



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.024.01.2019

Mariusz Pawłowski  
Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie  
Aleja Marszałka Józefa Piłsudskiego 59A  
10-950 Olsztyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Olsztynie, Aleja Marszałka Józefa Piłsudskiego 59A, 10-950 Olsztyn (dalej: „IAS” lub „Izba”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Pawłowski, dyrektor IAS od 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Iwona Smolińska, dyrektor IAS, od 1 marca 2017 r. do 8 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych. Skuteczność i efektywność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych. Skuteczność i efektywność egzekwowania należności podatkowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r., 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>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	1. Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/123/2019 z 23 września 2019 r. 2. Lidia Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/134/2019 z 22 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	NIK ocenia pozytywnie działalność Izby w zakresie skuteczności i efektywności poboru podatków w okresie objętym kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Ocenę pozytywną uzasadnia m.in. podjęcie przez Izbę skutecznych i efektywnych działań w zakresie wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych, weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych oraz egzekwowania należności podatkowych. Działania takie prowadzono z wykorzystaniem m.in. nowoczesnych technik informatycznych. W 2018 r. Izba osiągnęła wszystkie wyznaczone przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: „KAS”) wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych i egzekwowania należności podatkowych oraz planowane wartości dwóch z trzech mierników dotyczących poziomu weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych. Nie uzyskano wyznaczonej na ten rok wartości miernika dotyczącego liczby decyzji Dyrektora i naczelnika urzędu celno-skarbowego uchylonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”), przekraczając ją o 5,3 punktu procentowego <sup>3</sup> . W okresie od stycznia do września 2019 r. Izba osiągnęła wszystkie planowane wartości mierników w zakresie poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych, planowane wartości czterech z pięciu mierników dotyczących poziomu weryfikowania prawidłowości rozliczeń

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Punkt procentowy, dalej: „p.p.”

podatkowych oraz wartości trzech z czterech mierników w zakresie egzekwowania należności podatkowych. Nie uzyskano natomiast, założonej w tym okresie, wartości miernika dotyczącego liczby decyzji Dyrektora i naczelnika urzędu celno-skarbowego uchylonych przez WSA, przekraczając ją o 4,3 p.p. i osiągnięto 96,02% planowanej wartości miernika dotyczącego realizacji należności publicznoprawnych (istnieje duże prawdopodobieństwo, że zostanie ona osiągnięta na koniec 2019 r.).

W kontrolowanym okresie Izba prawidłowo monitorowała stopień realizacji celów wyznaczonych przez Szefa KAS, analizowała przyczyny nieosiągnięcia zakładanych wartości mierników i rzetelnie informowała o nich Ministerstwo Finansów. Podejmowała również działania w celu poprawy skuteczności osiągania planowanych wartości mierników, m.in. przekazując naczelnikom podległych jednostek informacje wynikające z ww. analiz oraz propozycje i dyspozycje dotyczące ich pracy, a także wykorzystując narzędzia informatyczne przygotowane przez KAS.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>4</sup> kontrolowanej działalności**

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

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Izbie podlegały: Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie<sup>5</sup> (dalej: „UCS”) oraz 16 urzędów skarbowych (dalej: US”) – w Bartoszycach, Braniewie, Działdowie, Elblągu, Elku, Giżycku, Iławie, Kętrzynie, Nidzicy, Nowym Mieście Lubawskim, Olecku, Olsztynie, Ostródzie, Piszcu i Szczytnie oraz Warmińsko-Mazurski Urząd Skarbowy w Olsztynie.

1.1. W latach 2018-2019 (III kwartał) w Izbie, wraz z podległymi jej jednostkami, realizowano cele dotyczące poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych w 2018 r. i 2019 r., określone w dokumencie „Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020”. Były to:

- wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych,
- poprawa sprawności działania KAS,
- rozwój technologii informacyjnych, wspierających realizację zadań KAS,
- podniesienie jakości świadczonych usług i obsługi klienta.

W 2018 r. w Izbie i podległych jej jednostkach stosowano następujące mierniki służące do pomiaru realizacji ww. celów, wynikające z zarządzenia nr 72 Szefa KAS z 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2018:

- miernik „Deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej” wyznaczony do pomiaru celu „Budowanie przyjaznej administracji skarbowej” (procentowy udział liczby dokumentów złożonych elektronicznie w stosunku do liczby dokumentów, które mogą być złożone elektronicznie),
- miernik „Czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika”, wyznaczony także do pomiaru celu „Budowanie przyjaznej administracji skarbowej” (miara pozycyjna/mediana czasu trwania wybranych

<sup>4</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>5</sup> Do 1 marca 2017 r. Urząd Kontroli Skarbowej w Olsztynie, dalej „UCS”.

postępowań wszczętych na żądanie strony zakończonych z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym),

- miernik „Składanie plików JPK\_VAT”, wyznaczony do pomiaru celu „Poziom wypełniania obowiązku przekazywania jednolitego pliku kontrolnego” (liczba podatników, którzy przekazali JPK pomnożonych przez 100, podzielona przez liczbę podatników zobowiązanych do przekazania JPK, minus liczba podatników, którzy otrzymali decyzję naczelnika US o odroczeniu terminu złożenia JPK\_VAT).

Planowane do osiągnięcia wartości tych mierników wynosiły odpowiednio:  $\geq 82\%$ ,  $\leq 24$  dni i  $\geq 60\%$ . Poziom ich realizacji wyniósł natomiast odpowiednio: 87,51%, 22 dni i 98,09%. Tym samym w 2018 r. osiągnięto założone wartości wszystkich mierników.

W 2019 r. Izba i podległe jej jednostki stosowały następujące mierniki służące do pomiaru realizacji ww. celów, wynikające z zarządzenia nr 40 Szefa KAS z 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2019:

- miernik „Deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej”, wskazany do pomiaru celu „Budowanie przyjaznej administracji skarbowej” (procentowy udział liczby dokumentów złożonych elektronicznie w stosunku do liczby dokumentów, które mogą być złożone elektronicznie),
- miernik „Czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika”, wskazany także do pomiaru celu „Budowanie przyjaznej administracji skarbowej” (miara pozycyjna/mediana czasu trwania wybranych postępowań wszczętych na żądanie strony zakończonych z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym),
- miernik „Terminowość rozpatrywania odwołań przez Dyrektora i naczelnika UCS”, wskazany do pomiaru celu „Skrócenie czasu załatwiania spraw” (miara pozycyjna/mediana liczby dni od daty wpływu odwołania do naczelnika US lub naczelnika UCS do dnia wydania decyzji odwoławczej).

Planowane do osiągnięcia wartości tych mierników wynosiły odpowiednio:  $> 84\%$ ,  $< 24$  dni i  $< 100$  dni. Poziom ich realizacji w I półroczu 2019 r. wyniósł odpowiednio: 93,26% (111,02% planowanej wartości), 15 dni (o 9 dni mniej od planowanej wartości) i 85 dni (o 15 dni mniej od planowanej wartości). Natomiast w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. osiągnięto wartości odpowiednio: 93,56% (111,38%), 16 dni (mniej o 8 dni) i 84 dni (mniej o 16 dni)<sup>6</sup>. Tym samym w III kwartale 2019 r. osiągnięte zostały założone wartości wszystkich mierników.

W *Raportach z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie*, sporządzanych przez Izbę w kontrolowanym okresie i przesyłanych do Ministerstwa Finansów, przekazywano informacje dotyczące stopnia realizacji mierników realizowanych w danym roku, w tym wskazywano przyczyny nieosiągnięcia ich planowanych wartości.

(akta kontroli str. 4-207)

1.2. W 2015 r. relacja liczby deklaracji podatkowych złożonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej do liczby możliwych do złożenia w taki sposób deklaracji wynosiła 70,49%. W 2016 r. wzrosła ona do 75,50% (tj. o 5,01 p.p.), a w 2017 r. do

<sup>6</sup> Średni czas rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych przez Dyrektora w II instancji, liczony od dnia wpływu odwołania do naczelnika US do dnia wydania rozstrzygnięcia przez Dyrektora, wyniósł: 84 dni w 2015 r., 87 dni w 2016 r., 96 dni w 2017 r., 119 dni w 2018 r. i 116 dni w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. Natomiast średni czas rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych w I instancji po postępowaniach kontrolnych zrealizowanych w trybie kontroli skarbowej, liczony od dnia wpływu odwołania do naczelnika UCS do wydania rozstrzygnięcia przez Dyrektora, wyniósł odpowiednio: 126, 137, 190, 815 i 318 dni.

81,82% (tj. o kolejne 6,32 p.p.). W 2018 r. relacja ta wyniosła 87,51% (wzrost o 5,69 p.p. w porównaniu do 2017 r.), a I półroczu 2019 r. – 93,26% (wzrost o 7,18 p.p. w porównaniu do I półrocza 2018 r. i o 5,75 p.p. w porównaniu do całości 2018 r.).

(akta kontroli str. 4-136, 316)

1.3. Według stanu na koniec czerwca 2018 r., z obowiązku złożenia JPK\_VAT wywiązało się 97,86% podatników VAT czynnych, na koniec grudnia 2018 r. – 98,09%, a na koniec czerwca 2019 r. – 97,14%. Tym samym, w I półroczu 2019 r. osiągnięta wartość tego miernika obniżyła się o 0,72 p.p. w stosunku do I półrocza 2018 r.

Dyrektor wyjaśnił, że udział podatników VAT czynnych, którzy złożyli JPK\_VAT w ogólnej liczbie podatników zobowiązanych do ich złożenia nie jest stały i nie ma jednej tendencji malejącej lub rosnącej, a na wartość miernika wpływa zarówno liczba podatników zobowiązanych do przekazywania JPK, jak również liczba podatników, którzy go przekazali. Podał także, że dotyczące tego dane były zmienne wskutek rejestrowania się nowych podmiotów gospodarczych jak również działań organów podatkowych w obszarze rejestrowania i weryfikowania obowiązków podatkowych podatników (wykreślanie i przywracanie do rejestru podatników VAT czynnych), przy czym liczba czynnych podatników pomniejszana jest o liczbę podmiotów, które uzyskały pozytywną opinię naczelników US o odroczeniu terminu złożenia JPK. Wyjaśnił również, że wartość ww. miernika jest na bieżąco monitorowana przez koordynatora do spraw JPK\_VAT poprzez bieżącą inspekcję jego wartości po kolejnych okresach sprawozdawczych. Nie podejmowano natomiast dodatkowych działań ze względu na wysoką wartość miernika według stanu na koniec czerwca 2019 r. Jak podał Dyrektor, Izba zajmowała w tym zakresie trzecie miejsce w kraju, przy średniej krajowej 96,24%.

(akta kontroli str. 317, 341-371)

1.4. Do złożenia deklaracji podatkowej VAT w 2015 r. zobowiązanych było 515,4 tys. podatników, w 2016 r. – 509,9 tys., w I półroczu 2017 r. – 248,6 tys., w II półroczu 2017 r. – 249,0 tys., w I półroczu 2018 r. – 244,1 tys., w II półroczu 2018 r. – 248,3 tys. i w I półroczu 2019 r. – 248,2 tys. W ww. okresie deklaracje takie złożyło w terminie odpowiednio: 468,4 tys. podatników (90,9% zobowiązanych), 463,3 tys. (90,9%), 238,3 tys. (95,8%), 233,3 tys. (93,7%), 238,2 tys. (97,6%), 235,2 tys. (94,7%) i 243,5 tys. (98,1%). Świadczyło to o wzroście poziomu wypełniania tego obowiązku w I półroczu 2019 r. o 7,2 p.p. w porównaniu do 2015 r., o 2,3 p.p. w porównaniu do I półrocza 2017 r. i o 0,5 p.p. do I półrocza 2018 r.

