



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.024.04.2019

Naczelnik Urzędu Skarbowego
Urząd Skarbowy w Kętrzynie
ul. Powstańców Warszawy 13
11-400 Kętrzyn

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	Urząd Skarbowy w Kętrzynie, ul. Powstańców Warszawy 13, 11-400 Kętrzyn (Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Urbaniak, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kętrzynie, od 13 marca 2018 r. (Naczelnik Urzędu). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił także Andrzej Pietnoczko, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kętrzynie, od 1 października 1999 r. do 12 marca 2018 roku.
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 r. do 31 sierpnia 2019 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze i późniejsze.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/119/2019 z 16 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W Urzędzie w latach 2018-2019 (I pół.) odnotowano poprawę poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych. Udział liczby deklaracji złożonych elektronicznie w liczbie deklaracji możliwych do złożenia, wzrósł z 87,36% za 2018 r. do 94,95% za I pół. 2019 r. Osiągnięte zostały również wszystkie określone dla Urzędu mierniki z ww. zakresu, tj. dotyczące składania przez podatników deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, czasu trwania postępowania wszczynanego na wniosek podatnika oraz składania plików JPK_VAT. Wartość miernika dotyczącego składania plików JPK_VAT przez podatników do tego zobowiązanych, ustalona na koniec 2018 r. na poziomie 60%, wykonana została w 98,76%. Na równomiernym poziomie pozostawał w latach 2015-2018 odsetek podatników składających terminowo deklaracje VAT (od 98,3% 2015 r. do 97,9% w 2018 r.) oraz sukcesywnie wzrastał odsetek podatników terminowo wywiązujących się z obowiązku złożenia deklaracji PIT (od 97,9% do 99,6%) i wpłaty zadeklarowanych kwot tego podatku (od 69,4% do 74,3%).
---------------------	--

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

W Urzędzie w latach 2018-2019 (III kw.) poprawiła się skuteczność i efektywność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych, w tym poprzez zastosowanie nowych technik informatycznych. W 2018 r. zrealizowany został miernik dotyczący dodatkowych wpływów budżetowych (123% wartości planowanej), a w okresie 2018 - I pół. 2019 r. miernik w zakresie kwoty ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających, przeprowadzonych z udziałem podatników (odpowiednio: 138% i 205% planu).

W Urzędzie wzrastała liczba przeprowadzanych czynności sprawdzających z udziałem podatnika, w tym czynności sprawdzających z wykorzystaniem plików JPK_VAT.

W latach 2015-2019 (III kw.) obniżała się w Urzędzie liczba zrealizowanych kontroli podatkowych, w tym kontroli, w wyniku których stwierdzano nieprawidłowości, a także kwota nieprawidłowości stwierdzanych w rezultacie tych kontroli. Główną przyczyną zmniejszenia liczby realizowanych kontroli podatkowych był spadek zatrudnienia w komórce ds. kontroli, spowodowany reorganizacją Urzędu. W Urzędzie w latach 2016-2018 prawidłowo wydawano decyzje administracyjne, gdyż w okresie tym odsetek decyzji uchylonych w II instancji kształtował się na poziomie od 0,4% do 0,9% ogółu wydanych rozstrzygnięć.

W 2019 r. (za I-III kw.) nie wykonano jednak miernika dotyczącego udziału kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi pow. 3 tys. zł), zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli, który przy planie 75% wyniósł tylko 64,29%. Przyczyną niewykonania tego miernika było wystąpienie zbyt wielu kontroli negatywnych (bez ustaleń) w stosunku do ogółu zrealizowanych postępowań kontrolnych. Wskazuje to na potrzebę poprawy trafności typowania podmiotów do kontroli.

W badanym okresie w Urzędzie nie poprawiła się efektywność egzekwowania należności podatkowych. Miernik dotyczący efektywności egzekucji na koniec 2018 r. wykonany został w 83,6%, a za III kw. 2019 r. w 69,15%. Główną przyczyną jego niewykonania było egzekwowanie zaległości, które powstały przed 2017 r., a dotyczyły niskich kwot w stosunku do zadłużenia oraz prowadzenie postępowań, których nie można było umorzyć z uwagi na ich bezskuteczność. Wskazać należy jednak, iż w latach 2015-2019 (III kw.) wzrastały kwoty wyegzekwowane w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (uopea)³ z 2 463,7 tys. zł za 2015 r. do 4 643,6 tys. zł za 2018 r. oraz efektywność egzekucji mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości na jednego pracownika komórki egzekucyjnej z 223,9 tys. zł za 2015 r. do 464,4 tys. zł za 2018 rok.

W Urzędzie zrealizowane zostały natomiast inne mierniki dotyczące skuteczności i efektywności egzekwowania należności podatkowych, tj. dotyczący udziału podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w podatkowych tytułach wykonawczych oraz miernik sprawności wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych.

W 2018 r. zrealizowany został także miernik dotyczący realizacji należności publicznoprawnych, który przy planie wynoszącym 126 750,5 tys. zł zrealizowany został w 114,2%. Miernik ten nie został jednak osiągnięty w I pół. 2019 r. (79,4% planu) i za I-III kw. 2019 r., gdzie przy zaplanowanej wartości 113 430,0 tys. zł uzyskano 102 711,0 tys. zł (90,5%). Przyczyną nieosiągnięcia tego miernika były wzrost kwoty zwrotów VAT oraz spadek wpływów z tego podatku od przedsiębiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji gospodarczej.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1438.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR	
Opis stanu faktycznego	1. Poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych W 2018 r. dla Urzędu zostały ustalone do realizacji, przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie (DIAS), następujące cele oraz mierniki stopnia ich realizacji w zakresie wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych: • Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej: – deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej - $\geq 82\%$ (w każdym kwartale)⁵, – czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika - ≤ 24 dni (w każdym kwartale)⁶, • Poziom wypełniania obowiązku przekazywania jednolitego pliku kontrolnego (JPK): – składanie plików JPK_VAT⁷ - $\geq 50\%$ na koniec I pół. i $\geq 60\%$ na koniec roku. W 2019 r. ustalono dla Urzędu następujące cele oraz mierniki dotyczące stopnia ich realizacji w zakresie wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych: • Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej: – deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej - $> 84\%$ (w każdym kwartale), • Skrócenie czasu załatwiania spraw: – czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika - < 20 dni (w każdym kwartale). (akta kontroli str. 6-19) Realizacja ww. mierników w okresie 2018-2019 (I pół.) była następująca: – deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej - 85,85% za I pół. 2018 r.; 87,08% na 31 grudnia 2018 r.; 94,95% na koniec I pół. 2019 r. i 95,04% za III kw. 2019 r. – czas trwania postępowań wszczętych na wniosek podatnika - 15,5 dnia na koniec I pół. 2018 r., 15 dni na koniec 2018 r., 11 dni na koniec I pół. 2019 r. i 10 dni za III kw. 2019 roku, – składanie plików JPK_VAT - 98,47% na koniec I pół. 2018 r., 98,76% na koniec 2018 r. i 97,93% na koniec I pół. 2019 r. - w 2019 r. Urząd nie był zobowiązany do przekazywania danych o wykonaniu tego miernika, a miernik ten wyliczany był przez Ministerstwo Finansów (MF). (akta kontroli str. 20-30) Wszystkie ustalone dla Urzędu mierniki w zakresie wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych zostały osiągnięte. Skróceniu uległ czas trwania postępowań wszczynanych na wniosek podatnika z 15 dni na koniec 2018 r. do 11

⁴ 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.

⁵ Deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej - w liczniku: liczba dokumentów złożonych elektronicznie, w mianowniku: liczba dokumentów, które mogą być złożone elektronicznie x 100%.

⁶ Czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika - mediana czasu trwania wybranych postępowań wszczętych na żądanie strony, zakończonych z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym.

⁷ Poziom wypełniania obowiązku przekazywania jednolitego pliku kontrolnego (JPK). W liczniku liczba podatników, którzy przekazali pliki JPK_VAT, w mianowniku liczba podatników zobowiązanych do przekazania tego pliku x 100%.

dni na koniec I pół. 2019 r. i 10 dni na koniec III kw. 2019 r. Na wysokim poziomie kształtowała się też realizacja miernika dotyczącego składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, który ustalony na poziomie 82-84%, na koniec I pół. 2019 r. i za III kw. 2019 r. wyniósł 95%. Zrealizowany został także miernik dotyczący wypełniania przez przedsiębiorców obowiązku przekazywania plików JPK_VAT.

Analizy dotyczące realizacji celów oraz mierników sporządzane były przez Urząd w okresach kwartalnych. Urząd przedkładał też do Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie (IAS) kwartalne informacje nt. podejmowanych działań, które były częścią działań realizowanych w danym roku w ramach KAS.

(akta kontroli str. 20-47)

W latach 2015-2019 (I pół.) wzrastał odsetek deklaracji podatkowych przekazanych przez podatników za pomocą środków komunikacji elektronicznej do możliwych do przekazania w ten sposób z: 70,67% za 2015 r., 73,43% za 2016 r. do 79,51% za 2017 r., 87,36% za 2018 r. i 94,95% za I pół. 2019 r. (za I pół. 2018 r. - 86,04%).

Udział liczby podatników, którzy przekazali pliki JPK_VAT do liczby podatników ogółem zobowiązanych do ich przekazania wynosił: 98,47% za czerwiec 2018 r., 98,76% za grudzień 2018 r. i 97,93% za czerwiec 2019 roku.

Poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych (tj. składania deklaracji PIT, VAT oraz plików JPK_VAT za pomocą środków komunikacji elektronicznej) monitorowano w Urzędzie w sposób następujący:

- W okresie składania zeznań podatkowych pracownicy Urzędu pełnią dyżury w siedzibach urzędów gmin z terenu działania Urzędu. Udzielane są wówczas informacje oraz pomoc przy składaniu zeznań w formie elektronicznej. W Urzędzie uruchamiane są też dodatkowe punkty informacyjne dotyczące składania zeznań, a w lokalnych mediach publikowane są komunikaty i wywiady zachęcające podatników do składania zeznań w formie elektronicznej.
- Analizowane są raporty zawarte we WRO-Systemie, dotyczące braku plików JPK_VAT. Weryfikacji obowiązku składania (za każdy miesiąc) plików JPK_VAT dokonuje centralnie MF, który poprzez IAS przesyła stosowne raporty do urzędów skarbowych. Po weryfikacji braku złożenia plików wysyłane są przez MF powiadomienia do podatników o obowiązku ich złożenia. Urząd monitoruje wówczas, czy pomimo powiadomienia, podatnik złożył JPK_VAT (o ile tego nie zrobiono, Urząd wzywa podatnika do złożenia brakujących plików JPK_VAT).
- Dokonywana jest analiza raportów z aplikacji e-ORUS dot. braku deklaracji VAT i kierowane są wówczas wezwania do złożenia brakujących deklaracji.
- Weryfikowane jest złożenie deklaracji VAT i plików JPK_VAT przy analizie zasadności zwrotu podatku VAT, w szczególności w przypadku podmiotów zakwalifikowanych do średniego i podwyższonego ryzyka oraz podczas innych czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT. Czynności te dokonywane są również w ramach procesu wykreślenia z urzędu z rejestru podatników VAT, w związku z niewywiązaniem się z obowiązku złożenia deklaracji VAT lub plików JPK_VAT.

