



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.018.02.2018
P/18/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/077 – Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego ¹ w postępowaniach i kontrolach podatkowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Anna Dejk-Chojnacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/127/2018 z 16.07.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie ² ul. Małopolska 44, 70-515 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Naczelnikiem Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego ³ od 24.08.2018 r. jest Zygmunt Kolek. Poprzednio funkcję tę pełnili odpowiednio: nadkomisarz Jarosław Czerniak ⁴ od 21.02.2018 r. do 23.08.2018 r., Beata Demczuk od 12.09.2017 r. do 20.02.2018 r., nadkomisarz Paweł Jareniowski od 1.03.2017 r. do 11.09.2017 r.. (dowód: akta kontroli str. 3-5, 378-379)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna⁵

W okresie 1.07.2016 r. – 30.06.2018 r.⁶ Urząd był sukcesywnie przygotowywany do obsługi plików JPK. Do analizy plików JPK_VAT pracownikom zapewniano narzędzia informatyczne, programy i aplikacje, w tym WRO-System⁷. Dedykowana aplikacja umożliwiająca wczytanie i analizę danych, o których mowa w art. 193a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸, tj. wszystkich struktur JPK, została udostępniona w sierpniu 2018 r. We wcześniejszym okresie analiza struktur JPK była możliwa dzięki wykorzystaniu bezpłatnego programu Knime i opracowaniu przez pracowników Urzędu skryptów do przeprowadzania ww. analizy.

W badanym okresie WRO-System był wykorzystywany przez 121 ze 177 (tj. 68,4%) pracowników Urzędu posiadających dostęp do aplikacji. Główną przyczyną niewykorzystywania WRO-Systemu przez 56 pracowników było prowadzenie czynności kontrolnych za okresy, w których podatnicy nie byli zobowiązani do składania JPK. Wszyscy użytkownicy WRO-Systemu zostali przeszkoleni w zakresie analizy plików JPK w ramach szkoleń zewnętrznych lub wewnętrznych. Zgłoszone przez pracowników Urzędu problemy w funkcjonowaniu narzędzi informatycznych wykorzystywanych do obsługi plików JPK zostały usunięte.

¹ Dalej: JPK.

² Zachodniopomorski Urząd Celno – Skarbowy w Szczecinie (dalej: Urząd) powstał na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508, ze zm.; dalej: ustawa o KAS). Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.) weszła w życie 1.03.2017 r.

³ Dalej: Naczelnik Urzędu.

⁴ Dalej: Były Naczelnik Urzędu.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁶ Tj. okres objęty kontrolą. Badania kontrolne dotyczyły również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z wdrażaniem i wykorzystaniem Jednolitego Pliku Kontrolnego. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata wcześniejsze badaniami kontrolnymi objęto również te lata.

⁷ Aplikacja służąca do udostępniania plików JPK_VAT dla pracowników organów administracji podatkowej i celno-skarbowej. Aplikacja ta tworzy raporty oparte na własnych i resortowych bazach danych w zakresie JPK.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.; dalej: ustawa Ordynacja podatkowa.

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne oraz infrastruktura teletechniczna i informatyczna gwarantowały bezpieczeństwo danych, za wyjątkiem stwierdzonej podatności na zagrożenie bezpieczeństwa informacji, polegającej na niezabezpieczeniu systemu BIOS przed zmianami w sześciu z 10 objętych oględzinami komputerów.

Łączna liczba przeprowadzonych przez Urząd kontroli (zarówno postępowań kontrolnych i kontroli celno-skarbowych) zmalała o 11,9% w 2017 r. w stosunku do stanu z 2015 r. oraz o 58,3% w I połowie 2018 r. w porównaniu z danymi z I półrocza 2015 r., co mogło mieć wpływ na zmniejszenie ich uciążliwości dla podatników.

