



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.031.04.2021

Pani
Joanna Dudzińska
Naczelnik
Pierwszego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego
w Poznaniu
pl. Cyryla Ratajskiego 5
61-726 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
uwzględniający postanowienia uchwały KPK-KPO.443.233.2021 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, z dnia 20 stycznia 2022 r.

P/21/013 – Skuteczność działań w zakresie usprawniania poboru podatku VAT

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pierwszy Wielkopolski Urząd Skarbowy w Poznaniu, pl. Cyryla Ratajskiego 5, 61-726 Poznań.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Dudzińska, Naczelnik Pierwszego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Poznaniu od 12 września 2017 r. (dalej: Naczelnik)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rejestrowanie podatników VAT oraz wykreślanie z rejestru. 2. Weryfikowanie prawidłowości dokonywanych przez podatników rozliczeń VAT.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontrolerzy	Maciej Andrzejewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/134/2021 z 6 września 2021 r. Ewa Kruszyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/148/2021 z 1 października 2021 r. Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/145/2021 z 27 września 2021 r.

(akta kontroli str. 1-9)

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze, mających bezpośredni związek z badanym zagadnieniem.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Pierwszym Wielkopolskim Urzędzie Skarbowym w Poznaniu (dalej: Urząd lub PWUS) rzetelnie (za wyjątkiem dwóch spośród 15 analizowanych przypadków) i bez zbędnej zwłoki analizowano ryzyko związane z rejestracją nowych podatników VAT oraz weryfikowano ich dane rejestracyjne. Bez zbędnej zwłoki wykreślano z rejestru podatników podmioty, dla których na podstawie dostępnych dla Urzędu danych wystąpiły przesłanki do wykreślenia wskazane w ustawie o VAT⁴. Systematycznie stosowano dostępne narzędzia informatyczne w celu identyfikacji takich przesłanek.

Postępowanie pracowników PWUS w latach 2020-2021 (I półrocze) zajmujących się weryfikacją niezgodności z trzech wybranych rodzajów raportów JPK_VAT udostępnionych przez Ministerstwo Finansów (dalej: MF) w I kwartale 2020 r. i 2021 r. było skuteczne odpowiednio w 99,1% i 98,4% (odsetek niezgodności wyjaśnionych w wyznaczonym terminie). Przeprowadzone czynności wyjaśniające były na ogół rzetelnie udokumentowane i doprowadziły do wyeliminowania wszystkich, objętych kontrolą, 30 niezgodności (stanowiących 0,4% ogółu). Jednak w przypadku 12 niezgodności (40% ogółu skontrolowanych) działania wyjaśniające nie były podejmowane niezwłocznie, lecz po upływie od 57 do 110 dni od udostępnienia raportów przez MF lub z ośmiomiesięczną przerwą pomiędzy czynnościami. Z kolei, z dwoma podatnikami niezasadnie podjęto czynności wyjaśniające, ponieważ na dzień kontaktu z nimi ze strony Urzędu, niezgodności w plikach JPK_VAT były już przez nich skorygowane.

W Urzędzie, czynności administracyjne w zakresie zwrotów podatku VAT wszczynano niezwłocznie, rzetelnie je prowadzono i dokumentowano. W kontrolach dotyczących rozliczeń VAT wszczynanych w okresie 2019 – 2020 bardzo wysoki odsetek stanowiły kontrole obejmujące zakresem do dwóch lat poprzedzających okres ich wszczęcia. Spadek tego odsetka w I półroczu 2021 r. był uzasadniony pozyskaniem informacji o nieprawidłowościach dotyczących wcześniejszych okresów rozliczeniowych i koniecznością przeprowadzenia kontroli je weryfikujących. W 2020 r. znacznie wzrosła, w stosunku do roku poprzedniego, skuteczność tych kontroli (w I półroczu 2021 r. także była wyższa niż w 2019 r.).

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu (dalej: Dyrektor IAS) nie wyznaczył na 2020 r. oraz 2021 r. mierników dotyczących wyłącznie rozliczeń VAT. Urząd na koniec 2020 r. osiągnął planowaną wartość jednego z trzech analizowanych mierników oraz dwóch z trzech na koniec I półrocza 2021 r. Przyczyny nieosiągnięcia zaplanowanych wartości mierników nie były związane z zaniechaniami Urzędu.

III Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Rejestrowanie podatników VAT oraz wykreślanie z rejestru.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r., poz.685 ze zm.).

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1.1. Liczba zarejestrowanych w Urzędzie czynnych podatników VAT zmniejszyła się w kontrolowanym okresie z 4.233 - wg stanu na 31 grudnia 2019 r., do 2.871 - wg stanu na 30 czerwca 2021 r. (tj. o 32,2%), w tym liczba podatników VAT-UE zmniejszyła się odpowiednio: z 3.605 do 2.566 (tj. o 28,8%). W 2020 r. liczba zarejestrowanych nowych podatników VAT zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego –z 56 w 2019 r. do 49 w 2020 r. (tj. o 12,5%). Natomiast w I półroczu 2020 r. liczba ta wyniosła 23 podatników i spadła do 3 w I półroczu 2021 r. (tj. o 87,0%). Liczba podatników VAT czynnych przeniesionych z innych urzędów wyniosła 368 w 2019 r. i zmniejszyła się w 2020 r. do 351 (tj. o 4,6%), a w I półroczu 2020 r. wyniosła 284 podatników i wzrosła w I połowie 2021 r. do 1.366 (o 381,0%). W 2019 r. rejestracji jako podatników VAT nie dokonano w stosunku do 12 podmiotów, a w 2020 r. w stosunku do 11 podmiotów (spadek o 8,3%). W I połowie 2020 r. ta liczba wyniosła siedem podmiotów, natomiast w I półroczu 2021 r. pięć podmiotów (spadek o 28,6%).

(akta kontroli str. 246)

Naczelnik wyjaśniła, że przyczyną znacznej różnicy w zakresie liczby zarejestrowanych w Urzędzie podatników VAT czynnych w okresie pomiędzy 31 grudnia 2019 r., a 30 czerwca 2021 r. była zmiana, od 1 stycznia 2021 r. przepisów określających kategorie podatników obsługiwanych przez wyspecjalizowane urzędy, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, z dnia 28 grudnia 2020 r., w sprawie niektórych podatników i płatników, w odniesieniu do których zadania są wykonywane przez naczelnika urzędu skarbowego innego niż właściwy miejscowo⁶.

(akta kontroli str. 124-135)

W trakcie kontroli NIK przeprowadzono badanie dokumentacji w zakresie prawidłowości działań weryfikacyjnych wobec podmiotów składających zgłoszenie rejestracyjne VAT-R. Badaniem tym objęto dokumentację dotyczącą łącznie 15 pomiotów⁷, które złożyły zgłoszenie rejestracyjne w kontrolowanym okresie. Stwierdzono, że w każdym przypadku przeprowadzono weryfikację⁸ danych zawartych we wniosku jak również zweryfikowano miejsce prowadzenia działalności⁹. Przed dokonaniem rejestracji przeprowadzano ocenę ryzyka rejestracji podmiotu z uwzględnieniem poziomu ryzyka wygenerowanego przy użyciu Modułu SKORP w aplikacji WRO-System, jak też w oparciu o posiadane przez Naczelnika Urzędu informacje i dokumenty. Odmowa rejestracji następowała po przeprowadzonych czynnościach weryfikacyjnych (co najmniej dwukrotnie¹⁰ wzywano podmiot do przedłożenia wymaganych dokumentów) i ustaleniu przesłanek wskazanych w art. 96 ust. 4a ustawy o VAT.

⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 2456.

⁷ Z tego: pięciu spraw, które zakończyły się rejestracją podatnika jako podatnika VAT czynnego oraz podatnika VAT UE, którym nadano poziom ryzyka niski (podmiot rzetelny); siedmiu spraw, które zakończyły się rejestracją podatnika jako podatnika VAT (czynnego), którym nadano poziom ryzyka podwyższony (średni lub wysoki) oraz trzech spraw, w których nie dokonano rejestracji.

⁸ Polegającą na sprawdzeniu: czy zgłoszenie zostało złożone do właściwego organu; poprawności, właściwej reprezentacji osoby/osób, które podpisały zgłoszenie; poprawności umocowania pełnomocnika podatnika (w przypadku podpisania zgłoszenia przez pełnomocnika), poprawności wypełnienia zgłoszenia NIP-8 lub NIP-2) w jednym przypadku, załączenia do dokumentów rejestracyjnych oświadczenia o rodzaju czynności wykonywanych pod zgłoszonym adresem siedziby oraz miejsca prowadzenia działalności, tytułu prawnego do lokalu; daty rozpoczęcia działalności opodatkowanej lub utraty prawa do zwolnienia od podatku VAT.

⁹ Zweryfikowano tytuł prawny do lokalu oraz adres w aplikacji Google Maps co było zgodne z zaleceniem odstąpienia od wykonywania wizji lokalnych zawartym w piśmie Dyrektora Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów z 23 marca 2020 r. znak DPP1.8061.6.2020.

¹⁰ A w jednym przypadku trzykrotnie.

Postępowanie Urzędu, w zakresie weryfikacji podmiotów na etapie ich rejestracji jako podatników VAT lub VAT-UE było zgodne z zasadami wynikającymi z pism¹¹ Ministerstwa Finansów dotyczących wprowadzenia w aplikacji POLTAX okoliczności podatkowej VAT-BR, Procedury postępowania w sprawie prowadzenia rejestru podatników od towarów i usług¹², Procedury postępowania w sprawie prowadzenia rejestru podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych¹³ oraz Procedury postępowania w sprawie analizy ryzyka rejestracji podmiotu, z maja 2018 r. Nieprawidłowe wprowadzenie, przez pracownika Urzędu, danych do systemu SKORP opisane zostało w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.56-75, 93-95, 140-159, 210-212, 737-805, 883-919, 1091-1100, 1118-1123)

Spośród 11 poddanych analizie podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT-UE, w ramach systemu VIES ocena ryzyka przy użyciu „Arkusza informacyjnego – ocena ryzyka” dokonana została wobec trzech, w okresie, po jednym (w dwóch przypadkach) oraz 14 dniach od zarejestrowania jako podatnik VAT-UE. Niedokonanie oceny przy użyciu ww. arkusza w odniesieniu do jednego podatnika, Naczelnik wyjaśniła brakiem informacji o rejestracji podmiotu w sporządzonym raporcie¹⁴ e-ORUS¹⁵ oraz faktem, że od 31 grudnia 2020 r., właściwym dla tego podmiotu stał się naczelnik innego urzędu skarbowego. Urząd nie dokonał oceny przy użyciu ww. Arkusza w odniesieniu do trzech podatników, a w odniesieniu do czterech dokonał takiej oceny w okresie od 92 do 209 dni od dnia zarejestrowania podatnika VAT-UE.

(akta kontroli str. 124-131, 136-139, 850-871)

1.2. Liczba podatników VAT czynnych wykreślonych z prowadzonego przez Urząd rejestru podatników VAT w 2019 r. na podstawie art. 96 ustawy o VAT wyniosła łącznie 340 podmiotów, a w 2020 r. była na podobnym poziomie i wyniosła 316 podmiotów. W I połowie 2020 r. liczba ta wyniosła 176 podmiotów, a w I połowie 2021 r. spadła o 83% do 30 podmiotów. W kontrolowanym okresie podstawą wykreślenia podmiotów z rejestru najczęściej był art. 96 ust. 6 ww. ustawy (zgłoszenie zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej – łącznie 107 przypadków) oraz art. 96 ust. 9a pkt 2 ustawy o VAT (niezłożenie deklaracji VAT-7 za trzy kolejne miesiące lub deklaracji VAT-7K za kwartał – łącznie 91 przypadków w kontrolowanym okresie). W tym okresie nie wystąpiły okoliczności wskazane w art. 96 ust. 8 ww. ustawy (niezgłoszenia zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej), art. 96 ust. 9 pkt 4 (podatnik nie stawia się na wezwanie), art. 96 ust. 9 pkt 6 (na podstawie odrębnych przepisów sąd orzekł zakaz prowadzenia działalności gospodarczej), art. 96 ust. 9a pkt 4 (podatnik wystawiał faktury lub faktury korygujące, dokumentujące czynności, które nie zostały dokonane) oraz art. 96 ust. 9a pkt 5 (podatnik prowadząc działalność gospodarczą wiedział lub miał uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać, że dostawcy

¹¹ Z 29 maja 2017 r. oraz z 12 lipca 2018 r.