(akta kontroli str. 48-49, 51-53)

W Urzędzie zostały wdrożone m.in. następujące narzędzia/rozwiązania mające wspomóc podatników w dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych:

- Uruchomiono punkty informacyjne w siedzibach gmin - w okresie składania zeznań podatkowych pracownicy Urzędu pełnili dyżury w siedzibach gmin z terenu działania Urzędu Skarbowego w Kętrzynie, w ramach których udzielane

były informacje dotyczące zeznań podatkowych i obowiązujących przepisów prawa.

- Kierowano pisma informacyjne do podatników w związku ze zmianą przepisów dotyczących składania informacji PIT-11 w formie elektronicznej. Do podatników składających dotychczas te informacje w formie papierowej wysłano 220 pism informujących o nowej formie składania tego dokumentu.
- Na stronach internetowych gmin z terenu działania Urzędu, Starostwa Powiatowego w Kętrzynie, a także Powiatowego Urzędu Pracy i lokalnej Kętrzyńskiej Telewizji Kablowej zamieszczano informacje dotyczące usługi „Twój e-PIT” wraz z aktywnymi linkami uruchamiającymi spot reklamowy oraz portal podatkowy. W odniesieniu do tej usługi organizowano spotkania z mieszkańcami, przeprowadzano szkolenia i udzielano porad w punktach informacyjnych w siedzibach gmin.
- Zamieszczano w prasie lokalnej, w ramach nawiązanej współpracy z redakcjami gazet, artykuły, zawiadomienia, informacje dotyczące zmian w przepisach podatkowych oraz działań Urzędu ułatwiających podatnikom wykonywanie obowiązków podatkowych.
- W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. obowiązku składania przez podatników informacji PIT-8C, PIT-11, PIT-11A oraz PIT-R wyłącznie drogą elektroniczną na sali operacyjnej Urzędu uruchomiono stanowisko komputerowe, które można było wykorzystać do elektronicznej formy złożenia ww. informacji.
- Od 2019 r. wdrożono rozwiązanie polegające na wysyłaniu osobom, które złożyły deklaracje, a nie zapłaciły podatku (przed terminem płatności) wiadomości SMS przypominających o zbliżającym się terminie płatności tego zobowiązania.
- Kierowano wezwania/pisma do podatników, którzy w ciągu roku nie dokonywali wpłat zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych PIT, PPL (podatek dochodowy od osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą), od osób prawnych CIT i zryczałtowanego PPE, informujące o konieczności wywiązania się z obowiązku zapłaty.
- Na stronach BIP urzędów gmin zamieszczano informacje o szkoleniach dla przedsiębiorców dotyczących składania plików JPK_VAT, które organizowano w siedzibie Urzędu Skarbowego w Kętrzynie.

Efektami tych działań były m.in.: większa świadomość mieszkańców w zakresie dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych, zmniejszenie liczby czynności sprawdzających (z uwagi na fakt, iż część zeznań podatkowych składano podczas dyżurów w gminach zawierały one mniej błędów), terminowe złożenie przez podatników informacji PIT-11 w formie elektronicznej, wzrost efektywności w zakresie wpływów podatkowych do budżetu.

(akta kontroli str. 37-39, 51-53, 55-75, 121-131)

W czerwcu 2019 r. - w porównaniu do grudnia 2018 r. - o 0,83 punkty procentowe (p.p.) spadł odsetek podatników składających pliki JPK_VAT. Przyczynami tego spadku były:

- problemy techniczne przy wysyłce, tj. m.in. podatnicy nie sprawdzali statusu wysyłanego dokumentu UPO (urzędowe poświadczenie odbioru), posiadali nieważny podpis kwalifikowany, podawali błędne dane autoryzujące, nie aktualizowali programów służących do przekazywania tych plików (brak tzw. „aktualnych struktur”),
- wysyłanie JPK_VAT ze wskazaniem błędnego okresu,

- brak wiedzy podatników rozpoczynających działalność gospodarczą o obowiązku składania JPK_VAT, problemy z wysyłką tych plików (podatnicy uczą się indywidualnie programów i nie chcą korzystać z usług biur rachunkowych),
- niedopełnienie przez podatników zamykających/zawieszających działalność w połowie miesiąca obowiązku złożenia JPK_VAT za ten miesiąc,
- rezygnacja ze statusu czynnego podatnika VAT ze względu na zmianę przepisów i wprowadzenie obowiązku składania JPK_VAT.

W związku ze spadkiem w Urzędzie odsetka podatników przekazujących plik JPK_VAT podjęto następujące działania zaradcze:

- przy analizach zwrotów VAT – informowano podatników o zbliżającym się terminie złożenia plików JPK_VAT oraz o możliwości pobrania aktualnych struktur JPK_VAT ze strony MF,
- przy zgłaszanych problemach przez podatników – informowano także o możliwości ich rozwiązania, poprzez pobranie darmowych programów udostępnianych przez MF,
- na stronie BIP Urzędu podano dane kontaktowe do osób, które mogą pomóc przy realizacji obowiązku w zakresie składania plików JPK_VAT, jak również składania w formie elektronicznej deklaracji VAT,
- wykreślano z rejestru podatników VAT nierzetelne podmioty, tj. nieskładające plików JPK_VAT.

Poziom wypełniania przez podatników obowiązków w zakresie terminowego składania deklaracji VAT w okresie 2015 r. - I pół. 2019 r. pozostawał na zbliżonym poziomie i wynosił od 97,93% w II pół. 2018 r. do 98,72% w 2016 r. (98,63% w I pół. 2019 r.) Równocześnie odsetek deklaracji złożonych po terminie w ww. okresie wahał się od 0,88% w I pół. 2019 r. do 1,65% w I pół. 2018 r. Tym samym na wysokim poziomie (od 99,5% do prawie 100%) utrzymywał się odsetek podatników, którzy wywiązali się z obowiązku złożenia deklaracji VAT (tj. w terminie lub po).

Nieznacznie obniżył się stopień terminowego składania deklaracji VAT w 2018 r. w porównaniu do 2017 r., gdyż w I pół. 2018 r. wynosił on 97,99% (98,64% w I pół. 2017 r.) i 97,93% na koniec 2018 r., podczas gdy na koniec 2017 r. wynosił on 98,68%.

Przyczyną obniżenia stopnia terminowego składania deklaracji VAT w 2018 r. - w porównaniu do 2017 r. - było wejście w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. obowiązku składania deklaracji wyłącznie drogą elektroniczną. Z tego też powodu, głównie mikroprzedsiębiorcy, którzy wcześniej nie korzystali z usług biur rachunkowych, często mieli problemy z wysyłką deklaracji w formie elektronicznej. Przyczyną były również problemy techniczne - deklaracje wysyłane w ostatniej chwili przechodziły przez tzw. „bramkę systemu” następnego dnia lub nie były przepuszczane ze względu na błędy w deklaracji. Istotny był również fakt, iż część podatników założyła, że nie ma obowiązku składania deklaracji VAT z jednoczesnym składaniem plików JPK_VAT.

Stopień regulowania przez podatników zadeklarowanych do wpłaty kwot VAT na koniec I pół. 2017 r. oraz I pół. 2018 r. pozostawał na zbliżonym poziomie i wynosił 84,71% i 84,57%, natomiast na koniec 2018 r. wyniósł 82,55% i był o 0,67% niższy od osiągniętego na koniec 2017 roku. Na koniec I pół. 2019 r. natomiast stopień dokonanych terminowo wpłat w stosunku do kwot zadeklarowanych wynosił 79,94%.

Przyczyną spadku stopnia terminowej wpłaty zadeklarowanych kwot VAT w 2018 r. - w porównaniu do 2017 r. - był wzrost zadeklarowanych kwot do wpłaty w 2018 r., który spowodował, że pomimo faktycznie wyższej kwoty wpłat w terminie w 2018 r.

wskaźnik ten uległ obniżeniu. Natomiast spadek stopnia terminowych wpłat zadeklarowanych z VAT w I pół. 2019 r., w stosunku do 2017 i 2018 roku, wynikał ze spadku zarówno zadeklarowanych, jak i wpłaconych kwot VAT w tym okresie.

Na skutek działań upominawczych nastąpił wzrost kwot z deklaracji VAT wpłaconych po terminie, który wyniósł: 10 670,2 tys. zł za 2017 r., 12 422,2 tys. zł za 2018 r. i 12 179,8 tys. zł za I pół. 2019 r., co wiązało się z wysłaniem w tych okresach odpowiednio: 1 427, 2 058 i 1 263 upomnień do podatników (na kwoty odpowiednio: 10 186,1 tys. zł, 14 086,6 tys. zł i 10 292,7 tys. zł).

Głównymi przyczynami nieterminowych wpłat zadeklarowanych kwot VAT przez podatników, według Naczelnika Urzędu, były: brak płynności finansowej podatników spowodowany nieterminowym wpływem należności od ich kontrahentów, brak możliwości zaciągnięcia kredytu lub kolejnego kredytu, konieczność spłaty wcześniejszych zobowiązań lub utrata kontrahentów.

