



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.030.03.2019

Pani  
Tamara Gibalska-Szmidt  
Naczelnik  
Pierwszego Urzędu Skarbowego  
w Katowicach  
ul. Żwirki i Wigury 17, 40-063 Katowice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/011 – Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy w Katowicach <sup>1</sup> ; ul. Żwirki i Wigury 17, 40-063 Katowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tamara Gibalska-Szmidt, Naczelnik Urzędu <sup>2</sup> , od 24 kwietnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych. 2. Skuteczność i efektywność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych. 3. Skuteczność i efektywność egzekwowania należności podatkowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 do 31 sierpnia 2019, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontrolerzy	1. Izabela Pilarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/240/2019 z 30 września 2019 r., 2. Monika Bukowiec, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/226/2019 z 17 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Zwany dalej: „US” lub „Urzędem”.

<sup>2</sup> Wcześniej, w okresie objętym kontrolą funkcję tę pełniła Anna Dynalewicz (od 1 marca 2017 r.).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., zwaną dalej: „ustawą o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie skuteczności i efektywności poboru podatków.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W 2018 r. Urząd osiągnął pięć z siedmiu wartości badanych mierników stopnia realizacji celów wyznaczonych przez Izbę Administracji Skarbowej<sup>5</sup>, a w trakcie 2019 r. siedem z ośmiu badanych mierników.

Wskutek zastosowania nowoczesnych technik informatycznych i zwiększenia zakresu ich wykorzystania, wzrósł poziom wypełniania przez podatników obowiązków w zakresie składania deklaracji VAT oraz PIT. W 2018 r. zmniejszyła się liczba czynności sprawdzających rozliczeń podatkowych, jednakże wzrosła kwota ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości, a w trakcie 2019 r. nastąpił wzrost obu czynników. W 2018 r. nastąpił spadek liczby przeprowadzonych kontroli podatkowych i ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości, a w trakcie 2019 r. nastąpił zarówno wzrost liczby takich kontroli, jak i stwierdzonych nieprawidłowości. Zarówno w 2018 r., jak i w trakcie 2019 r. wzrastała skuteczność kontroli podatkowych (mierzona stosunkiem liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli), a w 2019 r. również efektywność kontroli (mierzona relacją liczby kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzonych średnio przez kontrolera). W 2018 r. zwiększył się udział liczby decyzji zaskarżonych (na które wniesiono odwołanie do Dyrektora IS/IAS) w decyzjach wydanych przez organ I instancji (Naczelnika Urzędu), jak i wzrósł udział decyzji uchylonych przez Dyrektora IS/IAS w II instancji, w decyzjach wydanych przez Naczelnika Urzędu, a w trakcie 2019 r., nastąpiła poprawa jakości wydawanych decyzji. W 2018 r. wydłużył się średni czas trwania postępowań podatkowych (mierzony relacją upływu czasu od wszczęcia postępowania podatkowego do dnia wydania pierwszej decyzji organu pierwszej instancji), natomiast w trakcie 2019 r. czas trwania postępowań podatkowych uległ skróceniu.

Poprawiła się skuteczność egzekucji zaległości podatkowych (mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty objętej tytułami wykonawczymi), a w 2018 r. również jej efektywność (mierzona jako relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do liczby pracowników komórki egzekucyjnej otrzymujących wynagrodzenie prowizyjne). W trakcie 2019 r., efektywność egzekucji utrzymywała się na podobnym poziomie.

Wzrosły też efekty wynikające z zastosowania przez Urząd - w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych - nowych narzędzi/zasobów danych

W Urzędzie systematycznie monitorowano poziom realizacji celów w zakresie wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych, weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych oraz egzekwowania należności publicznoprawnych.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Zwanej dalej: „IAS”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zatwierdzone przez Naczelnika Urzędu plany działalności US na 2018 r. i na 2019 r. zawierały, wynikające z kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej<sup>7</sup>, kierunki działania Urzędu oraz cele i mierniki stopnia ich realizacji. W obszarze dotyczącym poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych określono mierniki stopnia realizacji celów, a także ich planowane wartości na koniec każdego kwartału, z których kontrolą objęto:

- w planie na 2018 r.

- a) w celu budowania przyjaznej Administracji Skarbowej mierniki:
  - deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>8</sup>, a jego planowaną wartość nie mniej niż 82,0%,
  - czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika<sup>9</sup>, a jego planowaną wartość nie więcej niż 24 dni,
- b) w celu wypełniania przez podatników obowiązku przekazywania Jednolitego Pliku Kontrolnego<sup>10</sup> miernik:
  - składanie plików JPK\_VAT<sup>11</sup>, a jego planowaną wartość na koniec I i II kwartału 2018 r. nie mniej niż 50,0%, a na koniec III i IV kwartału 2018 r. nie mniej niż 60,0%,

(akta kontroli str. 55-56, 62, 64-65, 96, 100-103)

- w planie na 2019 r:

- a) w celu budowania przyjaznej Administracji Skarbowej miernik:
  - deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a jego planowaną wartość powyżej 84,0%,
- b) w celu skrócenia czasu załatwienia spraw miernik:
  - czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika, a jego planowaną wartość poniżej 24 dni.

(akta kontroli str. 64-65, 183-186)

Poza ww. miernikami, wynikającymi z kierunków działania i rozwoju KAS na 2018 r. oraz 2019 r., US nie stosował innych, określonych przez DIAS, mierników w obszarze dotyczącym poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych.

(akta kontroli str. 441)

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Zwanej dalej: „KAS”.

<sup>8</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych - (%) procent; dane składowe - licznik: liczba deklaracji, które zostały złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej x 100; mianownik: ogółem liczba deklaracji, które mogły być złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

<sup>9</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych - wartość/liczba; dane składowe – miara pozycyjna (mediana) czasu trwania wybranych postępowań wszczętych na żądanie strony, zakończonych, z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym; wyliczenie: upływ czasu od daty wpływu wniosków strony do czasu zakończenia postępowań wszczętych na żądanie strony, przy czym uwzględniane są postępowania zakończone, zatwierdzone w okresie sprawozdawczym, W mierniku nie są uwzględniane postępowania w podatku KP (karta podatkowa), VZM (zwrot VAT-u w budownictwie), PCC (podatek od czynności cywilno-prawnych), SD (spadki i darowizny) oraz postępowania dotyczące podatników będących osobami fizycznymi z nieprzypisanym numerem PESEL.

<sup>10</sup> Dalej zwany: „JPK”.

<sup>11</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych - procent (%), dane składowe – licznik: liczba podatników, którzy przekazali JPK\_VATx100, mianownik: liczba podatników zobowiązanych do przekazywania JPK\_VAT minus liczba podatników, którzy posiadają decyzję Naczelnika US o odroczeniu terminu złożenia JPK\_VAT.

Na koniec IV kwartału 2018 r. osiągnięto następujące wartości objętych kontrolą mierników:

- deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej - 83,0%, przy planowanym poziomie 82,0%,
- czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika - 12 dni, przy oczekiwanym czasie nie dłuższym niż 24 dni,
- składanie plików JPK\_VAT - 98,0%, w sytuacji gdy wielkość planowana wynosiła nie mniej niż 50,0% w I i II kwartale oraz nie mniej niż 60,0% w III i IV kwartale).

(akta kontroli str. 440, 549, 555)

Na koniec III kwartału 2019 r., osiągnięta wartość miernika – deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej wyniosła 92,0% (przy planowanej wysokości powyżej 84,0%), a miernika - czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika - 22 dni (przy planowanej wysokości poniżej 24 dni).

(akta kontroli str. 440, 552-553, 557)

Monitorowanie poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych w kontrolowanym okresie odbywało się w ramach sporządzania informacji nt. stopnia realizacji celów Urzędu, przedkładanej Naczelnikowi Urzędu oraz przekazywanej do IAS miesięcznie i kwartalnie, zgodnie z poleceniami zawartymi w pismach tego organu. Dane dotyczące realizacji tych mierników były dostępne w hurtowniach danych (WHTAX i SPR).

(akta kontroli str. 65, 205-214, 439-440)

1.2. W I półroczu 2019 r. w porównaniu z I półroczem 2018 r., udział liczby deklaracji złożonych elektronicznie w liczbie deklaracji możliwych do złożenia w ten sposób wzrósł z 82,3% do 91,4%, a za cały 2018 r. wyniósł 83,4%. Dla porównania, w latach 2015-2017 udział ten wzrósł z 68,0% za 2015 r. do 78,5% za 2017 r.<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 530)

Udział liczby podatników, którzy przekazali JPK\_VAT w liczbie podatników zobowiązanych do jego przekazania za czerwiec 2018 r. wyniósł 96,0%, za grudzień 2018 r. - 97,7%, a za czerwiec 2019 r. - 95,7%.

(akta kontroli str. 531)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że wobec podatników, którzy nie wywiązali się z obowiązku złożenia plików JPK\_VAT, podejmowano działania weryfikacyjne. Sprawdzano czy wśród podmiotów, które nie złożyły plików JPK\_VAT, nie znajdowały się podmioty, niemające takiego obowiązku (np. komornicy sądowi, podmioty z zawieszoną działalnością gospodarczą, podatnicy korzystający ze zwolnienia podmiotowego z VAT, podatnicy, którzy posiadają decyzję o odroczeniu terminu złożenia JPK\_VAT). Do podatników zobowiązanych wysyłano powiadomienia o obowiązku złożenia JPK\_VAT, a następnie wezwania, z jednoczesnym zawiadomieniem Wieloosobowego Stanowiska Spraw Karnych Skarbowych Urzędu<sup>13</sup> o naruszeniu przepisu art. 82 § 1b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>14</sup>, tj. niezłożeniu w ustawowym terminie pliku JPK\_VAT. Dokonywano również wykreśleń z rejestru czynnych podatników VAT, podmiotów spełniających przesłanki określone w art. 96 ust. 9 i 9a ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 650-653)

<sup>12</sup> W 2016 r. udział ten wyniósł 74,0%.

<sup>13</sup> Zwane dalej: „SKK”.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.; zwana dalej „ustawa- Ordynacja podatkowa”.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.; zwana dalej: „ustawą o VAT”.

Udział liczby złożonych deklaracji VAT w liczbie deklaracji VAT, które powinny być złożone, wzrastał z 97,5% za I półrocze 2018 r. do 98,5% za I półrocze 2019 r. Dla porównania, za lata 2015 – 2017 udział ten wzrósł z 93,0% do 97,0%. Udział liczby deklaracji VAT złożonych terminowo w liczbie deklaracji, które powinny być złożone, zwiększył się z 95,4% za I półrocze 2018 r. do 96,5% za I półrocze 2019 r. Za lata 2015 – 2017, udział ten wzrósł z 90,6% do 94,6%.

Poprawie uległa również relacja kwot podatku VAT wpłaconych w terminie do kwot zadeklarowanych, wzrastając z 74,9% za I półrocze 2018 r. do 76,2% za I półrocze 2019 r. Za lata 2015 – 2017 relacja ta zmniejszyła się z 70,9% do 63,9%. Udział kwot podatku VAT wpłaconych po terminie (w tym wyegzekwowanych) w kwotach podatku zadeklarowanych do wpłaty, za I półrocze 2018 r. wyniósł 13,6%, za I półrocze 2019 r. 11,3%, a za II półrocze 2019 r. 11,5%. Dla porównania, za lata 2015 – 2017 udział ten zmniejszył się z 12,9% do 10,6%.

(akta kontroli str. 531-533)

Udział liczby złożonych deklaracji PIT w liczbie deklaracji, które powinny być złożone, za 2018 r. wyniósł 100,0%, a za lata 2015-2017 wzrósł z 98,5% do 99,9%. Udział liczby deklaracji PIT<sup>16</sup> złożonych terminowo w liczbie deklaracji, które powinny być złożone za 2018 r. wyniósł 99,9%, a za lata 2015-2017 systematycznie wzrastał z 97,0% do 98,1%.

Udział kwot podatku wpłaconych w terminie do zadeklarowanych za 2018 r. wyniósł 71,0%. Dla porównania za poszczególne lata okresu 2015-2017 udział ten wynosił: 75,7%, 69,5%, 77,3%. Udział kwot podatku wpłaconych po terminie (w tym wyegzekwowanych) w kwotach zadeklarowanych za 2018 r. wyniósł 19,9%, a za lata 2015-2017 systematycznie spadał, tj. z 19,8% do 17,7%.

Udział kwot podatku niewpłaconego w porównaniu z zadeklarowanym w deklaracjach PIT, za 2018 r. wyniósł 9,1%, a za poszczególne lata okresu 2015 r. – 2017 r. wynosił: 4,5%, 11,8%, 5,0%

(akta kontroli str. 534)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że wzrost nieuregulowanych kwot zobowiązań podatkowych z tytułu rozliczenia PIT za 2018 r. w odniesieniu do 2017 r. (z 5,0% do 9,1%), wynikał głównie z krótszego okresu egzekwowania zaległości z zeznań podatkowych za 2018 r. niż za 2017 r., gdyż wystawianie upomnień, tytułów wykonawczych ze względu na wprowadzenie usługi „Twój e-PIT”<sup>17</sup> rozpoczęło po zakończeniu akcji przyjmowania zeznań, tj. po 1 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 653-654)

Wprowadzenie usługi „Twój e-PIT” do rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2018 r. korzystnie wpłynęło na poprawę poziomu wywiązywania się przez podatników z obowiązków podatkowych w zakresie terminowego składania zeznań rocznych, gdyż odnotowano spadek o 62,5% liczby złożonych po terminie zeznań PIT-37 i PIT-38 za 2018 r. (0,3 tys. deklaracji objętych tą usługą), w odniesieniu do liczby takich deklaracji za 2017 r. (0,8 tys. deklaracji). Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, przygotowanie i udostępnienie zeznań rocznych PIT-37 i PIT-38 w usłudze „Twój e-PIT” w znacznym stopniu przyspieszyło również obsługę zeznań z wykazaną kwotą zobowiązania do zapłaty, a tym samym pozytywnie

<sup>16</sup> Złożonych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych.