¹² Z sierpnia 2017 r. przekazanej przy piśmie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 7 września 2017 r. (dalej: Procedura postępowania w sprawie prowadzenia rejestru podatników od towarów i usług).

¹³ Z sierpnia 2017 r. przekazanej przy piśmie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 7 września 2017 r. (dalej: oraz Procedura postępowania w sprawie prowadzenia rejestru podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych).

¹⁴ Na skutek niezidentyfikowanego błędu systemu, w wyniku którego w raporcie sporządzanym z e-ORUS „Wykaz książki pocztowa – decyzje NIP, potwierdzenia VAT, VIES” podmiot ten nie został uwidoczniiony.

¹⁵ Otwarte niestandardowe Raporty Urzędu Skarbowego POLTAX (dalej: e-ORUS).

lub nabywcy biorący udział pośrednio lub bezpośrednio w dostawie tego samego towaru lub usługi uczestnicząc w nierzetelnym rozliczaniu podatku w celu odniesienia korzyści majątkowej).

(akta kontroli str. 247)

W odniesieniu do niewystąpienia w Urzędzie przypadków wykreślenia z rejestru podatnika VAT na podstawie art. 96 ust. 8 ustawy o VAT, Naczelnik wyjaśniła, że podmioty, które zaprzestały prowadzenia działalności, a nie zgłosiły tego faktu Naczelnikowi, były identyfikowane podczas czynności sprawdzających w zakresie nieskładanych deklaracji w podatku VAT oraz w zakresie podmiotów, które nie wykazywały obrotów w deklaracjach w podatku VAT. Następnie podmioty te były wykreślane z rejestru podatników VAT m. in. na podstawie art. 96 ust. 9 pkt. 1-3 lub art. 96 ust. 9a pkt 2 i 3 ustawy o VAT.

(akta kontroli str. 76-78, 87-92)

W kontrolowanym okresie, w Urzędzie nie wdrożono procedury określającej zasady typowania podmiotów do wykreślenia jako czynni podatnicy VAT. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnik, kierowano się zasadami wynikającymi z procedury postępowania w sprawie prowadzenia rejestru podatników od towarów i usług oraz procedury postępowania w sprawie prowadzenia rejestru podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych.

(akta kontroli str. 76-92)

Podatnicy spełniający przesłanki do wykreślenia z rejestru podatników VAT identyfikowani byli:

- w zakresie przesłanek wskazanych w art. 96 ust. 9a pkt 1 ustawy o VAT, na podstawie: informacji przekazywanych przez sądy rejestrowe we wnioskach KRSA wpływających w aplikacji SeRCe, prowadzonych czynności w zakresie podatników, którzy nie złożyli deklaracji VAT za poprzednie okresy rozliczeniowe, informacji przekazywanych przez Centrum Kompetencyjne Rejestracji Podatników i Płatników w CRP KEP (dane te wykorzystywano głównie do weryfikacji, czy podmioty zostały prawidłowo wykreślone z rejestru podatników VAT);
- w zakresie przesłanek wskazanych w art. 96 ust. 9a pkt 2 ww. ustawy na podstawie: raportów¹⁶ miesięcznych i kwartalnych wykonywanych w Urzędzie (do września 2020 r.) lub analizy wstępnego raportu generowanego przez MF przekazywanego przez Dyrektora IAS w Poznaniu¹⁷ (od października 2020 r.), którego celem była weryfikacja istnienia obowiązku złożenia pliku JPK_VAT. Po dokonanej weryfikacji pod kątem istnienia obowiązku złożenia JPK_VAT z deklaracją, MF udostępniało raport R.0 Brak JPK_VAT¹⁸ (część ewidencyjna) w aplikacji WRO-System - moduł Raporty; przy wykorzystaniu generowanych przez MF raportów zawierających podmioty, które nie złożyły deklaracji VAT za okres trzech miesięcy bądź jednego kwartału przekazywanych do Urzędu przez Dyrektora IAS w Poznaniu¹⁹;
- w zakresie przesłanek wskazanych w art. 97 ust. 15a – podmioty, podlegające wykreśleniu z rejestru podatników VAT jako podatnicy VAT-UE, na podstawie miesięcznego raportu z aplikacji e-ORUS²⁰;
- w zakresie przesłanek wskazanych w art. 97 ust. 15a ustawy o VAT, na podstawie kwartalnych raportów identyfikowanych „O podatnikach zarejestrowanych dla VIES, którzy nie złożyli deklaracji VAT lub informacji VAT-UE” R_VS_VAKT_DOC.”,

¹⁶ Pobierających dane z aplikacji PoltaxPlus generowanych ze skryptów „brak_dekl_za_wybr_mies_v4.sql” oraz „brak_dekl_za_wybr_kwar_v4.sql”.

¹⁷ W postaci plików Excel.

¹⁸ Był on poddawany analizie w Drugim Dziale Czynności Sprawdzających.

¹⁹ W postaci plików Excel.

²⁰ „Wykaz VAT-7 zerowe przez x msc”, generowany przez kierownika SKI.

generowanych z aplikacji VIES w Referacie Wymiany Informacji Międzynarodowej (dalej: SAM); Raport ten był generowany, za poszczególne miesiące kwartałów²¹, W SAM dalszej analizie poddawane były rekordy, dla których istniała niezerowa deklaracja VAT i brak było informacji podsumowującej VAT-UE za dany okres rozliczeniowy.

(akta kontroli str. 76-78, 87-92, 160-209)

W trakcie kontroli NIK na próbie 28 spraw²² przeprowadzono badanie dokumentacji w zakresie prawidłowości działań weryfikacyjnych mających na celu ustalenie podmiotów podlegających wykreśleniu z rejestru podatników VAT/VAT-UE. Stwierdzono, że podmioty były wykreślane z rejestru podatników VAT niezwłocznie²³ po ustaleniu przesłanek uzasadniających ich wykreślenie jako podatnika VAT lub VAT-UE i po przeprowadzeniu działań weryfikacyjnych, a w każdym z 12 przypadków, gdy wykreślenia dokonano na podstawie art. 96 ust. 9a ustawy VAT oraz w trzech przypadkach wykreśleń na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 2 ww. ustawy zawiadomiono podatników o ich wykreśleniu z rejestru jako podatnika VAT lub jako podatnika VAT UE. W zawiadomieniach tych nie informowano podatnika o możliwości zaskarżenia czynności wykreślenia wynikających z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴ ponieważ, zgodnie z pismem Dyrektora IAS nr 3001-IOR.4002.20.19 z 9 października 2019 r., przepisy prawa nie przewidywały takiego obowiązku. W każdym przypadku wykreślenie z rejestru stanowiło czynność techniczną w systemie POLTAX (zgodnie z ww. pismem Dyrektora IAS wykreślenie z rejestru to czynność materialno-techniczna i w związku z tym nie wydaje się decyzji administracyjnej).

Naczelnik wyjaśniła, że z wieloletniej praktyki można wskazać, iż podatnicy, w celu wyjaśnienia okoliczności sprawy oraz uzyskania szczegółowych informacji w zakresie przywrócenia rejestracji jako podatnika VAT lub VAT-UE kontaktują się z pracownikami Urzędu, których dane umieszczane są w zawiadomieniach o wykreśleniu.

(dowód: akta kontroli str. 99-114-123, 213-245, 872-875)

Analiza wykazała, m.in., że:

- w czterech analizowanych przez NIK sprawach wykreślenia na podstawie art. 96 ust. 9a pkt 1 ustawy o VAT – podmioty zostały zidentyfikowane na podstawie danych wykazanych w powszechnie dostępnej wyszukiwarce systemu EKRS. Naczelnik, wyjaśniając w jaki sposób w tych przypadkach wykorzystywano system SeRCe oraz informacje przekazywanych przez Centrum Kompetencyjne Rejestracji Podatników i Płatników w CRP KEP wskazała, że w przypadkach gdy wniosek z Krajowego Rejestru Sądowego zawierający datę zawieszenia działalności gospodarczej wpływał do Urzędu do obsługi ręcznej, pracownik obsługujący wniosek przekazywał taką informację osobie prowadzącej czynności zmierzające do wykreślenia z rejestru podatników VAT. Pracownik prowadził listę takich

²¹ W 2020 r., raporty sporządzono w dniach: 10 czerwca 2020 r. (I kwartał); 24 sierpnia 2020 r. (II kwartał); 5 listopada 2020 r. (III kwartał); 11 marca 2021 r. (IV kwartał). Natomiast w 2021 r. sporządzono je w dniach: 14 czerwca 2021 r. (I kwartał); 12 sierpnia 2021 r. (II kwartał).

²² 20 spraw, w których podmioty zostały wykreślone z rejestru podatników VAT na podstawie art. 96 ustawy o VAT, z tego: 11 wykreśleń na podstawie art. 96 ust. 9a (po cztery wykreślenia dokonane na podstawie pkt 1 oraz pkt 3 tego ustępu, trzy na podstawie pkt 2); osiem na podstawie art. 96 ust. 9 (po dwa na podstawie pkt 1 oraz pkt 3 tego ustępu, trzy na podstawie pkt 2, a także jedno na podstawie pkt 5), oraz 8 spraw, w których podmioty zostały wykreślone jako podatnicy VAT UE na podstawie art. 97 ust. 15.

²³ Tego samego dnia lub w terminie do 10 dni od daty ustalenia przesłanki wykreślenia podatnika z rejestru i po przeprowadzeniu odpowiednich działań weryfikacyjnych w 18 przypadkach, od 13 do 22 dni w ośmiu przypadkach, a w dwóch 33 (w związku z weryfikacją czy podatnik nie podjął kontaktu z Urzędem przy pomocy operatora pocztowego) oraz 49 dni (w związku z brakiem dostępu przez pracownika do wszystkich systemów informatycznych oraz dokumentów podczas wykonywania zadań w formie pracy zdalnej).

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2325.

podmiotów, aby w przypadkach gdy zawieszenie trwało powyżej sześciu miesięcy wykreślić te podmioty z rejestru podatników VAT. Natomiast, przesłane przez Centrum Kompetencyjne Rejestracji Podatników i Płatników w CRP KEP informacje zawierające wykazy podatników z datą zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej poddawano analizie. Dla każdego podmiotu weryfikowano termin zawieszenia działalności gospodarczej, czy okres zawieszenia był dłuższy niż sześć miesięcy i czy dokonano w takich przypadkach wykreślenia z rejestru podatników VAT. Podmioty, których okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej nie przekroczył sześciu miesięcy były wpisywane na listę w celu wykreślenia w odpowiednim terminie.

(dowód: akta kontroli str. 124-135, 213-216)

W pięciu przypadkach wykreślenia podatnika na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 2²⁵ lub pkt 3²⁶ ww. ustawy, tj. gdy dane podane w zgłoszeniu rejestracyjnym były niezgodne z prawdą, w dacie wykreślenia podatnika z rejestru podatników VAT zatwierdzony został przez Naczelnika wniosek o wpisanie podmiotu do bazy podmiotów szczególnych jako podmiot „nieistniejący” i nierzetelny.

(akta kontroli str. 230-234, 831-847)

W Urzędzie systematycznie generowano raporty z systemów w celu identyfikacji przesłanek do wykreślenia podatników z rejestru podatników VAT, za wyjątkiem raportów „wykazy VAT-7 zerowe przez x msc” za okres od lutego do kwietnia 2020 r., które - jak wyjaśniła Naczelnik - nie były wykonane z uwagi na sytuację epidemiczną związaną z rozprzestrzenieniem się wirusa wywołującego COVID-19.