Zadeklarowane kwoty podatku VAT wynosiły: 2 4313 858,4 tys. zł w 2015 r., 2 012 328,5 tys. zł w 2016 r., 1 175 960,6 tys. zł w I półroczu 2017 r., 1 447 983,2 tys. zł w II półroczu 2017 r., 1 343 499,0 tys. zł w I półroczu 2018 r., 1 650 757,7 tys. zł w II półroczu 2018 r. i 1 429 378,3 tys. zł w I półroczu 2019 r. W ww. okresach w terminie wpłacono następujące kwoty tego podatku: 2 008 054,4 tys. zł (83,2% zadeklarowanej kwoty), 2 012 013,0 tys. zł (84,4%), 995 205,4 tys. zł (84,6%), 1 196 278,0 tys. zł (82,6%), 1 112 219,5 tys. zł (82,8%), 1 345 559,2 tys. zł (81,5%) i 1 181 656,4 tys. zł (82,7%). Po terminie wpłacono (w tym wyegzekwowano) odpowiednio: 382 162,9 tys. zł (15,8% zadeklarowanej kwoty), 357 188,9 tys. zł (15,0%), 174 744,3 tys. zł (14,9%), 242 928,0 tys. zł (16,8%), 222 996,3 tys. zł (16,6%), 287 469,5 tys. zł (17,4%) i 235 834,4 tys. zł (16,5%). Ściągalność podatku VAT utrzymywała się w ww. okresie na zbliżonym poziomie i wyniosła odpowiednio: 99,0%, 99,4%, 99,5%, 99,4%, 98,9% i 99,2%.

Dyrektor wyjaśnił, że dane posiadane przez Izbę świadczą o wysokiej skuteczności poboru należności publicznoprawnych w latach 2018-2019, a szczegółowa analiza

wskazuje na przeniesienie realizacji części zobowiązań przez podatników na zapłatę po terminie lub na wyegzekwowanie ich w drodze postępowania egzekucyjnego. Stwierdził także, że na nieznaczne odchylenie wartości wskaźników (wyrażone w setnych ich częściach) miały również wpływ wartości kwot zadeklarowanych do wpłaty za ww. okresy. W zakresie tym Izba podejmowała działania polegające m.in. na dokonywaniu analiz dotyczących szybkości wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, zobowiązaniu, do podjęcia działań w celu poprawy ww. wartości, US w których wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych przekraczał średnią dla IAS, a także na przekazywaniu US list podmiotów generujących najwyższe spadki w płatności podatku VAT.

(akta kontroli str. 318, 341-371)

1.5. Liczba podatników zobowiązanych do złożenia deklaracji podatku PIT<sup>7</sup> wynosiła po 518,0 tys. w 2015 r. i 2016 r., 530,0 tys. w 2017 r. i 552,0 tys. w 2018 r. Spośród nich deklaracje takie w terminie złożyło odpowiednio 504,0 tys. podatników (97,3% zobowiązanych), 504,0 tys. (97,3%), 518,0 tys. (97,7%) i 548,0 tys. (99,3%). Oznaczało to wzrost poziomu wypełniania tego obowiązku w 2018 r. o około 2,0 p.p. w porównaniu do lat 2015-2017.

Po terminie deklaracje PIT złożyło: po 12,0 tys. podatników w 2015 r. (2,3% zobowiązanych) i 2016 r. (2,3%), 11,0 tys. podatników w 2017 r. (2,1%) i 4,0 tys. podatników w 2018 r. (0,7%). Dane te świadczą, że odsetek osób składających deklaracje po terminie zmalał w 2018 r. o około 1,5 p.p. w porównaniu do lat 2015-2017.

Zadeklarowane do wpłaty kwoty podatku PIT wynosiły: 158 767 tys. zł w 2015 r., 168 771 tys. zł w 2016 r., 194 681 tys. zł w 2017 r. i 229 530 tys. zł w 2018 r. W terminie wpłacono w tych latach odpowiednio: 105 058 tys. zł (66,2% zadeklarowanej kwoty), 121 511 tys. zł (72,0%), 136 721 tys. zł (70,2%) i 150 864 tys. zł (65,7%). Wpłacono po terminie (w tym kwoty wyegzekwowane) odpowiednio: 42 440 tys. zł (26,7% zadeklarowanej kwoty), 40 251 tys. zł (23,8%), 49 366 tys. zł (25,4%) i 59 862 tys. zł (26,1%). Ściągalność podatku PIT wyniosła więc w ww. latach odpowiednio: 92,9%, 95,8%, 95,6% i 91,8%. Tym samym w 2018 r. nastąpiło obniżenie się tego wskaźnika o 1,1 p.p. w odniesieniu do 2015 r. i o około 4,0 p.p. w odniesieniu do 2016 r. i 2017 r.

Dyrektor wyjaśnił, że wprowadzenie usługi Twój e-PIT wpłynęło na poprawę poziomu wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych w zakresie terminowego składania zeznań rocznych. Podał, że w 2019 r. Izba prowadziła analizy dotyczące zeznań PIT-37 za 2018 r. dotyczące m.in.:

- liczby obsłużonych zeznań ogółem, w tym zeznań złożonych elektronicznie (także za 2017 r.),
- liczby zeznań, które zostaną obsłużone w I kwartale 2019 r., w tym zeznań złożonych elektronicznie,
- kwot zrealizowanych nadpłat, w tym wynikających z zeznań złożonych elektronicznie, wg stanu na 22 marca 2019 r. (analizowano także takie dane z PIT-37 za 2017 r.),
- kwot nadpłat, które zostaną zrealizowane w I kwartale 2019 r., w tym wynikających z zeznań złożonych elektronicznie.

(akta kontroli str. 319)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Izbie nie przeprowadzono wewnętrznych audytów w zakresie poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych.

<sup>7</sup> PIT-36, PIT-36L, PIT-37, PIT-38 i PIT-39.

Dyrektor wyjaśnił, że w celu wspomoczenia podatników w dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych, w kontrolowanym okresie w Izbie wprowadzono m.in. następujące rozwiązania (inne niż Twój e-PIT):

- organizacja szkoleń dla podatników,
- ustanowienie dyżurów telefonicznych w zakresie tematyki rozliczeń rocznych,
- dyżury w punktach usytuowanych poza siedzibą organu skarbowego (np. urzędy gmin i galerie handlowe),
- organizacja spotkań o tematyce podatkowej dedykowanych poszczególnym grupom podatników,
- zorganizowanie w US punktów wsparcia podatników,
- uczestniczenie przedstawicieli IAS, jako ekspertów, w seminariach organizowanych przez Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Warmińsko-Mazurską Izbę Rolniczą i Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego,
- zorganizowanie konferencji podatkowej *Świadomy przedsiębiorca* (wspólnie z Warmińsko-Mazurską Specjalną Strefą Ekonomiczną S.A.),
- przeprowadzenie kampanii informacyjnych podczas zewnętrznych imprez organizowanych podczas uroczystości i świąt.

Dyrektor wyjaśnił także, że działania zaradcze w przypadku braku poprawy poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych, podejmowane przez Izbę w kontrolowanym okresie, były tożsame z działaniami mającymi wspomóc podatników i dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych, a wskazane wyżej różnice w poziomie ich wypełniania wynikają w znacznej mierze z automatycznego zatwierdzania zeznań PIT-37 i PIT-38.

(akta kontroli str. 208-306, 341-371)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Izby w zakresie wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych w okresie objętym kontrolą.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie Izba, wraz z podległymi jej jednostkami, realizowała cele dotyczące poziomu weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych w 2018 r. i 2019 r., określone w dokumencie „Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020”. Były to:

- poprawa sprawności działania KAS,
- podniesienie jakości świadczonych usług i obsługi klienta,
- zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS,
- rozwój technologii informacyjnych, wspierających realizację zadań KAS.

W 2018 r. Izba i podległe jej jednostki stosowały następujące mierniki służące do pomiaru realizacji ww. celów, wynikające z zarządzenia nr 72 Szefa KAS z 29 grudnia 2017 r.:

- miernik „Kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników” wskazany do pomiaru realizacji celu „Efektywny proces czynności sprawdzających” (łącznie kwota ustaleń

dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników),

- miernik „Dodatkowe wpływy budżetowe” wskazany do pomiaru realizacji celu „Zwiększenie efektywności zapobiegania i zwalczania przestępczości podatkowej i celnej” (suma kwot wpłat wynikających z decyzji wydanych w związku z zakończonymi kontrolami plus kwota wpłat wynikających z korekt deklaracji złożonych w związku z zamiarem przeprowadzenia lub przeprowadzeniem kontroli plus kwota odmowy zwrotu lub zmniejszenia zwrotu VAT wynikająca z decyzji wydanych w związku z zakończonymi kontrolami),
- miernik „Liczba decyzji dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylonych przez WSA” wskazany do pomiaru realizacji celu „Podniesienie jakości orzecznictwa KAS w zakresie postępowań podatkowych” (procentowy udział liczby prawomocnych wyroków WSA uchylających decyzję Dyrektora IAS lub naczelnika UCS do ogólnej liczby wyroków WSA).

Wartość tych mierników, planowana do osiągnięcia w 2018 r. wynosiła odpowiednio:  $\geq 30,1$  mln zł, 67,0 mln zł,  $\leq 14\%$ . Osiągnięto natomiast odpowiednio: 49,5 mln zł (164,5% planowanej wartości), 77,5 mln zł (115,7%), 19,3% (przekroczony o 5,3 p.p. planowanej wartości). W 2018 r. nie osiągnięto poziomu miernika dotyczącego liczby decyzji dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylonych przez WSA, bowiem miernik ten został przekroczony o 5,3 p.p. planowanej wartości.

W 2019 r. Izba i podległe jej jednostki stosowały następujące mierniki służące do pomiaru realizacji ww. celów, wynikające z zarządzenia nr 40 Szefa KAS z 13 grudnia 2018 r.:

- miernik „Kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników”, wskazany do pomiaru realizacji celu „Efektywny proces czynności sprawdzających”,
- miernik „Kontrole pozytywne – udział kontroli pozytywnych z ustaleniami podatkowymi powyżej 3,0 tys. zł zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli” wskazany do pomiaru realizacji celu „Efektywność kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych” (liczba zakończonych kontroli z ustaleniami powyżej 3,0 tys. zł w danym okresie sprawozdawczym, liczba wszystkich zakończonych kontroli w danym okresie rozliczeniowym, w sposób narastający od początku roku),
- miernik „Wykorzystanie plików JPK w kontrolach – udział kontroli, w których wykorzystano pliki JPK na żądanie w ogólnej liczbie kontroli, których zakres uprawniał do żądania przekazania pliku JPK”, wskazany do pomiaru realizacji celu „Wykorzystanie plików JPK na żądanie w kontrolach skarbowych” (liczba kontroli celno-skarbowych, w których wykorzystano pliki JPK na żądanie, a których zakres uprawniał do żądania ich przekazania, liczba kontroli celno-skarbowych, których zakres uprawniał do żądania przekazania tego pliku),
- miernik „Liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych w kluczowych podmiotach przez urzędy celno-skarbowe oraz wyspecjalizowane urzędy skarbowe w zakresie cen transferowych”, wskazany do pomiaru realizacji celu „Zwiększenie efektywności zapobiegania i zwalczania przestępczości podatkowej i celnej” (kontrole podatkowe przeprowadzone w kluczowych podmiotach przez urzędy celno-skarbowe oraz wyspecjalizowane urzędy skarbowe w zakresie cen transferowych),
- miernik „Skuteczność kontroli podatkowych przeprowadzonych w kluczowych podmiotach przez UCS oraz WUS w zakresie CIT”, wskazany do pomiaru realizacji celu „Poprawa skuteczności zwalczania przestępstw i nadużyć

finansowych” (liczba kontroli pozytywnych z ustaleniami większymi lub równymi 1,0 tys. zł w zakresie CIT oraz liczba kontroli w zakresie CIT),

- miernik „Liczba decyzji dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylonych przez WSA”, wskazany do pomiaru realizacji celu „Podniesienie jakości orzecznictwa KAS w zakresie postępowań podatkowych”.