<sup>17</sup> „Twój e-PIT” to automatycznie przygotowane i udostępnione przez KAS roczne zeznanie podatkowe osób fizycznych rozliczających podatek dochodowy od osób fizycznych za 2018 r. na formularzu PIT-37 lub PIT-38.

wpłynęło na szybkość inicjowania czynności związanych z egzekwowaniem nieuregulowanych w terminie należności (wystawianie upomnień, tytułów wykonawczych).

(akta kontroli str. 65-66, 534)

W Urzędzie analizowano prawidłowość dokonywanych przez podatników rozliczeń w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych w ramach weryfikacji:

- raportów udostępnianych w Hurtowni Danych SPR, dotyczących duplikatów zeznań rocznych,
- zeznań, w których zastosowano podwójnie ulgę podatkową w odniesieniu do tego samego dziecka,
- raportów dostępnych w aplikacjach e-Orus, EWIDENCJE dotyczących m.in. niezłożonych zeznań rocznych czy nieprawidłowości w dokonanych odliczeniach

oraz w toku walidacji międzyformularzowej dokumentu dokonywanej w systemie POLTAX, pod kątem poprawności danych wykazanych w zeznaniu, z informacjami od płatników PIT-11.

Ponadto, w 2019 r., w ramach przygotowań do uruchomienia usługi „Twój e-PIT”, pracownicy Urzędu prowadzili czynności wyjaśniające dotyczące sporządzania przez płatników informacji PIT-11, polegające na:

- weryfikacji właściwości miejscowej w przypadku, gdy płatnik przekazał PIT-11 do niewłaściwego urzędu skarbowego,
- weryfikacji identyfikatorów podatkowych w przypadku nie podania lub błędnego podania identyfikatora (NIP, Pesel) przez płatnika,
- wyjaśnieniu wystąpienia informacji PIT-11 więcej niż jeden raz.

W wyniku przeprowadzonych analiz i czynności wyjaśniających, Naczelnik Urzędu, w piśmie z 20 września 2019 r.<sup>18</sup> poinformował IAS o problemach dotyczących rozliczania podatku PIT za 2018 r., ze szczególnym uwzględnieniem usługi „Twój e-PIT”, wskazując m. in. że:

- wskutek braku codziennej aktualizacji danych hurtowni SPR istnieje możliwość podwójnego zwrotu podatku<sup>19</sup>,
- niezatwierdzone w terminie do 15 lutego informacje od płatników ze względu na brak identyfikatora podatkowego podatnika, spowodowały brak możliwości wygenerowania zeznania w usłudze „Twój e-PIT”,
- wystąpiła duża liczba wezwań do podatników w celu wyjaśnienia wskazanego w zeznaniu rachunku bankowego,
- zeznania dla nierezydentów były generowane z kwotą podatku do zapłaty na podstawie informacji z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>20</sup>, w sytuacji gdy świadczenie wypłacane przez organ rentowy było zwolnione z opodatkowania na podstawie umów międzynarodowych,
- generowanie zeznań podatkowych dla nierezydentów miało miejsce w innych urzędach niż ten, w którym znajduje się informacja wystawiona przez płatnika w wyniku braku aktualizacji adresów nierezydentów na podstawie rozliczenia PIT-40A/11A (sporządzany i przesyłany podatnikom oraz urzędowi skarbowym przez organy rentowe alternatywnie jako roczne obliczenie podatku bądź informacja o dochodach),

<sup>18</sup> Znak: 2416-SKA-2.0321.20.2019, stanowiącym odpowiedź na zapytanie IAS z 9 września 2019 r., znak: 2401-OPB-2.033.29.2019.

<sup>19</sup> Z zeznania wygenerowanego automatycznie jak i złożonego przez podatnika w innym urzędzie skarbowym.

<sup>20</sup> Zwany dalej: „ZUS”.

- wystąpił brak możliwości zalogowania się do systemu „Twój e-PIT” przez podatników, dla których w poprzednim roku kwota podatku do zapłaty/nadpłaty wynosiła „zero” i podatnik nie posiadał profilu zaufanego,
- system nie uwzględniał 50% kosztów uzyskania przychodów z praw autorskich, w wyniku czego zeznanie generowało się z zawyżoną kwotą podatku należnego.

(akta kontroli str. 66-67, 215-227, 708)

W celu wsparcia podatników w dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych, pracownicy US przeprowadzali od stycznia do kwietnia 2019 r. akcje informacyjno-promocyjne, w tym:

- skierowano 197 pism do instytucji zewnętrznych z komunikatem promującym usługę „Twój e-PIT”,
- zorganizowano punkt rozliczeń w galerii handlowej 16 marca 2019 r.,
- przygotowano stoisko on-line dla podatników w siedzibie Urzędu – w Sali Obsługi Podatnika, gdzie rozdawane były również broszury informacyjne dotyczące usługi „Twój e-PIT”,
- zwrócono się do Prezydenta Miasta Katowice<sup>21</sup> z prośbą o zamieszczenie na terenie Urzędu Miasta plakatów dotyczących możliwości rozliczania zeznania rocznego PIT poprzez usługę e-PIT.

(akta kontroli str. 67, 228-244)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w objętym kontrolą obszarze.

## **2. Skuteczność i efektywność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych**

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W planach działalności Urzędu na 2018 r. i 2019 r., dla celu: ocena efektywności czynności sprawdzających, określono jako miernik jego realizacji – kwotę ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników<sup>22</sup>, liczony narastająco, o planowanych wartościach:

- w 2018 r. na koniec poszczególnych kwartałów w kwocie nie mniejszej niż: 0,34 mln zł, 0,63 mln zł, 0,98 mln zł i 1,89 mln zł,
- w 2019 r.: na koniec poszczególnych kwartałów w kwocie nie mniejszej niż: 0,54 mln zł, 1,36 mln zł, 1,9 mln zł i 2,71 mln zł.

Ponadto, w 2018 r. dla celu: zwiększenie efektywności zapobiegania i zwalczania przestępczości podatkowej i celnej, określono jako miernik stopnia jego realizacji – dodatkowe wpływy budżetowe<sup>23</sup>, którego planowane wartości na koniec poszczególnych kwartałów (narastająco) wynosiły nie mniej niż: 0,92 mln zł, 1,98 mln zł, 3,22 mln zł i 4,60 mln zł.

<sup>21</sup> W piśmie z 10 stycznia 2019 r., znak: 7135/2019.

<sup>22</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych – wartość/liczba; dane składowe – kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników.

<sup>23</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych – procent (%); dane składowe – licznik: kwota wyegzekwowana x 100, mianownik: kwota objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia.

Natomiast w 2019 r., dla celu: zwiększenie efektywności kontroli celno-skarbowej i kontroli podatkowych<sup>24</sup>, określono jako miernik stopnia jego realizacji – kontrole pozytywne, tj. udział liczby kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3,0 tys. zł) zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli dotyczących podatników<sup>25,26</sup>, w wysokości na koniec każdego kwartału nie mniejszej niż 75%.

(akta kontroli str. 96-103, 121-123, 196-197, 245-247)

Poza ww. miernikami, wynikającymi z kierunków działania i rozwoju KAS na 2018 r. i 2019 r., w US nie stosowano innych określonych przez dyrektora IAS mierników w zakresie weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych.

(akta kontroli str. 441)

W 2018 r. w Urzędzie uzyskano wyższą od planowanej wartość miernika: kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników na koniec I i III kwartału wykazując wartość odpowiednio: 0,38 mln zł (111,8% planu) i 1 mln zł (102,0%). Zakładany poziom tego miernika nie został osiągnięty na koniec II kwartału – uzyskano 0,6 mln zł (95,2%) oraz na koniec 2018 r. – uzyskano 1,79 mln zł (94,7%).

W Urzędzie uzyskano wyższą od planowanej wartość miernika: dodatkowe wpływy budżetowe za I-III kwartał 2018 r., wykazując na koniec poszczególnych kwartałów wartości: 1,97 mln zł (214,1% planu), 2,87 mln zł (144,9%) i 3,77 mln zł (117,1%). W Urzędzie nie osiągnięto planowanego poziomu tego miernika na koniec 2018 r. – uzyskano 3,59 mln zł (78,0 %).

(akta kontroli str. 549-551, 559-595)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła<sup>27</sup>, że na poziom miernika: kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników, wpływ miały m. in.:

- zwiększająca się corocznie liczba zeznań oraz deklaracji przesyłanych elektronicznie<sup>28</sup>, co spowodowało eliminację podstawowych błędów rachunkowych, generujących wcześniej kwoty przypisu,
- znaczna liczba błędów podatników o niskiej wartości, co bezpośrednio przełożyło się na wartość przypisu<sup>29</sup>,
- duża liczba niezgodności do wyjaśnienia w ramach terminowej weryfikacji raportów JPK\_VAT, które w znacznej części przypadków nie skutkowało przypisem<sup>30</sup>.

Wyjaśniła również, że wystąpiły przypadki przeniesienia efektów czynności sprawdzających rozpoczętych w 2018 r., na 2019 r., kiedy to zakończono czynności przypisem podatkowym<sup>31</sup> oraz przypadki, kiedy efekty czynności sprawdzających

<sup>24</sup> W ramach kierunku: bezpieczeństwo finansowe Rzeczypospolitej Polskiej i ochrona obszaru celnego Unii Europejskiej.

<sup>25</sup> Zwany dalej: „kontrole pozytywne”.

<sup>26</sup> Przyjęta definicja kontroli pozytywnych wynikała z potrzeby uwzględnienia kosztów kontroli przy planowaniu zadań kontrolnych.

<sup>27</sup> A także wykazała w załączniku nr 3 do Raportu z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS – IAS w Katowicach według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

<sup>28</sup> Przykładowo miernik: deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej na koniec 2015 r. wynosił 67,96%, a na koniec 2018 r. 83,35%.

<sup>29</sup> Przykładowo: liczba czynności sprawdzających z kwotą przypisu do 200 zł wyniosła w 2018 r. 1.207., a w 2016 r. 560.

<sup>30</sup> Błędy typu: wyjaśnianie dat, numerów wystawionych faktur.

<sup>31</sup> Przykładowo: czynności sprawdzające rozpoczęte 3 grudnia 2018 r. oraz czynności rozpoczęte 6 grudnia 2018 r., z których przypis wyniósł odpowiednio 94 tys. zł i 9,3 tys. zł, zakończono 2 stycznia 2019 r.

zainicjowały działania realizowane w trybie kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 589-595, 444-445, 704-705)

W celu poprawy wykonania ww. miernika, w Urzędzie:

- zintensyfikowano działania mające na celu poszukiwanie obszarów, w których mogą występować nieprawidłowości<sup>33</sup>,
- wszczynano czynności sprawdzające w podmiotach, w których kwoty nieprawidłowości mogły być największe,
- zwiększono liczbę czynności przy wykorzystaniu danych z plików JPK\_VAT<sup>34</sup>.

(akta kontroli str. 445-446)

W Urzędzie uzyskano wyższą od planowanej wartość miernika: dodatkowe wpływy budżetowe za I-III kwartał 2018 r., wykazując na koniec poszczególnych kwartałów wartości: 1,97 mln zł (214,1% planu), 2,87 mln zł (144,9%) i 3,77 mln zł (117,1%). W Urzędzie nie osiągnięto planowanego poziomu tego miernika na koniec 2018 r. – uzyskano 3,59 mln zł (78,0 %).

(akta kontroli str. 549-551, 559-595)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła<sup>35</sup>, że w przypadku miernika: dodatkowe wpływy budżetowe, nie osiągnięto jego planowanej wartości na koniec 2018 r., m. in. dlatego że:

- zakończone kontrole w podmiotach pełniących funkcje tzw. „buforów”<sup>36</sup>, występujących w karuzeli podatkowej i poczynione w ich wyniku ustalenia na podstawie art. 108 ustawy o VAT generowały wysokie kwoty uszczupień, bez możliwości ich wyegzekwowania z powodu braku majątku u kontrolowanego,
- kontrole w podmiotach wykazujących wysokie straty w podatku dochodowym – nie dawały dodatkowych wpływów do budżetu,
- wpływy do budżetu po kontrolach przeprowadzonych w 2018 roku przenosiły się na kolejny rok<sup>37</sup>.

(akta kontroli str. 446, 595, 704-705)

W celu poprawy wykonania ww. miernika, w Urzędzie podjęto następujące działania:

- przy typowaniu podmiotów do kontroli, analizowano je pod względem zdolności do uregulowania zobowiązań podatkowych oraz zmniejszono liczbę kontroli bieżących płatnika, których efekt nie zaliczał się do wartości miernika, na rzecz innych kontroli<sup>38</sup>,

<sup>32</sup> Przykładowo: Urząd 10 listopada 2017 r. wystąpił do Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli celno-skarbowej w podmiocie, w związku z zadeklarowanym zwrotem bezpośrednim VAT. Kwota przypisu określona w dniu 6 września 2019 r. wyniosła łącznie 1.835,3 tys. zł.