Na koniec 2018 r. z tytułu VAT terminowo wpłacono 64 458,3 tys. zł, a na koniec 2017 r. 56 747,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 49-54)

Na wysokim poziomie utrzymywał się odsetek podatników wywiązujących się z obowiązku terminowego składania deklaracji PIT. Za lata 2015 - 2018 odsetek ten wzrastał i wynosił odpowiednio: 97,9%, 98,0%, 98,0% i 99,6%. Wzrastał także za ww. lata stopień terminowego regulowania zadeklarowanych do wpłaty kwot, który wynosił odpowiednio: 69,42%, 72,87%, 75,52% i 74,33%. Stopień ten w 2018 r. obniżył się w stosunku do 2017 r. o 1,19 p.p., jednakże w 2018 r. wzrosła ogółem kwota zadeklarowana do wpłaty, która wyniosła 14 582,9 tys. zł, w porównaniu do 11 532,3 tys. zł w 2017 r. oraz suma kwot wpłaconych w terminie, tj. 10 838,9 tys. zł w porównaniu do 8 709,1 tys. zł wpłaconych w 2017 r. Wzrost poziomu terminowego składania deklaracji PIT przez podatników wynikał głównie z wprowadzenia w 2018 r. usługi „Twój e-PIT”, co wpłynęło w sposób następujący na poziom wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych w tym zakresie:

- poprawiła się terminowość składania zeznań,
- poprawiła się terminowość i wielkość regulowania deklarowanych kwot zobowiązań. Z PIT-37 za 2017 r. zadeklarowano 1 884,5 tys. zł należnego podatku, a za 2018 r. - 2 415,5 tys. zł. W przypadku części podatników, którzy dotychczas nie wywiązywali się z obowiązku złożenia zeznania o wysokości dochodu do 30 kwietnia, ich zeznania przygotowane przez KAS, zostały automatycznie zaakceptowane. Zeznania te obejmowały również kwoty do zapłaty (np. z łącznej kwoty 969 tys. zł wpłaty na podstawie „Twój e-PIT” 161 tys. zł dotyczyło zeznań zatwierdzonych automatycznie),
- wzrosły wpływy do budżetu z tytułu ww. podatku, tj. z 1 867,0 tys. zł za 2017 r. do 2 381,8 tys. zł za 2018 r. (o 514,7 tys. zł).

Ponadto wprowadzenie ww. usługi spowodowało:

- mniej czynności sprawdzających w zakresie monitorowania niezłożonych zeznań podatkowych w terminie,
- mniejsze obciążenie pracą sali obsługi, na którą trafiało mniej podatników w sprawie złożenia zeznania rocznego.

Urząd dokonywał analiz w zakresie usługi „Twój e-PIT” pod kątem prawidłowości utworzonych zeznań (czy wszystkie zostały utworzone, czy nie ma podwójnych zeznań, tj. utworzonych przez system i złożonych przez podatnika), a także analiz zeznań pod kątem wykazanych ulg prorodzinnych oraz nierezydentów.

(akta kontroli str. 90, 109-111, 257-258, 290)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W Urzędzie w latach 2018-2019 odnotowano poprawę poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych. W okresie tym osiągnięte zostały wszystkie określone dla Urzędu mierniki stopnia realizacji celów dotyczące wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych, tj. w zakresie składania przez nich deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, czasu trwania postępowania wszczynanego na wniosek podatnika oraz składania plików JPK_VAT. Udział liczby deklaracji złożonych elektronicznie w liczbie deklaracji możliwych do złożenia wzrósł z 79,51% za 2017 r. do 87,36% za 2018 r. i 94,95% za I pół. 2019 r. Wartość miernika dotyczącego składania plików JPK_VAT przez podatników do tego zobowiązanych, określona na koniec 2018 r. na poziomie 60%, wykonana została w 98,76%. Na wysokim poziomie pozostawał w latach 2015 - 2019 (I pół.) odsetek podatników składających terminowo deklaracje VAT, a w okresie 2015-2018 sukcesywnie wzrastał też odsetek podatników wywiązujących się z obowiązku terminowego złożenia deklaracji PIT i wpłaty zadeklarowanych kwot tego podatku. W Urzędzie skutecznie wdrożono też szereg rozwiązań wspierających podatników w dobrowolnym wypełnianiu przez nich obowiązków podatkowych.

OBSZAR

2. Skuteczność i efektywność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych

Opis stanu
faktycznego

Urząd realizował ustalone na 2018 r. następujące cele i mierniki dotyczące weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych:

- Efektywny proces czynności sprawdzających:
 - kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników⁸ - $\geq 1\ 300$ tys. zł na koniec I półrocza i $\geq 2\ 600$ tys. zł na koniec roku,
- Zwiększenie efektywności zapobiegania i zwalczania przestępczości podatkowej i celnej:
 - dodatkowe wpływy budżetowe - 300,9 tys. zł na koniec I pół. i 700 tys. zł na koniec roku.

W 2019 r. cele i mierniki w ww. zakresie były następujące:

- Efektywny proces czynności sprawdzających:
 - kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających, przeprowadzonych z udziałem podatników - $\geq 1\ 222,5$ tys. zł za I pół., $\geq 1\ 711,8$ tys. zł za I-III kw.,
- Efektywność kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych:
 - kontrole pozytywne⁹ - udział kontroli pozytywnych, z ustaleniami podatkowymi pow. 3 tys. zł, zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli - $\geq 75\%$ za I pół. I, $\geq 75\%$ za I-III kw.

(akta kontroli str. 6-19)

Wykonanie powyższych mierników było następujące:

- dodatkowe wpływy budżetowe - 371,3 tys. zł za I pół. 2018 r.; 862 tys. zł na koniec 2018 r.,

⁸ Miernik wyrażony wartością liczbową - łączna kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników.

⁹ Miernik wyrażony w %. Wartość miernika jednakowa dla wszystkich IAS we wszystkich okresach rozliczeniowych.

- kwota ustaleń dokonana w toku czynności sprawdzających - 1 589,2 tys. zł za I pół. 2018 r. (122% wartości planowanej), 3 591,8 tys. zł na koniec 2018 r. (138%), 2 494,7 tys. zł - za I pół. 2019 r. (204%), 3 510,6 tys. zł za I-III kw. 2019 r. (205%),
- kontrole pozytywne - udział kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi pow. 3 tys. zł), zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli -75% - za I pół. 2019 r., 64,29% za I-III kw. 2019 r. (planowany $\geq 75\%$).

Osiągnięte zostały przez Urząd założone mierniki: „dodatkowe wpływy budżetowe” oraz „kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników”. Miernik w zakresie dodatkowych wpływów budżetowych zrealizowany został w 2018 r. na poziomie 123% wartości planowanej, a dotyczący kwoty ustaleń w toku czynności sprawdzających z udziałem podatnika na poziomie: 138% wartości planowanej na koniec 2018 r. i 204% na koniec I pół. 2019 r.

Na minimalnym poziomie było wykonanie miernika kontroli pozytywnych za I pół. 2019 r., tj. 75%. Natomiast za I-III kw. 2019 r. miernik ten wykonano na poziomie 64,29% (plan $\geq 75\%$). Nieosiągnięcie miernika w zakresie kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 tys. zł) za I-III kw. 2019 r. wynikało z faktu, iż dwie zrealizowane kontrole podatkowe, w których po analizie danych spodziewano się ustaleń podatkowych, w efekcie okazały się kontrolami negatywnymi. O przyczynach niewykonania tego miernika Naczelnik Urzędu informował DIAS pismami z 10 i 22 października 2019 r. i w raportach o realizacji celów, w których wskazano na przyczyny nieosiągnięcia jego planowanej wartości.

(akta kontroli str. 31-47, 99-107, 149-154)

W latach 2015-2019 (III kw.) liczba czynności sprawdzających (z udziałem podatnika) w odniesieniu do rozliczeń podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa (PIT, CIT i VAT) oraz kwoty dokonanych w ich wyniku ustaleń kształtowały się na następującym poziomie:

- 2015 r. dokonano 3 140 czynności, w wyniku których stwierdzono 1 455,9 tys. zł nieprawidłowości w wymiarze finansowym,
- 2016 r. - 3 130 i 1 936,9 tys. zł,
- 2017 r. - 4 003 i 2 322,3 tys. zł,
- 2018 r. - 4 445 i 3 375,1 tys. zł,
- III kw. 2019 r. - 3 058 i 3 294,8 tys. zł (za III kw. 2018 r. odpowiednio: 3 323 czynności i 2 424,4 tys. zł).

Liczba zrealizowanych czynności sprawdzających z udziałem podatnika w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wzrosła o 11,0%, a kwot nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku tych czynności o 45,0%.

Wzrost w 2018 r. zrealizowanych czynności sprawdzających z udziałem podatnika - w porównaniu do 2017 r. - wynikał z faktu, iż Urząd zintensyfikował działania w zakresie wywiązywania się podatników z wpłat zaliczek z tytułu podatków. Zarządzane było sporządzenie remanentów przez podmioty, u których stwierdzono na kartach kontowych brak wpłat zaliczek w trakcie roku podatkowego. Ponadto, przy analizach zasadności zwrotów VAT sprawdzano czy podatnicy, którzy mieli obroty z VAT przewyższające zakupy wpłacali zaliczki na podatek dochodowy.

Liczba zrealizowanych w latach 2015-2019 (III kw.) kontroli podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa wynosiła odpowiednio: 80, 59, 22, 22 i 12. Liczba kontroli podatkowych zrealizowanych w 2018 r. w stosunku do 2015 r. obniżyła się o 27,5%, a w odniesieniu do 2016 r. o 37,2%. W ramach zrealizowanych

kontroli, liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości stanowiła: 72 (90,0%), 53 (89,8%), 17 (77,3%), 18 (81,8%) i 9 (75,0%).

Spadek skuteczności typowania do kontroli w latach 2017-2019 - w porównaniu do lat 2015-2017 - wynikał z przeprowadzania typowań do kontroli na podstawie zaleceń wynikających z „Wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług”. W wytycznych tych, w zakresie zwrotów VAT pow. 1 mln zł, rekomendowano dokonywanie określonych analiz, a wobec podmiotów o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości przeprowadzanie czynności sprawdzających i kontroli w celu stwierdzenia czy występują konkretne mechanizmy, np. nierejestrowanie sprzedaży części samochodowych u określonych podatników, wykazywanie w dłuższym okresie przeniesień podatku VAT, wykazywanie strat.

Powodem obniżenia stopnia trafności typowania do kontroli podatkowej oraz liczby przeprowadzonych kontroli w latach 2017-2018 w porównaniu do lat 2015-2016, według Naczelnika, była przeprowadzona w Urzędzie reorganizacja, tj. zmniejszenie zatrudnienia w komórce kontroli. Średnie zatrudnienie w latach 2015-2016 wynosiło 9 kontrolerów, natomiast w roku 2017 - 5,2, a od 2018 r. - 4 kontrolerów (jedna negatywna kontrola przy małej liczbie ogółem przeprowadzonych kontroli znacząco wpływała na wskaźnik skuteczności)¹⁰.

(akta kontroli str. 91-98, 108-112, 146-148, 289)

Liczba kontroli przeprowadzonych średnio przez jednego kontrolera Urzędu (efektywność kontroli) w latach 2015-2019 (III kw.) wyniosła odpowiednio: 8,9; 6,6; 4,2; 5,5 i 3 kontrole. Od 2017 r. efektywność kontroli, w porównaniu do lat 2015-2016, stopniowo obniżała się. Powodem obniżenia wskaźnika liczby zrealizowanych kontroli na kontrolera było ww. zmniejszenie zatrudnienia w grupie pracowników realizujących kontrole rozliczeń podatkowych. Ponadto, po reorganizacji Urzędu, część kontrolerów przejęła do realizacji postępowania w toku po urzędnikach, którzy przeszli do innych komórek organizacyjnych. Postępowania te (sześć) cechowały się dużą pracowitością, a z liczby tej trzy zakończyły się w 2017 r., dwa w 2018 r., a jedna sprawa jest nadal w toku.