Wartości tych mierników, planowane do osiągnięcia w I półroczu 2019 r. wynosiły odpowiednio: 14,14 mln zł,  $\geq 75\%$ ,  $> 30$ ,  $\geq 2$  szt.,  $> 80\%$  i  $< 13\%$ . Osiągnięto zaplanowane wartości wszystkich mierników (odpowiednio: 34,02 mln zł, 86%, 100%, 3 szt., 100% i 7,29%.

Do osiągnięcia w trzecim kwartale 2019 r. zaplanowano odpowiednie następujące wartości ww. mierników: 19,8 mln zł,  $\geq 75\%$ ,  $> 30,0\%$ ,  $\geq 3$  szt., 80% i  $< 13\%$ . Poziom ich realizacji wyniósł odpowiednio: 48,20 mln zł, 88%, 93%, 3 szt., 100% i 17,29%. Wynikało z tego, że pierwszych trzech kwartałach 2019 r. osiągnięto planowane wartości pięciu z sześciu realizowanych mierników. Nie osiągnięto planowanej wartości miernika dotyczącego liczby decyzji dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylonych przez WSA (jego wartość przekroczone o co najmniej 4,3 p.p.).

Przyczynami nieosiągnięcia wartości docelowej tego miernika były okoliczności wskazane w Rejestrze Ryzyka z wysokim poziomem istotności, tj. odmienna wykładnia przepisów prawa oraz odmienna ocena stanu faktycznego dokonana przez organy podatkowe i sądy. Jak podała Zastępca Dyrektora, w celu wykonania tego miernika omawiano przyczyny uchylecia przez sądy administracyjne decyzji Dyrektora IAS podczas kwartalnych spotkań Dyrektora Pionu Orzecznictwa, Poboru i Egzekucji z kierownikami komórek tego Pionu, a Dyrektor omawiał istotne wyroki, podczas narad z naczelnikami US. Ponadto, na bieżąco informowano podległe organy podatkowe o zapadłych wyrokach TSUE, podjętych uchwałach i istotnych wyrokach NSA oraz wyjaśniano zagadnienia z określonych obszarów prawa materialnego i proceduralnego w celu ujednoczenia stosowania przepisów prawa.

W 2018 r. Izba, poza ww. miernikami, stosowała miernik „Szybkość wydawania zaświadczeń o niezaleganiu” (mierzony na podstawie średniego upływu czasu od dnia złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia o niezaleganiu do dnia wydania takiego zaświadczenia). Jego planowaną wartość określono  $< 2$  dni, natomiast osiągnięto wartość 0,75 dnia.

W sporządzanych przez Izbę w kontrolowanym okresie i przesyłanych do Ministerstwa Finansów „Raportach z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie”, podawano informacje dotyczące stopnia realizacji mierników przyjętych w danym roku, w tym wskazywano przyczyny nieosiągnięcia ich planowanych wartości.

(akta kontroli str. 4-207)

2.2. W 2015 r. Izba oraz podległe jej jednostki przeprowadziły łącznie 51 448 czynności sprawdzających rozliczeń podatkowych z udziałem podatnika, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na łączną kwotę 34 445,5 tys. zł, a kwota taka przypadająca na jedną czynność wyniosła 0,67 tys. zł. W 2016 r. było to odpowiednio: 57 581, 28 378,0 tys. zł i 0,49 tys. zł, w 2017 r. – 77 603, 28 442,1 tys. zł i 0,37 tys. zł, a w 2018 r. – 92 042, 49 283,7 tys. zł i 0,53 tys. zł. Dane te świadczą, że w 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, znacząco wzrosła liczba czynności sprawdzających dokonywanych w ciągu roku, przy jednoczesnym wzroście kwot stwierdzonych nieprawidłowości i zmniejszeniu się takich kwot przypadających na jedną czynność.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. przeprowadzono natomiast 61 017 czynności sprawdzających, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 48 788,8 tys. zł (średnio 0,80 tys. zł na jedną czynność).

W stosunku do pierwszych trzech kwartałów 2018 r. (odpowiednio – 64 466, 36 752,8 tys. zł i 0,57 tys. zł), liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających zmalała o 5,4 p.p., a zwiększeniu uległy kwota stwierdzonych nieprawidłowości – o 32,8 p.p. i średnia kwota ujawniona w wyniku jednej takiej czynności – o 40,4 p.p.

W odniesieniu do podatków VAT, PIT i CIT oraz na podstawie art. 274c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>8</sup>, w 2015 r. przeprowadzono 42 818 czynności sprawdzających z udziałem podatnika, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na łączną kwotę 3 597,6 tys. zł, a kwota tych nieprawidłowości przypadająca na jedną czynność wyniosła 0,78 tys. zł. W 2016 r. było to odpowiednio – 51 060, 26 705,7 tys. zł i 0,52 tys. zł, w 2017 r. – 49 582, 26 704,7 tys. zł i 0,54 tys. zł, a w 2018 r. – 54 607, 45 708,5 tys. zł i 0,84 tys. zł. Dane te świadczą, że w 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, znacząco wzrosła liczba takich kontroli, przy wzroście kwot stwierdzonych nieprawidłowości i kwoty przypadającej na jedną czynność.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. przeprowadzono 33 072 kontrole, w ich wyniku ujawniono nieprawidłowości na kwotę 43 971,7 tys. zł, a kwota nieprawidłowości przypadająca na jedną czynność wyniosła 1,33 tys. zł. W stosunku do takiego samego okresu 2018 r. (odpowiednio – 40 323, 33 890,7 tys. zł i 0,84 tys. zł) zmniejszyła się liczba czynności sprawdzających (o 18 p.p.) oraz wzrosły kwota ustalonych nieprawidłowości (o 29,7 p.p.) i średnia kwota takich nieprawidłowości przypadających na jedną czynność (58,3 p.p.).

Dyrektor wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie w IAS prowadzono analizy skuteczności i efektywności czynności sprawdzających przeprowadzonych przez podległe jednostki. Polegały one m.in. na badaniu akt wytypowanych przez Izbę podmiotów, u których w 2018 r. organ podatkowy przeprowadził więcej niż cztery czynności sprawdzające w zakresie zwrotu podatku VAT (łącznie 49 takich spraw), a w ich wyniku stwierdzono niewielkie uchybienia. Podał także, że wyniki takich analiz były na bieżąco przekazywane do właściwych jednostek.

(akta kontroli str. 320-321, 341-371)

2.3. Podległe Izbie US przeprowadziły w 2015 r. łącznie 1 154 kontrole podatkowe w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa. W wyniku 992 z nich (86,0%) stwierdzono nieprawidłowości. W kolejnych latach było to odpowiednio: w 2016 r. – 927 i 769 (83,0%), 2017 r. – 504 i 407 (80,8%) oraz w 2018 r. – 539 i 475 (88,1%). W 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, zmalała liczba takich kontroli, wzrosła natomiast ich trafność.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. US przeprowadziły łącznie 293 kontrole podatkowe w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa, a nieprawidłowości ujawniono w 273 przypadkach. W odniesieniu do takiego samego okresu 2018 r. (odpowiednio – 383 i 347), świadczyło to o wzroście trafności doboru kontrolowanych podmiotów z 90,6% do 93,2%.

Podległy Izbie UCS przeprowadził w 2015 r. 287 kontroli rozliczeń podatkowych dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Nieprawidłowości stwierdzono w wyniku 237 takich kontroli (82,6%). W 2016 r. było to odpowiednio – 230 i 189 (82,2%), w 2017 r. – 178 i 141 (79,2%) oraz w 2018 r. 142 i 114 (80,3%). W 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, zmalała niemal dwukrotnie liczba takich kontroli przy utrzymaniu się zbliżonego poziomu ich trafności.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. UCS dokonał 87 kontroli, a nieprawidłowości stwierdzono w wyniku 79 z nich. W stosunku do analogicznego

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

okresu 2018 r. (odpowiednio – 107 i 85) odnotowano wzrost trafności doboru kontrolowanych podmiotów z 79,4% do 90,8%.

Dyrektor wyjaśnił, że po przeprowadzonych w latach 2018-2019 ocenach skuteczności typowania podmiotów do kontroli rozliczeń podatkowych zwrócono podległym jednostkom uwagę na konieczność ograniczenia do minimum kontroli, w trakcie których stwierdza się uszczuplenie w kwocie poniżej jednego tysiąca złotych. Dyrektor podał, że jednostkom tym przekazano także informacje m.in. o ważności intensyfikacji działań analitycznych podczas typowania podmiotów do kontroli. Wskazano również na konieczność zwracania uwagi na majątek kontrolowanego oraz na konieczność podejmowania kontroli w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych oraz w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych w podmiotach wykazujących niskie przychody, niskie dochody, nie nabywających środków trwałych lub nabywających środki trwałe niskiej wartości. Zalecono także podejmowanie kontroli w zakresie podatku VAT oraz podatku dochodowego od osób fizycznych w przypadku podmiotów prowadzących od lat działalność gospodarczą oraz zakładających spółki osobowe, w sytuacji, gdy spółka jest likwidowana po roku działalności, a większościowy wspólnik zakłada kolejną spółkę na tych samych zasadach i z nowym numerem NIP.

W celu zapewnienia stałego monitorowania skuteczności i efektywności czynności sprawdzających i kontroli w Izbie m.in. powołano zespół do spraw identyfikacji ryzyka (rozwiązany w lipcu 2019 r. w związku z wdrożeniem w KAS Polityki Zarządzania Procesem Analitycznym) i Regionalny Zespół Analityczny<sup>9</sup>, który przejął m.in. zadania dotyczące identyfikacji i analiz ryzyka.

(akta kontroli str. 313-314, 322-323)

2.4. W 2015 r. 117 kontrolerów podległych Izbie US przeprowadziło łącznie 1 154 kontrole podatkowe w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa (średnio 9,7 kontroli na jednego kontrolera). W ich wyniku stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 61 478,4 tys. zł, tj. średnio 53,3 tys. zł na jedną kontrolę i 516,6 tys. zł na jednego kontrolera. W 2016 r. było to odpowiednio – 115, 927 (8,1), 281 020,6 tys. zł, 303,2 tys. zł i 2 443,7 tys. zł, w 2017 r. – 74, 504 (6,8), 31 487,6 tys. zł, 62,5 tys. zł i 425,5 tys. zł, a w 2018 r. – 71, 539 (7,6), 47 671,9 tys. zł, 88,4 tys. zł i 671,4 tys. zł. W 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, przy mniejszej o około połowę liczbie kontroli i kontrolerów, wzrosła kwota nieprawidłowości rozliczeń podatkowych przypadająca średnio na jedną kontrolę i jednego kontrolera (poza 2016 r.).

W okresie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. wskaźniki te przedstawiały się następująco: 70 kontrolerów, 293 kontrole, 4,2 kontroli przypadających na jednego kontrolera, 27 503,8 tys. zł ujawnionych nieprawidłowości, 93,9 tys. zł na jedną nieprawidłowość i 392,9 tys. zł na jednego kontrolera. W okresie tym, w stosunku do takiego samego okresu 2018 r., przy podobnej liczbie kontrolerów (71 w 2018 r. i 70 w 2019 r.) oraz wartości kwot stwierdzonych nieprawidłowości przypadających na jednego kontrolera (odpowiednio – 398,3 tys. zł i 392,9 tys. zł), zmniejszyła się liczba przeprowadzonych kontroli (z 383 do 293), ale zwiększyła się przypadająca na jedną kontrolę kwota wynikająca z ujawnionych nieprawidłowości (z 73,8 tys. zł do 93,9 tys. zł).