<sup>33</sup> Np. korekty podatku należnego z tytułu niezapłaconych faktur VAT, tzw. złych długów.

<sup>34</sup> W 2018 r. 1.102, a w trzech kwartałach 2019 r. 1.449, co stanowi 131,5% czynności przeprowadzonych w całym 2018 r.

<sup>35</sup> A także wykazała w załączniku nr 3 do Raportu z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS – IAS w Katowicach według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

<sup>36</sup> Bufor - podmiot umiejscowiony w transakcjach karuzelowych między „znikającym podatnikiem” a brokerem (podmiot występujący w karuzeli podatkowej jako ostatek ogniwo łańcucha dostaw towaru w kraju, do którego towary zostały wprowadzone przez „znikającego podatnika”).

<sup>37</sup> Przykładowo styczeń 2019 r. Urząd zakończył dwie kontrole rozpoczęte w 2018 r., z których wpływ wyniósł łącznie 265,2 tys. zł.

<sup>38</sup> W 2018 r. Urząd przeprowadził 15 kontroli dotyczących płatnika, 218 kontroli w 2015 r., 270 kontroli w 2016 r., 226 kontroli w 2017 r.

- zwiększono liczbę czynności sprawdzających w zakresie zasadności zwrotów VAT, celem zmniejszenia liczby kontroli negatywnych<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 446-447)

W toku kontroli ustalono, że Urząd przekazał w sprawozdaniu do IAS zawyżone dane dotyczące wartości miernika dodatkowe wpływy budżetowe, tj. według stanu na: 30 września 2018 r. kwotę 3,77 mln zł zamiast 3,32 mln zł, 31 października 2018 r. kwotę 3,79 mln zł zamiast 3,34 mln zł oraz 30 listopada 2018 r. kwotę 3,82 mln zł zamiast 3,5 mln zł i nie powiadomił IAS o powstałym błędzie, ograniczając się do przekazania informacji (raportu) o jego prawidłowym poziomie na 31 grudnia 2018 r. (dane w ujęciu narastającym). Przyczyną wykazania niewłaściwych kwot był sposób działania aplikacji e-ORUS, w ramach której poza kwotami jakie zostały wpłacone po kontroli w okresie sprawozdawczym do wartości miernika zaliczano również wpłaty dokonane we wcześniejszych latach. O problemach z aplikacją e-Orus Urząd powiadamiał IAS już w październiku i listopadzie 2017 r., a IAS w piśmie z 12 lutego 2018 r.<sup>40</sup> poinformowała Urząd o wykonaniu poprawek w zgłaszanym zakresie. W Urzędzie przyjęto, iż raporty generowane w aplikacji e-Orus działają poprawnie. Miernik obowiązywał do 31 grudnia 2018 r.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że skoro: „...istotą miernika było badanie aktualnego stanu wpływów narastająco na konkretny dzień, zdecydowano, iż wcześniej przekazane dane za okresy objęte miesięcznym monitoringiem, nawet jeżeli były obciążone niedoskonałością narzędzia informatycznego, uległy naprawieniu poprzez podanie prawidłowego poziomu miernika na koniec okresu sprawozdawczego...”.

(akta kontroli str. 442-443, 567, 569, 577-579, 589, 591, 617, 619, 686-688, 699-700)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła również, że wysokość poziomu mierników do osiągnięcia przez urzędy skarbowe województwa śląskiego była wskazywana corocznie w Planie działalności IAS na dany rok, który był przekazywany do realizacji do urzędów skarbowych z początkiem roku, na który został ustalony. Na podstawie tego planu w Urzędzie tworzono plan działalności na szczeblu lokalnym, który podlegał bezwzględnej realizacji, bez możliwości zaplanowania miernika przez jednostkę, która go stosuje. Urząd nie zwracał się do DIAS z wnioskiem o skorygowanie/zmniejszenie planowanej do osiągnięcia w 2018 r. wartości mierników: kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników oraz dodatkowe wpływy budżetowe, gdyż – jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu – poziom obu mierników zakładany na koniec III kwartału 2018 r. został osiągnięty i na tej podstawie prognozowano również uzyskanie zakładanego poziomu mierników na koniec roku.

(akta kontroli str. 701-702)

W 2019 r., za trzy kwartały, uzyskane wartości obu mierników przekroczyły poziom planowany: kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników osiągnęła na koniec poszczególnych kwartałów wartości: 1,79 mln zł (331,5% planu), 3,17 mln zł (233,1%) i 4,36 mln zł (229,5%), a miernik: kontrole pozytywne osiągnął wartość odpowiednio: 89%, 88% i 90% (przy planowanej wysokości nie mniej niż 75%).

(akta kontroli str. 553, 557)

<sup>39</sup> W 2017 r. liczba kontroli przeprowadzonych w zakresie zwrotów VAT wyniosła 38 (z czego 29 kontroli pozytywnych), w roku 2018 – 5 kontroli (z czego 5 pozytywnych), w roku 2019 (do 30 września) – 9 kontroli (z czego 7 pozytywnych).

<sup>40</sup> Znak pisma: 2401-IIHI.041.33.2018.

Realizacja celów dotyczących weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych była monitorowana w komórkach odpowiedzialnych za ich wykonanie, m. in. w trakcie analizowania wykonania planów pracy, a także w ramach sporządzania sprawozdawczości z ich realizacji przekazywanej do IAS i cyklicznej sprawozdawczości w pozostałym zakresie. Na podstawie wyników monitorowania podejmowano decyzje co do dalszych działań w danym obszarze (kontynuacja, korekta), aby zapewnić osiągnięcie planowanego poziomu mierników.

(akta kontroli str. 213-214, 246, 253, 656)

2.2. W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r., wzrosła zarówno liczba czynności sprawdzających rozliczenia podatkowe z udziałem podatnika w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa, przeprowadzonych przez Urząd - o 1.139 (23,1%), jak i kwota ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości o 3.389,5 tys. zł, (348,1%)<sup>41</sup>. W 2018 r. w odniesieniu do 2017 r., liczba czynności sprawdzających zmniejszyła się o 320 (4,5%), jednakże kwota ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości wzrosła o 33,3%.

Dla porównania, w latach 2015–2017, liczba czynności sprawdzających, systematycznie spadała z 7.698 w 2015 r. do 7.096 w 2017 r.<sup>42</sup>, a kwoty ujawnionych nieprawidłowości spadały z 36.056,8 tys. zł w 2015 r. do 1.292 tys. zł w 2017 r.<sup>43</sup>

(akta kontroli str. 535)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że przyczynami systematycznego spadku liczby czynności sprawdzających rozliczenia podatkowe z udziałem podatnika przeprowadzonych w Urzędzie w latach 2015-2018 były m. in.:

a) w zakresie podatku od towarów i usług:

- zwiększająca się corocznie liczba deklaracji przesyłanych elektronicznie za pośrednictwem narzędzi udostępnionych przez Ministerstwo Finansów<sup>44</sup>, a także wprowadzenie obowiązkowego przekazywania deklaracji dla podatku od towarów i usług, jak i plików JPK\_VAT w formie elektronicznej, co eliminowało podstawowe błędy rachunkowe, które wcześniej weryfikowane były w trybie czynności sprawdzających,
- zmniejszająca się liczba podmiotów zobowiązanych do złożenia deklaracji VAT, w wyniku:
  - podwyższenia w 2017 r. kwoty limitu zwolnienia podmiotowego w VAT, z kwoty 150,0 tys. zł do 200,0 tys. zł<sup>45</sup>,
  - zintensyfikowanych działań Urzędu skierowanych na szybką aktualizację bazy podatników VAT czynnych, w tym wykreślanie podatników z rejestru podatników VAT<sup>46</sup>,
- dostęp do coraz większej liczby narzędzi informatycznych pozwalających na ograniczenie czynności sprawdzających z udziałem podatnika na rzecz czynności weryfikacyjnych z wykorzystaniem plików JPK\_VAT<sup>47</sup>,

<sup>41</sup> W okresie I-III kwartał 2018 r., Urząd przeprowadził 4.927 czynności sprawdzających stwierdzając nieprawidłowości w kwocie 973,8 tys. zł, a w okresie I-III kwartał 2019 r. 6.066 czynności stwierdzając nieprawidłowości w kwocie 4.363,3 tys. zł.

<sup>42</sup> W 2016 r. liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających wyniosła 7.684.

<sup>43</sup> W 2016 r. kwota stwierdzonych nieprawidłowości wynosiła 1.545,6 tys. zł. Największy spadek wystąpił w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. (o 34.511,2 tys. zł, tj. 95,7%).

<sup>44</sup> Zwane dalej: „MF”.

<sup>45</sup> Zgodnie z art. 113 ustawy o VAT.

<sup>46</sup> W 2015 r. wykreślono 204 podmioty, w 2016 r. – 331, w 2017 r. – 331, w 2018 r. – 335 podmiotów, w 2019 r. – 174.

<sup>47</sup> Czynności sprawdzające podejmowane są w przypadku, gdy ustalenie stanu faktycznego lub wyjaśnienie niezgodności wymaga bezpośredniego udziału podatnika.

b) w zakresie podatków dochodowych:

- zwiększająca się corocznie liczba zeznań/deklaracji przesyłanych elektronicznie za pośrednictwem narzędzi udostępnionych przez MF, co eliminowało podstawowe błędy rachunkowe, wcześniej weryfikowane w trybie czynności sprawdzających,
- zmiany w przepisach podatkowych powodujące zmniejszenie liczby ulg do weryfikacji w przypadku zeznań rocznych składanych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej,
- wzrost liczby czynności związanych z weryfikacją zeznań rocznych osób nieposiadających miejsca zamieszkania na terenie kraju, a osiągających dochody na terytorium woj. śląskiego, które nie były ewidencjonowane jako czynności sprawdzające z udziałem podatnika<sup>48</sup>,
- wzrost liczby informacji o dochodach uzyskanych za granicą m.in. przez polskich rezydentów podatkowych w ramach wymiany informacji międzynarodowej – WAIPB<sup>49</sup>, które Urząd zobligowany był przesłać zgodnie z właściwością miejscową lub poddać analizie, gdy był on właściwy dla danego podatnika.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła również, że na systematyczny spadek ww. liczby czynności sprawdzających miało wpływ zmniejszenie stanu zatrudnienia w Urzędzie<sup>50</sup>, w tym w komórkach realizujących ww. zadanie, tj. w komórkach SKA<sup>51</sup>, o cztery osoby, jak i okresowa absencja pracowników związana m. in. z długotrwałymi zwolnieniami chorobowymi, urlopami macierzyńskimi i wychowawczymi oraz wydłużony proces rekrutacji pracowników w ramach umowy na zastępstwo.

(akta kontroli str. 629-632)

W trzech pierwszych kwartałach 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r., nastąpił wzrost liczby kontroli podatkowych, przeprowadzonych w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa<sup>52</sup>, z 46 do 68 (o 47,8%), w tym kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości z 44 do 67 (o 52,3%). Na koniec 2018 r. liczba kontroli wyniosła 67, w tym kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości 65. Dla porównania, w okresie 2015-2017, liczba przeprowadzonych kontroli podatkowych systematycznie zmniejszała się, ze 181 w 2015 r. do 112 w 2017 r. (o 38,1%), w tym kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości ze 151 do 101 (o 33,1%)<sup>53</sup>.

(akta kontroli str. 536)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że przyczyną systematycznego spadku liczby kontroli podatkowych przeprowadzonych w latach objętych kontrolą w stosunku do lat 2015-2017 było m. in.:

- a) skierowanie działań na większą efektywność kontroli – zwiększono liczbę czynności sprawdzających w zakresie weryfikacji zwrotów VAT za pośrednictwem narzędzi elektronicznych udostępnionych przez MF, wskutek czego ograniczono liczbę kontroli negatywnych,

<sup>48</sup> W 2015 r. Urząd zweryfikował 2.187 zeznań obcokrajowców, w 2016 r. – 2.843 zeznania, w 2017 r. – 3.533 zeznań i w 2018 r. – 5.136 zeznań.

<sup>49</sup> WAIPB - Wymiana Automatyczna Informacji o Podatkach Bezpośrednich.

<sup>50</sup> Liczba osób zatrudnionych w Urzędzie (bez umów na zastępstwo) na dzień 1 kwietnia 2015 r. wynosiła 183 pracowników, na dzień 31 grudnia 2015 r. – 179 pracowników, na dzień 31 grudnia 2016 r. – 174 pracowników - na dzień 31 grudnia 2017 r. i 2018 r. – 168 pracowników, natomiast na dzień 10 października 2019 r. – 166 pracowników.

<sup>51</sup> SKA – komórki Czynności Analitycznych i Sprawdzających oraz Wymiany Informacji Międzynarodowej (SKA-1, SKA-2, SKA-3)

<sup>52</sup> Liczba kontroli zakończonych i zatwierdzonych.

<sup>53</sup> Największy spadek liczby kontroli wystąpił w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. – ze 112 do 67 (o 40,2%).