(akta kontroli str. 160-209, 140-143, 947-950)

Naczelnik wyjaśniła, że najbardziej przydatne były raporty: w zakresie niezłożonych deklaracji VAT – generowane ze skryptów oraz „Wykaz VAT-7 zerowe przez x msc” z aplikacji e-ORUS. Dodała, że raporty te stanowiły najczęstsze źródło identyfikowania podatników, dla których zaistniały przesłanki do wykreślenia z rejestru podatników VAT na podstawie przepisu art. 96 ust. 9a pkt 2 ww. ustawy, oraz z rejestru podatników VAT-UE na podstawie art. 97 ust. 15 ustawy VAT. Jednocześnie w trakcie czynności sprawdzających prowadzonych wobec podatników znajdujących się na ww. raportach, tutejszy organ podatkowy uzyskiwał dodatkowe informacje stanowiące podstawę do wykreślenia z rejestru podatników VAT na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 1-3 oraz art. 96 ust 9a pkt 1 i 3 ustawy VAT.

Ponadto Naczelnik podała, że co do zasady raporty i skrypty były przydatne i skuteczne w okresie pandemii, jednakże ich wykonywanie i stosowanie zostało ograniczone w okresie od marca do czerwca 2020 r. Był to okres gdy po raz pierwszy zostały wprowadzone największe ograniczenia mające na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-COV-2 wywołującego zachorowania na COVID-19. We wskazanym okresie podatnicy mieli największe trudności w wypełnianiu obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentacji rachunkowej, wypełniania oraz składania deklaracji w zakresie podatku od towarów i usług. Wykonywanie i stosowanie w tym okresie raportów i skryptów mogłoby skutkować wykreśleniami z rejestru podatników VAT i VAT-UE, dla których w rzeczywistości nie zaistniały przesłanki do wykreślenia. Dodała, że w Urzędzie nie stwierdzono barier dla stosowanych narzędzi/rozwiązań (raportów skryptów).

(akta kontroli str. 124-135)

²⁵ Dot. podmiotów o NIP:: X3935 (wykreślenie 25 lutego 2020 r.); X4910 (wykreślenie: 8 września 2020 r.); X5990 (wykreślenie: 15 października 2020 r.).

²⁶ Dot. podmiotów o NIP: X9502 (wykreślenie: 4 lutego 2020 r.); X2678 (wykreślenie: 29 czerwca 2020 r.)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dwóch sprawach (spośród 13 zbadanych) dotyczących podatników nowo zarejestrowanych jako podatnicy VAT i VAT-UE²⁷, dla których ryzyko zostało określone na poziomie akceptowalnym, analiza ryzyka rejestracji podmiotów nie uwzględniała informacji dotyczącej kryterium „adres zgłoszonej siedziby w biurze wirtualnym, pomimo że informacja taka była w posiadaniu Urzędu²⁸.

(akta kontroli str. 754-805, 851, 1091-1100, 1118-1123)

Naczelnik wyjaśniła, że w przypadkach tych pracownik wykonujący ocenę błędnie zaznaczył wartość „nie” dla kryterium: „Adres zgłoszonej siedziby w biurze wirtualnym”. Dodała, że obciążenie pracą i ilość nałożonych obowiązków służbowych spowodowały, że błędy te nie zostały dostrzeżone podczas sprawowanego przez Kierownika Działu Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej bieżącego nadzoru.

(akta kontroli str. 124-139, 1091-1100)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie rzetelnie (za wyjątkiem dwóch spośród 15 analizowanych przypadków) i bez zbędnej zwłoki analizowano ryzyko związane z rejestracją nowych podatników VAT oraz weryfikowano dane rejestracyjne podatników VAT. Bez zbędnej zwłoki, wykreślano z rejestru podatników podmioty, dla których, na podstawie dostępnych dla Urzędu danych wystąpiły przesłanki do wykreślenia wskazane w ustawie o VAT. Systematycznie stosowano dostępne narzędzia informatyczne w celu identyfikacji wystąpienia takich przesłanek.

OBSZAR

2. Weryfikowanie prawidłowości dokonywanych przez podatników rozliczeń VAT

Opis stanu
faktycznego

2.1. Analiza porównawcza danych w zakresie liczby i kwot niezgodności²⁹ zawartych w trzech wybranych rodzajach raportów opartych na danych z plików JPK_VAT, udostępnionych PWUS przez MF we WRO systemie (łącznie 17 raportów udostępnionych w I kwartale 2020 r. i 2021 r.³⁰), wykazała, że w terminach wyznaczonych przez MF, z raportów udostępnionych w I kwartale 2020 r.³¹

²⁷ NIP X0073. – zarejestrowany 21 kwietnia 2020 r. oraz NIP X2480 – zarejestrowany 11 lutego 2020 r.

²⁸ Wynikała z treści umowy będącej tytułem prawnym do lokalu (NIP: X0073) (wskazanego w zgłoszeniu z dnia 14 maja 2020 r.) Urząd w tym przypadku odstąpił od wizji lokalu, co było zgodne z wytycznymi zawartymi w piśmie MF z 23 marca 2020 r., i przeprowadził czynności sprawdzające w postaci kontaktu telefonicznego oraz przy wykorzystaniu aplikacji Google Maps; a w przypadku (NIP: X2480) (wskazanego w zgłoszeniu z dnia 28 lutego 2020 r.) Wynikała z treści umowy będącej tytułem prawnym do lokalu oraz została potwierdzona przez Urząd w wyniku przeprowadzonych oględzin siedziby nowo rejestrowanego podmiotu.

²⁹ Niezgodności podatników pozostających we własności miejscowej PWUS (dane bez rekordów odesłanych do innych urzędów skarbowych).

³⁰ Analizie poddano następujące rodzaje raportów: raport R.0 – brak JPK_VAT, w którym zidentyfikowane są podmioty mające otwarty obowiązek VAT, a które nie złożyły pliku JPK_VAT, dalej: R.0 (udostępnione w I kwartale 2020 r. cztery raporty za: październik, listopad, grudzień 2019 r. i styczeń 2020 r. oraz udostępnione w I kwartale 2021 r. trzy raporty za: listopad, grudzień 2020 r. i styczeń 2021 r.); raport R.1.2., w którym zidentyfikowane są podmioty wykazujące w JPK_VAT w rejestrze zakupów kwotę podatku naliczonego wyższą od kwoty podatku należnego wykazanego w JPK_VAT w rejestrze sprzedaży przez kontrahenta w poszczególnych transakcjach, dalej: R.1.2. (udostępnione w I kwartale 2021 r. trzy raporty za: styczeń, luty i marzec 2020 r.); raport R.2. podmiot główny (weryfikacja od strony nabywcy odliczającego faktury), w którym zidentyfikowane są podmioty uwzględniające w JPK_VAT w rejestrze zakupów faktury VAT wystawione przez kontrahentów krajowych nieposiadających otwartego obowiązku VAT na dzień wystawienia faktury, dalej: R.2. (udostępnione w I kwartale 2020 r. cztery raporty za: październik, listopad, grudzień 2019 r. i styczeń 2020 r. oraz udostępnione w I kwartale 2021 r. trzy raporty za: listopad, grudzień 2020 r. i styczeń 2021 r.).

³¹ Dla raportów udostępnionych w I kwartale 2020 r. były to daty: 3, 10 i 27 kwietnia 2020 r. (dla raportów odpowiednio: R.0 i R.2. za październik 2019 r. oraz R.0. za listopad 2019 r.) zmienione na 15 czerwca 2020 r. i ponownie na

wyjaśniono 1 041 niezgodności na kwotę 4 086,4 tys. zł (99,1% ogółu, tj. 1 050 na kwotę 4 138,1 tys. zł), a z raportów udostępnionych w I kwartale 2021 r.³² wyjaśniono 7 290 niezgodności na kwotę 13 796,1 tys. zł (98,4% ogółu, tj. 7 409 na kwotę 14 637,9 tys. zł), z tego w przypadku raportów:

- R.0 wyjaśniono 362 niezgodności (100%), z czego 308 z raportów udostępnionych w I kwartale 2020 r., a 54 z raportów udostępnionych w I kwartale 2021 r.,
- R.1.2. wyjaśniono 6 876 niezgodności na kwotę 12 382,8 tys. zł z raportów udostępnionych w I kwartale 2021 r. (98,5% ogółu liczby i 93,7% kwoty niezgodności); do wyjaśnienia pozostało 108 niezgodności na kwotę 831,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 1,5% i 6,3% ogółu ich liczby i kwoty,
- R.2. wyjaśniono 1 093 niezgodności na kwotę 5 499,7 tys. zł, z czego 733 niezgodności na kwotę 4 086,4 tys. zł z raportów udostępnionych w I kwartale 2020 r. (98,8% ogółu liczby i kwoty tych niezgodności), a 360 niezgodności na kwotę 1 413,3 tys. zł z raportów udostępnionych w I kwartale 2021 r. (97,0% ogółu liczby i 99,3% kwoty niezgodności); do wyjaśnienia pozostało: 9 niezgodności na kwotę 51,8 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 1,2% i 1,3% ogółu ich liczby i kwoty niezgodności (raporty udostępnione w I kwartale 2020 r.) oraz 11 niezgodności na kwotę 10,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 3,0% i 0,7% ogółu ich liczby i kwoty (raporty udostępnione w I kwartale 2021 r.).

(akta kontroli str. 951-954)

Badaniem prawidłowości działań wyjaśniających podejmowanych w PWUS, objęto 30 niezgodności na kwotę 4 053,2 tys. zł wykazanych w ww. raportach, co stanowiło 0,4% ogółu niezgodności ujętych w tych raportach i 21,6% ich kwoty, z czego: dziewięć niezgodności z raportu R.2. na kwotę 3 440,2 tys. zł, 11 niezgodności z raportu R.1.2. na kwotę 613,0 tys. zł i 10 niezgodności z raportu R.0.

W wyniku badania ustalono, że:

- powiadomienia o niezgodnościach z poziomu centralnego, tj. z Ministerstwa Finansów, skierowane zostały do podatników w przypadku dziewięciu niezgodności (sześciu z raportu R.2. i trzech z raportu R.0). W wyniku tych powiadomień podatnicy wyjaśnili trzy niezgodności z raportu R.2. po upływie 3, 6 i 13 dni, licząc od dnia wysłania powiadomienia z MF. W trzech przypadkach niezgodności z raportów R.0, podatnicy złożyli dwa pliki JPK_VAT i jedną korektę pliku JPK_VAT jeszcze przed wysłaniem powiadomień z MF,
- w przypadku trzech niezgodności, których podatnicy nie wyjaśnili po powiadomieniu z MF, z PWUS wysłano pierwsze powiadomienie o niezgodnościach po upływie 14, 26 i 70 dni (dwa miesiące i dziewięć dni), licząc od dnia wysłania powiadomienia z MF. O zaistnieniu pozostałych niezgodności, podatników zawiadomiono z PWUS po raz pierwszy po 1, 2 i 36 dniach, licząc od dnia udostępnienia przez MF raportów R.2. oraz po od 57 do 110 dni (trzech miesięcy i 21 dni), licząc od dnia udostępnienia przez MF raportów R.1.2.,
- kolejne czynności wyjaśniające niezgodności z raportów R.1.2. i R.2. podejmowane były po upływie od 13 do 244 dni,

30 września 2020 r.; 25 maja i 4 sierpnia 2020 r. (dla raportów R.0 odpowiednio za grudzień 2019 r. i styczeń 2020 r.) zmienione na 30 listopada 2020 r.; 6 maja 2020 r. (dla raportu R.2. za listopad 2019 r.) zmieniona na 30 września 2020 r.; 29 maja i 7 sierpnia 2020 r. (dla raportów R.2. odpowiednio za grudzień 2019 r. i za styczeń 2020 r.) zmienione na 30 listopada 2020 r.

³² Dla raportów udostępnionych w I kwartale 2021 r. były to daty: 14 czerwca, 9 lipca i 2 sierpnia 2021 r. (dla raportów R.0 odpowiednio za: listopad i grudzień 2020 r. oraz styczeń 2021 r.); 9, 16 i 23 czerwca 2021 r. (dla raportów R.1.2. odpowiednio za: styczeń, luty i marzec 2020 r.); 21 czerwca, 19 lipca i 16 sierpnia 2021 r. (dla raportów R.2. odpowiednio za: listopad i grudzień 2020 r. oraz styczeń 2021 r.).