W 2015 r. 128 kontrolerów podległego Izbie UCS przeprowadziło łącznie 287 kontroli (średnio 2,2 kontroli na jednego kontrolera), a w ich wyniku ujawniono nieprawidłowości na łączną kwotę 552 625,0 tys. zł, tj. średnio 1 925,5 tys. zł na jedną kontrolę i 4 317,4 tys. zł na jednego kontrolera. W 2016 r. było to odpowiednio – 126, 230 (1,8), 940 794,0 tys. zł, 4 090,4 tys. zł i 7 466,6 tys. zł, w 2017 r. – 80,

<sup>9</sup> Decyzje nr odpowiednio: 58/2018 z 7 marca 2018 r. i 119/2019 z 14 czerwca 2019 r.

178 (2,2), 711 842,0 tys. zł, 3 999,1 tys. zł i 8 898,0 tys. zł, a w 2018 r. – 75, 142 (1,9), 404 378,0 tys. zł, 2 847,73 tys. zł i 5 391,7 tys. zł. Dane te świadczą o tym, że w 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, zmalała liczba przeprowadzonych kontroli oraz liczba kontrolerów, średnia liczba kontroli przypadających na jednego kontrolera, a także kwota wynikająca z ujawnionych nieprawidłowości oraz średnie ich kwoty przypadające na jedną kontrolę i jednego kontrolera.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. wskaźniki takie przedstawiały się następująco: 87 kontroli, 79 kontrolerów, średnio 1,1 kontroli na jednego kontrolera, 201 466,0 tys. zł ujawnionych nieprawidłowości oraz średnio 2 315,7 tys. zł na jedną kontrolę i 2 550,2 tys. zł na jednego kontrolera. Dane świadczą o tym, że w pierwszych trzech kwartałach 2019 r., w odniesieniu do takiego samego okresu 2018 r., przy niewielkim wzroście liczby kontrolerów (z 75 w 2018 r. do 79 w 2019 r.), zmalały liczba przeprowadzonych kontroli (odpowiednio – ze 107 do 87), średnia liczba kontroli przypadających na jednego kontrolera (z 1,4 do 1,1), kwota stwierdzonych nieprawidłowości (z 339 291,0 tys. zł do 201 466,0 tys. zł), średnia kwota nieprawidłowości przypadająca na jedną kontrolę (z 3 170,9 tys. zł do 2 315,7 tys. zł) i średnia kwota nieprawidłowości przypadająca na jednego kontrolera (z 4 523,8 tys. zł do 2 550,2 tys. zł).

Dyrektor wyjaśnił, że wpływ na liczbę przeprowadzonych kontroli mają czynniki niezależne od kontrolujących, np. stopień skomplikowania sprawy, liczba dowodów do przeprowadzenia, liczba dokumentów do zebrania, czas oczekiwania na przesłanie materiałów od innych organów, czy czas oczekiwania na pełne wyjaśnienia stron. Podał, że od 2017 r., po zmianie procedury kontrolnej, kontrola celno-skarbowa przekształca się w postępowanie podatkowe, jeżeli kontrolowany nie złoży stosownych korekt deklaracji i tym samym, kontrolerzy UCS zobowiązani są do przeprowadzania takich postępowań zamiast prowadzenia kolejnej kontroli. Jego zdaniem, na zmniejszenie się liczby kontroli miała wpływ także konieczność zatrudniania osób nie posiadających jeszcze odpowiedniego doświadczenia w prowadzeniu kontroli, wymagających wsparcia innych pracowników. Wskazał również, że z danych Ministerstwa Finansów wynika, iż w okresie styczeń – lipiec 2018 r. na jednego kontrolera UCS przypadało 0,49 zakończonej kontroli, co sytuowało tę jednostkę na dziewiątym miejscu wśród wszystkich takich urzędów w kraju, natomiast w taki samym okresie 2019 r. było to 0,62 zakończonej kontroli i czwarte miejsce.

(akta kontroli str. 324-325, 341-371)

2.5. Naczelnicy podległych Izbie US wydali w 2015 r. łącznie 2 708 decyzji w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Do 157 z nich (5,8%) wniesiono odwołania do IAS. Dyrektor wydał w tym czasie w II instancji 205 rozstrzygnięć w takich sprawach, w tym 54 uchylających częściowo lub w całości decyzje wydane przez naczelników US (stanowiło to 2,0% decyzji wydanych przez naczelników US i 26,3% decyzji, do których złożono odwołania). W 2016 r. wydano 2 474 decyzje, w tym do 187 decyzji (7,6%) złożono odwołania oraz 196 rozstrzygnięć, w tym 63 uchylające wydane decyzje (2,5% decyzji wydanych przez naczelników i 32,1% decyzji, do których złożono odwołanie). W 2017 r. było to odpowiednio – 2 524, 154 (6,1%), 169 i 64 (2,5% i 37,9%), a w 2018 r. – 2 401, 118 (4,9%), 112 i 42 (1,7% i 37,5%). W 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, zmalała liczba decyzji wydanych przez naczelników US i liczba decyzji, do których złożono odwołania. Zmniejszyła się również liczba rozstrzygnięć Dyrektora wydanych w II instancji, w tym liczba decyzji, które uchylił lub częściowo uchylił. Zmniejszył się także odsetek decyzji przekazanych w II instancji do ponownego rozpatrzenia (55,6% decyzji uchylonych przez Dyrektora w 2015 r., 54,0% w 2016 r., 59,4% w 2017 r. i 42,9% w 2018 r.). Dane powyższe

wskazują, że w 2018 r. poprawiła się jakość decyzji wydawanych przez naczelników US w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa.

W okresie od stycznia do września 2019 r. naczelnicy US wydali łącznie 2181 decyzji w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochód budżetu państwa, spośród których od 75 (3,4%) wniesiono odwołania do Dyrektora. Wydał on w tym czasie 78 rozstrzygnięć w takich sprawach. W 33 przypadkach (42,3% rozstrzygnięć i 1,5% decyzji wydanych przez naczelników US) uchylił lub częściowo uchylił wydane decyzje. Dane te świadczą, że w okresie tym, w odniesieniu do pierwszych trzech kwartałów 2018 r., wzrosła liczba rozstrzygnięć Dyrektora uchylających w całości lub w części wydaną decyzję (z 26 w 2018 r. do 33 w 2019 r.). Zmalały natomiast: liczba rozstrzygnięć wydanych przez Dyrektora (odpowiednio – z 83 do 78), liczba decyzji skierowanych do ponownego rozpatrzenia (z 14 do 8), liczba decyzji, do których wniesiono odwołanie do Dyrektora (z 94 do 75) oraz odsetek liczby jego rozstrzygnięć kierujących decyzję do ponownego rozpatrzenia mierzony w odniesieniu do liczby wydanych rozstrzygnięć (z 53,8% do 24,2%).

W ww. okresie, jakość decyzji naczelników US, mierzona relacją liczby decyzji uchylonych przez organ II instancji do liczby decyzji wydanych przez naczelników US utrzymywała się na podobnym poziomie (odpowiednio: 1,2% i 1,5%), natomiast jakość ta, mierzona relacją liczby decyzji uchylonych przez organ II instancji do liczby rozstrzygnięć Dyrektora w II instancji zmalała, osiągając 42,3% (w stosunku do 31,3% w pierwszych trzech kwartałach 2018 r.).

(akta kontroli str. 326)

2.6. Naczelnik podległego Izbie UCS wydał w 2015 r., w trybie kontroli skarbowej, 246 decyzji w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Do 126 z nich (51,2%) wniesiono odwołania do Dyrektora, który wydał w tym czasie w II instancji 99 rozstrzygnięć – w 36 z nich uchylając lub częściowo uchylając decyzje naczelnika (stanowiło to 14,5% decyzji wydanych przez naczelnika i 36,4% rozstrzygnięć Dyrektora). W 2016 r. naczelnik UCS wydał 182 takie decyzje, do 96 (52,7%) wniesiono odwołania, a Dyrektor wydał 87 rozstrzygnięć i uchylił 39 decyzji (odpowiednio – 21,4% i 44,8%). W 2017 r. było to odpowiednio – 113, 68 (60,2%), 47, 18 (15,9% i 38,3%), a w 2018 r. – 74, 56 (75,7%), 23 i 5 (6,8% i 21,7%). Wynikało z tego, że w 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, znacząco zmalała liczba decyzji wydanych przez naczelnika UCS w I instancji, przy wzroście odsetka decyzji, na które wniesiono odwołanie. Zmniejszyła się również liczba rozstrzygnięć wydawanych przez Dyrektora w II instancji, w tym rozstrzygnięć uchylających lub częściowo uchylających decyzje naczelnika UCS. Znacząco zmniejszyły się odsetki decyzji uchylonych przez Dyrektora liczone do liczby decyzji wydanych przez naczelnika UCS i liczone do liczby wydanych rozstrzygnięć.

Dyrektor, działając jako organ II instancji, skierował do ponownego rozpatrzenia następujące liczby decyzji wydanych w I instancji przez naczelnika UCS: 22 w 2015 r. (61,1% decyzji uchylonych lub częściowo uchylonych przez Dyrektora), 16 w 2016 r. (41,0%), 9 w 2017 r. (50,0%) i 3 w 2018 r. (60%). Z analizy tych danych wynika, że 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, odsetek decyzji skierowanych w II instancji do ponownego rozpatrzenia, utrzymywał się na zbliżonym poziomie.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. naczelnik UCS wydał, w trybie kontroli skarbowej, 32 decyzje w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochód budżetu państwa. Do 22 z nich (68,6%) złożono odwołanie do Dyrektora, który w tym czasie uchylił lub częściowo uchylił siedem decyzji (31,8% rozstrzygnięć i 21,9% decyzji wydanych w powyższym trybie), w tym trzy decyzje przekazał do ponownego rozpatrzenia (42,9% rozstrzygnięć).

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r., w odniesieniu do pierwszych trzech kwartałów 2018 r., wzrosły: liczba decyzji uchylonych rozstrzygnięciem Dyrektora (z 3 w 2018 r. do 7 w 2019 r.) oraz odsetek liczby rozstrzygnięć Dyrektora uchylających decyzje mierzony w odniesieniu do liczby decyzji wydanych przez naczelnika UCS (odpowiednio – z 5,2% do 21,9%). Zmalały: odsetek decyzji, do których wniesiono odwołania (z 75,9% do 68,8%) i odsetek decyzji przekazanych do ponownego rozpatrzenia mierzony w odniesieniu do decyzji objętych rozstrzygnięciem Dyrektora (66,7% do 42,9%). Na podobnym poziomie utrzymały się natomiast: liczba rozstrzygnięć Dyrektora w II instancji, dotyczących odwołań od decyzji naczelnika (odpowiednio – 19 i 22), liczba decyzji przekazanych rozstrzygnięciem Dyrektora do ponownego rozpatrzenia (2 i 3).

Tym samym, jakość decyzji wydanych po kontrolach skarbowych, mierzona relacją liczby decyzji uchylonych przez organ II instancji do liczby decyzji wydanych w I instancji w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. zmalała o 321,2 p.p. w odniesieniu do pierwszych trzech kwartałów 2018 r. Natomiast jakość ta, mierzona relacją liczby decyzji uchylonych przez organ II instancji do liczby rozstrzygnięć Dyrektora w II instancji zmalała w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. w odniesieniu do pierwszych trzech kwartałów 2018 r. o 101,3 p.p.