- b) spadek liczby pracowników komórki kontroli:
- w 2015 r. pracowało 24 kontrolerów, a na koniec III kwartału 2019 r. – 17,
  - na okres od 1 czerwca 2018 r. do 30 sierpnia 2018 r., dwóch pracowników komórki kontroli zostało przeniesionych do działu czynności sprawdzających SKA-1, celem weryfikacji raportów JPK\_VAT a od 1 października 2018 r., jedna osoba została przeniesiona do Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach,
  - od 1 czerwca 2019 r., jeden pracownik został przeniesiony do innego urzędu skarbowego, od 1 sierpnia 2019 r., jeden pracownik został przeniesiony do innego działu, a na okres marzec-czerwiec 2019 r. trzy osoby zostały przeniesione do działu SKI<sup>54</sup> w Urzędzie celem wsparcia czynności rejestracyjnych,
- c) przydzielenie dodatkowych zadań komórkom kontroli (np. w 2018 r. wyjaśnienie zapisów obejmujących łącznie 476 rekordów z 19 raportów JPK\_VAT, a od 2016 r. weryfikacja miejsc prowadzenia działalności gospodarczej zgłoszonych przez rejestrujących się podatników).

(akta kontroli str. 631-632, 705-706)

Skuteczność kontroli podatkowych<sup>55</sup> w Urzędzie wzrosła w okresie trzech pierwszych kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r., z 95,7% do 98,5%<sup>56</sup>, a na koniec 2018 r. wyniosła 97,0%. Dla porównania, w okresie 2015 r. – 2017 r. skuteczność kontroli systematycznie wzrastała z 83,4% do 90,2%.

(akta kontroli str. 536)

W okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2018 r., efektywność kontroli<sup>57</sup> w Urzędzie wzrosła z 2,3 do 4 kontroli/kontrolera, a na koniec 2018 r. wyniosła 3,5. Dla porównania, w okresie 2015 r. – 2017 r., liczba przeprowadzonych kontroli przypadających na jednego kontrolera zmniejszyła się z 7,5 do 5,3<sup>58</sup>.

(akta kontroli str. 537)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że przyczyny systematycznego spadku liczby przeprowadzonych kontroli podatkowych w okresie objętym kontrolą i w latach 2015-2017 były takie same jak w przypadku spadku liczby czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatnika, co opisano powyżej. Wyjaśniła również, że przyczyny spadku efektywności kontroli podatkowych (przydzielenie komórkom kontroli dodatkowego zadania w zakresie weryfikacji raportów JPK\_VAT oraz zmniejszenie liczby kontroli płatnika), były analizowane na bieżąco – dział kontroli w okresach półrocznych sporządzał sprawozdanie, w którym wykazywał m.in. liczbę kontroli oraz kwotę ustaleń, co pozwalało monitorować liczbę i wyniki tych kontroli. W związku ze spadkiem liczby kontroli rozliczeń podatkowych odstąpiono od kontroli długotrwałych, z wysokimi kwotami uszczupień podatkowych i ich niską ściągalnością (tzw. „buforów” występujących w „karuzelach podatkowych”), a w 2019 r. zwiększono liczbę kontroli bieżących, krótkotrwałych.

(akta kontroli str. 632-633, 705-706)

<sup>54</sup> SKI – Dział Identyfikacji i Weryfikacji Poprawności Rejestracji Podatników (zwany dalej: SKI)

<sup>55</sup> Relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli.

<sup>56</sup> Skuteczność kontroli najbardziej się poprawiła w 2018 r. w porównaniu z 2017 r. – wzrosła z 90,2% do 97%.

<sup>57</sup> Liczba kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzonych średnio przez kontrolera - kontroli zakończonych i zatwierdzonych dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Liczba kontrolerów realizujących kontrole rozliczeń podatkowych – liczba osób pobierających dodatek kontrolerski według sprawozdania Rb-70.

<sup>58</sup> Największe zmniejszenie efektywności kontroli wystąpiło w 2018 r. w porównaniu z 2017 r., tj. z 5,3 do 3,5 kontroli/kontrolera. <sup>59</sup> Największy spadek kwot ujawnionych nieprawidłowości wystąpił w 2018 r. w porównaniu z 2017 r.

o 12.138,5 tys. zł (61,9%), a największy wzrost w 2017r. w porównaniu z 2016 r. – o 4.154,6 tys. zł (26,9%).

W okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2018 r., kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych nieznacznie wzrosła – o 397,9 tys. zł (6,2%), a w 2018 r. wyniosła 7.469,1 tys. zł.

Najwyższą kwotę nieprawidłowości stwierdzono w 2015 r. – 37.180,6 tys. zł, z czego 18.674,6 tys. zł (50,2%) dotyczyło ustaleń dwóch kontroli dokonanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT (fikcyjny obrót paliwami i artykułami spożywczymi). W kolejnych latach ujawnione w kontrolach nieprawidłowości wynosiły: w 2016 r. - 15.453 tys. zł, w 2017 r. 19.607,6 tys. zł<sup>59</sup>.

(akta kontroli str. 537)

Średnia kwota ustaleń przypadających na jedną zakończoną kontrolę podatkową<sup>60</sup> w okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2018 r.<sup>61</sup> zmniejszyła się o 39,1 tys. zł/kontrolę (28,1%), a w 2018 r. w odniesieniu do 2017 r. zmniejszyła się o 63,5 tys. zł/kontrolę (36,3%). W poprzednich latach, tj. w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. skuteczność kontroli zmniejszyła się o 95,8 tys. zł/kontrolę (46,6%), a w 2017 r. w odniesieniu do 2016 r. wzrosła o 65,5 tys. zł/kontrolę (59,8%)<sup>62</sup>.

Średnia kwota ustaleń przypadających na jednego kontrolera w okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2018 r. wzrosła o 79,7 tys. zł (25,0%), a w 2018 r. w odniesieniu do 2017 r. zmniejszyła się o 540,6 tys. zł/kontrolera (57,9%). W poprzednich latach, tj. w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. nastąpił spadek tej wielkości o 813,3 tys. zł/kontrolera (52,5%), a w 2017 r. w odniesieniu do 2016 r. wzrost o 197,8 tys. zł/kontrolera (26,9%)<sup>63</sup>.

(akta kontroli str. 537)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że przyczyną spadku skuteczności kontroli<sup>64</sup> było ograniczenie liczby kontroli podmiotów występujących w tzw. „karuzelach podatkowych”<sup>65</sup> i skierowanie działań na kontrole podatkowe, w wyniku których można było uzyskać wpływy do budżetu. Wskazała też na wzrost liczby kontroli w podatku VAT w okresie trzech pierwszych kwartałów 2019 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2018 r. przy podobnej kwocie ustaleń w obu okresach<sup>66</sup>.

(akta kontroli str. 633-634)

Udział liczby decyzji zaskarżonych<sup>67</sup> w decyzjach wydanych przez organ I instancji (Naczelnika Urzędu) zmniejszył się w okresie trzech pierwszych kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r. - z 9,5% do 4,7%. W latach poprzednich udział ten wynosił: 9,8% w 2015 r., 27,6% w 2016 r., 16,1% w 2017 r. i 13,5% w 2018 r.

<sup>59</sup> Największy spadek kwot ujawnionych nieprawidłowości wystąpił w 2018 r. w porównaniu z 2017 r. – o 12.138,5 tys. zł (61,9%), a największy wzrost w 2017 r. w porównaniu z 2016 r. – o 4.154,6 tys. zł (26,9%).

<sup>60</sup> Zwana dalej: „skutecznością kontroli”.

<sup>61</sup> W okresie I-III kwartał 2018 r. kwota nieprawidłowości przypadających na jedną kontrolę wynosiła 138,9 tys. zł, a w okresie I-III kwartał 2019 r. 99,8 tys. zł.

<sup>62</sup> Średnia kwota ustaleń przypadających na jedną zakończoną kontrolę podatkową wynosiła: w 2015 r. 205,4 tys. zł/kontrolę, w 2016 r. 109,6 tys. zł/kontrolę, w 2017 r. 175,1 tys. zł/kontrolę, a w 2018 r. 111,5 tys. zł/kontrolę.

<sup>63</sup> Średnia kwota ustaleń przypadających na jednego kontrolera wynosiła: w 2015 r. 1.549,2 tys. zł/kontrolera, w 2016 r. 735,9 tys. zł/kontrolera, w 2017 r. 933,7 tys. zł/kontrolera, w 2018 r. 393,1 tys. zł/kontrolera, I-III kwartał 2018 r. 319,4 tys. zł/kontrolera, I-III kwartał 2019 r. 399,1 tys. zł/kontrolera.

<sup>64</sup> Średnia kwota ustaleń przypadających na jedną zakończoną kontrolę podatkową.

<sup>65</sup> Największe wyniki kontroli wynikają z ustaleń kontroli tzw. „buforów”, z których ustalenia są trudne do wyegzekwowania i mają niską ściągalskość przypisów.

<sup>66</sup> W III kwartale 2018 r., Urząd zakończył 15 kontroli w zakresie podatku VAT, z uszczupleniem podatku w kwocie 5.909,1 tys. zł, a w III kwartale 2019 r. 29 kontroli, z uszczupleniem podatku w kwocie 6.037,1 tys. zł.

<sup>67</sup> Decyzji, na które wniesiono odwołanie do Dyrektora IS/IAS.

Udział decyzji uchylonych przez Dyrektora IS/IAS w II instancji, w decyzjach wydanych przez Naczelnika Urzędu, w okresie trzech pierwszych kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r. zmniejszył się z 10,1% do 1,8%. Dla porównania, w latach 2015 – 2017 udział ten wynosił: 1,2% w 2015 r., 3,9% w 2016 r., 2,2% w 2017 r. i 9,0 w 2018 r.

(akta kontroli str. 538)

Udział decyzji uchylonych przez Dyrektora IS/IAS w II instancji w liczbie rozstrzygnięć w II instancji (wydanych przez Dyrektora IS/IAS), w okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r. zmniejszył się z 57,1% do 18,8%, a w 2018 r. w odniesieniu do 2017 r. wzrósł z 15,2% do 48,5%. Dla porównania, udział ten wzrósł w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. z 14,3% do 21,6%, a zmniejszył się w 2017 r. w porównaniu z 2016 r. – z 21,6% do 15,2%.

Systematycznie zmniejszał się udział w liczbie decyzji uchylonych przez Dyrektora IS/IAS w II instancji, decyzji przekazanych do ponownego rozpatrzenia, tj. w okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r. – z 50,0% do 33,3%, a w latach 2015-2018 – z 66,7% do 50,0%.

(akta kontroli str. 538)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że powodem wzrostu udziału decyzji uchylonych w decyzjach wydanych przez Naczelnika Urzędu w 2016 r. i 2018 r. był spadek liczby ogółem wydanych decyzji, wynikający m. in. z:

- ograniczenia liczby decyzji wydawanych w podatku od towarów i usług odrębnie za każdy okres rozliczeniowy na rzecz decyzji obejmujących większej liczby okresów rozliczeniowych,
- ograniczenia kontroli podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych (u płatnika) na korzyść innych kontroli,
- zmniejszenia liczby wykwalifikowanych pracowników, tj. z długoletnim stażem pracy i doświadczeniem w prowadzeniu postępowań podatkowych i zatrudnienia w ich miejsce nowych pracowników bez doświadczenia.

Naczelnik wyjaśniła również, że Urząd każdorazowo analizował przyczyny uchylecia decyzji przez organ II instancji, którymi były m. in.: zebranie w sprawie niewystarczającego materiału dowodowego by uznać, że podatnik był świadomy udziału w oszustwie podatkowym, czy też złożenie przez podatnika na etapie postępowania odwoławczego, wniosku dowodowego, który w ocenie organu II instancji był konieczny do przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 654-655)

W okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r., średni czas trwania postępowań podatkowych<sup>68</sup> zmniejszył się o 142 dni<sup>69</sup> (46,9%), a w 2018 r. w odniesieniu do 2017 r. wzrósł o 101 dni (47,9%). W poprzednich latach, tj. w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. średni czas trwania postępowań podatkowych wzrósł o dwa dni (0,9%), a w 2017 r. w odniesieniu do 2016 r. zmniejszył się o 19 dni (8,3%)<sup>70</sup>.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że przyczyną znacznego wydłużenia się czasu wydania decyzji w 2018 r. w porównaniu z 2017 r. było ograniczenie kontroli podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (płatnik), których czas trwania był

<sup>68</sup> Wskaźnik czasu trwania postępowań podatkowych, tj. relacja sumy upływu czasu od wszczęcia postępowania podatkowego do dnia wydania pierwszej decyzji organu pierwszej instancji.

<sup>69</sup> Średni czas trwania postępowań podatkowych w okresie I-III kwartał 2018 r. wynosił 303 dni, a w I-III kwartale 2019 r. 161 dni.

<sup>70</sup> Średni czas trwania postępowań podatkowych w okresie I-III kwartał 2018 r. wynosił: w 2015 r. 228 dni, w 2016 r. 230 dni, w 2017 r. 211 dni, a w 2018 r. 312 dni.

stosunkowo krótki (30-40 dni), czy też prowadzenie postępowań podatkowych, które wymagały uzupełnienia materiału dowodowego zgromadzonego w toku kontroli podatkowej co było czasochłonne.