- nie powiadomiono z PUWS podatników o niezłożeniu siedmiu plików JPK_VAT (tj. o niezgodnościach z raportów R.0) z powodu dokonania następujących czynności przed udostępnieniem raportów przez MF: zamknięcia przez podatnika obowiązku VAT (jedna niezgodność³³) oraz wcześniejszego wykreślenia z rejestru podatników z rejestru VAT z uwagi na brak możliwości skontaktowania się z podatnikiem albo jego pełnomocnikiem (trzy wykreślenia na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 2 ustawy o VAT), z uwagi na niezłożenie deklaracji VAT-7 za trzy kolejne miesiące (jedno wykreślenie na podstawie art. 96 ust. 9a pkt 2 ustawy o VAT), z uwagi na złożenie przez sześć kolejnych miesięcy deklaracji VAT-7, w których nie wykazano sprzedaży, nabycia towarów lub usług ani importu towarów z kwotami podatku do odliczenia (dwa wykreślenia na podstawie art. 96 ust. 9a pkt 3 ustawy o VAT),
- niezgodności wygenerowane w raportach R.1.2. i R.2. polegały przede wszystkim na wpisaniu przez podatników w pliku JPK_VAT błędnych danych dotyczących: nr NIP kontrahenta, nazwy kontrahenta, daty wystawienia faktury. Ujawnione w raportach niezgodności nie wymagały zmiany kwoty podatku naliczonego, a błędy zostały naprawione poprzez złożenie korekt plików JPK_VAT w przypadku 16 niezgodności, z czego dwie korekty zostały złożone jeszcze przed rozpoczęciem czynności wyjaśniających w PUWS i w ich przypadku nie były wygenerowane powiadomienia z MF. Wystąpienie dwóch niezgodności podatnicy wyjaśnili prawidłowym podaniem danych komornika sądowego jako wystawcy faktur w imieniu i na rzecz kontrahenta – dłużnika egzekwowanego. W przypadku jednej niezgodności, kontrahent mający zawieszoną działalność, przed wystawieniem faktury, wystąpił z wnioskiem o jej odwieszenie, jednak do dnia wygenerowania raportu R.2. status podatnika w rejestrze KRS nie uległ zmianie, pomimo złożonego tam wniosku. W jednym przypadku błąd leżał po stronie wystawcy faktury, który wpisał błędny nr i datę wystawienia faktury.

Prowadzone czynności wyjaśniające były udokumentowane, poza jednym wyjątkiem. Nie udokumentowano jednej czynności polegającej na przeprowadzeniu rozmowy telefonicznej z głównym księgowym podatnika w celu ustalenia adresu mailowego do przesłania powiadomienia o niezgodnościach. Rozmowę tę przeprowadzono z uwagi na to, że trzykrotne powiadomienia przesłane na adres mailowy podany do PUWS zostały automatycznie cofnięte ze względu na nieprawidłowy adres e-mail. Na uzyskany telefonicznie nowy, służbowy adres ww. osoby, należącej jednak do innej spółki, tj. na adres e-mail nienależący do spółki, której niezgodności dotyczyły, przesłano powiadomienie o tych niezgodnościach z danymi pięciu zawartych transakcji (w zakresie kwoty podatku naliczonego, daty i nr dowodu zakupu) i danymi kontrahentów tych transakcji (w zakresie ich nr NIP i nazwy). Zastępca Naczelnika PUWS, działający z upoważnienia Naczelnika, wyjaśnił, że uzyskany telefonicznie adres e-mailowy był adresem spersonalizowanym i skierowanym bezpośrednio do ww. osoby. NIK wskazuje, że do podania urzędowi skarbowemu adresu e-mail przez podatnika służy formularz NIP-8 Zgłoszenie identyfikacyjne/zgłoszenie aktualizacyjne w zakresie danych uzupełniających lub np. moduł JPK LUNETKA, a wysyłanie ww. danych na uzyskany podczas rozmowy telefonicznej adres, choć z imieniem i nazwiskiem głównej księgowej, to jednak należącej do innej spółki, jest obarczone wysokim ryzykiem wejścia w posiadanie tych danych przez niepowołane do tego osoby.

(akta kontroli str. 993, 994, 999-1001, 1043-1058, 1072, 1074, 1077, 1078)

Po przeprowadzonych czynnościach wyjaśniających żaden z podatników nie został wykreślony z rejestru VAT, gdyż nie zaszły przesłanki powodujące taką

³³ Niezgodność przesłana do PUWS wg właściwości z innego urzędu skarbowego.

konieczność. W przypadku niezgodności z dziewięciu raportów R.0, odstąpiono od zawiadomienia Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Karnych Skarbowych (dalej: WSPKS) o popełnieniu czynu zabronionego, tj. niezłożenia plików JPK_VAT lub nieterminowego ich złożenia. Odstąpienie to uzasadniono szczególnymi okolicznościami czynu powodującymi niezasadność złożenia zawiadomienia. Czyn polegający na złożeniu pliku JPK_VAT po terminie (jedna niezgodności z raportu R.0 za październik 2019 r.), dopisano 13 stycznia 2020 r. do zawiadomienia o popełnieniu czynu zabronionego złożonego w WSPKS wcześniej, a dotyczącego niezgodności z raportów R.0 za maj i czerwiec 2019 r. W sprawie tej odstąpiono od wszczęcia postępowania z uwagi na znikomą społeczną szkodliwość czynu.

(akta kontroli str. 993-1001)

2.2. Zgodnie z § 20 ust. 1 i 2 Regulaminu Organizacyjnego US³⁴ zadania badania zasadności zwrotu podatków, wydawania postanowień w sprawach przedłużenia terminu ich zwrotów oraz dokonywania czynności sprawdzających³⁵ należały do Pierwszego Działu Czynności Sprawdzających (SAS-1)³⁶.

(akta kontroli str. 10-43)

W Urzędzie obowiązywała wewnętrzna procedura Naczelnika w sprawie zasad postępowania w zakresie obsługi deklaracji VAT-7, VAT-7K z wykazaną kwotą do zwrotu oraz zasad akceptacji i wzorów dokumentów dotyczących oceny zasadności zwrotu w zakresie podatku od towarów i usług³⁷ (dalej: Procedura zwrotu VAT). Zawarto w niej m.in. zakresy odpowiedzialności za realizację tych zadań, postępowanie w zakresie obiegu i zatwierdzania korekt deklaracji dla przedmiotowego podatku oraz zalecenia dotyczące czynności sprawdzających w związku z wykazaną w tych deklaracjach kwotami nadwyżki podatku jak również akceptacji zwrotów VAT. W zaleceniach tych ujęto m.in. pełen obszar czynności analitycznych ujętych w §5 pkt 1 wytycznych Ministerstwa Finansów³⁸, takich jak m.in: wykazywanie dostaw wewnątrzspółnotowych przez podatników niezarejestrowanych jako podatnicy VAT-UE, informacje na temat wcześniejszych kontroli, deklarowanie przez podatnika straty przez ostatnie dwa lata prowadzonej działalności czy znacznych kwot nabyć środków trwałych w kwocie netto przekraczającej wartość obrotów z trzech ostatnich okresów rozliczeniowych. Zawarto w niej również załączniki Karty oceny zasadności zwrotu³⁹, Polecenia dokonania zwrotu⁴⁰ oraz Kart obiegowych, na których w ramach wskazanych tam działów US⁴¹ uzupełniano informacje w zakresie nieprawidłowości stwierdzonych u podatnika w okresie trzech lat wstecz.

³⁴ Zarządzenie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu nr 149/2019 w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Pierwszemu Wielkopolskiemu Urzędowi Skarbowemu w Poznaniu, ze zm.

³⁵ Przy czym, samo zadanie dokonywania czynności sprawdzających przypisano (z wyłączeniem czynności zastrzeżonych dla innych komórek) również do Drugiego Działu Czynności Sprawdzających.

³⁶ Z wyłączeniem czynności zastrzeżonych dla innych komórek.

³⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie wersje wewnętrznej procedury postępowania Naczelnika US nr 6 z dnia 3 czerwca 2019 r. oraz nr 3 z 18 września 2020 r.

³⁸ Wytyczne do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług z marca 2016 r.

³⁹ Zawierająca m.in. informacje dotyczące składanych przez podatnika sprawozdań finansowych, segmentacji ryzyka, czynności sprawdzających, przeprowadzonych kontroli oraz wniosku o jej przeprowadzenie.

⁴⁰ Zawierające m.in. nawę podatnika, termin zwrotu, jego kwotę oraz akceptację wskazanych kierowników działów oraz Naczelnika i jego zastępcy.

⁴¹ Karty obiegowe wypełniane w ramach sześciu komórek organizacyjnych US:

- Pierwszy i Drugi Dział Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług oraz Podatków Majątkowych i Sektorowych (SPP-1, SPP-2);
- Pierwszy i Drugi Dział Czynności Sprawdzających (SAS-1, SAS-2);
- Dział Obsługi Bezpośredniej (SOB);
- Referat Wymiany Informacji Międzynarodowej,

(akta kontroli str. 355, 365-368, 389-431)

W ramach próby dotyczącej zwrotów VAT (udzielanych w okresie od marca 2020 r. do czerwca 2021 r.) zbadano 15 spraw⁴² na łączną kwotę 183,3 mln zł. Czynności weryfikacyjne zasadności wskazanych przez podatników zwrotów we wszystkich zbadanych sprawach wszczynano niezwłocznie – w terminie od jednego do czterech dni (w tym, w dziesięciu przypadkach po jednym dniu), a akceptacji zwrotów dokonywały osoby upoważnione. Każdorazowo sporządzono Karty oceny zasadności zwrotu składające się z dwóch części tj. Karty – wg załącznika do Procedury zwrotu oraz wydruku z podsystemu Kontrola – Analiza zasadności zwrotu VAT. Analiza ta zawierała m.in. kryteria segmentacji ogólnej oceny ryzyka w zakresie wykazywanego zwrotu. Poza jednym przypadkiem⁴³ – gdzie wykazano ryzyko na poziomie średnim – we wszystkich sprawach ocena kształtowała się na niskim poziomie ryzyka.

(akta kontroli str. 300, 350-354, 688-694)

Zgodnie z pkt. 5.1.10 Procedury zwrotu VAT, w przypadku 12 spraw, w których zwrot podatku przekroczył 5 mln zł⁴⁴ sporządzono karty obiegowe⁴⁵ wypełniane przez Dział SPP – 1 i 2, SAS – 1 i 2, SOB oraz SAM.

Pkt 6.1. Procedury zwrotu VAT stanowił, iż zwrot podatku od towarów i usług w kwocie powyżej 1 mln. zł wymagał akceptacji⁴⁶ Osoby Koordynującej, Kierownika Działu SAS-1, Zastępcy Naczelnika i Naczelnika Urzędu⁴⁷. Zgodnie z pkt. 6.4. niezależnie od rozdziału kompetencji w tym zakresie⁴⁸, każdy zwrot podatku mógł zostać zaakceptowany przez Naczelnika. W próbie 15 badanych spraw w siedmiu przypadkach z upoważnienia Naczelnika (pod jego nieobecność) ostatecznej akceptacji zwrotów dokonywał jego Zastępca.

(akta kontroli str. 350-354, 415-420, 445, 517, 539, 603, 636, 656, 721)

Przed dokonaniem zwrotu we wszystkich sprawach, przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego – Analiza zasadności zwrotu VAT z podsystemu KONTROLA przeprowadzono czynności analityczne mające na celu wstępną ocenę ryzyka w zakresie wykazanego zwrotu z uwzględnieniem takich kryteriów jak m.in:

- rodzaju prowadzonej działalności⁴⁹,
- wykazywania dostaw wewnątrzspółnotowych przez podatników niezarejestrowanych jako podatnicy VAT-UE;

w przypadkach wykazania po raz pierwszy od momentu rozpoczęcia działalności gospodarczej lub od momentu, w którym nastąpiła zmiana właściwości miejscowej urzędu skarbowego, jednorazowej kwoty zwrotu podatku w wysokości przekraczającej pięć mln. zł, jak również przekroczenia tej kwoty narastająco od stycznia do grudnia.