Kwoty stwierdzonych, w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych, nieprawidłowości wynosiły: w 2015 r. - 2 076,0 tys. zł, w 2016 r. - 4 464,0 tys. zł, w 2017 r. - 495,0 tys. zł, w 2018 r. - 1 050,0 tys. zł i 95,0 tys. zł za I-III kw. 2019 r.

Średnia kwota ustaleń przypadająca na jedną kontrolę podatkową wynosiła: w 2015 r. - 26,0 tys. zł, w 2016 r. - 75,7 tys. zł, w 2017 r. - 22,5 tys. zł, w 2018 r. - 47,7 tys. zł i za I-III kw. 2019 r. - 7,9 tys. zł.

Średnia kwota ustaleń przypadająca na jednego kontrolera wynosiła: w 2015 r. - 230,7 tys. zł, w 2016 r. - 496,0 tys. zł, w 2017 r. - 95,2 tys. zł, w 2018 r. - 262,5 tys. zł i 23,8 tys. zł za I-III kw. 2019 r. Kwota tych ustaleń najbardziej zmniejszyła się w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. (o 80%).

Zdaniem Naczelnika, przyczyny spadku skuteczności kontroli podatkowych w III kw. 2019 r. w porównaniu do 2018 r., mierzonej jako relacja ustaleń kontroli do liczby kontrolerów (średnia kwota ustaleń na jednego kontrolera) oraz jako relacja kwoty ustaleń z kontroli do liczby kontroli zakończonych (ustalenia na jedną kontrolę podatkową), wynikały głównie z małej obsady komórki ds. kontroli. Ponadto, według Naczelnika, pracownicy tej komórki realizowali głównie pilne kontrole dotyczące zwrotów VAT, które cechują się niską efektywnością.

(akta kontroli str. 108-113)

¹⁰ W wyniku reorganizacji Urzędu w 2017 r. stan zatrudnienia zmniejszył się o 10 osób, tj. jedna osoba nie przyjęła propozycji pracy, pięć osób nie dostało propozycji pracy, a cztery przeszły na emeryturę. W komórce ds. kontroli z dziewięciu pracowników wykonujących kontrole pięć przeszło do innych komórek organizacyjnych Urzędu.

W latach 2015-2019 (III kw.) wydana została następująca liczba decyzji w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa: w 2015 r. - 447, w 2016 r. - 234, w 2017 r. - 244, w 2018 r. - 214 i za III kw. 2019 r. - 165 decyzji. W okresach tych, w odniesieniu do decyzji wydanych przez Naczelnika Urzędu, zaskarżono do dyrektora IS/IAS odpowiednio: 1,1%, 3,8%, 2%, 1,4% i 3% decyzji.

Średni czas trwania postępowań podatkowych (liczony od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do dnia wydania rozstrzygnięcia przez Naczelnika Urzędu) wynosił: w 2015 r. - 21 dni, w 2016 r. - 24 dni, w 2017 r. - 29 dni, w 2018 r. - 22 dni, a za I-III kw. 2019 r. - 25 dni (za I-III kw. 2018 r. - 23 dni).

Przyczyną wydłużenia czasu trwania postępowań w 2017 r. w stosunku do 2016 r. był fakt, iż w zakończonych postępowaniach w 2017 r. wystąpiło 12 spraw szczególnie skomplikowanych i trudnych, których rozpatrzenie nie mogło nastąpić tylko na podstawie dowodów przedstawionych przez strony lub na podstawie faktów powszechnie znanych i dowodów znanych z urzędu. W sprawach tych organ podatkowy zobligowany był do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, do zbierania dowodów, informacji i wyjaśnień (np. wyjaśnień od innych organów podatkowych, przesłuchiwanie świadków i stron).

Odsetek decyzji uchylonych lub częściowo uchylonych przez dyrektora IS/IAS w stosunku do liczby decyzji wydanych przez Naczelnika Urzędu w latach 2015-2019 (III kw.) wynosił: w 2015 r. - 0,7%, w 2016 r. - 0,4%, w 2017 r. - 0,8%, w 2018 r. - 0,9% (za I-III kw. 2019 r. nie wystąpiły przypadki uchYLENIA decyzji Naczelnika Urzędu przez organ II instancji). Relacja liczby decyzji uchylonych lub częściowo uchylonych przez organ II instancji do liczby rozstrzygnięć dyrektora IS/IAS w II instancji wynosiła: w 2015 r. - 60,0%, w 2016 r. - 20,0%, w 2017 r. - 28,6% i w 2018 r. - 50,0%.

W Urzędzie nie nastąpił spadek jakości wydawanych decyzji administracyjnych w I instancji. W 2016 r. na 234 wydane decyzje uchylono jedną (0,4%), w 2017 r. na 244 wydane decyzje uchylono dwie (0,8%), a w 2018 r. na 214 wydanych decyzji uchylono dwie (0,9%), stąd w wartościach procentowych nastąpił wzrost odsetka decyzji uchylonych, podczas gdy w liczbach bezwzględnych w 2017 i 2018 r. w stosunku do 2016 r. nastąpił wzrost o jedną uchyloną decyzję. W 2017 r. dwie uchylone decyzje dotyczyły małżonków, a materiał w sprawie dotyczył tego samego stanu faktycznego (sprzedaż nieruchomości), a ponieważ małżonkowie nie rozliczali się wspólnie wydano dwie odrębne decyzje dla każdego z nich. W 2018 r. jedna z uchylonych decyzji dotyczyła określenia zobowiązania w podatku dochodowym, jednak na etapie postępowania odwoławczego doszło do przedawnienia zobowiązania z tytułu odsetek od zaliczek na podatek dochodowy (w sprawie tej DIAS uchylił decyzję w części dotyczącej określenia odsetek, a w części dotyczącej zobowiązania utrzymał ją w mocy).

(akta kontroli str. 109-115, 117)

Liczba zakończonych czynności sprawdzających, w których wykorzystano JPK_VAT oraz kwota stwierdzonych nieprawidłowości z tych czynności wynosiła: w III kw. 2018 r. - 360 i 39,6 tys. zł, w 2018 r. - 573 i 66,4 tys. zł, a w III kw. 2019 r. - 484 i 512,2 tys. zł.

Liczba przeprowadzonych przez pracowników Urzędu kontroli podatkowych, czynności sprawdzających z udziałem podatnika oraz pozostałych czynności weryfikacyjnych (bez udziału podatnika) w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa, w których wykorzystano pliki JPK_VAT była następująca:

- I półrocze 2018 r. - dwie kontrole podatkowe, 1 540 czynności weryfikacyjnych i 154 czynności sprawdzające - łączna kwota ustaleń 8,2 tys. zł,

- II półrocze 2018 r. – dwie kontrole, 3 039 czynności weryfikacyjnych i 419 czynności sprawdzających - łączna kwota ustaleń 58,2 tys. zł,
- I półrocze 2019 r. – dwie kontrole, 2 939 czynności weryfikacyjnych i 363 czynności sprawdzających - łączna kwota ustaleń - 497,9 tys. zł.

Łącznie w okresie 2018 - 2019 (I pół.) przeprowadzono w Urzędzie sześć kontroli podatkowych, w których wykorzystano JPK_VAT.

W ocenie Urzędu brak jest barier w wykorzystywaniu w kontrolach podatkowych plików JPK_VAT. W 2018 r. przeprowadzono 22 kontrole, jednakże 18 z nich dotyczyło okresów rozliczeniowych, w których podatnicy nie byli obowiązani do składania tych plików. W czterech przypadkach wykorzystano w kontrolach pliki JPK-VAT. W I pół. 2019 r. zrealizowano dziewięć kontroli podatkowych, z których pięć dotyczyło podatku dochodowego od osób fizycznych PIT - płatnik, dwie okresów rozliczeniowych, do których podatnicy nie byli obowiązani składać plików JPK_VAT, a w dwóch kontrolach wykorzystano ww. pliki. W ww. latach we wszystkich przypadkach, gdzie podatnik był obowiązany do złożenia pliku JPK_VAT w kontrolach wykorzystywano te pliki. W okresie 2018-2019 (I pół.) wzrastało także wykorzystanie plików JPK_VAT do przeprowadzania czynności weryfikacyjnych i sprawdzających oraz kwota ustaleń finansowych w wyniku tych czynności.

Do kontroli rozliczeń podatku VAT stosowane były w Urzędzie m.in. następujące systemy:

- KRET - system kontroli eksportu - konsola raportowania eksportu towarów dla administracji skarbowej (system wspierający kontrolę rozliczeń VAT w eksporcie) - od lutego 2015 r.
- KRIT - system kontroli importu - konsola raportowania importu towarów deklarowanych na zgłoszeniach podpisanych kluczem do bezpiecznej transmisji danych, przeznaczona dla administracji skarbowej (system wspierający kontrolę rozliczeń VAT w imporcie) - od lutego 2015 r.,
- SAZ - aplikacja wspierająca proces rozliczania zeznań rocznych w rachunkowości (porównuje ona zadeklarowane wpłaty w deklaracjach z zaksięgowanymi wpłatami, gdy wpłaty są po terminie wylicza odsetki na dany dzień) - od lutego 2015 r.
- VIES - system wymiany informacji o VAT - pozwala na automatyczną wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi UE w zakresie transakcji dokonanych wewnątrz Wspólnoty (nabycia i dostawy wewnątrzwspólnotowe towarów oraz świadczenie usług) oraz informacji o podatnikach VAT zarejestrowanych na potrzeby handlu wewnątrz UE. Usługa umożliwia obsługę zapytań do krajów UE o obroty wewnątrzwspólnotowe i dane podatników poprzez sieć wewnątrzwspólnotową CCN/CSI. System umożliwia także obsługę dokumentów VAT-UE(K), ocenę ryzyka rejestracji VAT UE i inne funkcje pomocnicze - od stycznia 2014 r.
- Ognivo - system służący do elektronicznej wymiany informacji z bankami na temat rachunków bankowych dłużników oraz dokonywania zajęć środków na rachunkach bankowych - od lutego 2015 r.,
- JPK-Lunetka - system, który pozwala przeglądać pliki JPK_VAT, przekazywane przez przedsiębiorców (pobór i analiza plików JPK_VAT) - od września 2017 r.
- WRO-System - do obsługi JPK_VAT dla organów skarbowych - służy m.in. do uzyskiwania informacji, analizy, sprawozdawczości, prowadzenia egzekucji, poszukiwania kontrahentów zobowiązanych w celu zajęć wierzytelności. W ramach Systemu Kompleksowej Oceny Ryzyka Podatkowego w zakresie rejestracji (SKORP-Rejestracja), który jest modulem aplikacji WRO-System,

następuje kwalifikowanie danego podatnika rejestrującego się do VAT do określonych grup ryzyka - od marca 2017 r.