(akta kontroli str. 538, 655)

2.3. W okresie listopad 2017 r. – marzec 2019 r., Urząd otrzymał z MF/IAS następujące wytyczne oraz zalecenia w zakresie wykorzystania danych z przesyłanych obowiązkowo co miesiąc przez podatników ewidencji zakupu i sprzedaży VAT w postaci JPK oraz uprawnienia do żądania przysłania przez podatnika całości lub części ksiąg podatkowych i dowodów księgowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze<sup>71</sup>:

- „Zasady kontroli z wykorzystaniem Jednolitego Pliku Kontrolnego” wraz z projektami analitycznymi do obsługi czterech struktur logicznych: JPK\_KR<sup>72</sup>, JPK\_MAG<sup>73</sup>, JPK\_FA<sup>74</sup> i JPK\_WB<sup>75</sup> wraz z programem GeneratorSum z instrukcją użytkownika, dokumentującym pobranie plików od podatników<sup>76</sup>,
- Wytyczne Zastępcy Szefa KAS określające zasady postępowania w sytuacji, gdy podatnik nie złożył terminowo danych z ewidencji VAT w formie JPK<sup>77</sup>,
- „Wytyczne określające zasady wykorzystania JPK w procedurze czynności sprawdzających” opracowane dla organów woj. śląskiego<sup>78</sup>,
- „Instrukcję postępowania urzędów skarbowych przy obsłudze niezgodności z raportów JPK\_VAT”<sup>79</sup>.

Urząd otrzymywał również z IAS, wytyczne lub zalecenia dotyczące zasad postępowania przy weryfikacji prawidłowej realizacji obowiązków związanych ze składaniem przez podatników plików JPK\_VAT, w formie:

- prezentacji ze spotkań koordynatorów regionalnych, podczas których omawiane były bieżące problemy związane z obsługą plików JPK\_VAT<sup>80</sup>,
- pism, w których przekazywano do urzędów skarbowych raporty z nieprawidłowościami dotyczącymi plików JPK\_VAT i deklaracji VAT-7.

(akta kontroli str. 247, 258-339, 341-357)

Urząd otrzymał z IAS m. in. następujące instrukcje i informacje w zakresie wykorzystania danych uzyskiwanych w ramach STIR:

a) dotyczące pionu kontroli:

- instrukcję obsługi zakładki Kartoteka w module STIR w aplikacji WRO-System, pozwalającej na wyszukiwanie rachunków bankowych podmiotu pozostającego w zainteresowaniu KAS, po numerze NIP lub PESEL<sup>81</sup>,
- informacje o uruchomieniu nowych funkcjonalności w hurtowni danych WRO-System, w tym nowego modułu STIR Przepływy<sup>82</sup>, kategorii pracowników mogących otrzymać dostęp do ww. modułu, struktur danych udostępnianych w module STIR Przepływy oraz prawidłowym określaniu celu pobierania danych w tym module<sup>83</sup>,

b) dotyczące pionu egzekucji:

---

<sup>71</sup> Wykorzystanie JPK na żądanie.

<sup>72</sup> Księgi rachunkowe.

<sup>73</sup> Magazyn.

<sup>74</sup> Faktury VAT.

<sup>75</sup> Wyciągi bankowe.

<sup>76</sup> Przekazane pismem IAS z 16 listopada 2017 r.: znak 2401-ICK.4022.379.2017.2.

<sup>77</sup> Przekazane pismem IAS z 30 kwietnia 2018 r., znak: 2401-ICK.4022.121.2018.1..

<sup>78</sup> Przekazane pismem IAS z 12 czerwca 2018 r.: znak 2401-ICK.4020.68.2018.2.

<sup>79</sup> Przekazane pismem IAS z 14 marca 2019 r., znak: 2401-ICK.4022.49.2019.5.

<sup>80</sup> Pismo IAS Katowice z 30 maja 2019 r., znak: 2401-ICK.4022.49.2019.21.

<sup>81</sup> Pismo z 15 marca 2019 r., znak: 2401-ICK.041.21.2019.2.

<sup>82</sup> Umożliwiającego wyszukiwanie przepływów finansowych lub sald na rachunkach bankowych podmiotów w zadanym okresie czasu.

<sup>83</sup> Na przykład pismo z 30 maja 2019 r., znak: 2401-ICK.041.21.2019.7.

- listy zobowiązanych wraz z ich zidentyfikowanymi rachunkami bankowymi oraz saldami tych rachunków celem niezwłocznego podjęcia stosownych działań ukierunkowanych na zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci zajęcia rachunku bankowego<sup>84</sup>,
- cotygodniowe informacje o aktualizacji danych w systemie WRO-System, module STIR i możliwościach jej wykorzystania<sup>85</sup>.

(akta kontroli str. 448-449, 478-526)

Pracownicy Urzędu od 2017 r. mieli dostęp do danych z JPK\_VAT<sup>86</sup> za pomocą dwóch narzędzi informatycznych: WRO-System<sup>87</sup> i Lunetka<sup>88</sup>. W związku z objęciem, z początkiem 2018 r., obowiązkiem składania JPK\_VAT wszystkich podatników podatku od towarów i usług, dostęp do tych narzędzi był stopniowo rozszerzany zarówno w zakresie liczby użytkowników, jak i funkcjonalności i dostępnych modułów mających wspomóc jednostki organizacyjne KAS w weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatkowych.

(akta kontroli str. 248, 358-365)

Od 2018 r., pracownicy Urzędu wykorzystywali dane z JPK\_VAT w prowadzonych czynnościach sprawdzających, kontrolach podatkowych, postępowaniach podatkowych oraz różnych analizach. Weryfikowano zarówno dane z plików JPK\_VAT podatników podlegających właściwości Naczelnika Urzędu, ich zgodność z kwotami deklarowanymi w deklaracjach podatkowych, jak również pliki JPK\_VAT kontrahentów, co miało na celu sprawdzenie prawidłowości rozliczenia transakcji zarówno po stronie dostawcy, jak i nabywcy.

(akta kontroli str. 249)

Dane z modułu STIR (STIR Przepływy) pracownicy Urzędu wykorzystywali do potwierdzania transakcji - m.in. sprawdzano dokonanie płatności, porównywano deklarowane kwoty obrotu z przepływami na rachunkach bankowych, sprawdzano czy podmiot posiadał na rachunku bankowym środki pieniężne dla ewentualnego zabezpieczenia należności budżetu państwa.

WRO-System i dane z plików JPK\_VAT wykorzystywane były również przez pracowników innych komórek Urzędu np. w zakresie poszukiwania majątku<sup>89</sup>, prowadzenia egzekucji<sup>90</sup>, pozyskania materiału dowodowego w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych<sup>91</sup>.

(akta kontroli str. 248-249, 362-371)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że monitorowanie wykorzystania wdrożonych przez MF rozwiązań mających wpłynąć na poprawę skuteczności lub efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych odbywało się na bieżąco

<sup>84</sup> Na przykład pismo z 28 sierpnia 2018 r., znak: 2401-IEE2.711.496.2018.1.

<sup>85</sup> Przykładowe pismo otrzymane przez Urząd 4 września 2019 r., znak: 2401-IEZ.033.59.2019.1. dot. instrukcji obsługi zakładki Kartoteka w module STIR w aplikacji WRO-SYSTEM.

<sup>86</sup> W piśmie z 17 marca 2017 r., znak: 2401-ICK.4022.37.2017.2, IAS Katowice poinformował podległe urzędy o trwających pracach nad stworzeniem i wdrożeniem kilku systemów/aplikacji bazodanowych. Za pismem z 20 czerwca 2017 r., znak: 2401-ICK.4022.153.2017.2 IAS Katowice przesłała wzór wniosku o dostęp do narzędzia Lunetka w ilościach limitowanych.

<sup>87</sup> Aktualnie na program WRO-System składają się następujące moduły i funkcjonalności: ANALIZER (Wyszukiwanie, Podgląd, Weryfikacja złożenia plików, Raporty analityczne, Korekty), WIERZYTELNOŚCI (Wyszukiwanie, Monitoring), ODROCZENIA (Wyszukiwanie, Dodawanie), SKARBIEC (Wyszukiwanie podmiotów krajowych (PL), Wyszukiwanie po numerze NIP), STIR (Kartoteki, Lista rachunków, Egzekutor), TRANSAKCJE (Wyszukiwanie w okresie, Wyszukiwanie za okres), SKORRP (Ocena Rejestracyjna Podmiotu, Raport zbiorczy, Raport dla NIP), OCENA PODATNIKA VAT (Ocena ryzyka podatnika VAT), RAPORTY (Wykaz raportów, Przeszukaj bazę po NIP, Obsługa raportu), BISNODE (Polska, Świat), STIR PRZEPŁYWY (Wyszukiwanie).

<sup>88</sup> Narzędzie umożliwiające podgląd plików JPK\_VAT.

<sup>89</sup> Komórki: „SEW-1” i SEW-2.

<sup>90</sup> Dział Egzekucji Administracyjnej (dalej zwany: „SEE”).

<sup>91</sup> Wieloosobowe Stanowisko Pracy Spraw Karnych Skarbowych (dalej zwany: „SKK”).

w ramach realizacji poszczególnych zadań przez komórki wykorzystujące pliki JPK\_VAT, w tym m.in. akceptacji zwrotów VAT, weryfikacji nieprawidłowości z raportów JPK\_VAT, czy egzekwowania należności podatkowych.

Skuteczność działań Urzędu prowadzonych w oparciu o dane z plików JPK\_VAT potwierdziła poprawa wartości miernika: kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników za pierwsze trzy kwartały 2019 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2018 r. oraz wysoki poziom miernika kontrole pozytywne za trzy pierwsze kwartały 2019 r., co opisano w pkt 2.1. wystąpienia.

(akta kontroli str. 250)

Za trzy pierwsze kwartały 2019 r. w porównaniu do analogicznego okresu w 2018 r., pracownicy Urzędu przeprowadzili więcej o 10 kontroli podatkowych (zakończonych)<sup>92</sup> w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa z wykorzystaniem JPK\_VAT. Kwota ustaleń była wyższa odpowiednio o 2.765,1 tys. zł<sup>93</sup> (o 650,3%).

Według stanu na 30 września 2019 r., pracownicy Urzędu prowadzili dziewięć kontroli podatkowych z wykorzystaniem JPK\_VAT, z przewidywanymi ustaleniami w kwocie 1.291,4 tys. zł.

W I półroczu 2019 r. w porównaniu do I półrocza 2018 r., wzrosła zarówno liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających z wykorzystaniem JPK\_VAT z udziałem podatnika - o 554 (88,9%), jak i kwota dokonanych w ich wyniku ustaleń – o 1.937,3 tys. zł (1.134,3%). W I półroczu 2019 r. w porównaniu z II półroczem 2018 r., liczba takich czynności sprawdzających wzrosła o 383<sup>94</sup> (48,2%), a kwota ustaleń o 1.450,4 tys. zł<sup>95</sup> (220,5%).

Liczba czynności weryfikacyjnych (bez udziału podatnika)<sup>96</sup> przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK\_VAT, w II półroczu 2018 r. w porównaniu z I półroczem 2018 r. wzrosła o 373<sup>97</sup> (286,9%), a w I półroczu 2019 r.<sup>98</sup> w porównaniu z II półroczem 2018 r. zmniejszyła się o 75 (14,9%). Przyczyną spadku liczby czynności weryfikacyjnych była m. in konieczność przeprowadzenia czynności sprawdzających w miejsce czynności weryfikacyjnych, gdy zachodziło prawdopodobieństwo uszczuplenia podatku.

(akta kontroli str. 539, 682-683, 707-708)

W okresie II półrocze 2018 r. – III kwartał 2019 r. pracownicy Urzędu nie zakończyli żadnej kontroli rozliczeń podatkowych z wykorzystaniem STIR. Na dzień 30 września 2019 r., pracownicy Urzędu prowadzili osiem kontroli podatkowych z wykorzystaniem tego narzędzia, przewidując ustalenia w kwocie 1.652,6 tys. zł<sup>99</sup>.

W okresie II półrocze 2018 r. – I półrocze 2019 r., pracownicy Urzędu nie zakończyli żadnych czynności sprawdzających i czynności weryfikacyjnych<sup>100</sup> z wykorzystaniem STIR. 18 z 19 czynności sprawdzających, wszczętych w I półroczu 2019 r.<sup>101</sup>,

<sup>92</sup> W I półroczu 2018 r., Urząd nie przeprowadzał kontroli z wykorzystaniem JPK\_VAT, które byłyby zakończone w danym okresie. W II półroczu 2018 r. przeprowadzono pięć kontroli, w okresie trzech kwartałów 2019 r. – 15.

<sup>93</sup> Ustalenia kontroli podatkowych w II półroczu 2018 r. – 425,2 tys. zł, a w okresie trzech kwartałów 2019 r. – 3.190,3 tys. zł.

<sup>94</sup> W I półroczu 2019 r. przeprowadzono 1.177 czynności sprawdzających, a w II półroczu 2018 r. 794.

<sup>95</sup> W I półroczu 2019 r. kwota ustaleń dokonanych w wyniku czynności sprawdzających wyniosła 2.108,1 tys. zł, a w II półroczu 2018 r. 657,7 tys. zł.

<sup>96</sup> W komórkach organizacyjnych Urzędu, nie prowadzi się ewidencji czynności analitycznych/weryfikacyjnych.

<sup>97</sup> Liczba czynności weryfikacyjnych przeprowadzonych w I półroczu 2018 r. wynosiła 130, a w II półroczu 2018 r. – 503.