⁴² Zwroty VAT na kwotę, z dnia (rodzaj podmiotu) – odpowiednio: 1. 45,8 mln. zł – 19 czerwca 2020r. (spółka akcyjna), 2. 40,1 mln. zł – 19 października 2020 r. (Sp. z o.o., status VAT UE), 3. 28,7 mln. zł – 22 marca 2021 r. (Sp. z o.o.), 4. 13,9 mln. zł – 17 czerwca 2021 r. (Sp. z o.o.), 5. 10,9 mln. zł – 6 lipca 2020 r. (Sp. z o.o.), 6. 5,1 mln. zł – 16 października 2020 r. (spółka akcyjna), 7. 9,8 mln. zł – 18 marca 2020 r. (spółka akcyjna), 8. – 5,1 mln. zł – 15 grudnia 2020 r. (Sp. z o.o.), 9. 5 mln. zł – 18 maja 2021 r. (Sp. z o.o.), 10. 8 mln. zł – 22 kwietnia 2021 r. (Sp. z o.o.), 11. 2,4 mln. zł – 22 czerwiec 2021 r. (spółka akcyjna), 12. 2,7 mln. zł – 21 lipca 2020 r. (spółka akcyjna), 13. 2,4 mln. zł – 3 września 2020 r. (Sp. z o.o.), 14. 1,8 mln. zł – 17 maja 2021 r. (Sp. z o.o.), 15. 1,7 mln. zł – 15 października 2020 r. (Sp. z o.o.).

⁴³ Poz. 13 spraw wskazanych w przypisie nr 6.

⁴⁴ lub gdy suma kwot podatku wykazanych przez podatnika do zwrotu w deklaracjach złożonych za okres od stycznia do grudnia przekroczy tę kwotę

⁴⁵ Załącznik nr 3 i 4 Procedury VAT.

⁴⁶ Karta polecenia dokonania zwrotu podatku VAT stanowiła zał. nr 1 do Procedury VAT.

⁴⁷ oraz (zgodnie z pkt 6.2.) bez względu na kwotę – Kierownika Działu SER

⁴⁸ W pkt. 6 wskazano także osoby akceptujące zwroty w dla kwot poniżej jednego miliona w trzech przedziałach kwotowych (do 100 tys. zł, powyżej 100 do 500 tys. zł oraz powyżej 500 tys. zł do miliona). Przykładowo dla zwrotów VAT obejmujących kwoty powyżej 100 do 500 tys. zł. wskazano Osobę Koordynującą i Kierownika Działu SAS-1.

⁴⁹ Pod kątem analizy w szczególności obszarów o zwiększonym ryzyku wystąpienia wyłudzenia podatku VAT.

- informacji na temat kontroli przeprowadzonych u podatnika⁵⁰; oraz niezrealizowanych wniosków o ich przeprowadzenie;

- przypadki wystąpienia sprzedaży w jednym okresie rozliczeniowym po sześciomiesięcznym okresie niewykazywania obrotów.

W badanych sprawach dokonywano także analizy danych wskazywanych w deklaracji JPK_VAT, zestawienia danych z deklaracji VAT za ostatnie z dwóch lat wstecz oraz ocenę ryzyka podatkowego kontrahentów⁵¹. W kartach oceny zasadności zwrotu szczegółowo recenzowano przeprowadzone czynności sprawdzające zarówno w ramach bieżącego postępowania, jak i przeprowadzone poprzednio⁵². W przypadku niewystarczających informacji uzyskanych w ramach analizy wstępnej oraz dalszych weryfikacji, w dokumencie tym zawarto punkt informujący o konieczności skierowania wniosku o przeprowadzenie kontroli wraz z uzasadnieniem. W badanej próbie nie stwierdzono odstąpienia od dalszych działań weryfikacyjnych zasadności zwrotu pomimo przesłanek wskazujących na taką konieczność podczas analizy ryzyka. Nie stwierdzono również powodów, które uzasadniałyby wydanie decyzji odmawiającej dokonania zwrotu VAT.

(akta kontroli str. 432-736)

W przypadku analizowanej próby nie wystąpiły przypadki podmiotów nowo zarejestrowanych. Odnosząc się do czynności analitycznych w przypadku takich podmiotów, Naczelnik wyjaśniła, że są one objęte szczególnym nadzorem, a pracownicy każdorazowo korzystają m.in. z wyników analizy danych rejestracyjnych generowanych z modułu Skarbiec aplikacji WRO-System. Na 15 zbadanych spraw, w sześciu przypadkach przeprowadzono czynności sprawdzające, których konieczność przeprowadzenia była uzasadniona rezultatami wstępnych analiz. W żadnej z tych spraw nie stwierdzono konieczności przeprowadzenia kontroli. Czynności te każdorazowo dokumentowano m.in. poprzez sporządzenie adnotacji z czynności sprawdzających zawierającej takie informacje jak: przedmiot i zakres przeprowadzonych czynności, określenie czasu i miejsca przeprowadzenia oraz szczegółowe ich ustalenia⁵³.

(akta kontroli str. 305-306, 463-465, 479-481, 536-538, 629-631, 653-655, 701-702)

Wpływy z podatku VAT w 2019 r. i w 2020 r. kształtowały się na podobnym poziomie, odpowiednio: 19 036,9 tys. zł i 19 013,9 tys. zł. Znaczny spadek odnotowano w tym zakresie w pierwszym półroczu 2021 r., kiedy wpływy z ww. podatku wyniosły 2 966,6 tys. zł – o 64,7% mniej niż w pierwszym półroczu 2020 r. gdy wyniosły one 8 409,1 tys. zł. Spadek ten Naczelnik wyjaśniła migracją podmiotów, które dokonywały największych wpłat z tytułu podatku od towarów i usług, dla których od stycznia 2021 r. właściwym jest Naczelnik Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie. Naczelnik przedstawiła listę 20 podatników, którzy w I półroczu 2020 r. dokonali wpłat o łącznej wartości przekraczającej pięć miliardów zł, dla których PWUS przestał być właściwy z uwagi na wejście w życie rozporządzenia MF z dnia 28 grudnia 2020 r., w sprawie niektórych podatników, w odniesieniu do których zadania są wykonywane przez naczelnika urzędu skarbowego innego niż właściwy miejscowo.

⁵⁰ Analiza w tym zakresie obejmowała:

- wynik ostatniej kontroli podmiotu;
- liczbę kontroli pozytywnych z wybranymi ustaleniami przeprowadzonych w okresie ostatnich pięciu lat;
- sumę uszczupień i sankcji z kontroli przeprowadzonych w okresie ostatnich pięciu lat.

⁵¹ Na podstawie JPK.

⁵² Wskazując ich okres oraz zakres.

⁵³ Wraz z załączeniem potwierdzającej te dane dokumentacji źródłowej.

Dochody z podatku VAT w 2019 r. i 2020 r. wyniosły odpowiednio: 12 434,4 tys. zł i 12 035,1 tys. zł, a w pierwszym półroczu 2020 r. 4 425 tys. zł oraz 740,5 tys. zł w pierwszym półroczu 2021 r.

Ogółem zwroty VAT (wszystkie były systemowe)⁵⁴ wyniosły 6 602,5 tys. zł w 2019 r., 6 978,8 tys. zł w 2020 r. (3 984,1 tys. zł w I półroczu tego roku). W pierwszym półroczu 2021 r. dokonano zwrotów w kwocie 2 225,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 251, 301-307)

2.3. W 2020 r. Urząd realizował dziewięć celów w ramach trzech kierunków⁵⁵ działań i rozwoju KAS, tj.: Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej; Skrócenie czasu załatwiania spraw; Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych; Zwiększenie efektywności działań egzekucyjnych; - Efektywny proces czynności sprawdzających; Zwiększenie efektywności zapobiegania i zwalczania przestępczości podatkowej i celnej; Poprawa skuteczności zwalczania przestępstw i nadużyć finansowych; Efektywność kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych; Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych.

Na 2021 r. wyznaczonych zostało natomiast pięć celów, także, w ramach trzech⁵⁶ kierunków: Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych w wyniku działalności pionu kontroli KAS; Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych; Nowoczesna, przyjazna, bezpieczna i wielokanałowa obsługa podatnika; Poprawa skuteczności i efektywności działania pionu kontroli KAS; Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych.

Do pomiaru celu:

- Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych, realizowanego w 2020 r. – wyznaczono, w szczególności miernik pn. Realizacja należności publicznoprawnych. Miernik ten na koniec 2020 r. zrealizowano na poziomie 91,3% planu. Wyniósł on 17 079 955 tys. zł wobec wartości zaplanowanej do osiągnięcia w wysokości większej lub równej 18 700 000 tys. zł;
- Efektywny proces czynności sprawdzających, realizowanego w 2020 r. – przyjęto miernik pn. Kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających, przeprowadzonych z udziałem podatników. Miernik ten na koniec 2020 r. wyniósł 57 760,9 tys. zł wobec wyznaczonej przez Dyrektora IAS do realizacji przez Urząd kwoty większej lub równej 19 000 tys. zł;
- Efektywność kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych, realizowanego w 2020 r. – przyjęto miernik pn. Kontrole pozytywne⁵⁷. Miernik ten na koniec 2020 r. wyniósł 65% wobec wartości planowanej na poziomie nie mniejszym niż 78%;
- Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych, realizowanego w 2021 r. – wyznaczono m.in. miernik

⁵⁴ Poprzez zwroty systemowe należy rozumieć kwoty zwracane podatnikom z tytułu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym. Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, w przypadku gdy kwota podatku naliczonego, o której mowa w art. 86 ust. 2 ustawy, jest w okresie rozliczeniowym wyższa od kwoty podatku należnego, podatnik ma prawo do obniżenia o tę różnicę kwoty podatku należnego za następne okresy lub do zwrotu różnicy na rachunek bankowy.

⁵⁵ Kierunek I: Wsparcie podatnika i przedsiębiorcy w wypełnianiu obowiązków podatkowych i celnych; Kierunek II: Pobór i egzekucja należności podatkowych i niepodatkowych z budżetu państwa przez organy podatkowe i celne; Kierunek III: Bezpieczeństwo finansowe Rzeczypospolitej Polskiej i ochrona obszaru celnego Unii Europejskiej.

⁵⁶ Kierunek I: Zapewnienie stabilnych finansów publicznych; Kierunek II: Klientocentryczność; Kierunek IV: Wzmocnienie zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań.

⁵⁷ Miernik ustalony jako procentowy udział kontroli pozytywnych (z ustaleniami powyżej 3 tys. zł) zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli dotyczących podatków.

pn. Realizacja należności publicznoprawnych. Na koniec czerwca 2021 r. wyniósł on 2 113 754,7 tys. zł wobec wartości zaplanowanej w wysokości większej lub równej 675 602 tys. zł;

- Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych w wyniku działalności pionu kontroli KAS, realizowanego w 2021 r. – wyznaczono, m.in. miernik pn. Skuteczność kontroli dotyczących podatków, który na koniec czerwca 2021 r. wyniósł 52% wobec zaplanowanej wartości na poziomie nie mniejszym niż 83%;

- Poprawa skuteczności i efektywności działania pionu kontroli KAS, realizowanego w 2021 r. – przyjęto m.in. miernik Efektywność realizacji czynności sprawdzających. Na koniec czerwca 2021 r. miernik zrealizowano w kwocie 10 577,7 tys. zł wobec wartości wyznaczonej przez Dyrektora IAS w kwocie większej lub równej 8 100 tys. zł.

Niezrealizowanie, na koniec 2020 r., zaplanowanej wartości należności publicznoprawnych spowodowane było, jak wyjaśniła Naczelnik, m.in.: stanem pandemii, który spowodował, że: podmioty gospodarcze, zostały zmuszone do ograniczenia działalności, bądź jej zawieszenia, ponosiły straty lub osiągały niższe dochody, podatnicy mieli problemy finansowe, co przekładało się na regulowanie przez nich zobowiązań podatkowych, zastosowano preferencje dla podatników, m.in. poprzez wydłużenie terminu płatności z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za październik i listopad 2020 r. dla przedsiębiorców z branż najbardziej dotkniętych obostrzeniami⁵⁸, zmniejszyła się wartość podatku od towarów i usług do wpłaty do Urzędu wykazywana przez podatników w deklaracjach.