Dyrektor wyjaśnił, że liczba decyzji, wydawanych przez naczelnika UCS w trybie kontroli skarbowej w I instancji, znacząco maleje, ponieważ w tym trybie nie były wszczynane nowe postępowania, a wyłącznie kończono postępowania wszczęte przez Urząd Kontroli Skarbowej przed 1 marca 2017 r. Podał także, że jakość decyzji naczelników US poddawana jest bieżącej analizie w toku prowadzonych postępowań odwoławczych, a informacje w tym zakresie są im przekazywane podczas kwartalnych spotkań kadry kierowniczej Pionu Orzecznictwa z Zastępcą Dyrektora do spraw Orzecznictwa, Poboru i Egzekucji.

(akta kontroli str. 327, 341-371)

2.7. Podległy Izbie UCS wydał w 2018 r., w I instancji, 20 decyzji po kontrolach celno-skarbowych w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa, zrealizowanych w trybie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>10</sup> (dalej” ustawa o KAS”). Do 13 z nich (65,0%) wniesiono odwołania do naczelnika tego urzędu. Naczelnik wydał w tym czasie dziewięć rozstrzygnięć. W trzech z nich uchylił lub częściowo uchylił decyzje, do których złożono odwołanie (33,3% rozstrzygnięć). Nie przekazał w tym czasie żadnej decyzji do ponownego rozpatrzenia. W pierwszych trzech kwartałach 2018 r. UCS wydał 12 decyzji, do 10 z nich złożono odwołania do II instancji (83,3%), a naczelnik wydał sześć rozstrzygnięć. W jednym z nich (16,7% rozstrzygnięć) uchylił w całości lub częściowo decyzję, do której złożono odwołanie. Nie skierował żadnej decyzji do ponownego rozpatrzenia.

W okresie od stycznia do września 2019 r. UCS wydał w I instancji 22 decyzje po kontrolach celno-skarbowych w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa, zrealizowanych w trybie ustawy o KAS. Do 15 z nich (68,2%) złożono odwołania do Naczelnika tego urzędu. Naczelnik wydał w tym czasie 11 rozstrzygnięć. W trzech (27,3% rozstrzygnięć) uchylił w całości lub częściowo decyzje, do których złożono odwołanie, w tym jedną z nich przekazał do ponownego rozpatrzenia (33,3% rozstrzygnięć uchylających decyzje).

Jakość wydawanych przez naczelnika UCS w latach 2017-2019 (III kwartał) rozstrzygnięć dotyczących decyzji po kontrolach celno-skarbowych w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa, zrealizowanych w trybie ustawy o KAS, mierzona relacją liczby decyzji uchylonych przez organ

<sup>10</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 768.

II instancji do liczby decyzji wydanych przez organ I instancji wyniosła 12,8%. Natomiast jakość ta mierzona relacją liczby decyzji uchylonych przez organ II instancji do liczby rozstrzygnięć naczelnika UCS w II instancji wyniosła w tym okresie 28,6%.

Dyrektor wyjaśnił, że w wyniku przeprowadzanych analiz jakości rozstrzygnięć w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa, do podległych jednostek skierowano w kontrolowanym okresie łącznie: 16 pism omawiających orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie, uchwały naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, 23 pisma zawierające wytyczne dotyczące ujednoczenia stosowania przepisów prawa oraz sześć pism informujących o zmianach w przepisach prawa. Podał również, że zorganizowano 13 szkoleń i spotkań roboczych dotyczących takiej tematyki, a monitorowaniem objęto postępowania w sprawach, w których zbliżał się termin przedawnienia zobowiązań podatkowych oraz w sprawach, w których decyzje Dyrektor uchylił 2017 r. i skierował do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 328, 341-371)

2.8. W 2015 r. Dyrektor wydał w II instancji 205 decyzji dotyczących decyzji naczelników podległych Izbie US w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa, a do WSA wniesiono skargi na 107 takich decyzji (52,2% takich decyzji wydanych przez Dyrektora w tym roku). Sąd ten wydał w 2015 r. 102 rozstrzygnięcia, w tym 19 uchylających lub częściowo uchylających decyzje Dyrektora jako organu II instancji (stanowiło to 9,3% takich decyzji wydanych przez Dyrektora w 2015 r. i 18,6% rozstrzygnięć WSA w takich sprawach). W 2016 r. Dyrektor wydał 196 takich decyzji, zaskarżono 88 (44,9%), a WSA wydał 82 rozstrzygnięcia, w tym 19 uchylających decyzje dyrektora (odpowiednio – 9,7% i 23,2%). W 2017 r. było to odpowiednio: 169, 77 (45,6%), 70 i 15 (8,9% i 21,4%), a w 2018 r. – 112, 57 (50,9%), 60 i 13 (11,6% i 21,7%). Wynikało z tego, że w 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, ww. wskaźniki utrzymywały się na zbliżonym poziomie.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. Dyrektor wydał w II instancji 78 decyzji dotyczących decyzji naczelników podległych Izbie US w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa. W tym czasie do WSA wniesiono skargę na 36 takich decyzji, a sąd ten wydał 39 rozstrzygnięć, w tym dziewięć uchylających zaskarżoną decyzję (stanowiło to 11,5% takich decyzji wydanych w ww. okresie przez Dyrektora i 23,1% rozstrzygnięć WSA w takich sprawach). Wynikało z tego, że w pierwszych trzech kwartałach 2019 r., w odniesieniu do takiego samego okresu 2018 r., na podobnym poziomie utrzymały się wszystkie ww. wskaźniki, tj.: liczba decyzji wydanych przez Dyrektora w II instancji (odpowiednio – 83 i 78), liczba decyzji, na które złożono skargę do WSA (41 i 36), liczba rozstrzygnięć WSA (45 i 39), liczba decyzji uchylonych przez WSA (7 i 9), odsetek decyzji uchylonych przez WSA, mierzony w odniesieniu do liczby takich decyzji wydanych przez Dyrektora (84,% i 11,5%) i odsetek decyzji uchylonych przez WSA, mierzony w odniesieniu do liczby rozstrzygnięć WSA (15,6% i 23,1%). Tym samym, jakość wydawanych przez Dyrektora w II instancji decyzji dotyczących decyzji naczelników podległych Izbie US w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa, mierzona relacją decyzji uchylonych przez WSA do liczby takich decyzji wydanych przez Dyrektora zmalała o 36,9 p.p. Natomiast jakość ta mierzona relacją liczby wydanych decyzji uchylonych przez WSA do liczby rozstrzygnięć wydanych przez ten sąd w takich sprawach zmalała o 48,1 p.p.

2.9. W 2015 r. Dyrektor wydał w II instancji 99 decyzji w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa, po postępowaniach kontrolnych zrealizowanych w trybie kontroli skarbowej. W tym czasie zaskarżono do WSA 48 takich decyzji (48,5% liczby decyzji wydanych przez Dyrektora), a WSA wydał 44 rozstrzygnięcia w takich sprawach, w tym 8 uchylających lub częściowo uchylających decyzje wydane przez Dyrektora (stanowiło to 8,1% liczby decyzji wydanych przez Dyrektora w 2015 r. i 18,2% rozstrzygnięć WSA w takich sprawach). W 2016 r. Dyrektor wydał 87 takich decyzji, zaskarżono 52 decyzje, WSA wydał 53 rozstrzygnięcia, w tym 8 uchylających takie decyzje (odpowiednio – 9,2% i 15,1%). W 2017 r. było to odpowiednio – 47, 26 (55,3%), 48 i 10 (21,3% i 20,8%) oraz w 2018 r. – 23, 28, 31 i 10 (43,5% i 32,3%). Dane te świadczą o tym, że w 2018 r., w odniesieniu do lat 2015-2017, zmalała liczba decyzji wydawanych przez Dyrektora w II instancji w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa po postępowaniach kontrolnych realizowanych w trybie kontroli skarbowej, liczba takich decyzji, które zaskarżono do WSA oraz liczba rozstrzygnięć WSA w takich sprawach. Na podobnym poziomie utrzymywała się liczba rozstrzygnięć WSA uchylających lub częściowo uchylających decyzje Dyrektora i tym samym wzrósł odsetek liczby decyzji uchylonych przez WSA liczony do liczby decyzji wydanych przez Dyrektora oraz odsetek liczby decyzji uchylonych przez WSA do rozstrzygnięć WSA w takich sprawach.

W okresie od stycznia do września 2019 r. Dyrektor wydał w II instancji 22 decyzje. W tym czasie wniesiono skargę do WSA na 13 takich decyzji, a sąd wydał 12 rozstrzygnięć, w tym trzy uchylające decyzję Dyrektora (13,6% decyzji wydanych przez Dyrektora w ww. okresie i 25,0% rozstrzygnięć WSA). W porównaniu do takiego samego okresu 2018 r. na podobnym poziomie utrzymywała się liczba decyzji wydanych przez Dyrektora (19 w 2018 r. i 22 w 2019 r.). Zmniejszyły się natomiast: liczba decyzji, na które wniesiono skargę do WSA (odpowiednio – z 25 do 13), liczba rozstrzygnięć WSA (z 23 do 12), liczba decyzji uchylonych przez WSA (z 10 do 3) oraz odsetek liczby takich decyzji do liczby decyzji wydanych przez Dyrektora (z 52,6% do 13,6%) i odsetek liczby decyzji uchylonych przez WSA do liczby rozstrzygnięć WSA w takich sprawach (z 43,5% do 25,0%).

Dyrektor wyjaśnił, że przyczyny uchylecia jego decyzji przez sądy administracyjne analizowane są co miesiąc, w ramach ustalania wartości miernika Liczba decyzji IAS i naczelnika UCS uchylonych przez WSA oraz podczas kwartalnych spotkań kadry kierowniczej Pionu Orzecznictwa z Zastępcą Dyrektora do Spraw Orzecznictwa, Poboru i Egzekucji, a następnie przesyłane, w ramach kwartalnych sprawozdań, do Ministerstwa Finansów. Zwrócił uwagę na długotrwałość rozpatrywania spraw przez sądy administracyjne (od czterech miesięcy w przypadku WSA do dwóch lat w przypadku NSA), co ma wpływ na ocenę jakości wydanych przez niego decyzji. Podał także, że w kontrolowanym okresie wystosował do Ministra Finansów 14 pism dotyczących zajęcia stanowiska w przypadku wątpliwości co do stosowania odpowiednich przepisów prawa oraz zgłosił 10 zapytań związanych z interpretacją prawa podatkowego.

(akta kontroli str. 329-330, 341-371)

2.10. Naczelnik podległego Izbie UCS wydał w 2018 r. w II instancji dziewięć decyzji w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Średni czas rozpatrywania sprawy, w wyniku której zostały one wydane, wyniósł 77 dni. Na cztery takie decyzje (44,4% decyzji wydanych w tym okresie) wniesiono skargi do WSA. Sąd ten wydał w takich sprawach cztery rozstrzygnięcia, w wyniku których uchylił jedną decyzję (25,0% rozstrzygnięć WSA).

W okresie od stycznia do września 2019 r. naczelnik UCS wydał w II instancji 11 decyzji sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Średni czas rozpatrywania sprawy, w wyniku których decyzje te zostały wydane wynosił 96 dni. Na siedem takich decyzji (63,6% decyzji wydanych w tym okresie) wniesiono skargi do WSA. W ww. okresie sąd ten nie wydał rozstrzygnięć w sprawach zaskarżonych decyzji.