- STIR - system przeciwdziałający wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (służy m.in. do pobierania danych udostępnianych przez KIR, analizy tych danych, typowania rachunków do blokad i podmiotów do kontroli oraz obsługi blokad i innych czynności na rachunkach za pośrednictwem systemu Ognivo) - od lutego 2018 r.

Kontrole z wykorzystaniem JPK na żądanie zaczęły być przeprowadzane w Urzędzie od czerwca 2019 r. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2019 r. wystąpiło 12 kontroli/postępowań, w których podatnicy podlegali obowiązkowi przedłożenia na żądanie organu podatkowego JPK. Z liczby tej w jednej zakończonej kontroli pobrano struktury JPK na żądanie, a dotyczyło to kontroli zasadności zwrotu VAT przez Urząd Gminy w Mikołajkach, w ramach której pobrano wyciągi bankowe (JPK_WB). W jednej kontroli pobrano JPK_FA (faktury), przy czym kontrola ta, według stanu na 06.11.2019 r., jest w toku, w innej natomiast kontroli, również będącej w toku, pobrano JPK_PKPiR (podatkową księgę przychodów i rozchodów). O wyborze pobieranych struktur JPK decydował zakres kontroli.

(akta kontroli str. 118-119, 155-185, 263-272, 291)

Urząd w niewielkim zakresie korzystał z danych w ramach systemu STIR (System Teleinformatycznej Izby Rozliczeniowej), w szczególności do przeprowadzania w danym okresie czynności weryfikacyjnych bez udziału podatnika lub czynności sprawdzających z udziałem podatnika. W okresie II pół. 2018 r. - I pół. 2019 r. przeprowadzono pięć czynności weryfikacyjnych bez udziału podatnika oraz dwie czynności sprawdzające z udziałem podatnika, a w wyniku tych działań nie wystąpiły ustalenia finansowe. W ww. okresie nie przeprowadzano w Urzędzie kontroli podatkowych z wykorzystaniem pełnych danych STIR (jednakże we wszystkich kontrolach podatkowych zrealizowanych w I pół. 2019 r. w ramach danych STIR sprawdzano rachunki bankowe podatników).

Według Naczelnika przyczyną niewielkiego korzystania ze STIR w procesach weryfikacji, przeprowadzania czynności sprawdzających i kontroli podatkowych jest fakt, iż jest to narzędzie nowe, które zaczęto wykorzystywać w Urzędzie dopiero w 2019 roku. Od stycznia 2019 r. w ramach STIR możliwy był tylko dostęp do przeglądu jakie rachunki bankowe posiada dany podatnik, a od czerwca dostęp do rachunków bankowych oraz transakcji na nich wykonywanych. W opinii Naczelnika nie zidentyfikowano żadnych barier w wykorzystywaniu nowych narzędzi informatycznych/źródeł danych w procesach weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych i egzekwowania należności podatkowych. Wskazał on, iż zgłaszano do DIAS kwestię ewentualnego usprawnienia procedury obsługi wpływających od komorników sądowych zajęć wierzytelności, poprzez wprowadzanie tych zajęć do systemu z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych, a nie - jak to się odbywa dotychczas - w sposób ręczny.

W Urzędzie wdrożono następujące rozwiązania i narzędzia mające na celu poprawę skuteczności i efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych:

- weryfikacja deklaracji - deklaracje w momencie składania podlegają weryfikacji pod kątem danych adresowych i pod względem rachunkowym,
- weryfikacja zaliczek - składane deklaracje podlegają na stanowisku wprowadzania danych weryfikacji pod kątem wpłaconych zaliczek na podatek dochodowy,
- wezwania do złożenia zaległych zeznań podatkowych w przypadkach podatników prowadzących działalność, a którzy nie złożyli terminowo zeznania podatkowego,

- wezwania do zapłaty zaliczek w wyniku analizy niewpłaconych zaliczek na podatek dochodowy oraz kierowanie zawiadomień o niepodjętych nadpłatach na podstawie analiz sald nadpłat w podatkach,
- analiza zasadności zwrotów VAT z wykorzystaniem narzędzia WRO System,
- typowanie podmiotów do kontroli z wykorzystaniem informacji z zewnątrz baza - „Donosy”, informacji zawartych m.in. w systemach: POLTAX, WRO System, CZM (aplikacja do czynności majątkowych), transakcje e-ORUS (aplikacja do ujmowania czynności sprawdzających z udziałem podatnika), POLTAX 2B, DWP (aplikacja - Dochody, Wydatki Podatnika), SSP (program do ewidencjonowania czynności związanych z podatkami samorządowymi), WISKAS (dostęp do modułu odnośnie dofinansowania ze środków UE w ramach polityki spójności), EWIKON (ewidencja realizowanych kontroli podatkowych),
- oględziny miejsc prowadzenia działalności gospodarczej, w wyniku czego następowała weryfikacja rzetelności zgłoszonych danych rejestracyjnych,
- weryfikacja podatników z niedoborami środków na pokrycie wydatków - analiza podmiotów z wykorzystaniem informacji zawartych w systemach: POLTAX, internet, Facebook, CZM, transakcje e-ORUS, DWP, SSP, CEIDG, KRS,
- w ramach prowadzonych czynności sprawdzających (sporządzanie raportów i ich analiza) - wzywano podatników nie płacących zaliczek w trakcie roku podatkowego do sporządzenia remanentu,
- wykorzystywano opracowanie (arkusz kalkulacyjny) „Dobre praktyki w zakresie typowania do kontroli/czynności sprawdzających w zakresie zaliczek na podatek dochodowy PIT, PPL, CIT, PPE, PIT-płatnik” w celu lepszego typowania do kontroli podmiotów w przypadku braku wpłat zaliczek.
- wdrożono moduł dofinansowania POPS w ramach użytkowanej w IAS aplikacji WISKAS, która pozwala na wyszukiwanie podmiotów występujących o dofinansowanie w ramach programu operacyjnego polityki spójności.

Naczelnik, celem usprawnienia pracy jednostki oraz czynności weryfikowania rozliczeń podatkowych, wydawał także instrukcje i wytyczne, jak np. m.in.:

- Instrukcja Nr 10/2018 Naczelnika Urzędu w sprawie organizacji pracy urzędu w zakresie zwrotów podatku od towarów i usług. W instrukcji tej określono m.in.: zasady postępowania z deklaracjami VAT z wykazanymi kwotami do zwrotu, procedury i obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych w procesie dokonywania zwrotu podatku VAT oraz zasady akceptacji i zwrotu podatku.
- Instrukcja Nr 4/2018 z lutego 2018 r. w sprawie planowania, przeprowadzania
- i ewidencjonowania kontroli podatkowej,
- Instrukcja Nr 5/2018 z lutego 2018 r. w sprawie prowadzenia i rozliczenia ewidencji sum depozytowych w Urzędzie Skarbowym w Kętrzynie,
- Instrukcja Nr 9/2018 z lutego 2018 r. w sprawie przetwarzania i obiegu deklaracji w zakresie podatku od niektórych instytucji finansowych.
- Wytyczne Nr 1/2029 ze stycznia 2019 r. w sprawie ograniczenia ryzyka związanego z wyłudzeniami zwrotów nadpłat w związku z rozliczeniami za 2018 r.

Wdrożenie tych narzędzi przyniosło m.in. efekty w postaci: wzrostu efektywności w zakresie zwiększenia wpływów do budżetu, prawidłowości realizowanych rozliczeń z budżetem, skrócenia czasu obiegu dokumentów, likwidacji niepodjętych nadpłat, wykluczaniu z rejestracji podmiotów tzw. „słupów”, zapobieganiu wyłudzeniom VAT.

(akta kontroli str. 37-39, 76-89, 120-145, 265-268)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W Urzędzie w latach 2017-2019 poprawiła się skuteczność i efektywność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych, w tym poprzez zastosowanie nowych technik informatycznych. Liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających z udziałem podatnika, w odniesieniu do rozliczeń podatkowych w zakresie dochodów budżetu państwa, w 2018 r. - w stosunku do 2017 r. - wzrosła o 11,0%, a kwot nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku tych czynności o 45,0%. Wzrastało także wykorzystanie w toku czynności sprawdzających plików JPK_VAT, które w 2018 r. wykorzystano w 573 przypadkach, stwierdzając nieprawidłowości w kwocie 66,4 tys. zł, podczas gdy za trzy kwartały 2019 r. wykorzystano je w 484 czynnościach, stwierdzając 512,2 tys. zł nieprawidłowości.

Czynnikiem pozytywnie wpływającym na wzrost wykorzystania JPK_VAT było wdrożenie w Urzędzie wielu systemów i narzędzi informatycznych usprawniających czynności w zakresie weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych.

W 2018 r. zrealizowany został w Urzędzie miernik dotyczący dodatkowych wpływów budżetowych (123% wartości planowanej), a w okresie 2018 - I pół. 2019 r. miernik w zakresie kwoty ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających, przeprowadzonych z udziałem podatników (138% w 2018 r. i 205% za I-III kw. 2019 r.). W 2019 r. (za III kw.) nie wykonano jednak miernika dotyczącego kontroli pozytywnych - udział kontroli pozytywnych, zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli, którego wykonanie (przy planie 75,0%) wyniosło 64,3%. Przyczyną jego niewykonania był fakt wystąpienia zbyt wielu kontroli negatywnych (bez ustaleń) w ramach ogółu zrealizowanych postępowań kontrolnych.

W latach 2015-2019 (III kw.) obniżała się w Urzędzie liczba realizowanych kontroli podatkowych, co spowodowane było głównie spadkiem zatrudnienia w komórce ds. kontroli na skutek przeprowadzonej w Urzędzie reorganizacji. Zmniejszeniu uległ także odsetek kontroli trafnych (w których stwierdzano nieprawidłowości) w liczbie wykonanych kontroli podatkowych, z blisko 90% w latach 2015-2016, do ok. 82% za 2018 r. i 75% za I-III kw. 2019 r. Za I-III kw. 2019 r., w porównaniu do analogicznego okresu w 2018 r., obniżeniu uległ też wskaźnik dotyczący kwoty ustaleń przypadających na jedną zrealizowaną kontrolę podatkową oraz kwoty ustaleń przypadających na jednego kontrolera.

W Urzędzie w latach 2016-2018 nie wystąpił natomiast spadek jakości wydawanych decyzji administracyjnych, gdyż w okresie tym odsetek decyzji uchylonych w II instancji kształtował się na poziomie od 0,4% do 0,9% ogółu wydanych rozstrzygnięć.