Na niezrealizowanie, w 2020 r. oraz wg stanu na 30 czerwca 2021 r., miernika dotyczącego kontroli pozytywnych⁵⁹ wpłynęło podejmowanie kontroli w zakresie zasadności zwrotu podatku, które często kończyły się potwierdzeniem zasadności tego zwrotu z uwagi na podwyższoną staranność i wielostopniową weryfikację prawa do zwrotu przez samych podatników. Naczelnik odnośnie poziomu realizacji ww. miernika podała ponadto, że skuteczne typowanie podmiotów do kontroli, jest procesem bardzo trudnym w przypadku podatników, dla których właściwy jest Urząd, ponieważ są to podmioty w większości przypadków reprezentowane przez wyspecjalizowane kancelarie prawnicze i doradców podatkowych, charakteryzujące się złożoną strukturą organizacyjną, wchodzące w skład podatkowych grup kapitałowych, często o zasięgu międzynarodowym. Ponadto na kształtowanie się miernika wpływ miało zmniejszenie rozpoczynanych kontroli w latach 2020-2021 z uwagi, m.in. na pandemię COVID-19.

Analizy stopnia realizacji celów, których dotyczyły ww. trzy mierniki, dokonywane były dwukrotnie dla każdego kwartału, tj. na przełomie jego drugiego i trzeciego miesiąca oraz po jego zakończeniu⁶⁰.

W przypadku zagrożenia niewykonania planowanej wartości mierników, Urząd przekazywał przed zakończeniem danego kwartału stosowną informację do Dyrektora IAS, natomiast po zakończeniu kwartału sporządzał Sprawozdanie z wykonania planu pracy Urzędu.

⁵⁸ Branża gastronomiczna, rozrywkowa, dbająca o zdrowie fizyczne, sprzedaży detalicznej.

⁵⁹ z ustaleniami powyżej 3.000 zł.

⁶⁰ Na podstawie baz danych obsługiwanych systemów informatycznych ustalano wartości tych mierników.

Ponadto, kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych dokonywali analiz dotyczących poszczególnych mierników, odnoszących się do zadań realizowanych w tych komórkach, tj.:

- w zakresie realizacji należności publicznoprawnych - na podstawie danych z WHTAX⁶¹ ze sprawozdań RB-24⁶² oraz RB-27⁶³, kilka razy w miesiącu obliczane były wartości uzyskanych wpływów;
- w zakresie kontroli pozytywnych - analiza stopnia wykonania miernika była realizowana przez kierowników działów kontroli podatkowej poprzez bieżący nadzór nad zespołami prowadzącymi poszczególne kontrole podatkowe. Pod koniec drugiego miesiąca każdego kwartału była sporządzana prognoza wykonania mierników na koniec tego kwartału, którą przygotowywano w oparciu o dane poszczególnych zespołów w zakresie przebiegu, wyniku i możliwości zakończenia konkretnej kontroli podatkowej w analizowanym okresie. Natomiast po zakończeniu danego kwartału sporządzano analizę wykonania miernika za ten kwartał na podstawie danych z modułu KONTROLA systemu POLTAX Plus;
- w zakresie kwoty ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających, – na bieżąco (kilka razy w miesiącu) wykonywane były raporty z aplikacji e-ORUS, na podstawie których wyliczana jest wartość miernika.

W przypadku wystąpienia ryzyka nieosiągnięcia zakładanych celów, których dotyczyły mierniki w Urzędzie podejmowane były działania zmierzające do poprawy kształtowania się ich wartości, tj.:

- w zakresie realizacji należności publicznoprawnych - na bieżąco analizowano raporty wpłat niezaksięgowanych/zaksięgowanych, niewyjaśnionych wpłat figurujących na koncie KDW⁶⁴, nierozliczonych wpłat i zaległości. Wpłaty były na bieżąco księgowane i rozliczane na zobowiązania;
- w zakresie kontroli pozytywnych/skuteczności kontroli - podjęto działania zmierzające do poprawy współpracy oraz przepływu informacji między komórkami kontroli podatkowej oraz komórką analiz. Polegały one, m.in. na: - przeprowadzeniu szkoleń wewnętrznych⁶⁵ (np. prezentacja przygotowana w oparciu o kazusy z przeprowadzonych kontroli wraz ze wskazaniem metodologii skutecznego typowania podmiotów do kontroli, szkolenie w zakresie zmian w podatku VAT – SLIM VAT oraz w zakresie „Ulga na działalność badawczo- rozwojową (B+R) i IP BOX”); uzgadniano zasady typowania podmiotów do kontroli, przeprowadzono spotkanie wewnętrzne z udziałem kierownictwa Urzędu w zakresie typowania podmiotów do kontroli.

Ponadto, w okresie od stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. pracownicy Działu Analiz i Planowania uczestniczyli w szkoleniach e-learningowych, mających na celu podniesienie ich umiejętności i kompetencji oraz skuteczniejszego typowania podmiotów do kontroli: - Ceny transferowe – zagadnienia podstawowe (jeden pracownik); - Czytanie i analiza sprawozdań finansowych (3 pracowników); - Efektywne przeszukiwanie zasobów sieci dla celów prowadzonych czynności służbowych (8 pracowników); - Mechanizm podzielonej płatności - Split Payment (trzech pracowników); - Oszustwa związane z VAT (1 pracownik); - Szkolenie dla analityków KAS – poziom I, II oraz III (2 pracowników); - Wybrane różnice między przepisami o rachunkowości a przepisami podatkowymi w Polsce (jeden pracownik);

⁶¹ Hurtownia danych WHTAX - dane do pobierane są z systemów POLTAX Plus, POLTAX2B Plus oraz EGAPOLTAX Plus.

⁶² O stanie środków na rachunkach bieżących urzędu dla gromadzenia dochodów budżetowych.

⁶³ Z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁶⁴ Konto do wyjaśnienia.

⁶⁵ Także przy wykorzystaniu komunikatora internetowego.

- w zakresie kwoty ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających/efektywności realizacji tych czynności, – w I kwartale 2021 r. wystąpiło ryzyko niezrealizowania miernika co wynikało z faktu, że Naczelnik prowadził czynności sprawdzające wobec kluczowych podatników (czynności wszczęte w 2020 r.), dla których przestał być właściwym z końcem 2020 r. Część tych czynności zakończyła się w styczniu 2021 r. w związku z czym, w przypadku złożenia przez podatnika ewentualnych korekt zgodnych z ustaleniami dokonanymi w ramach czynności sprawdzających, zaewidencjonowanie przedmiotowych czynności z ustaleniami miało miejsce w nowo właściwym organie podatkowym i negatywnie wpływało na efekty działań tutejszego Urzędu. Wobec powyższego w ramach czynności zaradczych - na bieżąco monitorowano kształtowanie się miernika, poprzez sporządzanie raportów z aplikacji e-ORUS, na podstawie którego wyliczana jest wartość miernika.

Poza miernikami wynikającymi z kierunków działania i rozwoju KAS na 2020 r. i 2021 r., Urząd nie realizował innych mierników.

(akta kontroli str. 99-114, 258-298, 872-882, 920-945, 1091-1103, 1155-1186)

2.4. W 2019 r. Urząd wszczął 60 kontroli podatkowych dotyczących rozliczeń VAT, w 2020 r. – 35 (z tego 18 w I półroczu 2020 r.) oraz 16 w I półroczu 2021 r. Liczba kontroli obejmujących okresy rozliczeniowe nie starsze niż do dwóch lat⁶⁶ wyniosła 58 w 2019 r. (96,7% ogółu wszczętych w tym roku), 33 w 2020 r. (94,3%), 18 w I półroczu 2020 r. (100%) oraz 12 (75 %) w I półroczu 2021 r. Biorąc pod uwagę bieżące okresy⁶⁷ - w PWUS wszczęto odpowiednio 56 (93,3% ogółu wszczętych w tym roku), 30 (85,7%), 16 w I półroczu 2020 r. (88,9%) i 6 w I półroczu 2021 r. (37,5%). Uwzględniając wszczęcie kontroli dotyczących starszych okresów objętych kontrolą⁶⁸ w US w okresie objętym kontrolą NIK podjęto tylko dwie takie kontrole – w 2019 r.⁶⁹ W latach 2019 i 2020 udział kontroli obejmujących bieżące okresy rozliczeniowe VAT utrzymywał się na podobnym - wysokim poziomie, a spadek – odnotowano jedynie w I półroczu 2021 r.⁷⁰ Wyjaśniając wzrost odsetka kontroli obejmujących starsze okresy rozliczeniowe Naczelnik podkreśliła, że dokonując analiz i typując podmioty do kontroli, tutejszy organ weryfikuje w szczególności bieżące okresy rozliczeniowe, występują natomiast sytuacje, kiedy pozyskiwane są informacje wskazujące na wysokie prawdopodobieństwo występowania nieprawidłowości w rozliczeniach podatników za wcześniejsze okresy rozliczeniowe, m.in.: informacje z innych organów podatkowych/celno-skarbowych w związku z przeprowadzonymi przez nie czynnościami sprawdzającymi, kontrolami podatkowymi / celno-skarbowymi, postępowaniami podatkowymi, ustalenia własnych kontroli podatkowych uzasadniające rozszerzenie okresu prowadzonych kontroli podatkowych oraz wnioski SCAC⁷¹ zagranicznych administracji. Naczelnik dodała że z 10 kontroli wszczętych w I półroczu 2021 r. za okresy wcześniejsze połowa dotyczyła podatników powiązanych z jedną spółką, w przypadku której postępowanie kontrolne wykazało znaczne nieprawidłowości dotyczące także rozliczeń tych podatników, pozostałe warunkowane były informacjami o potencjalnych nieprawidłowościach uzyskiwanych w ramach współpracy z innym

⁶⁶ poprzedzających rok ich wszczęcia

⁶⁷ Z roku wszczęcia kontroli lub roku poprzedniego, poprzedzającego rok wszczęcia kontroli.

⁶⁸ Z czterech lat poprzedzających rok wszczęcia kontroli i starszych.

⁶⁹ Stanowiły one 3,3% ogółu wszczętych w 2019 r. w przedmiotowym zakresie kontroli.

⁷⁰ Kiedy te kontrole stanowiły 37,5% ogółu podejmowanych w tym roku.

⁷¹ Wnioski o wymianę informacji o VAT - obejmuje zadania związane z realizacją wniosku, o którym mowa w art. 7, 13-16 i 25 Rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej.

organami zarówno w kraju jak i zagranicznymi, jak również z własnego typowania. Odnosząc się do zwiększenia się proporcji kontroli obejmujących starsze okresy rozliczeniowe w I półroczu 2021 r. Naczelnik wskazała na konieczność zrealizowania powyższych kontroli oraz ich czasochłonność i pracochłonność, która wpłynęła na możliwość wszczynania większej liczby kontroli za okresy bieżące.

(akta kontroli str. 252-254, 310-312)

Liczba zakończonych kontroli podatkowych dotyczących rozliczeń VAT wyniosła 45 w 2019 r., 60 w 2020 r. (w tym 25 w jego I półroczu) oraz siedem w I półroczu 2021 r. Z tych kontroli 31 (68,9% wszystkich zakończonych w tym roku kontroli), 39 (65%), 14 w pierwszym półroczu 2020 r. (56%) i 3 (42,9%)⁷² obejmowały rok bieżący lub go poprzedzający. W zakończonych kontrolach, udział kontroli obejmujących okresy rozliczeniowe VAT nie starsze niż do dwóch lat kształtował się na wysokim poziomie 84,4% w 2019 r., 80% w 2020 r. (w tym 80% z I półrocza) oraz 71,4% w I półroczu 2021r. Na podobnym poziomie utrzymywał się odsetek tych kontroli, które objęły rozliczenia sprzed czterech lat lub starsze – 13,3% w 2019 r. i 2020 r., 12% dotyczyło I półrocza 2020 r. a 14,3 % I półrocza 2021 r.