<sup>98</sup> Liczba czynności weryfikacyjnych przeprowadzonych w I półroczu 2019 r. wyniosła 428.

<sup>99</sup> Wykorzystano dane z raportu STIR Przepływy.

<sup>100</sup> Bez udziału podatnika.

<sup>101</sup> Czynności sprawdzające wszczęto w związku z pismem IAS z 21 maja 2019 r., znak: 2401-ICK.4022.144.2019.2.

pracownicy Urzędu zakończyli w III kwartale 2019 r. Urząd został poinformowany przez IAS o uruchomieniu w programie WRO-System modułu STIR Przepływy w czerwcu 2019 r.<sup>102</sup>, a dostęp do tego modułu pracownicy Urzędu uzyskali we wrześniu 2019 r.

(akta kontroli str. 540, 683, 708)

Pierwszy JPK na żądanie w Urzędzie pobrano w czerwcu 2019 r., gdyż, jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, wcześniej nie wystąpiło zapotrzebowanie na pobranie takich struktur, a ponadto odpowiedni cykl szkoleń dla pracowników urzędów skarbowych (organizowanych przez MF) rozpoczął się w II i III kwartale 2019 r.

Okoliczności decydujące o korzystaniu z plików JPK na żądanie to:

- okres kontroli – obowiązek przedłożenia plików JPK na żądanie dla małych i średnich przedsiębiorstw (podatników Urzędu) wszedł w życie 1 lipca 2018 r.,
- zakres kontroli – pliki JPK głównie wykorzystywane są w przypadku obszernego materiału do kontroli (kontrola pełna, kontrola CIT),
- przewidywany czas kontroli, który daje możliwość przeanalizowania danych,
- możliwości informatyczne kontrolowanego, umiejętność samodzielnego wygenerowania plików JPK bez konieczności korzystania z zewnętrznych firm informatycznych i ponoszenia dodatkowych kosztów.

W piśmie IAS z 16 listopada 2017 r.<sup>103</sup> Urząd otrzymał Wytyczne dotyczące przeprowadzania kontroli z wykorzystaniem JPK na żądanie, a w piśmie z 26 lutego 2018 r.<sup>104</sup>, IAS zobowiązała Urząd do sporządzania i przysyłania sprawozdań o kontrolach, w których wykorzystano JPK na żądanie<sup>105</sup>, począwszy od I kwartału 2018 r. W okresie I kwartał 2018 r. – II kwartał 2019 r., w Urzędzie nie zakończono kontroli, w których byłyby wykorzystywane dane pobrane w formie JPK na żądanie. W piśmie IAS z 13 września 2019 r., Urząd otrzymał nowy wzór ww. sprawozdania, (obowiązujący od III kwartału 2019 r.<sup>106</sup>), w którym wprowadzono dodatkową informację o łącznej liczbie kontroli i postępowań oraz łącznej liczbie czynności sprawdzających, w których wykorzystano dane w formie JPK. W sprawozdaniu za III kwartał 2019 r., pracownicy Urzędu wykazali dwie zakończone kontrole podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych z wykorzystaniem plików JPK na żądanie<sup>107</sup>, w których łączne ustalenia wyniosły 17.083 zł.

W piśmie IAS z 30 września 2019 r.<sup>108</sup> Urząd otrzymał polecenie przekazywania informacji w zakresie:

- liczby wezwań kierowanych do podatników na podstawie art. 193a ustawy – Ordynacja podatkowa, z wyszczególnieniem trybu działań, w którym wystosowano wezwanie, w tym liczby wezwań pozostawionych bez odpowiedzi,
- liczby czynności sprawdzających, kontroli podatkowych i postępowań podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe z wykorzystaniem JPK na żądanie,

narastająco w okresach kwartalnych do 10 dnia miesiąca następnego po zakończeniu kwartału (pierwsza informacja do 10 października 2019 r. za okres trzech pierwszych kwartałów 2019 r.).

Z przesłanych przez Urząd informacji<sup>109</sup> za III kwartał 2019 r. wynikało, że:

<sup>102</sup> Pismo z 17 czerwca 2019 r., znak: 2401-ICK.041.21.2019.59.

<sup>103</sup> W piśmie IAS Katowice znak: 2401-ICK.4022.379.2017.2 (dokument „Zasady kontroli z wykorzystaniem Jednolitego Pliku Kontrolnego”).

<sup>104</sup> Pismo znak: 2401-ICK.0320.10.2018.2.

<sup>105</sup> Struktury na żądanie obejmują w szczególności: księgi rachunkowe – JPK\_KR, wyciągi bankowe – JPK\_WB, magazyn – JPK\_MAG, faktury VAT – JPK\_FA, podatkową księgę przychodów i rozchodów JPK – PKPIR, ewidencję przychodów (ryczałt) - JPK\_EWP.

<sup>106</sup> Znak pisma: 2401-ICK.4022.90.2019.77.

<sup>107</sup> Z pobraniem struktur JPK\_KR.

<sup>108</sup> Znak pisma: 2401-ICK.4022.391.2019.1.

- skierowano do podatników 16 wezwań<sup>110</sup> w ramach kontroli podatkowych, z czego osiem<sup>111</sup> pozostało bez odpowiedzi,
- wykorzystano pliki JPK na żądanie w pięciu kontrolach podatkowych, z czego dwie kontrole zakończono a trzy były w toku.

(akta kontroli str. 250, 596-616)

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, do poprawy skuteczności i efektywności działań podejmowanych w zakresie weryfikowania prawidłowości rozliczeń, przyczyniły się również nowe rozwiązania informatyczne, tj.:

- a) dostęp do danych wszystkich podatników, także spoza właściwości miejscowej organu, w ramach modułów WRO-System:
  - moduł Transakcje, który wskazywał, które podmioty wykazały faktury od danego podatnika oraz czy zostały wystawione faktury dla danego podatnika;
  - moduł Skarbiec - informacja o podatniku z kilku baz danych;
  - moduł Analizer - umożliwiający przegląd rejestrów zakupu i sprzedaży podatników i ich kontrahentów,
 co pozwalało w szybki sposób ustalić łańcuch dostaw oraz transakcje, które nie zostały rozliczone.
- b) cykliczne przesyłanie przez MF raportów z JPK\_VAT, do których przeprowadzane były czynności sprawdzające, kontrole podatkowe,
- c) elektroniczny dostęp do innych baz np.: KRS<sup>112</sup>, CEIDG<sup>113</sup>, bazy PESEL, KW<sup>114</sup>, KRK<sup>115</sup>, Centralnego Rejestru Operacyjnego CEPiK<sup>116</sup>.

(akta kontroli str. 250-251)

Naczelnik wyjaśniła również, że wpływ na zwiększenie efektywności weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatkowych miały również zmiany organizacyjne wprowadzone przez Dyrektora IAS 1 listopada 2018 r.<sup>117</sup>, polegające na utworzeniu na bazie dotychczasowych trzech komórek czynności sprawdzających - dwóch komórek, co wprowadziło wyraźny podział zadań według kryterium podatkowego, tj. na podatki pośrednie (SKA-1) i podatki bezpośrednie (SKA-2). Podział ten korzystnie wpłynął na efektywność pracy poszczególnych komórek.

(akta kontroli str. 24-51, 250-251)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w objętym kontrolą obszarze.

<sup>109</sup> Pismo z 10 października 2019 r., znak pisma: 2416-SKP.0321.8.2019.228575/2019.

<sup>110</sup> W tym: cztery wezwania dotyczyły plików JPK\_FA (faktura), jedno wezwanie dotyczyło plików JPK\_MAG (magazyn), sześć wezwań – plików JPK\_KR (księgi rachunkowe), cztery wezwania – plików JPK\_WB (wyciąg bankowy) i jedno wezwanie – plików JPK\_PKPIR (księga przychodów i rozchodów).

<sup>111</sup> W tym: trzy dotyczące plików JPK\_FA (faktura), jedno dotyczące plików JPK\_MAG (magazyn), dwa – plików JPK\_KR (księgi rachunkowe) i dwa – plików JPK\_WB (wyciąg bankowy).

<sup>112</sup> Krajowy Rejestr Sądowy.

<sup>113</sup> Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

<sup>114</sup> Księgi Wieczyste.

<sup>115</sup> Krajowy Rejestr Karny.

<sup>116</sup> Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

<sup>117</sup> Zarządzenie Dyrektora IAS Nr 139/2018 z 29 października 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Pierwszego Urzędu Skarbowego w Katowicach.

### 3. Skuteczność i efektywność egzekwowania należności budżetowych

Opis stanu faktycznego

3.1. W planach działalności Urzędu na 2018 r. i 2019 r., w celu wzrostu skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych<sup>118</sup>, określono jako jego miernik - realizację należności publicznoprawnych<sup>119</sup>, narastająco:

- w 2018 r. wartość planowana na koniec poszczególnych kwartałów w kwocie nie mniejszej niż: 167.701 tys. zł, 330.461 tys. zł, 494.605 tys. zł i 659.106 tys. zł,
- w 2019 r. wartość planowana na koniec poszczególnych kwartałów w kwocie nie mniejszej niż: 247.773 tys. zł, 424.684 tys. zł, 622.199 tys. zł<sup>120</sup> i 712.681 tys. zł.

W celu zwiększenia efektywności egzekucji należności podatkowych, określono jako miernik stopnia realizacji tego celu – efektywność egzekucji<sup>121</sup> w wysokości:

- w 2018 r. wartość planowana na koniec poszczególnych kwartałów nie mniejsza niż: 10,00%, 19,50%, 28,41% i 37,88%,
- w 2019 r. wartość planowana na koniec poszczególnych kwartałów większa niż: 10,5%, 20,2%, 29,9% i 39,6%.

(akta kontroli str. 87-94, 96, 196-197, 372-375)

Ponadto, w 2019 r. w ramach realizacji celu: zwiększenie efektywności egzekucji, określono dwa dodatkowe mierniki stopnia jego realizacji, tj.:

- a) udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych<sup>122</sup> - wartości planowane na koniec poszczególnych kwartałów większe niż: 72,0%, 73,0%, 74,0% i 75,0%,
- b) sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych<sup>123</sup> - wartości planowane na koniec poszczególnych kwartałów mniejsze niż: 10,0%, 8,0%, 7,0% i 6,0%.

(akta kontroli str. 87-94, 128-129, 372-375)

Poza ww. miernikami, wynikającymi z kierunków działania i rozwoju KAS na 2018 r. i 2019 r., w Urzędzie realizowano na zlecenie DIAS, począwszy od I kwartału

<sup>118</sup> W ramach kierunku: pobór i egzekucja należności podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa.

<sup>119</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych - wartość/liczba; dane składowe - licznik: kwota zrealizowanych kwot wpływów w okresie sprawozdawczym x 100, mianownik: kwota dochodów (wpłaty - zwroty) do realizacji dla danego województwa. Przy wyliczaniu tego miernika brane były pod uwagę podatki: CIT, PIT (bez kwot udziałów jednostek samorządu terytorialnego), VAT, akcyza, od instytucji finansowych, od gier, od wydobycia niektórych kopalin oraz cło..

<sup>120</sup> W Planie działalności Urzędu zatwierdzonego w styczniu 2019 r. wartość tego miernika na III kwartał była niższa o 17.428 tys. i wynosiła  $\geq$  604.771 tys. zł.

<sup>121</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych - procent (%); dane składowe – licznik: kwota wyegzekwowana x 100, mianownik: kwota objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia..

<sup>122</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych – procent (%), dane składowe – licznik: liczba podatkowych tytułów wykonawczych, które zostały zakończone zapłatą x 100; mianownik: liczba zakończonych w okresie sprawozdawczym podatkowych tytułów wykonawczych..

<sup>123</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych – procent (%), dane składowe – licznik: liczba podatkowych tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji), dla których istniała w okresie sprawozdawczym możliwość wszczęcia egzekucji, a tego nie zrobiono lub zrobiono po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu x 100; mianownik: liczba podatkowych tytułów wykonawczych czynnych ogółem..

2019 r., następujące mierniki skuteczności ME, których planowane wartości na koniec każdego kwartału wynosiły:

- miernik efektywności miękkiej<sup>124</sup> nie mniejszy niż 50%,
- miernik efektywności całkowitej ME nie mniejszy niż 60%<sup>125</sup>,
- miernik efektywności zastosowanego środka ME większy niż 1 tys. zł<sup>126</sup>.

W okresie dwóch pierwszych kwartałów 2019 r., w Urzędzie osiągnięto wymagane wartości wszystkich mierników skuteczności ME<sup>127</sup>.

(akta kontroli str. 738-745)

W 2018 r. w Urzędzie osiągnięto obie planowane wartości mierników stopnia realizacji celów. Osiągnięta wartość miernika - realizacja należności publicznoprawnych wyniosła na koniec 2018 r. 762 962 tys. zł (115,8% planu), a miernika - efektywność egzekucji 38,03% (plan 37,88%).

(akta kontroli str. 549-552, 555-556, 559-595, 618-625)

Po trzech kwartałach 2019 r., US w pełni uzyskał planowane wartości trzech z czterech mierników stopnia realizacji celów (75,0%), tj.:

- udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych, osiągając na koniec III kwartału 2019 r. wartość 75,0% (plan powyżej 74,0%),
- sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych, osiągając na koniec III kwartału 2019 r. 0,3% (plan poniżej 7,0%),
- efektywność egzekucji, osiągając na koniec III kwartału 2019 r. 29,99% (plan powyżej 29,9%).