OBSZAR

3. Skuteczność i efektywność egzekwowania należności podatkowych

Opis stanu
faktycznego

Na 2018 r. dla Urzędu ustalono następujące cele i mierniki stopnia ich realizacji dotyczące egzekwowania należności podatkowych:

- Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych (publicznoprawnych):
 - realizacja należności publicznoprawnych¹¹ - $\geq 62\,112,6$ tys. zł na koniec I półrocza i $\geq 126\,750,5$ tys. zł na koniec roku,

¹¹ Suma zrealizowanych kwot dochodów (wpłaty – zwroty) podatkowych i celnych w okresie sprawozdawczym. W przypadku US w Kętrzynie przy wyliczeniu miernika brane są pod uwagę wpływy z PIT, CIT i VAT, bez kwot udziałów jst.

- Zwiększenie efektywności egzekucji:
 - efektywność egzekucji¹² - $\geq 20,85\%$ na koniec I półrocza i $\geq 38,70\%$ na koniec roku,
 - szybkość wydania zaświadczenia o niezaleganiu¹³ - < 2 dni (dla każdego kwartału),

W 2019 r. ustalone cele i mierniki w ww. zakresie były następujące:

- Zwiększenie efektywności działań egzekucyjnych:
 - efektywność egzekucji - $> 23,94\%$ za I pół. i $33,88\%$ za I-III kw. 2019 r.,
 - udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych¹⁴ - $> 79\%$ za I pół. i $> 80\%$ za I-III kw.,
 - sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych¹⁵ - $< 6\%$ za I pół. i $< 5\%$ za I-III kw.,
- Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych:
 - realizacja należności publicznoprawnych - $\geq 75\,129$ tys. zł za I półrocze i $\geq 113\,430,0$ tys. zł za I-III kw. 2019 r. (wartość zaplanowana na koniec 2019 r. - $147\,311,7$ tys. zł).

(akta kontroli str. 6-19, 186-188)

Realizacja ww. mierników przedstawiała się w sposób następujący:

- szybkość wydawania zaświadczeń o niezaleganiu - $0,6949\%$ za I pół. 2018 r.; $0,6806\%$ na koniec 2018 r.,
- efektywność egzekucji - $18,05\%$ za I pół. 2018 r.; $32,35\%$ na koniec 2018 r. ($83,6\%$ planu), $14,74\%$ za I pół. 2019 r. ($61,57\%$ planu) i $23,43\%$ za III kw. 2019 r. ($69,15\%$ planu)¹⁶;
- realizacja należności publicznoprawnych - $62\,311$ tys. zł za I pół. 2018 r. ($100,32\%$); $144\,802,9$ tys. zł na koniec 2018 r. ($114,23\%$); $59\,644,8$ tys. zł za I pół. 2019 r. ($79,40\%$ planu) i $102\,711$ tys. zł za III kw. 2019 r. ($90,55\%$ planu),
- udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych - $82,12\%$ za I pół. 2019 r., tj. $102,65\%$ planu (w I kw. 2019 r. wskaźnik wynosił $82,41\%$, tj. $107,03\%$ planu), $83,98\%$ za III kw. 2019 r. ($104,9\%$ planu),
- sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych - w I kw. 2019 r. - $1,53\%$, $0,86\%$ w I pół. 2019 r. i $0,63\%$ za III kw. 2019 r.

Zrealizowane zostały: miernik dotyczący udziału podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w podatkowych tytułach wykonawczych oraz miernik sprawności wszczynania egzekucji, a także miernik w zakresie szybkości wydawania zaświadczeń o niezaleganiu. W Urzędzie w ramach prac Działu

¹² W liczniku kwota wyegzekwowana, w mianowniku kwota objęta tytułami egzekucyjnymi do załatwienia x 100% .

¹³ Relacja: w liczniku liczba dni, w mianowniku liczba wydanych zaświadczeń.

¹⁴ W liczniku liczba podatkowych (SM, CL) tytułów wykonawczych, które zostały zakończone zapłatą; w mianowniku liczba zakończonych w okresie sprawozdawczym podatkowych (SM, CL) tytułów wykonawczych x 100% .

¹⁵ W liczniku liczba podatkowych (SM, CL) 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; w mianowniku liczba podatkowych (SM, CL) tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji) x 100% .

¹⁶ Wykonanie miernika dotyczącego efektywności egzekucji za 2017 r. przy planie wynoszącym $\geq 20\%$ wyniosło $21,71\%$.

Egzekucji Administracyjnej wyliczono wartości tych mierników i analizowano przyczyny ich ewentualnych spadków.

(akta kontroli str. 31-47, 149-154, 189-216, 277)

Na koniec I pół. 2018 r. nie osiągnięto miernika dotyczącego „efektywności egzekucji” (plan 20,85%, osiągnięto wartość 18,05%). Naczelnik Urzędu dokonał analizy realizacji tego miernika i o jej wynikach poinformował IAS. Wynikało z niej m.in., że główną przyczyną nieosiągnięcia miernika był fakt, iż prowadzono czynności egzekucyjne w odniesieniu do spraw, w których egzekwowane kwoty były niskie w stosunku do zadłużenia, a nie istniały przesłanki do umorzenia postępowania z uwagi na ich bezskuteczność. Ogólna kwota zaległości w tych sprawach wynosiła 3 606 tys. zł, natomiast egzekucja prowadzona była ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, toteż kwoty uzyskiwane z egzekucji były niskie w stosunku do zaległości.

Pismem z dnia 2 lipca 2018 r. Naczelnik poinformował IAS o podjęciu, w związku z nieosiągnięciem zakładanej wartości miernika „efektywności egzekucji”, następujących działań zaradczych, które polegały m.in. na:

- bieżącej kontroli i analizie zaległości na kartach kontowych podatników,
- bieżącej analizie kwot do wyjaśnienia,
- niezwłocznym wprowadzaniu do systemów deklaracji oraz decyzji wymiarowych,
- stałej kontroli biegów terminów przedawnienia zobowiązań podatkowych,
- bezzwłocznym zaliczaniu powstałych nadpłat i zwrotów na poczet zaległości,
- niezwłocznym kierowaniu upomnień i wystawianiu tytułów wykonawczych,
- wydawaniu decyzji zabezpieczających,
- poszukiwaniu majątku zobowiązanych i przenoszeniu odpowiedzialności na osoby trzecie (wspólników spółek cywilnych, jawnych i członków zarządu).

W piśmie tym informował także IAS o wysokim ryzyku nieosiągnięcia tego miernika na koniec 2018 roku.

(akta kontroli str. 193-194, 222)

Miernika dotyczącego efektywności egzekucji nie osiągnięto także na koniec 2018 r. (plan 38,70%, wykonano 32,48%). Przyczyny nieosiągnięcia miernika na koniec roku były podobne do tych, które wystąpiły w I pół. 2018 r., tj. prowadzenie postępowań egzekucyjnych, w których egzekwowane były niskie kwoty zadłużenia, prowadzenie egzekucji ze świadczeń ubezpieczenia społecznego, bezskuteczność egzekucji z uwagi na brak majątku zobowiązanego.

Na koniec I pół. 2019 r. również nie osiągnięto miernika dotyczącego „efektywności egzekucji”. W I pół. 2019 r. Naczelnik informował DIAS o stopniu realizacji mierników, w tym wskazywał na trudności osiągnięcia miernika dotyczącego „efektywności egzekucji”, pomimo wzrostu kwot wyegzekwowanych w porównaniu do okresów z 2018 r. W piśmie z 25 marca 2019 r. informował m.in. o następujących czynnościach podjętych w celu zwiększenia efektywności egzekucji:

- podjęto pięć czynności zajęcia ruchomości i jedną czynności zajęcia nieruchomości,
- zintensyfikowano działania w obszarze poboru w odniesieniu do egzekucji prowadzonej przez poborców skarbowych w celu zwiększenia liczby niektórych czynności, tj.: pobrania należności u zobowiązanego lub pobrania należności w Urzędzie. Od 1 stycznia 2019 r. do 25 marca 2019 r. dokonano 440 pobrań należności, a liczba pobrań dokonanych przez poborców systematycznie wzrasta, co zwiększyło kwoty wyegzekwowane.

W piśmie z 11 czerwca 2019 r. informowano DIAS o przyczynach niewykonania miernika dotyczącego „efektywności egzekucji”, którymi były: realizowanie postępowań egzekucyjnych, w których egzekwowane były niskie kwoty w stosunku do zadłużenia, a egzekucja prowadzona jest ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego (ogólna kwota zaległości w tych sprawach wynosi ponad 2 mln zł); fakt wystąpienia postępowania egzekucyjnego, w którym doszło do zbiegu egzekucji i przejęcia jej przez komornika sądowego; prowadzenie egzekucji z jednego składnika majątkowego zobowiązanego, np. z wynagrodzenia za pracę lub nieruchomości - ogólna kwota zaległości 600,5 tys. zł. Realizacja miernika dotyczącego efektywności egzekucji za III kw. 2019 r. wyniosła 23,43%, tj. 69,15% planu.

W Urzędzie dokonano analizy przyczyn nieosiągnięcia miernika na zakładanym poziomie i o jej wynikach poinformowano DIAS. Według tej analizy przeszkodą w osiągnięciu miernika są dwie grupy spraw, tj.:

- postępowań egzekucyjnych, w których egzekwowane są niskie kwoty w stosunku do zadłużenia, egzekucja prowadzona jest ze świadczeń ubezpieczenia społecznego (ogólna kwota zaległości wynosi 3 492,4 tys. zł - obejmuje 10 tytułów wykonawczych wystawionych na 4 zobowiązanych),
- postępowań egzekucyjnych, w których zobowiązane są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością - dotyczy to dwóch podmiotów - egzekucja jest częściowo nieskuteczna, jednak nie można umorzyć postępowania, gdyż jedna ze spółek prowadzi działalność, a druga znajduje się w procesie likwidacji (ogólna kwota zaległości wynosi 1 124,2 tys. zł i obejmuje 49 tytułów wykonawczych).

W analizie tej zaproponowano działania zaradcze w celu zmniejszenia zaległości i podniesienia efektywności poboru należności podatkowych.

(akta kontroli str. 149-154, 209, 212-213, 220-222)

Na koniec I pół. 2018 r. w Urzędzie wykonano miernik dotyczący „realizacji należności publicznoprawnych” (CIT, PIT i VAT) na poziomie 100,32% wartości planowanej. Naczelnik Urzędu dokonał analizy jego realizacji, z której wynikało, iż główną przyczyną niewielkiego wykonania miernika były spadki wpływów podatku VAT, w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego, a ich przyczyną był wzrost deklarowanych zwrotów VAT m.in. przez podmioty dokonujące inwestycji. Miernik ten na koniec 2018 r. wykonano w 114,23%.