Z wykorzystaniem JPK przeprowadzono 33 kontrole w 2017 r. i 49 w I połowie 2018 r. Zwiększenie ich liczby nie przełożyło się na wzrost skuteczności typowania podatników do kontroli, mierzony zwiększeniem przypisu podatku VAT w tym okresie. W 2017 r. nastąpiło zmniejszenie stwierdzonych uszczupleń podatkowych w odniesieniu do stanu z 2016 r. o 44,9%. W I połowie 2018 r. przypis podatku stanowił tylko 34,7% wartości odnotowanej w I połowie 2015 r. oraz 19,8% uszczupleń podatkowych stwierdzonych w 2017 r. Spadek wartości stwierdzonych uszczupleń podatku VAT w latach 2017-2018 (do 30.06) mógł wynikać m.in. z „prewencyjnej” funkcji JPK.

W latach 2017-2018 (do 30.06) średni czas przeprowadzania czynności kontrolnych uległ wydłużeniu w porównaniu do stanu z 2015 r. W I połowie 2018 r. czas trwania postępowań kontrolnych/podatkowych, w których nie wykorzystywano JPK, był dłuższy o 175 dni w odniesieniu do analogicznego okresu 2015 r. Średni czas przeprowadzania kontroli celno-skarbowych bez wykorzystania JPK był w I połowie 2018 r. dłuższy o 57 dni od czasu przeznaczonego na realizację takich kontroli w 2017 r. Także wykorzystanie JPK nie przełożyło się na poprawę efektywności postępowań/kontroli. W I półroczu 2018 r. w porównaniu z danymi za 2017 r. średni czas przeprowadzenia takich postępowań uległ wydłużeniu o 217 dni a kontroli o 45 dni. Czas ten był ponadto dłuższy od czasu przeprowadzania postępowań/kontroli, w których nie wykorzystywano JPK (w przypadku postępowań o 34 dni, kontroli o 25 dni). Wydłużenie czasu trwania postępowań i kontroli nie sprzyjało zmniejszeniu uciążliwości takich czynności dla podatników.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego oraz działania organizacyjne z tym związane

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie 1.07.2016 r. – 30.06.2018 r. na potrzeby wykorzystania JPK⁹ pracownikom Urzędu zapewniono dostęp do:

1. Serwera FTP (od stycznia 2017 r.), z którego - po otrzymaniu informacji z Departamentu Kontroli Finansowej Ministerstwa Finansów¹⁰ - pobierano pakiety plików JPK¹¹. Dostęp do FTP posiadał pracownik Wydziału Analityczno – Planistycznego Urzędu Kontroli Skarbowej w Szczecinie¹² (obecnie Działu Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej w Urzędzie¹³) oraz pracownik Oddziału Kontroli Podatkowej UKS (obecnie Pierwszego Działu

⁹ JPK został wprowadzony art. 1 pkt 130 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649, ze zm.) z mocą obowiązującą od 1.07.2016 r. (duzi przedsiębiorcy), 1.01.2017 r. (mali i średni przedsiębiorcy), 1.01.2018 r. (mikroprzedsiębiorcy).

¹⁰ Dalej: Ministerstwo.

¹¹ Pobrano 27 pakietów.

¹² Urząd Kontroli Skarbowej w Szczecinie funkcjonował do 28.02.2017 r.; dalej: UKS.

¹³ Dalej: Dział Analizy Ryzyka.

Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego w Urzędzie). Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: *Na FTP umieszczone były tylko dane w postaci plików tekstowych. Analizy tych danych dokonywano na podstawie utworzonych przez pracownika komórki Działu Analizy Ryzyka modeli analitycznych w aplikacji Knime.*

2. Aplikacji WRO-System (od czerwca 2017 r.), tj. narzędzia udostępniającego informacje i analizy prowadzone przez komórkę analityczną Ministerstwa w oparciu o dane pochodzące z comiesięcznie przekazywanych przez przedsiębiorców JPK_VAT. Pracownicy Urzędu mieli dostęp do sześciu modułów aplikacji, tj.: „Analizer”, „Wierzytelności”, „Skarbiec” (moduły wykorzystywane od czerwca 2017 r.); „Ocena Podatnika VAT” (od listopada 2017 r.); „Transakcje” (od grudnia 2017 r.); „Odroczenia” (od lutego 2018 r.).

Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: (...) *początkowo przyjęto, że dostęp do JPK będą posiadać pracownicy Działu Analizy Ryzyka (...) i Referatu Analiz, Monitorowania i Wykrywania Nieprawidłowości na Rynku Paliw¹⁴ oraz kierownicy komórek kontrolnych. Następnie w wyniku analizy funkcjonalności systemu (...) ustalono, iż dane te są również niezbędne przy ustalaniu stanu faktycznego w prowadzonych postępowaniach kontrolnych oraz kontrolach celno-skarbowych jak również dochodzeniach i śledztwach, w związku z powyższym wystąpiono do WRO-System o nadanie uprawnień do dostępu dla pracowników komórek kontrolnych, (...) Działu Operacyjno-Rozpoznawczego i Dochodzeniowo-Śledczego (...).*

W okresie 1.06.2017 r. – 30.06.2018 r. dostęp do aplikacji posiadało ogółem 177 pracowników Urzędu, z tego: 133 z Pionu Kontroli, 21 zajmujących się analizą ryzyka, 12 z Działu Dochodzeniowo – Śledczego, pięciu z Działu Operacyjno – Rozpoznawczego, czterech z Referatu Analiz, jeden z Działu Kontroli Gier Hazardowych, jeden będący Zastępcą Naczelnika Urzędu. Według stanu na 25.07.2018 r. dostęp do WRO-Systemu posiadało 158¹⁵, z tego: 109 z Pionu Kontroli, 20 z Działu Analizy Ryzyka, 13 z Referatu Dochodzeniowo – Śledczego, siedmiu z Referatu Operacyjno-Rozpoznawczego, czterech z Referatu Analiz, jeden z Pierwszego Referatu Postępowania Podatkowego, jeden z Działu Kontroli Gier Hazardowych, jeden z Działu Spraw Ogólnych i Likwidacji Towarów, jeden z Wieloosobowego Stanowiska Sprawozdawczości, jeden będący Zastępcą Naczelnika Urzędu.

3. Aplikacji Knime¹⁶, mającej zastosowanie w przypadku plików o znacznych rozmiarach, które muszą przejść proces złożonego przetwarzania w oparciu o bardziej zaawansowane algorytmy. Dostęp do aplikacji posiadało dwóch pracowników, tj. jeden z Działu Analizy Ryzyka oraz jeden z Referatu Analiz. Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: (...) *osoby te posiadają specjalistyczną wiedzę w zakresie informatyki i budują skomplikowane zapytania, np. w SQLite, wykorzystując zaawansowane funkcje oprogramowania Knime. Przetwarzanie JPK udostępnionych w tej formie wymaga komputerów o największej mocy obliczeniowej (...).* Ponadto wyjaśnił: *Komórka informatyki w UKS i komórka informatyki w IAS¹⁷ (...) nie otrzymała informacji o otrzymaniu gotowych skryptów do (...) Knime z Ministerstwa Finansów, które należałoby dystrybuować na komputerach użytkowników UKS lub Urzędu. Pracownicy Urzędu nie otrzymali*

¹⁴ Dalej: Referat Analiz.

¹⁵ Według stanu na 25.07.2018 r. 19 osób ze 177 ww. pracowników Urzędu nie było pracownikami Urzędu z uwagi na przejście na emeryturę lub zmianę miejsca pracy.

¹⁶ Program bezpłatny, dostępny przed okresem objętym kontrolą.

¹⁷ Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie, dalej: Izba lub IAS.

gotowych skryptów – wszystkie skrypty do analizy plików JPK w programie Knime są autorstwa pracowników (...) Urzędu.