(akta kontroli str. 331, 341-371)

2.11. W pierwszych trzech kwartałach 2018 r. i 2019 r. średni czas rozpatrywania przez naczelnika UCS odwołań od decyzji wydanych przez niego w I instancji wynosił odpowiednio 56 i 96 dni. W tych samych okresach średni czas rozpatrywania przez Izbę odwołania od decyzji wydanych w I instancji przez naczelników podległych im urzędów wynosił odpowiednio 92 i 115,5 dnia dla decyzji w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa oraz 181,5 i 317,5 dnia dla decyzji w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa, po postępowaniach kontrolnych zrealizowanych w trybie kontroli skarbowej.

Dyrektor wyjaśnił, że po zakończeniu kwartału kierownicy poszczególnych komórek orzecznictwa przygotowują informacje o liczbie i rodzajach wydanych rozstrzygnięć, które poddawane są analizie podczas spotkań kadry kierowniczej Pionu Orzecznictwa (obejmowała on m.in. średni termin załatwienia sprawy z trybami nadzwyczajnymi i bez trybów nadzwyczajnych oraz liczbę postępowań z przedłużonym terminem ich zakończenia). Podał, że przyczyny przedłużenia postępowań wskazywane są w informacji o przebiegu postępowania, dołączanej do postanowienia o przedłużeniu terminu i przechowywanej w aktach podręcznych. Według niego, najczęstszymi przyczynami przedłużania postępowań podatkowych były m.in. konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego (w tym rozpatrzenie wniosków dowodowych stron wynikających z zaleceń sądów, oczekiwanie na przeprowadzenie przez organ I instancji postępowania uzupełniającego lub postępowań prowadzonych w ramach pomocy prawnej przez inne organy), utrudnianie prowadzenia postępowania przez stronę lub świadków (brak kontaktu ze stroną, nieodbieranie korespondencji, brak reakcji na wezwania) i konieczność wstąpienia do obcej administracji podatkowej.

(akta kontroli str. 331, 341-371)

2.12. Dyrektor wyjaśnił, że do poprawy skuteczności i efektywności działań Izby i podległych jej jednostek w zakresie weryfikowania rozliczeń podatkowych w znacznej mierze przyczyniła się możliwość korzystania z zasobów szefa KAS dotyczących złożonych przez podatników JPK\_VAT. Poprzez aplikację WRO\_System możliwe było wykorzystywanie danych zawartych w ewidencjach VAT, a jej funkcjonalność umożliwiała zautomatyzowanie działań pracowników KAS w zakresie pozyskiwania, przeglądania oraz analizy danych zawartych w JPK\_VAT przesyłanych przez podatników. Podała także, że aplikacja ta wspierała działania US i UCS poprzez udostępnianie danych przekazywanych przez Krajową Izbę Rozliczeniową, a także była wykorzystywana do oceny podmiotu rejestrującego się do VAT lub VAT-UE poprzez zakwalifikowanie go do określonej grupy ryzyka.

W kontrolowanym okresie Izba otrzymywała od Ministra Finansów wytyczne i zalecenia dotyczące wykorzystania JPK\_VAT i STIR oraz monitorowania i sprawozdawania efektów z ich wykorzystania (w formie 28 pism i podczas 11 spotkań koordynatorów wojewódzkich JPK).

Jak wyjaśnił Dyrektor, Izba i podległe jej jednostki od początku 2017 r. do weryfikowania zeznań podatkowych wykorzystywały moduł informatyczny JPK\_ANALIZER, który został włączony do aplikacji WRO\_System. W ramach tej

aplikacji wykorzystywany był także moduł RAPORTY<sup>11</sup>. Podał także, że najczęściej wykorzystywano następujące struktury plików JPK na żądanie: JPK\_KR – dwukrotnie w I półroczu 2018 r., 20 razy w II półroczu 2018 r. i 26 razy w I półroczu 2019 r., JPK\_FA – odpowiednio: 2, 24 i 44, JPK\_WB – 1, 17, 33, JPK\_MAG – 1, 5 i 15 oraz JPK\_PKPIR – 0, 7 i 12. Wyjaśnił również, że przetwarzanie plików JPK odbywało się m.in. za pomocą narzędzia informatycznego GenJPK wersja 2.0, a dane z JPK\_VAT były wykorzystywane przez Izbę i podległe jej jednostki m.in. do poboru i egzekucji zobowiązań podatkowych, zarządzania ryzykiem przy ocenie podmiotów w zakresie rejestracji podatników VAT i VAT-UE oraz do weryfikowania ich obowiązków podatkowych.

Od kwietnia 2018 r. wdrożono również moduł STIR (wskaźnik ryzyka STIR udostępniany za pomocą modułu SKORP Rejestracja, a następnie modułu Ocena podatnika VAT), natomiast od grudnia 2018 r. wdrożono moduł STIR zawierający kartoteki bankowe oraz zakładkę EGEZKUTOR z raportami o saldach na rachunkach bankowych podmiotów posiadających zaległości podatkowe. Od maja 2019 r. wprowadzono moduł STIR Przepływy, z danymi transakcyjnymi oraz danymi o saldach na rachunkach bankowych podmiotów kwalifikowanych. Dyrektor podał, że wykorzystanie ww. narzędzi informatycznych poddawane było bieżącemu monitoringowi, prowadzonemu m.in. przez koordynatorów JPK\_VAT oraz pracowników zajmujących się sprawozdawczością w zakresie weryfikowania niezgodności stwierdzonych w plikach JPK\_VAT.

Dyrektor wyjaśnił także, że monitorowanie wykorzystania oraz efektów wdrożenia JPK\_VAT prowadzone było w sposób ciągły. Izba analizowała informacje dotyczące liczby podmiotów zobowiązanych do jego złożenia i liczby złożonych plików, rozbieżności wykazanych przez podległe jednostki w raportach o nieprawidłowościach występujących w JPK\_VAT, a w wymagających tego sytuacjach zwracała się do tych jednostek o podjęcie działań lub doprowadzenie do końca wyjaśnienia nieprawidłowości. Ponadto, analizowano i oceniano sposób wykorzystania przez te jednostki JPK na żądanie. Doraźnie, Izba gromadziła informacje o wykorzystaniu przez US JPK\_VAT w ramach czynności sprawdzających. Sposób wykorzystania JPK\_VAT oceniany był także za pomocą miernika „Wykorzystanie plików JPK w kontrolach – udział kontroli, w których wykorzystano pliki JPK na żądanie w ogólnej liczbie kontroli, których zakres uprawniał do żądania przekazania pliku”<sup>12</sup>.

Liczba zakończonych czynności sprawdzających, w których wykorzystano JPK\_VAT wynosiła w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. 5 236, w porównaniu do 4 572 w odpowiednim okresie 2018 r. – wzrost o 14,5 p.p., natomiast kwota stwierdzonych nieprawidłowości z czynności sprawdzających z wykorzystaniem JPK\_VAT odpowiednio: 2 661,2 tys. zł i 5 483,1 tys. zł – wzrost o 106,0 p.p. Wzrósł także pobór informacji udostępnionych w aplikacji WRO-System. Łącznie 727 pracowników Izby i podległych jej jednostek (90,2%) posiadało w 2019 r. aktywne konta w tej aplikacji.

Kontrole z wykorzystaniem JPK na żądanie prowadzone były w największych podmiotach od 1 lipca 2016 r., a w pozostałych, tj. mikro, małych i średnich – od 1 lipca 2018 r.

Dyrektor wyjaśnił, że w trakcie korzystania z JPK\_VAT, JPK na żądanie i WRO-System „nie zidentyfikowano barier efektywnego wykorzystania

<sup>11</sup> Pracownicy Izby mieli możliwość pobierania plików JPK\_VAT także za pośrednictwem aplikacji JPK Lunetka (udostępniona przez Ministerstwo Finansów w lipcu 2017 r.).

<sup>12</sup> W I półroczu 2019 r. wartość tego miernika wyniosła 100%, a w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. – 93% (przy zakładanej wartości docelowej >30%).

przedmiotowych narzędzi i rozwiązań, w związku z powyższym nie pojawiły się zagadnienia oraz problemy, o których należałoby raportować do Ministerstwa Finansów”. Podał także, że możliwość dostępu do danych z JPK\_VAT, ciągły rozwój i wprowadzanie nowych funkcjonalności wykorzystywanych w tym celu narzędzi informatycznych, znacznie usprawnia pracę jednostek KAS oraz podnosi efektywność i skuteczność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych. Zwrócił również uwagę na usprawnienie pracy wynikające z wprowadzenia narzędzia informatycznego GenJPK. Podał także, że kontrolowanym okresie Izba i podległe jej jednostki nie wykorzystywały innych rozwiązań informatycznych i organizacyjnych w zakresie skuteczności i efektywności egzekwowania należności podatkowych.

(akta kontroli str. 372-397)

2.13. W 2019 r. Wieloosobowe Stanowisko Audytu Wewnętrznego przeprowadziło w dwóch podległych Izbie US i UCS audyt dotyczący oceny działań w zakresie typowania do czynności sprawdzających i kontroli, w tym nadzoru oraz analizy i wykorzystania przez urzędy danych JPK. W jego wyniku stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- IAS – stwierdzono nieprawidłowy nadzór merytoryczny nad komórkami czynności analitycznych i sprawdzających US w zakresie typowania podmiotów do czynności sprawdzających i kontroli. Wydano zalecenia dotyczące m.in.: szybszego przekazywania pism / informacji przez komórkę nadzorującą do podległych jednostek, dodanie do decyzji Dyrektora z dnia 7 marca 2018 r. nr 58/2018, w sprawie powołania zespołu do spraw identyfikacji obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie regulowania zobowiązań publicznoprawnych zapisu o systematycznym przekazywaniu analiz do podległych urzędów, opracowania wewnętrznej procedury dla jednostek podległych obejmującej typowanie podmiotów do kontroli i zarządzenie ryzykiem oraz prowadzenia i aktualizowania rejestru ryzyka).
- US – stwierdzono niewystraszającą liczbę szkoleń z zakresu analizy danych i typowania podmiotów do kontroli oraz JPK oraz niewłaściwe typowanie podmiotów do czynności sprawdzających, kontroli, w tym niewykorzystywanie danych z dostępnych źródeł informacji oraz z JPK na etapie analizy podmiotów do kontroli. W odniesieniu do pierwszej nieprawidłowości zalecono m.in. wystąpienie naczelników urzędów poddanych audytowi do Dyrektora o skierowanie pracowników na szkolenia lub zorganizowanie dla nich szkoleń w badanym zakresie, a w odniesieniu do drugiej zalecono m.in.: rozważenie zwiększenia liczby etatów w komórce organizacyjnej jednego z urzędów, zajmującej się analizami, wystąpienie o dostęp do systemu Zefir 2 dla wyznaczonych pracowników urzędów, a także dłożenie starań w zakresie prowadzenia dokumentacji dotyczącej typowania podmiotów do kontroli i czynności sprawdzających.
- UCS – stwierdzono niewystarczającą liczbę szkoleń z zakresu analizy danych, typowania podmiotów do kontroli i JPK. Zalecono m.in. wystąpienie naczelnika urzędu do Dyrektora o skierowanie pracowników na niezbędne szkolenia.

(akta kontroli str. 208-306)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie działalność Izby w zakresie skuteczności i efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych w okresie objętym kontrolą.

### 3. Skuteczność i efektywność egzekwowania należności podatkowych.

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie Izba, wraz z podległymi jej jednostkami, realizowała cele dotyczące egzekwowania należności podatkowych w 2018 r. oraz 2019 r., określone w dokumencie „Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020”. Były to:

- poprawa sprawności działania KAS,
- poprawa skuteczności zwalczania przestępstw i nadużyć finansowych oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej,
- zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS,
- rozwój technologii informacyjnych, wspierających realizację zadań KAS.