Miernika dotyczącego „realizacji należności publicznoprawnych” nie osiągnięto też na koniec I pół. 2019 r. (plan 75 129,0 tys. zł, wykonano 59 644,8 tys. zł, tj. 79,40% planu). W Urzędzie dokonano analizy stopnia osiągnięcia ww. miernika, z której wynikało, iż podstawową przyczyną jego niezrealizowania był wzrost kwot zwrotów w podatku VAT w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o prawie 5,3 mln zł, przejście do W-MUS w Olsztynie dwóch podmiotów, którzy generowali znaczne wpływy do budżetu, wzrost kwoty zwrotów w podatku dochodowym od osób fizycznych w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o ponad 6 mln zł.

W związku z niezrealizowaniem miernika dotyczącego „realizacji należności publicznoprawnych” zaproponowano działania zaradcze, które polegały na: przeprowadzaniu oględzin miejsc prowadzenia działalności gospodarczej; wydawanie decyzji zabezpieczających; poszukiwaniu majątku zobowiązanych; dokonywanie analizy podmiotów m.in. zakwalifikowanych do podwyższonego ryzyka w KORRP (karta oceny ryzyka rejestracji podmiotu), VAT-UE, SKORP (system kompleksowej oceny ryzyka podatkowego) dążąc do bieżącego eliminowania nieprawidłowości; prowadzenie czynności sprawdzających; analiza i bieżący monitoring podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i nieregulujących

należności, tj. wpłat m.in. zaliczek podatków dochodowych CIT, PIT (płatnik i podatnik), PPL wobec budżetu państwa; bezzwłoczne zaliczanie powstałych nadpłat i zwrotów na poczet zaległości; bieżąca kontrola i analiza zaległości na kartach kontowych podatników; niezwłoczne wprowadzanie do systemów deklaracji oraz decyzji wymiarowych.

Miernika dotyczącego „realizacji należności publicznoprawnych” nie osiągnięto także, według stanu na 16 września 2019 r., w odniesieniu do wartości zaplanowanej na III kw. 2019 r. (wartość zaplanowania 113 430,9 tys. zł, a osiągnięto 89 505,7 tys. zł). W dniu 18 września 2019 r. poinformowano IAS w Olsztynie o przyczynach niewykonania miernika, którymi były: wzrost kwot zwrotów VAT, spadek wpływów z VAT (np., jedna ze spółek z Kętrzyna zanotowała spadek wpływów rzędu 5,7 mln z powodu zerwanego kontraktu przez kontrahenta), a dwie inne przeszły do W-MUS w Olsztynie. Naczelnik Urzędu informował o zagrożeniu niewykonania miernika w III kw. 2019 r., wskazując jednocześnie na działania zaradcze, które zostały podjęte na rzecz jego realizacji. W celu zmniejszenia zaległości i podniesienia efektywności poboru należności podatkowych, oprócz ww. czynności, które realizowano po I pół., podjęto również czynności w zakresie:

- przeglądu zaległości podatkowych pod kątem ich wymagalności oraz podejmowania działań związanych z wygaśnięciem zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia,
- podejmowania działań przedegzekucyjnych (poczta elektroniczna, rozmowy indywidualne) w celu zachęcania podatników do dobrowolnego regulowania zobowiązań podatkowych,
- przeprowadzania analiz i bieżącego monitoringu, w szczególności do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i nie regulujących należności wobec budżetu państwa,
- informowania o zagrożeniu ujawnienia w Rejestrze Należności Publicznoprawnych,
- przeprowadzania oględzin miejsc prowadzenia działalności gospodarczej i realizowania czynności sprawdzających,
- wykreślenia podatników z rejestru VAT,
- analizowania danych z systemu informatycznego WRO przy zwrotach VAT w celu bieżącego dokonywania zajęć wierzytelności.

(akta kontroli str. 202-206, 217-219, 223-226)

Wykonanie miernika „realizacja należności publicznoprawnych” za III kw. 2019 r. wyniosło 102 711,0 tys. zł (plan 113 430,0 tys. zł). W piśmie z 22 października 2019 r. Naczelnik poinformował DIAS o przyczynach nieosiągnięcia tego miernika, którymi były: wzrost kwoty zwrotów VAT w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o 9,5 mln zł (głównie z powodu prowadzenia inwestycji przez podmioty będące podatnikami VAT); spadek wpłat z tytułu podatku VAT od podmiotów, które znalazły się w trudnej sytuacji gospodarczej np. z powodu utraty kontrahentów; spadek wpływów z powodu przejścia dużych podatników do W-MUS w Olsztynie.

Podał również, że działania podjęte w Urzędzie w celu zwiększenia efektywności egzekucji polegały na:

- analizie danych zawartych w JPK_VAT i w systemie Ognivo w celu zwiększenia kwot ściągniętych w egzekucji; podejmowaniu nietypowych działań takie jak: zajęcia przekazów pocztowych, kierowanie zapytań na podstawie art. 36 uopea (także do banków); wysyłaniu ponagieł do dłużników zajętych wierzytelności; podejmowaniu czynności w ramach postępowania rekwizycyjnego,

- kontroli terminowości wprowadzania tytułów wykonawczych do systemu Ega Poltax oraz dokonywaniu pierwszej czynności egzekucyjnej; zmianie sposobu doręczania tytułu wykonawczego w egzekucji poza służbą, w celu wykonania doręczenia w ciągu 60 dni od wpływu do urzędu.

Urząd informował IAS w Olsztynie o realizacji wartości mierników w obszarze egzekucji administracyjnej. Wskazywał w pismach o przyczynach niewykonania np. miernika „efektywności egzekucji”, a także o spodziewanej realizacji mierników w okresie późniejszym. Według stanu na 31 października 2019 r. realizacja miernika dotyczącego „należności publicznoprawnych” wyniosła 117 808 702 zł, co stanowiło 79,97% planu rocznego (147 311 750 zł).

(akta kontroli str. 149-154, 229-255, 273)

W latach 2015-2018 wzrastały kwoty wpływów z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa. W 2015 r. wyniosły one 68 259,0 tys. zł, w 2016 r. - 77 152,0 tys. zł, w 2017 r. - 85 467,0 tys. zł i w 2018 r. - 99 639,0 tys. zł (za III kw. 2019 r. - 73 827,0 tys. zł). Relacja zrealizowanych wpływów podatkowych odniesionych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu w latach 2015-2019 (III kw.) kształtowała się następująco: 100,81% w 2015 r., 98,05% w 2016 r., 98,79% w 2017 r., 102,63% w 2018 r. i 100,37% za III kw. 2019 r. (103,02% za III kw. 2018 r.).

Urząd sukcesywnie (tj. kwartalnie) informował IAS o podejmowanych działaniach. Pismem z dnia 4 października 2019 r. przedstawiono np. działania podjęte w III kw. 2019 r. w zakresie zwiększenia wpływów do budżetu, którymi były m.in.:

- weryfikacja obowiązku wpłat zaliczek na podatek dochodowy - sprawdzano czy podatnicy, którzy mają obroty VAT przewyższające zakupy, wpłacili zaliczki na podatek dochodowy oraz weryfikowano wpłacane zaliczki pod kątem prawidłowej wysokości - działania, głównie w formie czynności sprawdzających, podjęto względem 88 podatników, co przyniosło 719,4 tys. zł zapłaconego podatku,
- weryfikacja wpłaty zaliczek na podatek dochodowy płacony przez płatnika - sprawdzanie czy podatnicy, którzy w zeszłym roku płacili zaliczki bądź PIT-4R wykazali zatrudnienie, w bieżącym roku płacąc regularnie zaliczki na podatek dochodowy oraz weryfikacja wpłaconych kwot pod kątem prawidłowej wartości - czynności sprawdzające i kontrole podjęto wobec 308 podatników, co przyniosło 108,1 tys. zł zapłaconego podatku,
- wzywanie podatników, którzy w poprzednich miesiącach zapłacili podatek dochodowy płacony przez płatnika, a przez ostatnie dwa miesiące go nie uiszczały oraz weryfikowanie wpłaconych zaliczek pod kątem prawidłowej wysokości - działania podjęto wobec 56 podatników, co skutkowało kwotą 54,5 tys. zł zapłaconego podatku,
- wysyłanie przed terminem płatności VAT SMS-ów do podatników przypominających o zbliżającym się terminie płatności podatku - podjęto działania wobec 427 podatników, 380 podatników pozytywnie zareagowało na te działania poprzez wpłatę w terminie zobowiązań, co przyniosło 3 639,2 tys. zł wpływów zapłaconego podatku,
- monitorowanie sprawności podejmowania działań windykacyjnych (sprawność wysyłania upomnień i wystawiania tytułów) - wystosowano 942 upomnienia i wystawiono 396 tytułów wykonawczych, zapłacono 2 647,1 tys. zł podatku,

- analiza przyczyn składania korekt deklaracji VAT-7 i VAT-7K, w szczególności zmniejszających kwotę zobowiązań podatkowych - działania podjęto wobec 74 podatników, co skutkowało kwotą 66,0 tys. zł zapłaconego podatku.

(akta kontroli str. 116, 227-228)

Kwoty wyegzekwowanych przez Urząd w trybie uopea zaległości podatkowych wynosiły: w 2015 r. - 2 463,7 tys. zł, w 2016 r. - 3 135,3 tys. zł, w 2017 r. - 4 234,1 tys. zł, w 2018 r. - 4 643,6 tys. zł i w 2019 r. (I-III kw.) - 3 708,5 tys. zł (I-III kw. 2018 r. - 3 631,1 tys. zł).

Pomimo wzrostu kwot wyegzekwowanych zaległości, pogarszała się relacja kwot wyegzekwowanych do kwot objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia, która wynosiła: w 2015 r. - 34,67%, w 2016 r. - 22,58%, w 2017 r. - 21,71%, w 2018 r. - 32,48% za III kw. 2019 r. - 23,43% (26,20% za III kw. 2018 r.).

Przyczyną spadku efektywności egzekucji w 2019 r. był fakt prowadzenia postępowań, w których egzekwowane były niskie kwoty w stosunku do zadłużenia (ogólna kwota zadłużenia 2 230,6 tys. zł, a sprawy dotyczyły pięciu zobowiązanych) oraz postępowania egzekucyjne wobec zobowiązanych prowadzących działalność gospodarczą, w których należności egzekwowane są z bieżących wpływów, a podmioty te nie posiadają majątku ruchomego i nieruchomego, z którego możnaby wyegzekwować zaległości (kwota zaległości 2 299,0 tys. zł wobec sześciu zobowiązanych). W sprawach tych 3 554,4 tys. zł dotyczyło zobowiązań, które powstały przed 2017 rokiem.