4. Aplikacji JPK-Lunetka, która według wyjaśnień byłego Naczelnika Urzędu, stanowiła narzędzie pomocnicze do obsługi plików JPK-VAT, z uwagi na m.in. ograniczone możliwości pobierania danych i generowania raportów. Dostęp do aplikacji (od lipca 2017 r.) posiadało ośmiu pracowników Działu Analizy Ryzyka. Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: *Użytkownicy preferują korzystanie z WRO-System zamiast Lunetki, ze względu na większe możliwości w zakresie generowania raportów.*
5. Programów winMD5Sum oraz Md5Checker, służących do wyliczania sum kontrolnych. Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że zapewnienie dostępu do ww. programów odbywało się centralnie na zasadzie dystrybucji skrótów i linków poprzez polisy GPO. Skrót do programów był udostępniony od kwietnia 2016 r. w domenie. (dowód: akta kontroli str. 6-14, 16-19, 21-23, 224-227, 229-231, 242-249, 279-292)

Do obsługi plików JPK-VAT pracownicy Urzędu wykorzystywali ponadto arkusz kalkulacyjny EXCEL (17 z Działu Analizy Ryzyka, 100 z Pionu Kontroli, czterech z Referatu Analiz) oraz program ACL¹⁸ (jeden pracownik z Działu Analizy Ryzyka). Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że: (...) *Pracownicy Pionu Kontroli nie wykorzystywali programu ACL do przeprowadzania kontroli w zakresie podatku od towarów i usług. Pracownik Działu Analizy Ryzyka (...) wykorzystuje ACL do przetwarzania danych zawartych w plikach JPK, jednak w większości analiz jako wystarczające narzędzie do analizy wykorzystuje dodatek POWER QUERY zainstalowany do EXCEL 2010.*

(dowód: akta kontroli str. 6, 11, 222, 226-227, 234-236)

W okresie 1.07.2016 r. – 30.06.2018 r. pracownikom Urzędu nie została udostępniona dedykowana aplikacja umożliwiająca wczytanie i analizę danych, o których mowa w art. 193a ustawy Ordynacja podatkowa, tj. wszystkich struktur JPK¹⁹. Naczelnik Urzędu skierował żądanie udostępnienia struktur JPK_KR, JPK_WB, JPK_MAG oraz JPK_FA do dwóch podatników (5.04.2018 r. i 18.04.2018 r.)²⁰. Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: (...) *Z uwagi na zapis części plików w formacie XML niezbędne było przekonwertowanie plików do formatu Microsoft Excel (...) przy użyciu programu Knime.*

(dowód: akta kontroli str. 6, 13, 19, 21-23, 144-147)

Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że 19.07.2018 r. otrzymał wersję testową aplikacji GenJPK, która umożliwia wczytanie i analizę wszystkich struktur JPK. Tworzy sumy kontrolne dla pobranych plików elektronicznych, dokonuje walidacji poprawności struktur plików JPK (*.xml) i przeprowadza analizę wewnętrzną spójności i kompletności danych w pobranych plikach JPK. Wersja produkcyjna aplikacji została udostępniona pracownikom Urzędu 1.08.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 6, 13-14, 19, 21-23, 35)

Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: *Udostępnienie aplikacji WRO-System nie skutkowało potrzebą dokonywania dodatkowych zakupów sprzętowych (...). Biorąc pod uwagę potrzeby sprzętowe osób realizujących (...) czynności analityczne o wysokim stopniu złożoności, z jednoczesnym wykorzystaniem JPK, sformułowano stosowne zapotrzebowanie na bardziej wydajne jednostki komputerowe oraz dodatkowe nośniki w postaci dysków twardych. (...) uzyskano dwie jednostki komputerowe o wyższych parametrach technicznych: system operacyjny Windows*

¹⁸ Ang. Audit Command Language.

¹⁹ Strukturą JPK obowiązkowo przesyłaną co miesiąc bezpośrednio do Ministerstwa Finansów był JPK-VAT, co wynikało z art. 82 § 1b ustawy Ordynacja podatkowa. Do pozostałych struktur JPK zaliczały się: 1) JPK_KR (księgi rachunkowe); 2) JPK_WB (wyciąg bankowy); 3) JPK_MAG (magazyn); 4) JPK_FA (faktura VAT); 5) JPK_PKPIR (podatkowa księga przychodów i rozchodów); 6) JPK_EWP (ewidencja przychodów – ryczałt).