(akta kontroli str. 542, 552-554, 557-558, 689-691)

Planowany poziom miernika realizacja należności publicznoprawnych nie został osiągnięty - Urząd osiągnął na koniec poszczególnych kwartałów wartości: 199.932 tys. zł (80,7% planu), 395.030 tys. zł (93% planu) i 542.725 tys. zł (87,2%), co zagrażało osiągnięciu planowanej wartości miernika na koniec 2019 r.

(akta kontroli str. 542, 552-554, 557-558, 689-691)

Odnosnie przyczyn braku osiągnięcia przez Urząd planowanej wartości miernika – realizacja należności publicznoprawnych, Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że plan działalności Urzędu na 2019 r. był ustalany w oparciu o wykonanie wpływów za 2018 r., w którym na wysoki poziom wykonania dochodów istotny wpływ miały dochody podmiotów przekazanych do Pierwszego Śląskiego Urzędu Skarbowego w Sosnowcu<sup>128</sup> (podmiotów wchodzących w skład grup kapitałowych<sup>129</sup> oraz podatnika Miasto Katowice), a także wzrost w 2019 r. w porównaniu do 2018r., kwoty zwrotów podatku VAT<sup>130</sup>. Ponadto wskazała na jednorazową wpłatę w wysokości 48.899 tys. zł dokonaną w styczniu 2018 r. tytułem podatku VAT za październik 2013 r. - w przypadku pomniejszenia planu o tę kwotę, ww. miernik zarówno na koniec I jak i II kwartału 2019 r. byłby wykonany. Wyjaśniła również,

<sup>124</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych - (%) procent; dane składowe - licznik: kwota wpłacona w terminie ME x 100; mianownik: kwota zaległości wobec której zastosowano ME.

<sup>125</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych - (%) procent; dane składowe - licznik: kwota wpłacona w terminie ME + kwota wpłacona po terminie ME ale do doręczenia upomnienia x 100; mianownik: kwota zaległości wobec której zastosowano ME.

<sup>126</sup> Konstrukcja miernika: rodzaj danych - (zł); dane składowe - licznik: kwota wpłacona w terminie ME; mianownik: ilość zastosowanych środków ME.

<sup>127</sup> Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 24 października 2019 r., nie uzyskano informacji odnośnie osiągniętych mierników ME za III kwartał 2019 r.

<sup>128</sup> Zwany dalej: „PSUS”.

<sup>129</sup> Podmioty te za okres I-III kwartał 2018 r. zrealizowały wpływy w wysokości 3.504,5 tys. zł.

<sup>130</sup> Zwroty podatku VAT za okres I-III kwartał 2018 r. wyniosły 83.180 tys. zł, a za okres I-III kwartał 2019 r. 118.506 tys. zł.

że po analizie wykonania miernika: realizacja należności publicznoprawnych za I kwartał 2019 r., zwróciła się do Dyrektora IAS w piśmie z 26 kwietnia 2019 r.<sup>131</sup> o skorygowanie/zmniejszenie kwoty planowanych dochodów podatkowych określonych do realizacji przez Urząd w bieżącym roku. Wniosek do chwili obecnej nie został uwzględniony.

W związku z zaobserwowanym brakiem wykonania planowanej wartości dodatkowych wpływów budżetowych, już w I kwartale 2019 r. w Urzędzie podjęto następujące działania zaradcze:

- zintensyfikowano działania związane z bezzwłocznym wystawianiem upomnień<sup>132</sup>, tytułów wykonawczych<sup>133</sup> oraz zawiadomień o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze Należności Publicznoprawnych<sup>134</sup> (w okresie od czerwca do grudnia 2018 r., Urząd wystawił 723 zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w RNP, a w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 4 października 2019 r. - 2.396),
- zintensyfikowano działania, których wynikiem była większa liczba wystawionych wniosków karno-skarbowych w podatku VAT oraz PIT-4 (do 30 września 2019 r. skierowano 306 takich wniosków, natomiast w całym 2018 r. 250 wniosków).

(akta kontroli str. 447-448, 699)

O przyczynach nieuzyskania zakładanego poziomu miernika realizacji należności publicznoprawnych, Naczelnik Urzędu, w związku z poleceniem organu nadzoru, informował IAS w pismach z 5 marca i 8 kwietnia 2019 r. W związku z osiągnięciem zaplanowanego poziomu miernika na poziomie województwa (wartość zrealizowana 20.363,5 tys. zł, przy zaplanowanej nie mniejszej niż 19.717,1 tys. zł), IAS nie poleciła Urzędowi wskazania przyczyn niewykonania miernika za okres I-III kwartał 2019 r.

(akta kontroli str. 383, 386, 657, 698-699)

Odnosnie przyczyn nieosiągnięcia planowanej wartości miernika - efektywność egzekucji w II kwartale 2019 r., Naczelnik Urzędu wyjaśniła, iż IAS ustaliła planowaną wartość tego miernika na 2019 r., na podstawie jego wykonania w 2018 r., w którym Urząd uzyskał w wyniku egzekucji wysokie kwoty należności podatkowych od dwóch podmiotów, aktualnie podlegających właściwości Naczelnika PSUS. Wskazała również na obciążenie pracowników Urzędu dodatkowymi zadaniami związanymi z realizacją tytułów wykonawczych dotyczących należności z wyroków obejmujących przepadek i konfiskatę mienia od lipca 2018 r. (tut. organ stał się właściwym do realizacji wszystkich tytułów wykonawczych w sprawach, w których wyrok został wydany przez Sąd Okręgowy w Katowicach, niezależnie od miejsca zamieszkania zobowiązanego<sup>135</sup>).

Wśród podjętych działań zaradczych mających na celu osiągnięcie w 2019 r. miernika efektywności egzekucji, Naczelnik Urzędu wskazała na wdrożenie dodatkowych analiz tytułów wykonawczych obejmujących wysokie kwoty zaległości

<sup>131</sup> Znak: 2416-SER.7010.93967.2019.

<sup>132</sup> W 2017 r. wystawiono 10.659 upomnień, w 2018 r. 12.846 upomnień, a w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 4 października 2019 r. wystawiono 12.493 upomnień.

<sup>133</sup> W 2017 r. wystawiono 4.363 tytuły wykonawcze, w 2018 r. 6.233 tytuły wykonawcze, a w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 4 października 2019 r. wystawiono 5.469 tytułów wykonawczych.

<sup>134</sup> Zwany dalej: „RNP”. Wprowadzony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 czerwca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1124) miał wpłynąć na terminowe wywiązywanie się podatników z regulowania należności, a tym samym uniknięcie ujawnienia danych w RNP.

<sup>135</sup> W piśmie z 12 lipca 2018 r., znak: 2401-IEE1.711.721.2018.2.MP/116106, IAS przekazała naczelnikom urzędów skarbowych województwa śląskiego pismo MF (Departament Poboru Podatków) z 7 maja 2018 r., znak: DPP9.861.1.2018.RM, w którym stwierdzono, że właściwym organem egzekucyjnym do wykonania orzeczenia przepadku lub nawiązki na rzecz Skarbu Państwa jest naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na siedzibę sądu pierwszej instancji właściwego do rozpoznania sprawy.

podatkowych umożliwiające jak najszybsze wyegzekwowanie dochodzonych zaległości, bądź zakończenie prowadzonych postępowań poprzez ich umorzenie w przypadku stwierdzenia bezskuteczności egzekucji.

(akta kontroli str. 448, 692-694)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła również, że przynajmniej raz w miesiącu w Urzędzie analizowano poziom realizacji celów w zakresie egzekwowania należności podatkowych, co pozwalało na wdrożenie działań umożliwiających ich osiągnięcie w następnym okresie. W wyniku tych analiz, identyfikowano sprawy do zakończenia ze względu na bezskuteczność prowadzonej egzekucji, a także podejmowano działania skutkujące pozyskaniem dodatkowych informacji o majątku zobowiązanych.

(akta kontroli str. 656)

Monitorowanie skuteczności i efektywności egzekwowania należności podatkowych w kontrolowanym okresie odbywało się w ramach informacji nt. stopnia realizacji celów Urzędu, przedkładanej Naczelnikowi Urzędu przesyłanych do IAS miesięcznie lub miesięcznie i kwartalnie zgodnie z poleceniami zawartymi w pismach tego organu<sup>136</sup>. Ponadto monitoring prowadzono kwartalnie w ramach analizy wykonania planów pracy poszczególnych komórek organizacyjnych<sup>137</sup>.

(akta kontroli str. 373-374)

Urząd nie powiadamiał IAS o przyczynach nieosiągnięcia miernika efektywności egzekucji w II kwartale 2019 r., gdyż jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu: *Informacje takie przekazywane są do IAS jedynie na żądanie organu nadzoru.*

(akta kontroli str. 383, 386, 657, 698-699)

Urząd nie zwracał się do DIAS z wnioskiem o skorygowanie/zmniejszenie wartości miernika efektywności egzekucji na 2019 r. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że poziom tego miernika zakładany na I kwartał 2019 r. został zrealizowany, natomiast brak jego wykonania na koniec II kwartału nie musiał oznaczać, że wartość miernika na 31 grudnia 2019 r. nie zostanie wykonana w sytuacji naliczania miernika narastająco i przewidywanych wpływów tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str.702)

Wpływy podatkowe<sup>138</sup> w okresie trzech pierwszych kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego<sup>139</sup> zmniejszyły się o 8.712,8 tys. zł (1,3%), a w 2018 r. wynosiły 918.123,2 tys. zł. Dla porównania, wpływy podatkowe w latach 2015-2017 wynosiły: 594.689,1 tys. zł, 724.633,1 tys. zł, 705.474,0 tys. zł.

Stan należności pozostałych do zapłaty, na koniec okresu, w trzech pierwszych kwartałach 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego<sup>140</sup> wzrósł o 278.209,3 tys. zł (34%), a na koniec 2018 r. wynosił 812.308,1 tys. zł. Dla porównania, w latach 2015-2017 należności te wzrastały z roku na rok, tj. z 423.072,5 tys. zł w 2015 r. do 717.746,5 tys. zł w 2017 r.<sup>141</sup>

<sup>136</sup> Odnośnie wartości miernika – realizacja należności publicznoprawnych, z uwagi na fakt, że dane dotyczące jego realizacji dostępne były w Hurtowniach danych WHATAX i SPR, IAS nie nałożyła na US obowiązku cyklicznego raportowania w ww. zakresie, uzyskując dane z automatycznych pobrań z tych źródeł.

<sup>137</sup> Działu Rachunkowości (SER) odnośnie miernika – realizacja należności publicznoprawnych oraz Działu Egzekucji Administracyjnej (SEE) odnośnie pozostałych mierników.

<sup>138</sup> Wpływy z PIT i CIT łącznie z udziałami jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>139</sup> Wpływy podatkowe za okres I-III kwartał 2019 r. wynosiły 671.434,2 tys. zł, a za I-III kwartał 2018 r. 680.147 tys. zł.

<sup>140</sup> Stan należności pozostałych do zapłaty na koniec III kwartału 2018 r. wynosił 817.530,9 tys. zł, a na koniec III kwartału 2019 r. 1.095.740,2 tys. zł.

<sup>141</sup> Stan należności pozostałych do zapłaty na koniec 2016 r. wynosił 612.256,2 tys. zł.

Skuteczność poboru podatków<sup>142</sup> w okresie trzech pierwszych kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego pogorszyła się - z 87,2% do 70,3%, a w 2018 r. wynosiła 90,7%. Dla porównania, w latach 2015 r.-2017 skuteczność poboru podatków wynosiła 81,1%, 79,3%, 87,0%.

(akta kontroli str. 541)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że na pogorszenie się skuteczności poboru podatków w okresie trzech pierwszych kwartałów 2019 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, miało wpływ przekazanie podmiotów do PSUS, co opisano we wcześniejszej części wystąpienia w pkt 3.1., a także:

- wzrost kwoty zwrotów VAT za trzy kwartały 2019 r. w porównaniu do trzech kwartałów 2018 r.<sup>143</sup>,
- wzrost należności pozostałych do zapłaty, wskutek otrzymania decyzji wystawionych przez Naczelnika Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego, określających podatek VAT do zapłaty w łącznej kwocie 287.944 tys. zł dla podmiotu, wobec którego Urząd umorzył wcześniej postępowanie egzekucyjne z uwagi na bezskuteczność egzekucji<sup>144</sup>.

(akta kontroli str. 634-636)

W 2018 r. kwota wyegzekwowanych przez Urząd zaległości podatkowych<sup>145</sup> wyniosła 23.353,7 tys. zł. W porównaniu do 2015 r.<sup>146</sup>, była wyższa o 10.247,7 tys. zł (o 78,2%), a w 2016 r. wynosiła 15.171,5 tys. zł, w 2017 r. 14.757,4 tys. zł. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że przyczyną spadku w 2017 r. było m. in. otrzymywanie do realizacji znikomych ilości tzw. ściąganych tytułów wykonawczych, których realizacja następowała w drodze „miękkiej egzekucji”<sup>147</sup>.

(akta kontroli str. 542, 636-637)

W okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r., kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych była niższa o 1.046,9 tys. zł <sup>148</sup>(5,7%), co według Naczelnika Urzędu wynikało z wyegzekwowania w I półroczu 2018 r. zaległości od podmiotów, które w 2019 r. przeszły pod właściwość PSUS, co opisano we wcześniejszej części wystąpienia (pkt 3.1.).