W Urzędzie analizowano poziom osiągania wskaźnika „efektywności egzekucji”, a o wynikach tych analiz w wymaganych terminach informowano IAS. Podawano przyczyny nieosiągnięcia tego wskaźnika oraz przedstawiano działania zaradcze, które będą podjęte w celu wykonania miernika i zwiększenia efektywności egzekucji. Wskazywano w pismach do IAS, iż istnieje wysokie ryzyko nieosiągnięcia zakładanego wskaźnika.

Efektywność egzekucji zaległości podatkowych mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do liczby pracowników komórki egzekucyjnej otrzymujących wynagrodzenie prowizyjne poprawiała się i wynosiła: w 2015 r. - 223,9 tys. zł, w 2016 r. - 284,8 tys. zł, w 2017 r. - 423,4 tys. zł, w 2018 r. - 464,4 tys. zł, a za I-III kw. 2019 r. - 370,8 tys. zł (gdy za I-III kw. 2018 r. - 363,1 tys. zł).

W Urzędzie wdrożono następujące rozwiązania/narzędzia mające na celu poprawę skuteczności lub efektywności egzekwowania należności podatkowych:

1. Wprowadzono działania ukierunkowane na podniesienie efektywności egzekucji - w ramach tych działań analizowane są dane zawarte w JPK_VAT w systemie Ognivo w celu zwiększenia kwot ściągniętych w egzekucji. Podejmowane są nietypowe działania takie jak: zajęcia przekazów pocztowych, kierowanie zapytań na podstawie art. 36 uopea - do banków. Wysyłanie ponagieł do dłużników zajętych wierzytelności, podejmowanie czynności w ramach postępowania rekwizycyjnego.
2. Objęto nadzorem obszar dotyczący czynności przedegzekucyjnych w celu zminimalizowania czasu prowadzenia postępowania egzekucyjnego - następuje kontrola terminowości wprowadzania tytułów wykonawczych do Ega Poltax oraz dokonywania pierwszej czynności egzekucyjnej. Zmieniono sposób doręczania tytułu wykonawczego w egzekucji poza służbą w celu wykonania doręczenia w ciągu 60 dni od wpływu do Urzędu.
3. Naczelnik Urzędu wydawał wytyczne, komunikaty i instrukcje, tj. m.in.:

- wytyczne Nr 1/2017 z dnia 19 września 2017 r. w sprawie zasad postępowania w Urzędzie Skarbowym w Kętrzynie z wnioskami o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych, nadanie decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności oraz z wnioskami o wpis do hipoteki przymusowej i zastawu skarbowego,
- komunikat Nr 4/2017 z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie powołania komisji likwidacji i niszczenia ruchomości orzeczonych przepisami na rzecz Skarbu Państwa,
- komunikat Nr 7/2018 z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie powołania zespołu do spraw analizy zaległości pod kątem przedawnienia,
- komunikat Nr 8/2018 z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie powołania zespołu do spraw bieżącej analizy i likwidacji zaległości podatkowych w Urzędzie Skarbowym w Kętrzynie - poszukiwanie majątku z wykorzystaniem KW, CZM, Poltax+,
- komunikat Nr 4/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie przydziału pracownikom Działu Egzekucji Administracyjnej obszarów działania tut. Urzędu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- komunikat Nr 5/2019 z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie powołania zespołu Egzekucji Administracyjnej w Urzędzie Skarbowym w Kętrzynie,
- instrukcja Nr 2/2018 z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie podejmowania działań nie dopuszczających do przedawnienia zobowiązań podatkowych oraz zasad dokonywania odpisów przedawnionych zobowiązań podatkowych w Urzędzie Skarbowym w Kętrzynie.

4. Wdrożono następujące systemy informatyczne:

- Migracja TW - migrowanie tytułów wykonawczych z rachunkowości, przetwarzanie dokumentów obsługiwanych w systemie Ognivo, przesyłanych przez e-puap i przetwarzanych w systemie Egapoltax - ułatwia pracę poprzez skrócenie czynności przedegzekucyjnych, jak np. wprowadzanie tytułów wykonawczych do systemu Egapoltax (od lutego 2015 r.),
- Mobilny poborca - wspomaga prowadzenie przez egzekutorów czynności egzekucyjnych w terenie. Dzięki temu systemowi następuje import wykonanych czynności do aplikacji Egapoltax i ich rozliczenie (od maja 2016 r.),
- Ognivo - wymiana informacji o dłużnikach oraz dokonywanie zajęć wierzytelności z rachunków bankowych, poprawa skuteczności podejmowanych środków egzekucyjnych (od lutego 2015 r.).

Osiągnięto efekty, które polegały na: realizacji większych wpływów do budżetu, zmniejszeniu zaległości, usprawnieniu i poprawie efektywności egzekucji w zakresie ściągalności należności.

Liczba wszczętych postępowań egzekucyjnych, w których wykorzystano JPK_VAT była następująca:

- w I pół. 2018 r. - 37 postępowań, w wyniku których wyegzekwowano 55,3 tys. zł,
- II pół. 2018 r. - 142 postępowania, wyegzekwowano 296,9 tys. zł,
- I pół. 2019 r. - 219 postępowań, wyegzekwowano 591 tys. zł,
- III kw. 2019 r. - 95 postępowań, wyegzekwowano 26 tys. zł.

Dane zawarte w STIR są wykorzystywane w egzekucji administracyjnej przy dokonywaniu zajęć wierzytelności z rachunków bankowych zobowiązanych

prowadzących działalność gospodarczą od stycznia 2019 roku. Dane te są przeglądane za pomocą WRO-System, modułu STIR, zakładki Egzekutor.

Liczba postępowań egzekucyjnych, w których wykorzystano STIR w I pół. 2019 r. wyniosła 321 (wyegzekwowano 428,4 tys. zł), a w III kw. 2019 r. - 177 (wyegzekwowano 299 tys. zł).

(akta kontroli str. 37-39, 121-131, 155-185, 256-262, 265-271, 274-280)

W opinii Naczelnika następujące rozwiązania informatyczne i organizacyjne przyczyniły się do poprawy skuteczności i efektywności egzekwowania należności podatkowych: Mobilny poborca, e-Orus, Ognivo, Migracja TW, STIR. Dane zawarte w STIR są od stycznia 2019 r. wykorzystywane w egzekucji administracyjnej przy dokonywaniu zajęć wierzytelności z rachunków bankowych zobowiązanych prowadzących działalność gospodarczą. Dane są przeglądane za pomocą WRO-Systemu, moduł STIR, zakładki Egzekutor. W I kw. 2019 r. dokonano 131 zajęć rachunków bankowych, z których wyegzekwowano 141,7 tys. zł, w II kw. 213, z których wyegzekwowano 356,1 tys. zł, a w III kw. 182 zajęcia, w których wyegzekwowano 420,8 tys. zł. Zakres wykorzystywania STIR w dokonywaniu zajęć wykazuje tendencję wzrostową w odniesieniu do liczby zajęć i kwot wyegzekwowanych. Według Naczelnika pozytywne rezultaty w zakresie egzekwowania należności podatkowych przyniosło też połączenie trzech komórek organizacyjnych Urzędu, tj. Działu Egzekucji Administracyjnej, Referatu Spraw Wierzycielskich i Referatu Rachunkowości w jeden Pion Poboru i Egzekucji.

(akta kontroli str. 265-271)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W latach 2015-2019 (III kw.) wzrastały realizowane w Urzędzie kwoty wpływów z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa. W 2015 r. wyniosły one 68 2590 tys. zł, w 2016 r. - 77 152 tys. zł, w 2017 r. - 85 467 tys. zł, w 2018 r. - 99 639 tys. zł, a za I-III kw. 2019 r. - 73 827 tys. zł (65 331 tys. zł za I-III kw. 2018 r.). Było to m.in. efektem wdrożenia szeregu rozwiązań i narzędzi poprawiających skuteczność i efektywność egzekwowania należności podatkowych. Rosła także kwota wyegzekwowanych, w trybie uopea, zaległości podatkowych z 2,5 mln zł w 2015 r. do 4,6 mln zł w 2018 r., a w I-III kw. 2019 r. wyniosła ona 3,7 mln zł, podczas gdy w I-III kw. 2018 r. - 3,6 mln zł. Zwiększała się również efektywność egzekucji, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanej średnio przez jednego pracownika komórki ds. egzekucji, z 224 tys. zł w 2015 r. do 464,3 tys. zł w 2018 r., a za I-III kw. 2019 r. - 370,8 tys. zł, gdy za I-III kw. 2018 r. wyniosła ona 363,1 tys. zł. W 2018 r., w porównaniu do poziomu osiągniętego w latach 2016-2017, poprawiła się (z 21-22% do 32%) relacja kwot wyegzekwowanych do kwot objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia, a za okres I-III kw. 2019 r. (23,43%) była niższa niż za analogiczny okres 2018 r. (26,2%). Wartość tego miernika była niższa od oczekiwanej przez DIAS. Miernik dotyczący efektywności egzekucji na koniec 2018 r. wykonany został w 83,6%, za I pół. 2019 r. w 61,57%, a za I-III kw. 2019 r. w 69,15%. Naczelnik rzetelnie informował DIAS o przyczynach niewykonania tego miernika i o zagrożeniach jego osiągnięcia. Główną przyczyną jego niewykonania było egzekwowanie zaległości, które powstały przed 2017 r., były o niskich kwotach w stosunku do zadłużenia oraz prowadzenie postępowań, które częściowo były nieskuteczne, a których nie można było umorzyć.

W Urzędzie w 2019 r. zrealizowane zostały m.in. dwa z określonych w „Kierunkach działania i rozwoju KAS” mierników dotyczących skuteczności i efektywności egzekwowania należności podatkowych, tj. miernik dotyczący udziału podatkowych

tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w podatkowych tytułach wykonawczych oraz sprawności wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych. W 2018 r. zrealizowany został także miernik dotyczący realizacji należności publicznoprawnych, który przy planie wynoszącym 126 750,5 tys. zł zrealizowany został w 114,2%.

Miernik ten nie został jednak osiągnięty w I pół. 2019 r. (79,4% planu) i za I-III kw. 2019 r., gdzie przy zaplanowanej wartości 113 430,0 tys. zł uzyskano 102 711 tys. zł (90,5%). Podstawową przyczyną nieosiągnięcia tego miernika były wzrosty zwrotów kwot VAT w związku z prowadzeniem inwestycji przez podmioty gospodarcze oraz spadek wpływów z VAT od przedsiębiorców (z analiz Urzędu wynika, iż istnieje duże prawdopodobieństwo, iż miernik ten zostanie wykonany na koniec 2019 r.).

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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.

Olsztyn, 28 listopada 2019 roku.

Kontroler
Cezary Gogolewski
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

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

.....
podpis