W 2018 r. Izba i podległej jej jednostki stosowały następujące mierniki służące do pomiaru realizacji ww. celów, wynikające z zarządzenia nr 72 Szefa KAS z 29 grudnia 2017 r.:

- miernik „Realizacja należności publicznoprawnych” wskazany do pomiaru realizacji celu „Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych, publicznoprawnych” (suma zrealizowanych kwot dochodów podatkowych i celnych w okresie sprawozdawczym, liczona narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego, w stosunku do kwoty dochodów do realizacji dla danego województwa),
- miernik „Efektywność egzekucji” wskazany do pomiaru realizacji celu „Zwiększenie efektywności egzekucji” (stosunek kwot wyegzekwowanych do kwot objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia, obejmujących podatki oraz podatki i należności celne stanowiące dochód budżetu państwa).

Wartość tych mierników, planowana do osiągnięcia w 2018 r. wynosiła odpowiednio:  $\geq 2\,565\,066$  tys. zł i  $\geq 35,70\%$ . Poziom ich realizacji wyniósł natomiast odpowiednio:  $2\,759\,090$  tys. zł ( $107,56\%$  planowanej wartości) i  $41,92\%$  ( $117,42\%$ ). Tym samym osiągnięto założone wartości wszystkich mierników.

W 2019 r. Izba i podległe jej jednostki stosowały następujące mierniki służące do pomiaru realizacji ww. celów, wynikające z zarządzenia nr 40 Szefa KAS z 13 grudnia 2018 r.:

- miernik „Realizacja należności publicznoprawnych” wskazany do pomiaru realizacji celu „Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych” (suma zrealizowanych kwot dochodów podatkowych i celnych w okresie sprawozdawczym, liczona narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego, w stosunku do kwoty dochodów do realizacji dla danego województwa)<sup>13</sup>,
- miernik „Efektywność egzekucji” wskazany do pomiaru realizacji celu „Zwiększenie efektywności działań egzekucyjnych” (stosunek kwot wyegzekwowanych do kwot objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia, obejmujących podatki stanowiące dochód budżetu państwa oraz podatki i należności celne stanowiące dochód budżetu państwa),
- miernik „Udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych” wskazany do pomiaru realizacji celu „Zwiększenie efektywności działań egzekucyjnych” (stosunek

<sup>13</sup> Przy wyliczaniu miernika brano pod uwagę: podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), podatek od towarów i usług (VAT), podatek akcyzowy, podatek od instytucji finansowych (FIN), podatek od gier, podatek od wydobycia niektórych kopalin oraz cło.

liczby podatkowych tytułów wykonawczych, obejmujących podatki stanowiące dochód budżetu państwa oraz podatki i należności celne stanowiące dochód budżetu państwa, które zostały zakończone zapłatą do liczby zakończonych w okresie sprawozdawczym podatkowych tytułów wykonawczych),

- miernik „Sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych” wskazany do pomiaru realizacji celu „Zwiększenie efektywności działań egzekucyjnych” (stosunek liczby podatkowych tytułów wykonawczych, obejmujących podatki stanowiące dochód budżetu państwa oraz podatki i należności celne stanowiące dochód budżetu państwa, 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, do liczby podatkowych tytułów wykonawczych ogółem /bez rekwizycji/).

Wartość tych mierników, planowana do osiągnięcia w I półroczu 2019 r. wynosiła odpowiednio:  $\geq 1\,340\,302$  tys. zł,  $> 18,9\%$ ,  $> 73\%$  i  $< 8\%$ . Poziom ich realizacji wyniósł odpowiednio:  $1\,241\,884$  tys. zł ( $92,66\%$  planowanej wartości),  $27,25\%$  ( $144,18\%$ ),  $84,84\%$  ( $116,22\%$ ) i  $0,49\%$  (mniej o  $7,5$  p.p. od planowanej wartości). Tym samym nie osiągnięto założonej wartości miernika realizacji należności publicznoprawnych oraz osiągnięto zaplanowane wartości dla pozostałych mierników.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. wartość ww. mierników planowana do osiągnięcia wynosiła odpowiednio:  $\geq 2\,042\,078$  tys. zł,  $> 28,34\%$ ,  $> 74\%$  i  $< 7\%$ . Poziom ich realizacji wyniósł odpowiednio:  $1\,960\,814$  tys. zł ( $96,02\%$  planowanej wartości),  $36,65\%$  ( $129,32\%$ ),  $86,00\%$  ( $116,22\%$ ) i  $0,43\%$  (mniej o  $6,56$  p.p. od planowanej wartości). Tym samym, nie osiągnięto założonej wartości miernika realizacji należności publicznoprawnej publicznoprawnych oraz osiągnięto wartości zaplanowane dla pozostałych mierników.

Z analiz przeprowadzonych przez IAS wynikało, że przyczynami nieosiągnięcia w I półroczu i pierwszych trzech kwartałach 2019 r. zaplanowanych wartości miernika realizacji należności publicznoprawnych były m.in. niższe wpływy z tytułu podatku VAT (w tym: wzrost wydatków inwestycyjnych, wzrost wartości dostaw, dla których podatnikiem jest nabywca, wzrost wartości i udziału dostaw wewnątrzspółnotowych, eksportu i dostaw na terytorium kraju w ogólnej wartości sprzedaży, wzrost wartości sprzedaży opodatkowanej stawkami preferencyjnymi, zmiany właściwości miejscowego organu podatkowego, spadek sprzedaży oraz wzrost wartości nabyć towarów i usług pozostałych) oraz spadek wpływów w podatku dochodowym od osób prawnych (niższe wpłaty na poczet zaliczek, spadek sprzedaży, wahania sezonowe dotyczące przychodów i wzrost kosztów uzyskania przychodów, zaliczki w formie uproszczonej, zmiana podstawy opodatkowania).

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora, Izba monitorowała realizację tego miernika, w cyklu tygodniowym, miesięcznym, a w razie potrzeby także codziennym, m.in. poprzez:

- ocenę kształtowania się wpływów w zakresie podatków VAT, PIT i CIT, połączoną z diagnozowaniem przyczyn zaistnienia poszczególnych zjawisk oraz szczegółowej sytuacji na poziomie podległych jej jednostek,
- analizę informacji o ryzykach, przekazywanych przez naczelników US i UCS oraz analizę przyczyn wzrostu zwrotów podatku i spadku ich wpłat,
- identyfikowanie zjawisk, zdarzeń i zagrożeń wpływających na osiągnięte wyniki,
- sprawozdawczość kwartalną i roczną w zakresie kształtowania się wpływów, sporządzanie analiz i informacji w tym zakresie,

- comiesięczne narady z naczelnikami podległych urzędów (omawianie bieżącego stopnia realizacji planu wpływów i wypracowywanie rozwiązań przyczyniających się do osiągnięcia założonych celów), a także telekonferencje z naczelnikami, związane z bieżącymi zagadnieniami dotyczącymi realizacji miernika.

Zastępca Dyrektora poinformowała także, że z inicjatywy Izby wdrożono, w formie propozycji przedstawionych naczelnikom US, m.in. następujące działania w zakresie zwiększenia wpływów budżetowych:

- sprawdzenie, w ramach weryfikacji obowiązku wpłat zaliczek na podatek dochodowy, czy podatnicy, których obroty w VAT przewyższały zakupy, wpłacili zaliczki na podatek dochodowy oraz sprawdzenie prawidłowości wyliczenia przez nich wysokości zaliczki,
- sprawdzenie, czy podatnicy działający w branży budowlanej oraz innych branżach, którzy zawiesili działalność gospodarczą, nie wykonują usług w okresie jej zawieszenia, z założeniem uzyskania ich wymiernego efektu w dłuższej perspektywie czasowej,
- sprawdzenie, czy podatnicy, którzy w 2018 r. płacili zaliczki lub w PIT-4R wykazali zatrudnienie, w bieżącym roku płacą regularnie zaliczki na podatek dochodowy oraz weryfikacja prawidłowości wysokości wpłaconych zaliczek,
- wezwanie podatników, którzy w poprzednich miesiącach zapłacili podatek dochodowy, a nie uiszczają go w ostatnich dwóch miesiącach i zweryfikowanie prawidłowości wyliczenia wpłaconych zaliczek,
- wysyłanie do podatników, przed terminem płatności VAT, telefonicznych informacji przypominających o zbliżającym się terminie płatności tego podatku,
- sprawdzenie, czy wszyscy podatnicy, którzy mieli wystawiony przez płatnika PIT-8C z dochodami z kapitałów pieniężnych, złożyli zeznanie PIT-38 i wykazali podatek do zapłaty,
- sprawdzenie informacji zwrotnych od dłużników zajętych wierzytelności połączone z wysyłaniem ponagieł,
- intensyfikacja sprzedaży zajętych nieruchomości,
- pozyskanie w postępowaniach egzekucyjnych informacji od banków o udostępnionych przez nie skrytkach sejfowych, zawartych przez zobowiązanych umowach kredytowych, umowach pożyczek, nabytych akcjach i obligacjach Skarbu Państwa,
- dogłębna analiza przyczyn złożenia korekt deklaracji VAT-7 i VAT-7K, w szczególności zmniejszających kwotę zobowiązań podatkowych oraz danych wykazanych przez DOSTAWCĘ w informacji podsumowującej w obrocie krajowym VAT-27 (odwrotne obciążenie) i danych wykazanych przez NABYWCĘ w deklaracji VAT-7 i VAT-7K (brak wykazania należnego podatku).

Ponadto, w związku z realizacją realizacji należności publicznoprawnych, przekazano podległym jednostkom zalecenia w formie dwóch pism. W pierwszym z nich, z 20 maja 2019 r., skierowanym do Pionów: Celno-Granicznego oraz Kontroli, Cła i Audytu, przekazano listę podmiotów wykazujących najwyższe spadki wpływów w podatku VAT w imporcie, wskazując na rozważenie konieczności przeanalizowania sytuacji każdego z tych podmiotów. Natomiast w piśmie z 28 maja 2019 r., skierowanym do naczelników US, wskazano na konieczność intensyfikacji działań wpływających na wzrost wpłat w podatku VAT, ze wskazaniem podmiotów, u których zaobserwowano najwyższe spadki wpłat tego podatku. Zalecono m.in.: potrzebę wzmocnionego i szczegółowego diagnozowania spadku takich wpłat, konieczność rzetelnego weryfikowania zasadności deklarowanych wpłat i zwrotów

VAT oraz podejmowania działań mogących przyczynić się do rozpoznania obszarów i mechanizmów wyłudzeń VAT.

(akta kontroli str. 4-136, 338-371)

W „Raportach z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie”, sporządzanych przez Izbę w kontrolowanym okresie i przesyłanych do Ministerstwa Finansów, przekazywano informacje dotyczące stopnia realizacji mierników realizowanych w danym roku, w tym wskazywano przyczyny nieosiągnięcia ich planowanych wartości.

(akta kontroli str. 137-207)

3.2. W 2015 r. wysokość wpływów z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa<sup>14</sup> wyniosła 2 732 725,5 tys. zł a skuteczność ich poboru, mierzona relacją zrealizowanych wpływów podatkowych odniesionych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty wyniosła 96,8%, w 2016 r. było to odpowiednio – 2 579 764,2 tys. zł i 97,6%, w 2017 r. – 3 350 483,3 tys. zł i 99,2%, a w 2018 r. – 3 654 112,0 zł i 95,2%. W 2018 r., pomimo wzrostu kwoty wpływów podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa, skuteczność ich poboru była nieco niższa niż w latach 2015-2017.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. wpływy z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa wyniosły 2 721 725,6 tys. zł, a skuteczność ich poboru, mierzona relacją zrealizowanych wpływów podatkowych odniesionych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu, osiągnęła 98,3 p.p. W porównaniu z takim samym okresem 2018 r. (odpowiednio – 2 567 500,3 tys. zł i 91,3%) skuteczność poboru podatków stanowiących dochody budżetu państwa, była o 7,0 p.p. większa niż w takim samym okresie 2018 r.<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 332-333)

W kontrolowanym okresie kwota objęta tytułami wykonawczymi wynosiła 214 749,6 tys. zł w 2018 r. (222 979,5 tys. zł w pierwszych trzech kwartałach tego roku) i 248 486,1 tys. zł w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. Z kwoty tej wyegzekwowano w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji odpowiednio: 96 506,4 tys. zł, tj. 44,9% (70 269,6 tys. zł, tj. 31,5%) i 91 082,9 tys. zł, tj. 36,7%.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. wyegzekwowano kwotę większą o 29,6 p.p. niż w takim samym okresie 2018 r., a relacja kwoty zaległości wyegzekwowanych w postępowaniu egzekucyjnym do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia, zwiększyła się w ww. okresie o 5,2 p.p.