(akta kontroli str. 542, 698)

Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty objętej tytułami wykonawczymi w okresie trzech pierwszych kwartałów 2019 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2018 r., wzrosła z 28,6% do 30,0%, a na koniec 2018 r. wynosiła 38,0%. Dla porównania, w latach 2015-2017 relacja ta wynosiła 32,7%, 25,5% i 26,7%.

(akta kontroli str. 542, 637)

---

<sup>142</sup> Relacja zrealizowanych wpływów podatkowych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu.

<sup>143</sup> Kwota zwrotów z tytułu podatku VAT, na dzień 30 września 2018 r. wyniosła 83.180 tys. zł, natomiast na dzień 30 września 2019 r. wyniosła 118.506 tys. zł - wzrost o 42,5%.

<sup>144</sup> W wyniku decyzji wydanej przez Naczelnika Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach z 20 grudnia 2018 r., znak: UKS24W2P3.421.7.2015, określającej kwotę podatku do zapłaty w wysokości 273,3 tys. zł oraz decyzji z 11 lipca 2019 r., znak: UKS24W2P3.421.8.2015 określającej kwotę podatku do zapłaty w wysokości 14.627,6 tys. zł.

<sup>145</sup> Z tytułów stanowiących dochody budżetu państwa.

<sup>146</sup> Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych w 2015 r. wynosiła 13.106,0 tys. zł.

<sup>147</sup> W ramach „miękkiej egzekucji” wierzyciel podejmuje działania informacyjne względem dłużnika, co ma celu zmobilizowanie go do wykonania obowiązku w sposób dobrowolny, bez konieczności wszczęcia i prowadzenia uciążliwej, a także kosztowej dla tego dłużnika egzekucji administracyjnej.

<sup>148</sup> Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych za okres I-III kwartał 2018 wynosiła 18.251,2 tys. zł, a za I-III kwartał 2019 r. 17.204,3 tys. zł.

Efektywność egzekucji zaległości podatkowych<sup>149</sup> w okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2018 r., utrzymywała się na podobnym poziomie, tj. 1.012 tys. zł/pracownika i 1.014 tys. zł/pracownika, a w 2018 r. wynosiła 1.297,4 tys. zł/pracownika egzekucji. Dla porównania, w 2016 r. w odniesieniu do 2015 r., efektywność egzekucji wzrosła o 70,4 tys. zł (9,7%), a w 2017 r. w odniesieniu do 2016 r. zmniejszyła się o 21,8 tys. zł (2,7%).

(akta kontroli str. 542, 636)

3.6. Urząd otrzymywał z IAS/DIAS przekazywane przez MF zalecenia/wytyczne dotyczące wykorzystania danych z JPK\_VAT i STIR oraz monitorowania i sprawozdawania efektów ich wykorzystania, w tym m. in.:

- obligujące do przeprowadzenia monitoringu wymagalnych wierzytelności publicznoprawnych na potrzeby wzmocnienia procesu przymusowego dochodzenia zaległości, przy wykorzystaniu danych pochodzących z repozytorium JPK\_VAT za okres marzec-czerwiec 2018 r.<sup>150</sup>,
- informujące o zaktualizowaniu 5 i 12 marca 2019 r. danych funkcjonalności EGZEKUTOR w ramach modułu STIR<sup>151</sup><sup>152</sup>,
- dotyczące wykorzystania zakładki Kartoteka w module STIR<sup>153</sup><sup>154</sup>,
- dotyczące przekazywania w terminie do 4 dnia miesiąca następującego po zakończeniu każdego kwartału informacji o wykorzystaniu danych STIR w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych<sup>155</sup>,
- dotyczące przekazywania informacji o efektywności wykorzystania narzędzi wspierających zadania związane z egzekucją administracyjną (funkcjonowanie modułu STIR w aplikacji WRO-SYSTEM oraz uruchomienie znacznika w EGAPOLTAX<sup>156</sup>)<sup>157</sup>.

(akta kontroli str. 372-436)

Pracownicy Urzędu posiadali dostęp do danych z JPK\_VAT i STIR za pośrednictwem nw. narzędzi udostępnionych przez MF:

a) JPK\_VAT:

- dostęp w aplikacji WRO-System do modułu Wierzytelności pozwalającego określić dla zadanego numeru NIP zobowiązanego listę jego kontrahentów (odbiorców faktur) - od czerwca 2017 r.,
- pliki wynikowe przesyłane przez IAS we Wrocławiu obejmujące kontrahentów zobowiązanych będących we właściwości Urzędu i posiadających zaległości podatkowe w kwocie przekraczającej 100 tys. zł (od marca 2017 r. do maja 2018),

b) STIR:

- arkusze Excel zawierające rachunki bankowe zobowiązanych w powiązaniu

<sup>149</sup> Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do liczby pracowników komórki egzekucyjnej otrzymujących wynagrodzenie prowizyjne.

<sup>150</sup> Pismo DIAS Katowice z 30 sierpnia 2018 r., znak: 2401-IEE1.711.878.2018.2/BKZ/140497.

<sup>151</sup> Dane zawarte w module identyfikują podmioty, które posiadają zaległości powyżej zadanego poziomu, objęte czynnymi tytułami wykonawczymi oraz zawierają informacje o saldach na kontach STIR celem zajęcia rachunku bankowego przez organy egzekucji administracyjnej.

<sup>152</sup> Pismo IAS z 7 marca 2019 r., znak: 2401-IEE1.711.242.2019.2/MS/053765. oraz pismo IAS z 18 marca 2019 r., znak: 2401-IEE1.711.272.2019.2019.2/MS/061813.

<sup>153</sup> Udostępnione narzędzie pozwalało na wyszukiwanie rachunków bankowych po NIP lub PESEL podmiotu pozostającego w zainteresowaniu organów KAS.

<sup>154</sup> Pismo IAS z 15 marca 2019 r., znak: 2401-IEE1.711.260.2019.1/MS/060865.

<sup>155</sup> Pismo IAS z 21 marca 2019 r., znak: 2401-IEE1.0321.4.2019.2/MS/065840.

<sup>156</sup> W module STIR udostępniane są dane z kartotek bankowych przekazywanych w ramach STIR oraz zakładka Egzekutor zawierająca dane podmiotów gospodarczych, które posiadają zaległości podatkowe powyżej zadanego poziomu, objęte czynnymi tytułami wykonawczymi oraz informacje o saldach na rachunkach bankowych przekazywanych w ramach STIR.

<sup>157</sup> Pismo IAS Katowice z 15 maja 2019 r., znak: 2401-IEE1.711.560.2019.2/MS/104898

z zaległościami, przekazywane przez MF za pośrednictwem IAS od września 2018 r.<sup>158</sup>,

- dostęp do modułu EGZEKUTOR (raport W.6) w systemie WRO- System - od grudnia 2018 r., tj. dostęp do danych identyfikacyjnych podmiotów posiadających zaległości podatkowe, salda zadłużenia według Hurtowni Danych Whtax, numeru i salda rachunku.

(akta kontroli str. 376,417, 708-709)

Pracownicy Urzędu wykorzystywali dane z JPK\_VAT oraz STIR w procesie zabezpieczania należności pieniężnych, a także poszukiwania majątku zobowiązanych po umorzeniu postępowania egzekucyjnego bądź w przypadku nieprzystąpienia do egzekucji przez organ egzekucyjny.

Ponadto, w okresie od kwietnia 2017 do maja 2018 referat SEW-2 Urzędu wykorzystywał dane pochodzące z plików JPK\_VAT do monitorowania wymagalnych wierzytelności publicznoprawnych na potrzeby wzmocnienia procesu przymusowego dochodzenia zaległości w trybie egzekucji administracyjnej.

(akta kontroli str. 377)

Wykorzystanie oraz efekty wdrożenia rozwiązań mających m.in. wpłynąć na poprawę skuteczności lub efektywności egzekwowania należności podatkowych były objęte nadzorem Naczelnika Urzędu w ramach monitoringu prowadzonego przez IAS. Naczelnik Urzędu comiesięcznie przekazywał do IAS sprawozdania z ilości dokonanych zajęć wierzytelności oraz uzyskanych w ich wyniku kwot<sup>159</sup>, a w cyklu kwartalnym (narastająco) sprawozdania dotyczące wykorzystania informacji o saldach na rachunkach z danych STIR.

W Urzędzie nie monitorowano efektów zajmowania rachunków bankowych do rozliczania VAT w systemie podzielonej płatności, gdyż:

- dokonywane zajęcia obejmowały wszystkie rachunki posiadane przez zobowiązanego w danym banku,
- bank odpowiadając na dokonane zajęcie nie informował, że zajęty rachunek służył do rozliczania VAT w systemie podzielonej płatności,
- opis przelewu na rachunek wskazany na zawiadomieniu o zajęciu nie wskazywał, że pochodził z rachunku do rozliczania VAT w systemie podzielonej płatności.

(akta kontroli str. 377-378)

W wyniku wzrastającego zakresu wykorzystania przez Urząd nowych narzędzi/zasobów, zwiększały się efekty wynikające z ich zastosowania, np. w okresie styczeń-sierpień 2019 r. w porównaniu do okresu styczeń-sierpień 2018 r. wzrosła zarówno liczba dokonanych zajęć wierzytelności na podstawie danych JPK\_VAT – o 5,2%<sup>160</sup>, liczba skutecznych zajęć – o 84%<sup>161</sup>, jak i kwota uzyskana z zajęć wierzytelności o 817,9 tys. zł (127,8%)<sup>162</sup>.

(akta kontroli str. 377-378, 418-427)

Naczelnik US informowała DIAS o zidentyfikowanych barierach efektywnego wykorzystania nowych narzędzi, dotyczących rzetelności informacji zawartych w module STIR. Informacje te nie zawsze odzwierciedlały stan faktyczny w zakresie środków posiadanych przez podmiot na rachunku bankowym (STIR), gdyż

<sup>158</sup> Pismo IAS z 17 września 2018 r., znak: 2401-IEE1.711.940.2018.3/MS/151271.

<sup>159</sup> Zajęcia wierzytelności dokonanych na podstawie danych JPK\_VAT z modułu Wierzytelności we WRO-System (cykl raportowania miesięczny - narastająco).

<sup>160</sup> Wzrost z 518 do 545 zajęć.

<sup>161</sup> Wzrost z 81 do 149 zajęć.

<sup>162</sup> Wzrost z 639,9 tys. zł do 1.457,8 tys. zł.

ujawniono przypadki gdzie wskazane saldo na rachunku stanowiło kwotę dochodzoną przez bank.

(akta kontroli str. 378-379, 428-436)

W wyniku wykorzystania JPK\_VAT<sup>163</sup>, pracownicy Urzędu wszczęli w I półroczu 2019 r. w porównaniu z I półroczem 2018 r. o siedem postępowań egzekucyjnych więcej (1,8%)<sup>164</sup>, egzekwując kwotę podatków stanowiących dochody budżetu państwa wyższą o 627,4 tys. zł (103,6%)<sup>165</sup>. W III kwartale 2019 r. pracownicy Urzędu wszczęli 211 takich postępowań, egzekwując kwotę 417,9 tys. zł.

Przy wykorzystaniu STIR, pracownicy Urzędu wszczęli w II półroczu 2018 r. 31 postępowań egzekucyjnych i wyegzekwował podatki w kwocie 180,3 tys. zł, w I półroczu 2019 r. 109 postępowań (263,6 tys. zł), a w III kwartale 2019 r. 36 postępowań (38,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 548)

Zdaniem Naczelnika Urzędu, do poprawy skuteczności lub efektywności egzekwowania należności podatkowych przyczyniły się m. in. nw. rozwiązania informatyczne i organizacyjne:

- umożliwienie dokonywania zapytań o istniejące rachunki bankowe zobowiązanych w aplikacji Ognivo, na podstawie umowy zawartej przez Urząd 3 grudnia 2013 r. z Krajową Izbą Rozliczeniową S.A. w Warszawie<sup>166</sup>,
- uruchomienie Rejestru Należności Publicznoprawnych, wskutek czego, począwszy od sierpnia 2018 komórka SEW-2 kieruje zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w ww. rejestrze oraz sporządza wnioski karne-skarbowe kierowane do komórki spraw karnych wobec podatników/płatników, którzy nie dokonali wpłaty podatku w ustawowym terminie płatności.

(akta kontroli str. 379)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w objętym kontrolą obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

## 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

<sup>163</sup> Wykorzystywano również dane z raportów Ministerstwa Finansów/IAS opracowanych na podstawie danych JPK\_VAT, STIR.

<sup>164</sup> W I półroczu 2018 r. Urząd wszczął 389 postępowań, a w I półroczu 2019 r. 396 postępowań.

<sup>165</sup> W I półroczu 2018 r., przy wykorzystaniu JPK\_VAT, Urząd wszczął 389 postępowań egzekucyjnych na kwotę 605,7 tys. zł, a w I półroczu 2019 r. 396 postępowań na kwotę 1.233,1 tys. zł.

<sup>166</sup> Umowa udostępnienia i korzystania z Ognivo (dla Instytucji i Administracyjnych organów egzekucyjnych) z 3 grudnia 2013 r.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 5 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach

Kontroler  
Izabela Pilarek  
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....