(akta kontroli str. 255-256)

Łącznie w powyższym okresie przeprowadzono 112 kontroli⁷³ dotyczących rozliczeń VAT w tym 45 w 2019 r., 60 w 2020 r. (25 w I półroczu) oraz 7 w I półroczu 2021 r. Spośród tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 tys. zł) w 21 kontrolach w 2019 r. (46,7 % zakończonych w tym roku), 39 (65%) w 2020 r., 19 w I półroczu 2020 r. (76%) oraz 4 (57,1%) w I półroczu 2021 r. Biorąc pod uwagę lata 2019 i 2020 skuteczność tych kontroli istotnie wzrosła – o 18,3 punktów procentowych natomiast w I półroczu 2021 r. ich efektywność plasowała się pomiędzy tymi latami.

W powyższym okresie przeprowadzono 63 kontrole⁷⁴ dotyczące zasadności zwrotów VAT w tym odpowiednio do powyższych okresów – 24, 37 (16) i dwie w I półroczu 2021 r. W ramach tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości⁷⁵ w dziesięciu kontrolach w 2019 r. (41,7 % zakończonych w tym roku), 22 (59,5%) w 2020 r., 13 w I półroczu 2020 r. (81,3%). W dwóch kontrolach zakończonych w I półroczu 2021 r. nieprawidłowości nie stwierdzono.

W przypadku tych kontroli – ich skuteczność na przestrzeni lat 2019 – 2020 również wzrosła, w tym przypadku o 17,8 punktów procentowych. Liczba dwóch kontroli w I półroczu 2021 r. nie pozwoliła na wymierne uchwycenie ich na skali porównawczej z latami poprzednimi.

Wyjaśniając istotny spadek liczby przeprowadzanych kontroli w I półroczu 2021 r.⁷⁶ w obu powyższych kategoriach, Naczelnik wskazała m. in., że z uwagi na konstrukcję mierników dla wyspecjalizowanych urzędów skarbowych, począwszy od 2019 r. priorytetem stały się kontrole z zakresu podatku CIT. Kontrole podatkowe w zakresie weryfikacji VAT były coraz częściej zastępowane mniej uciążliwymi dla podatnika czynnościami sprawdzającymi, w ramach których wykorzystywane były dane zawarte w plikach JPK_VAT w aplikacji WRO-System. Wskazała przy tym, że efektywność takich czynności systematycznie wzrastała. Z analizy danych wykazanych w systemach informatycznych PWUS wynikało, że w I półroczu 2021 r. w porównaniu do analogicznego okresu sprawozdawczego roku poprzedniego

⁷² Dane dotyczą trzech na siedem zakończonych kontroli.

⁷³ Dotyczy kontroli zakończonych i zatwierdzonych.

⁷⁴ j.w.

⁷⁵ z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 tys. zł

⁷⁶ Liczba zakończonych kontroli dotyczących rozliczeń VAT w I półroczu 2021 r. zmalała o 72% a kontroli dotyczących zasadności zwrotów VAT o 87,5% w stosunku do I półrocza 2020 r.

wzrosła liczba czynności sprawdzających. W I półroczu 2020 r. przeprowadzono 7.317 czynności sprawdzających w zakresie VAT, które doprowadziły do ustalenia nieprawidłowości skutkujących uszczupleniem w wysokości 3.051.538,17 zł, natomiast w I półroczu 2021 r. w ramach 11.052 czynności sprawdzających stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 8.980.643,76 zł. Naczelnik dodała, że rozszerzenie funkcjonalności aplikacji WRO-System pozwoliło na ograniczenie ilości prowadzonych kontroli w zakresie podatku VAT, bowiem w ramach prowadzonych czynności sprawdzających pracownicy mogli weryfikować prawidłowość rozliczeń podmiotów poprzez analizę danych zawartych w plikach JPK_VAT w zakresie weryfikacji transakcji z kontrahentami.

(akta kontroli str. 257, 308-312)

W okresie objętym kontrolą, z dziesięciu kontroli w których ujawniono najwyższe kwoty nieprawidłowości - na łączną kwotę 56,8 mln zł. wszystkie zakończono w 2020 r. Z powyższych, kontrole obejmujące trzy najwyższe kwoty stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczyły:

1. nr 15767⁷⁷ - za okres rozliczeniowy od października do grudnia 2017 r., na łączną kwotę nieprawidłowości – 12,7 mln. zł. W trakcie kontroli stwierdzono m.in. nieuwzględnienie w podstawie opodatkowania VAT podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, przy czym kontrolowana spółka pełniła rolę zarejestrowanego odbiorcy. Kwota ustaleń wynika ze zwiększenia wartości podstawy podatku należnego VAT w porównaniu z wartościami deklarowanymi przez kontrolowaną spółkę. Czynności kontrolne oparto na analizie przedłożonej przez stronę dokumentacji podatkowej w postaci "papierowej" takiej jak ewidencja sprzedaży VAT i ewidencja zakupu VAT, faktur VAT oraz umów cywilno-prawnych⁷⁸;

2. nr 15774⁷⁹ - za okres rozliczeniowy od września 2018 r. do lutego 2019 r., nieprawidłowości na kwotę – 5,7 mln zł. W trakcie kontroli m.in. stwierdzono, że spółka wykazywała kwoty do przeniesienia i zwrotu, które wynikały ze świadczenia usług poza terytorium kraju – opodatkowane stawką 0%. Kontrolujący uznali wystawione faktury za świadczenie usług na terytorium kraju stosując stawkę 23%. W toku kontroli wykorzystano m.in pliki JPK, zarówno składane obowiązkowo JPK_VAT jak i na wezwanie (JPK_WB – wyciąg bankowy);

3. nr 15333⁸⁰ - za okresy rozliczeniowe styczeń – kwiecień oraz wrzesień – październik 2015 r., która wykazała nieprawidłowości na kwotę 25,7 mln zł. Stwierdzono m.in, że przedmiotem zakupów spółki były towary, które uprzednio były przedmiotem wewnątrzwspólnotowych dostaw do Czech oraz na Słowację - ostatecznie towar zmieniał właściciela kilkakrotnie w ciągu jednego dnia a żadna z firm nie kupowała towaru od producenta ani nie sprzedawała do konkretnego ostatecznego odbiorcy. Towary nie znalazły ostatecznego odbiorcy (konsumenta) i powracały do kraju wysyłki czyli krążyły w obiegu zamkniętym. W kontrolowanym okresie spółka pozorowała prowadzenie realnej działalności gospodarczej (prowadziła biuro, zatrudniała pracowników, otrzymywała faktury zakupu, wystawiała faktury sprzedaży, składała deklaracje podatkowe, itp.) jednak w rzeczywistości pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w łańcuchu transakcji krążyły te same towary. Podmioty będące dostawcami towarów do spółki kontrolowanej okazały się podmiotami nierzetelnymi, pozorującymi prowadzenie rzeczywistej działalności gospodarczej, a wystawione przez nie faktury dokumentowały fikcyjną sprzedaż towarów.

⁷⁷ Przeprowadzona w okresie 12 września 2019 r. – 28 lutego 2020 r.

⁷⁸ W trakcie prowadzonej kontroli nie były wykorzystywane narzędzia elektroniczne (np. JPK VAT) z uwagi na to, że obowiązek ich składania przez wszystkich podatników rozpoczął się w 2018 r.

⁷⁹ Przeprowadzona w okresie 18 kwietnia 2019 r. – 4 marca 2020 r.

⁸⁰ Przeprowadzona w okresie 7 lutego 2019 r. – 21 sierpnia 2020 r.

Odnosząc się do narzędzi i rozwiązań najbardziej przydatnych lub najczęściej wykorzystywanych w identyfikowaniu nierzetelnych rozliczeń podatników VAT Naczelnik wskazała, że każdorazowo przed dokonaniem zwrotu VAT pracownik przeprowadzał czynności analityczne wykorzystując narzędzie informatyczne - Analiza zasadności zwrotu VAT z podsystemu KONTROLA. Analizie poddawano m. in. dane wykazane w deklaracji JPK_VAT pod kątem przyczyny powstania nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, z uwzględnieniem rodzaju prowadzonej działalności, specyfiki zakupu i sprzedaży w danej firmie, czy też realizowanej inwestycji. Weryfikowano dane dotyczące wysokości osiągniętych przez podatnika obrotów z tytułu sprzedaży oraz poniesionych wydatków z tytułu nabycia środków trwałych lub nabycia towarów i usług pozostałych. Przedmiotowa weryfikacja miała na celu ustalenie deklarowania przez podatnika znacznych kwot nabyć środków trwałych czy też przypadki nagłego wzrostu lub spadku obrotów bądź zakupów w porównaniu z poprzednimi okresami rozliczeniowymi. W uzasadnionych przypadkach prowadzono czynności wyjaśniające w powyższym zakresie z udziałem podatnika.

Naczelnik dodała, że przydatnym narzędziem przy weryfikacji zasadności zwrotu VAT jest aplikacja WRO system. Szczególnie wykorzystywano moduł „ANALIZER” zakładka „Raporty analityczne JPK”, która jest szybką przeglądarką plików JPK_VAT pozwalająca dotrzeć do rejestrów kupna lub sprzedaży każdego polskiego podmiotu objętego obowiązkiem VAT. Przy pomocy tego narzędzia generowano raporty grupujące sprzedaż lub zakupy według kontrahentów na bazie jednego lub wielu okresów. Poza tym, na podstawie rejestrów sprzedaży i zakupów JPK pracownik wzywa podatnika do przesłania kopii wybranych dokumentów, następnie sprawdza zgodność danych z dokumentów z zapisami w JPK_VAT. Ponadto, badano zasadność i prawidłowość dokonanych odliczeń podatku naliczonego, związek poczynionych zakupów z działalnością opodatkowaną, czy podany przez podatnika rodzaj działalności nie należał do obszarów działalności szczególnie narażonych na dokonywanie przestępstw podatkowych, sprawdzano rodzaj usług w przypadku, gdy kwota wykazana do zwrotu związana była tylko ze świadczeniem usług wykonywanych poza terytorium kraju, sprawdzano prawidłowość określenia momentu powstania obowiązku podatkowego, stosowania obniżonych stawek VAT w przypadkach, gdy kwota do zwrotu wynikała ze stawek obniżonych. W przypadku faktur dotyczących zakupów sprawdzano również prawidłowość ich rozliczenia w plikach JPK przez kontrahentów podatnika. Ponadto, w module ANALIZER w zakładce „Korekty”, pracownicy wykorzystywali możliwość porównywania różnych wersji plików za ten sam okres czyli występowania różnic w plikach JPK oryginału i korekty. Pracownicy Urzędu korzystali również z modułu Skarbiec aplikacji WRO system, z którego generowano kartę informacyjną o poziomie ryzyka SCORP danego podatnika, która zawierała jego dane identyfikacyjne oraz teleadresowe, jego obowiązki podatkowe, jak również informacje o występowaniu podmiotu w bazach danych gromadzonych lub tworzonych przez Departament Analiz. Ponadto, z modułu Ocena Podatnika VAT aplikacji WRO system sporządzano karty oceny ryzyka podmiotu i jego kontrahentów. Naczelnik podkreśliła, że oceny mają charakter wspomagający a dokonując ostatecznej oceny ryzyka podmiotu uwzględnienia się poziom ryzyka wygenerowanego przez aplikację, jak też posiadane informacje i dokumenty dotyczące tego podmiotu. Naczelnik dodała, że szczególnym nadzorem obejmowano podmioty rozpoczynające działalność gospodarczą, wykazujące po raz pierwszy zwrot, czy też prowadzące działalność gospodarczą pod adresem wirtualnego biura lub w miejscu nieadekwatnym do przedmiotu prowadzonej działalności.

Ponadto, w przypadku podmiotów wykazujących zwroty VAT co miesiąc, gdy czynności analityczne nie wskazują ryzyka w zakresie przedmiotowych zwrotów, tutejszy organ podatkowy również przeprowadza czynności sprawdzające z udziałem podatnika (przynajmniej raz w roku) w celu weryfikacji na podstawie wybranej próby dokumentów prawidłowości sporządzenia deklaracji i potwierdzenia zasadności wykazanego zwrotu.