²⁰ Na wezwanie z 5.04.2018 r. podatnik przedłożył dane 23.04.2018 r. Na wezwanie z 18.04.2018 r. podatnik przedłożył dane 7.05.2018 r.

10, komputery z procesorem Intel i5 4-rdzeniowy, pamięć operacyjna RAM 32 GB, dysk HDD 2 TB oraz SSD 500 GB. (...) nie doszło do realizacji zapotrzebowania na zamówione dodatkowe dyski twarde. Dokonano jedynie przesunięcia wewnętrznego, w ramach Urzędu, niezbędnego sprzętu tego typu z innej komórki organizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 19, 23-24)

1.2. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzili z wykorzystaniem JPK ogółem:

- 20 postępowań kontrolnych, z tego 10 w 2017 r. (czynności te wykonywało dziewięciu pracowników) oraz 10 w I połowie 2018 r. (11 pracowników);
- 62 kontrole celno – skarbowe, z tego 23 w 2017 r. (16 pracowników) oraz 39 w I połowie 2018 r. (34 pracowników);
- pięć postępowań podatkowych (wszystkie w I połowie 2018 r.); czynności te wykonywało dwóch pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 222, 224-225, 232-233, 662, 679)

JPK mógł być wykorzystywany do realizacji czynności służbowych przez pracowników:

- Pierwszego i Drugiego Działu Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego – do którego zadań według regulaminu organizacyjnego Urzędu²¹ należało m.in. przeprowadzanie kontroli celno-skarbowych oraz prowadzenie postępowań podatkowych w pierwszej instancji w sprawach objętych kontrolą celno – skarbową;
- Działu Analizy Ryzyka – do którego zadań należało m.in. udział w typowaniu podmiotów do kontroli celno – skarbowej; analiza informacji dostępnych w ramach wymiany informacji podatkowych i celnych, w tym w systemach informatycznych wspomagających wymianę informacji;
- Działu Operacyjno-Rozpoznawczego oraz Techniki i Obserwacji - do którego zadań należało m.in. uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie, również w formie czynności operacyjno – rozpoznawczych, informacji zawierających dane osobowe, o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów;
- Działu Dochodzeniowo-Śledczego - do którego zadań należało m.in.: prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz o wykroczenia; rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń;
- Referatu Analiz – do którego zadań należało m.in. prowadzenie analiz systemowych oraz analizowanie krajowych podmiotów uczestniczących w rynku paliw pod kątem ich typowania do postępowania kontrolnego; prowadzenie bieżącego monitoringu podmiotów uczestniczących w krajowym rynku paliw w oparciu o dostępne bazy danych i rejestry.

Wśród pracowników Urzędu nie było osób spoza ww. komórek organizacyjnych, które mogłyby wykorzystywać JPK do swoich czynności służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 148-221, 250-278)

W aplikacji WRO-System (opcja „Statystyki”) w okresie 1.06.2017 r. - 30.06.2018 r. (13 miesięcy) wystąpiły ogółem 17 564 zdarzenia²², z tego w module: „Skarbiec” – 7 328 zdarzeń (41,7% całości zdarzeń), „Analizer” – 5 975 (34%), „Transakcje” – 2 556 (14,6%), „Wierzytelności” – 1 352 (7,7%), „Ocena Podatnika VAT” – 305 (1,7%), „Odroczenia” – 48 (0,3%). Liczba zdarzeń wynosiła od 28 w czerwcu

²¹ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 36/2018 Dyrektora Izby z dnia 4 kwietnia 2018 r. (wcześniej obowiązywały regulaminy organizacyjne określone zarządzeniem nr 3/2017 z dnia 1 marca 2017 r., nr 130/2017 z dnia 23 czerwca 2017 r., nr 262/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. zmienione zarządzeniem nr 15/2018 z dnia 8 lutego 2018 r.).