(akta kontroli str. 334-335)

W końcu 2018 r. w Izbie sprawami egzekwowania zaległości podatkowych z tytułów stanowiących dochody budżetu państwa zajmowało się 146 pracowników uprawnionych do otrzymywania wynagrodzenia prowizyjnego (143 w pierwszych trzech kwartałach tego roku). Wyegzekwowali oni zaległości podatkowe na łączną kwotę 96 506,4 tys. zł, tj. 661,0 tys. zł na jednego takiego pracownika (w pierwszych trzech kwartałach tego roku odpowiednio – 70 269,6 tys. zł i 491,4 tys. zł). W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. było to odpowiednio: 150 pracowników,

<sup>14</sup> Podatki: CIT, PIT i VAT. Dla podatków CIT, PIT, VAT oraz dochodów scentralizowanych (VAT od importu, VAT od nabyć wewnątrzwspólnotowych, podatek akcyzowy, podatek od gier, podatek od wydobycia niektórych kopaliny) wartości te wyniosły: wpływy z tytułu podatków dla 2018 r. – 3 985 177,7 tys. zł (2 805 578,4 tys. zł) i dla pierwszych trzech kwartałów 2019 r. – 2 920 297,3 tys. zł; stan należności pozostałych do zapłaty na początek okresu – odpowiednio 823 570,4 tys. zł (823 574,3 tys. zł) 1 115 391,3 tys. zł; stan należności pozostałych do zapłaty na koniec okresu – odpowiednio 1 115 391,3 tys. zł (1 183 222,7 tys. zł) i 1 228 807,8 tys. zł.

<sup>15</sup> Dla podatków CIT, PIT, VAT oraz dochodów scentralizowanych (VAT od importu, VAT od nabyć wewnątrzwspólnotowych, podatek akcyzowy, podatek od gier, podatek od wydobycia niektórych kopaliny) wartość ta wyniosła 8,3%.

91 082,9 tys. zł i 607,2 tys. zł. Z danych tych wynika, że w pierwszych trzech kwartałach 2019 r., w odniesieniu do analogicznego okresu 2018 r., zwiększyły się: liczba pracowników uprawnionych do otrzymywania wynagrodzenia prowizyjnego z tytułu egzekwowania zaległości podatkowych stanowiących dochód państwa – o siedem osób (4,9%) oraz kwota wyegzekwowanych zaległości – o 29,6 p.p. Tym samym, efektywność egzekucji zaległości podatkowych mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do liczby pracowników komórki egzekucyjnej otrzymujących prowizję, zwiększyła się w ww. okresie o 29,6 p.p.

(akta kontroli str. 336-337)

3.3. W kontrolowanym okresie Izba i podległe jej jednostki do egzekwowania należności podatkowych wykorzystywała m.in. aplikację WRO\_System, umożliwiającą dostęp do danych JPK\_VAT i modułu STIR<sup>16</sup>. W jej ramach, od czerwca 2017 r. funkcjonował moduł WIERZYTELNOŚCI, dedykowany komórkom wierzycielskim i egzekucyjnym KAS. Pozwalał on określić dla żądanego podmiotu listę jego kontrahentów, dla których wystawił on fakturę VAT. Ponadto, w grudniu 2018 r. do ww. aplikacji włączono moduł STIR posiadający dwie zakładki przeznaczone do wykorzystania przez pracowników egzekucji administracyjnej i spraw wierzycielskich – STIR KAROTOTEKI (zawierający dane o podmiocie kwalifikowanym, jego rachunkach bankowych, ocenie jego ryzyka oraz dane o beneficjentach rzeczywistych, pełnomocnikach i reprezentantach) i STIR EGEZKUTOR (identyfikacja podmiotów posiadających zaległości podatkowe powyżej zadanego poziomu, objęte czynnymi tytułami wykonawczymi oraz informacje o saldach na kontach STIR wskazanych podmiotów). Według stanu na październik 2019 r., uprawnienia dostępu do modułu STIR posiadało 77 pracowników egzekucyjnych Izby i podległych jej jednostek, a do modułu WIERZYTELNOŚCI – 103.

W latach 2018-2019 (III kwartał) w Izbie wprowadzono rozwiązania organizacyjne, których celem była poprawa skuteczności i efektywności działań w zakresie egzekwowania rozliczeń podatkowych. Były to m.in.: stały nadzór w obszarze egzekucji administracyjnej, cykliczne narady z kierownikami komórek egzekucyjnych i naczelnikami podległych US nadzorującymi pion egzekucji, rankingowanie podległych US i ocena ich pracy w zakresie uzyskanych wyników egzekucji administracyjnej oraz powiązanie ich wyników z systemem przyznawania nagród, powołanie Zespołu do spraw wsparcia podległych urzędów w procesie zarządzania zaległościami, organizowanie szkoleń tematycznych, zwiększenie zatrudnienia w komórce egzekucyjnej Izby, monitorowanie wykonywania przez podległe US zadań w zakresie udzielania informacji zwrotnych o działaniach podjętych wobec podmiotów, które posiadają zaległości oraz salda na kontach w module STIR<sup>17</sup>. Wprowadzone rozwiązania oraz wykorzystanie ww. narzędzi informatycznych wpłynęły na zwiększenie efektywności i skuteczności działań w zakresie egzekwowania należności podatkowych. W pierwszych trzech kwartałach 2018 r. zastosowano 308 156 czynności i środków egzekucyjnych, natomiast w takim samym okresie 2019 r. – 372 356, co oznaczało wzrost ich liczby o 20,8%. Odpowiednio dla ww. okresów przeprowadzono 47 613 i 69 629 zajęć rachunków bankowych (wzrost o 46,2%) oraz 16 993 i 22 626 zajęć wierzytelności (wzrost o 33,2%).

W badanym okresie Izba otrzymywała od Ministra Finansów, w formie 21 pism, wytyczne i zalecenia dotyczące wykorzystania JPK\_VAT i STIR w zakresie

<sup>16</sup> W ramach egzekwowania należności podatkowych wykorzystywano narzędzia informatyczne opisane w punkcie 2 niniejszego wystąpienia.

<sup>17</sup> Zadanie to realizowały dwie osoby z komórki egzekucyjnej Izby.

egzekwowania zaległych należności podatkowych oraz monitorowania i sprawozdawania efektów z ich wykorzystania. Ponadto, ministerstwo to udostępniło w grudniu 2018 r. wykazy podmiotów posiadających zaległości oraz ich salda na rachunkach bankowych<sup>18</sup>.

Dyrektor wyjaśnił, że monitorowanie wykorzystania i efektów wdrożenia rozwiązań mających wpłynąć na poprawę skuteczności lub efektywności egzekwowania należności podatkowych odbywało się m.in. poprzez:

- nadzór nad wykorzystaniem JPK i przekazywanie zestawień osób zobowiązanych, przypomnianie podległym US o konieczności wykorzystywania danych z aplikacji WRO\_System (trzy pisma) oraz cyklicznego monitorowania wymaganych wierzytelności (11 pism),
- sprawozdania dotyczące liczby wykonanych zajęć wierzytelności, skutecznych zajęć wierzytelności z JPK i uzyskanej z nich kwocie przekazywane do IAS przez podległe US,
- nadzór nad liczbą rekordów z informacją zwrotną uzyskanych z modułu STIR,
- analizowanie i ocenianie wykorzystania przez podległe US informacji z modułu STIR i przesyłanie tym jednostkom zaleceń wskazujących na konieczność niezwłocznego odnotowywania w systemie udzielania informacji zwrotnej o wykorzystaniu rachunków bankowych<sup>19</sup>.

W pierwszych trzech kwartałach 2018 r., US podległe Izbie dokonały 3 027 zajęć wierzytelności na podstawie zestawienia z wykazem kontrahentów JPK, w tym 1 012 skutecznych zajęć, z których uzyskano łącznie kwotę 6 189,3 tys. zł. W takim samym okresie 2019 r. było to odpowiednio: 4 609, 1 556 i 8 068,9 tys. zł (wzrost odpowiednio o: 52,3 p.p., 53,8 p.p. i 30,4 p.p.). Skuteczność zajęć dla ww. okresów wyniosła odpowiednio: 33,4% i 33,8%.

W 2018 r. dokonano 147 zajęć rachunków bankowych ustalonych na podstawie STIR, w tym 124 skutecznych na łączną kwotę 1 019,4 tys. zł. W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. było to odpowiednio: 3 722, 2 549 i 14 918,1 tys. zł. Skuteczność zajęć rachunków bankowych dla ww. okresów wyniosła odpowiednio: 84,4% i 68,5%.

Dyrektor wyjaśnił, że w celu uzyskania jak najlepszych wyników w zakresie zajęć wierzytelności z JPK i rachunków z modułu STIR, zalecono jednostkom podległym bezwzględne korzystanie z dostępnych funkcjonalności narzędzi informatycznych. Podał także, że podległe jednostki nie zgłaszały Izbie barier dotyczących efektywnego wykorzystania narzędzi w postaci JPK\_VAT i modułu STIR. Wszyscy użytkownicy tych narzędzi mogli samodzielnie zgłaszać problemy związane z ich działaniem bezpośrednio do Ministerstwa Finansów, na wskazany adres mailowy. Podał także, że jego zdaniem, do poprawy skuteczności i efektywności egzekwowania należności podatkowych przyczyniły się m.in.: raporty z systemu e-ORUS (od stycznia 2011 r.), elektroniczne tytuły wykonawcze (od lutego 2015 r.), system obsługi poborców podatkowych Mobilny Poborca (od maja 2016 r.) i system OGNIVO, zapewniający szybką komunikację organów egzekucyjnych z bankami. Ponadto, jego zdaniem efektywne było wykorzystanie przez pracowników KAS m.in. informacji z CERO-CEPIK, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych i platformy ZUS PUE.

(akta kontroli str. 372-374, 398-424)

<sup>18</sup> W ramach modułu STIR aplikacji WRO\_System.

<sup>19</sup> Według stanu na koniec stycznia i początek lutego 2019 r. podległe Izbie jednostki organizacyjne udzieliły odpowiedzi na wszystkie wskazane rachunki bankowe (rekordy). W końcu grudnia 2018 r. było to 98,95% rekordów.

W 2018 r., pracownicy Wieloosobowego Stanowiska Audytu Wewnętrznego Izby przeprowadzili jednym z US audyt, w ramach którego badano prawidłowość prowadzonych postępowań egzekucyjnych dotyczących zobowiązań podatkowych. W jego wyniku wydano ocenę pozytywną i nie sformułowano zaleceń.

(akta kontroli str. 208-306)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Izby w zakresie skuteczności i efektywności egzekwowania należności podatkowych w okresie objętym kontrolą.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, 4 grudnia 2019 r.

Kontroler  
Andrzej Sibierski  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie  
z up. Barbara Zajdel  
wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*