Naczelnik wykazała, że także w przypadku prowadzonych czynności sprawdzających i analiz (nie dotyczących weryfikacji zasadności zwrotów VAT), jak i kontroli podatkowych w zakresie VAT jako najbardziej przydatne narzędzie informatyczne wykorzystywano aplikację WRO system, umożliwiającą w szybki i łatwy sposób uzyskać dane z rejestrów sprzedaży i zakupów podatników. Pozyskiwano m.in. informacje o kontrahentach podatnika, o tym jak zostali ocenieni, czy podatnik ujął i rozliczył konkretną transakcję, czy dokonał korekty podatku naliczonego w przypadku braku zapłaty za fakturę. Naczelnik podkreśliła istotną rolę, którą w identyfikowaniu nierzetelnych rozliczeń podatku VAT odgrywały raporty sporządzane centralnie przez Departament Analiz Ministerstwa Finansów - dotyczące niezgodności w plikach JPK_VAT, w związku z którymi prowadzono czynności sprawdzające mające na celu wyjaśnienie tych niezgodności. Dodała, że zdalny dostęp do aplikacji WRO-system umożliwiał jej wykorzystanie również w warunkach COVID -19, co zapewniło realizację zadań zarówno w zakresie analiz, czynności sprawdzających, jak i kontroli podatkowych.

(akta kontroli, str. 305, 312-314, 603-635, 735-736)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kontrola NIK wykazała opóźnienie w podejmowaniu działań wyjaśniających niezgodności wykazane w centralnie generowanych przez MF raportach. Pierwszą próbę wyjaśnienia łącznie 11 niezgodności na kwotę ogółem 613 tys. zł, z raportów R.1.2. (100% skontrolowanych), podjęto po upływie od 57 do nawet 110 dni, licząc od dnia udostępnienia przez MF raportów⁸¹. W przypadku wyjaśniania jednej niezgodności z raportu R.2. na kwotę 40,4 tys. zł⁸², przerwa w podjęciu kolejnej czynności wyjaśniającej niezgodność wyniosła aż 244 dni (8 miesięcy). Było to niezgodne z Instrukcją postępowania urzędów skarbowych przy obsłudze niezgodności z raportów JPK_VAT, wydaną w marcu 2019 r. przez Departament Analiz Ministerstwa Finansów, w której określono, że czynności wyjaśniające należy podjąć bez zbędnej zwłoki. Na skutek opóźnionego podjęcia czynności wyjaśniających, dziewięć z ww. niezgodności nie zostało wyjaśnionych w terminie ustalonym na przesłanie raportów zwrotnych, a wyjaśniono je dopiero po tym terminie.

(akta kontroli str. 999-1001, 1003-1005, 1013-1023, 1025, 1044-1053, 1060, 1061, 1068-1071)

Zastępca Naczelnika PWUS, działający z upoważnienia Naczelnika, wyjaśnił, że Departament Analiz MF udostępnia organom podatkowym do weryfikacji i wyjaśnienia niezgodności danych pozyskanych z plików JPK_VAT dotyczących tematycznie różnych raportów, przesyłanych cyklicznie, ale bez ustalonego harmonogramu ich udostępnienia, tym samym organy podatkowe nie mają wiedzy

⁸¹ Były to następujące niezgodności o nr ID: 1627153 raportu R.1.2. za styczeń 2020 r. (po 92 dniach), 1681199 raportu R.1.2. za luty 2020 r. (po 110 dniach), 1681248 raportu R.1.2. za luty 2020 r. (po 84 dniach), 1681327 raportu R.1.2. za luty 2020 r. (po 99 dniach), 1681327 raportu R.1.2. za luty 2020 r. (po 70 dniach), 1754755, 1754756 i 1754757 raportu R.1.2. za marzec 2020 r. (po 105 dniach), 1627169 raportu R.1.2. za styczeń 2020 r. (po 100 dniach), 1681125 raportu R.1.2. za luty 2020 r. (po 86 dniach), 1754691 raportu R.1.2. za marzec 2020 r. (po 57 dniach).

⁸² ID 519892 raportu R.2. za październik 2019 r.

wcześniej, kiedy i jaki raport będzie dostępny. Jako powód niepowiadomienia podatników bezzwłocznie o niezgodnościach wynikających z trzech raportów R.1.2. za styczeń – marzec 2020 r. udostępnionych przez MF 27 stycznia 2021 r., Zastępca Naczelnika PWUS podał duży wzrost przekazanych danych w tych raportach o 422% (łącznie 7 157 rekordów, ograniczonych następnie przez MF do weryfikacji do 6 984 rekordów) w porównaniu do danych przekazanych z raportów R.1.2. za wcześniejsze miesiące (za październik, listopad i grudzień 2019 r. udostępniono łącznie 1 338 rekordów). Dodatkowo, jako powód Zastępca Naczelnika PWUS wskazał również kumulację w styczniu 2021 r. danych do wyjaśnienia z innych raportów (w miesiącu tym udostępniono osiem innych raportów zawierających ponad 900 rekordów oraz fakt, że przypadał wówczas termin realizacji ośmiu raportów na blisko tysiąc rekordów). Do czynności analitycznych i weryfikacyjnych większości udostępnionych danych z raportów R.1.2. został wytypowany pracownik, który sukcesywnie sprawdzał po kolei dane poszczególnych podmiotów i kierował do nich e-mailowe powiadomienia w sprawie zweryfikowania wprowadzonych dokumentów źródłowych oraz przesłania wyjaśnień i dokumentów. Ponadto, wyznacznikiem działania przy wyjaśnianiu niezgodności z raportów jest również termin wyznaczony przez MF, tak aby do terminu tego udało się wyjaśnić i zakończyć jak najwięcej rekordów. W przypadku przedmiotowych raportów był to dzień odpowiednio: 9, 16 i 23 czerwca 2021 r. i wg stanu na te dni udało się zakończyć wyjaśnianie większości niezgodności, bo z raportu za styczeń 2020 r. 99,1%, za luty 2020 r. 96,6%, a za marzec 2020 r. 99,3%. Jeśli chodzi o pierwsze powiadomienia z PWUS podatników o dwóch niezgodnościach z udostępnionych 28 lutego i 24 marca 2020 r. raportów R.2., po upływie 36 i 70 dni, to Zastępca Naczelnika PWUS podał, że zostały one wyjaśnione odpowiednio 9 i 30 czerwca 2020 r., tj. przed terminem wyznaczonym przez MF (ostatecznie, po zmianach na 30 listopada 2020 r.). Zastępca wskazał również, że wyjaśnienie tych raportów przypadło na początek pandemii, gdzie pracownicy przebywali na pracy zdalnej i część z nich nie posiadała jeszcze zdalnego dostępu do systemów informatycznych, które były udostępniane sukcesywnie. Oprócz tego, w tym czasie był również utrudniony kontakt z podatnikami, którzy tłumaczyli, że z uwagi na panującą sytuację mają często problem z dostępem do swoich dokumentów (praca zdalna, kwarantanny oraz zwolnienia lekarskie pracowników). Jednocześnie, mimo panującej pandemii i systemu pracy zdalnej, wpływały kolejne raporty oraz równolegle nakładał się terminarz zwrotny raportów. Podobnie, przerwę w podjęciu kolejnej czynności wyjaśniającej wynoszącą 8 miesięcy, Zastępca wytłumaczył perturbacjami związanymi z okresem wybuchu pandemii oraz chorobą pracownika prowadzącego sprawę.

(akta kontroli str. 1073-1087)

2. Wyniki kontroli NIK ujawniły także podjęcie czynności wyjaśniających z dwoma podatnikami, pomimo że w wyniku złożonych 5 i 23 lutego 2021 r. przez nich korekt JPK_VAT, dane powodujące rozbieżności (tj. nr NIP i inne dane wystawców faktur)⁸³ zostały poprawione i niezgodności nie występowały już na dzień kontaktu z podatnikami ze strony PWUS, tj. na dzień 7 kwietnia 2021 r. i 7 maja 2021 r. Podjęcie ww. czynności wyjaśniających było niezasadne i nastąpiło wbrew schematowi działania określonego w Instrukcji postępowania urzędów skarbowych przy obsłudze niezgodności z raportów JPK_VAT. Stosownie bowiem do pkt 2.1. tej instrukcji, jeżeli niezgodność danych wynika ze złożenia korekty JPK_VAT, w wyniku którego nie ma już rozbieżności, po wygenerowaniu raportu, ale przed

⁸³ Niezgodności wykazane w udostępnionych przez MF 27 stycznia 2021 r. raportach R.1.2. za styczeń 2020 r. pod ID 1627169 i za marzec 2020 r. pod ID 1754747.

rozpoczęciem weryfikacji raportu w urzędzie skarbowym – nie należy podejmować dalszych działań.

(akta kontroli str. 1024-1042, 1059-1067)

Zastępca Naczelnika PWUS, działający z upoważnienia Naczelnika, wyjaśnił, że schematy działania określone w Instrukcji postępowania urzędów skarbowych przy obsłudze niezgodności z raportów JPK_VAT, mają charakter instrukcyjny i kładą nacisk na podstawowy pakiet czynności, które winny zostać podjęte w trakcie weryfikacji niezgodności z raportów, a podjęcie dodatkowych czynności, wykraczających poza określone minimum nie stanowi naruszenia ww. instrukcji. Poza tym, Zastępca stwierdził, że podjęte przez pracownika działania nie naraziły Skarbu Państwa na koszty i miały na celu jedynie weryfikację danych w skorygowanych JPK_VAT z dokumentami źródłowymi. Jednocześnie, Zastępca wskazał, że pracownik dokonujący analizy przedmiotowych rekordów był osobą nowo przeniesioną do działu i uczył się weryfikacji danych z raportów, a raporty R.1.2. za styczeń, luty i marzec 2020 r. były jego pierwszymi, które analizował.

(akta kontroli str. 1074, 1077)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie czynności administracyjne w zakresie zwrotów podatku VAT wszczynano niezwłocznie, rzetelnie je prowadzono i dokumentowano.

Znaczne spadki wpływów z tego podatku w I półroczu 2021 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego wynikały z przyczyn niezależnych od organu. W kontrolach dotyczących rozliczeń VAT wszczynanych w okresie 2019 – 2020 bardzo wysoki odsetek stanowiły kontrole obejmujące zakresem do dwóch lat poprzedzających okres ich wszczęcia. Spadek tego odsetka w I półroczu 2021 r. był uzasadniony pozyskaniem informacji o nieprawidłowościach dotyczących wcześniejszych okresów rozliczeniowych i koniecznością przeprowadzenia kontroli je weryfikujących. Skuteczność tych kontroli w 2020 r., w stosunku do roku poprzedniego znacznie wzrosła, w I półroczu 2021 r. plasowała się pomiędzy tymi latami.

W terminie wyznaczonym przez MF wyjaśniono, z trzech wybranych rodzajów raportów JPK_VAT udostępnionych w I kwartale 2020 r. i 2021 r., odpowiednio 99,1% i 98,4% niezgodności. Postępowanie pracowników Urzędu zajmujących się ich weryfikacją było na ogół rzetelnie udokumentowane i doprowadziło do wyeliminowania wszystkich niezgodności, spośród 30 skontrolowanych. W wyniku kontroli NIK, stwierdzono jednak, że działania wyjaśniające podejmowane były z opóźnieniem w przypadku 12 niezgodności (40% ogółu skontrolowanych), z tego w dwóch przypadkach ich podjęcie z podatnikami było nieuzasadnione, gdyż nastąpiło pomimo wcześniejszego skorygowania przez nich niezgodności w plikach JPK_VAT.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej nie wyznaczył na 2020 r. oraz na 2021 r. mierników dotyczących wyłącznie rozliczeń VAT. Urząd osiągnął planowaną wartość jednego z trzech analizowanych przez NIK mierników na koniec 2020 r. oraz dwóch z trzech na koniec I półrocza 2021 r. Przyczyny nieosiągnięcia zaplanowanych wartości mierników nie były związane z zaniechaniami Urzędu.

III. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie niezwłocznego podejmowania czynności wyjaśniających niezgodności wykazane w centralnie generowanych przez MF raportach i po wcześniejszym sprawdzeniu baz danych urzędu czy nie zostały złożone korekty JPK_VAT.

IV. 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 Poznaniu. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 4 listopada 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
dr Marcin Stefaniak

.....
Podpis