²² Zdarzenia obejmowały faktyczne wykorzystywanie aplikacji, nie łącznie z liczbą logowań. Raport obejmował zdarzenia odnotowane przez pracowników, którzy w profilu użytkownika mieli jednostkę 428000 (Urząd). Nie obejmował zdarzeń pracowników Urzędu, którzy nabyli uprawnienia w poprzednim miejscu pracy i na dzień wygenerowania raportu nie mieli zaktualizowanych danych w aplikacji WRO-System w zakresie miejsca pracy.

2017 r. do 2 802 w czerwcu 2018 r., co stanowiło wzrost o 10 007,1%. W lipcu 2018 r. w aplikacji odnotowano ogółem 2 296 zdarzeń, co stanowiło 13,1% wszystkich zdarzeń zarejestrowanych w okresie poprzednich 13 miesięcy.

W okresie 1.06.2017 r. - 30.06.2018 r. WRO-System był wykorzystywany przez ogółem 121 ze 177 (tj. 68,4%) pracowników Urzędu posiadających dostęp do aplikacji, z tego: 83 z Pierwszego i Drugiego Działu Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego (7 609 zdarzeń, tj. 43,3% ogółu zdarzeń); 18 z Działu Analizy Ryzyka (5 508, tj. 31,3%); pięciu z Referatu Analiz (3 142, tj. 17,9%); ośmiu z Działu Operacyjno-Rozpoznawczego oraz Techniki i Obserwacji (1 136, tj. 6,5%); sześciu z Działu Dochodzeniowo – Śledczego (168, tj. 1%). Aplikacja była wykorzystywana przez: 12 miesięcy przez sześciu pracowników Urzędu; 11 miesięcy - trzech; 10 miesięcy – 11; dziewięć miesięcy - pięciu; osiem miesięcy – 12; siedem miesięcy - 10; sześć miesięcy - dziewięciu; pięć miesięcy - 15; cztery miesiące - sześciu; trzy miesiące - 14; dwa miesiące – 10; jeden miesiąc – 20. Żaden z pracowników Urzędu nie korzystał z aplikacji przez pełne 13 miesięcy²³.

Przyczynami niewykorzystywania aplikacji WRO-System przez 56 ze 177 (tj. 31,6%) pracowników Urzędu, posiadających dostęp do ww. narzędzia, było: prowadzenie czynności kontrolnych za okresy, w których podatnicy nie byli zobowiązani do składania JPK (34 przypadki)²⁴; wykonywanie czynności kontrolnych w zespole, w którym pobierania i analizy danych z JPK dokonywał inny członek zespołu kontrolnego, bądź pracownik Działu Analizy Ryzyka (sześć); dokonywanie, w ramach czynności nadzorczych, analizy danych z JPK zgromadzonych w kontrolach/postępowaniach prowadzonych przez pracowników komórki/pionu (cztery); długotrwała nieobecność pracownika (trzy); brak potrzeby analizy danych we WRO-Systemie do analizy kryminalnej²⁵ (jeden); przeniesienie pracownika do komórki organizacyjnej, w której do realizacji zadań nie były wymagane dane z WRO-Systemu²⁶ (jeden). W siedmiu przypadkach pracownicy Urzędu wykorzystywali WRO-System na podstawie dostępu uzyskanego w poprzednim miejscu pracy – do czasu aktualizacji danych w aplikacji, ich zdarzenia były odnotowywane w raportach wcześniejszych pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 250-377, 663, 380-384)

Aplikacja nie umożliwiała pozyskania informacji o wykorzystywaniu JPK do czynności kontrolnych prowadzonych u poszczególnych podatników. Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: *„W module „Statystyki” aplikacji WRO-System zawarte są informacje o czynnościach poszczególnych pracowników (logowania, pobrania plików). Nie jest możliwe (...) ustalenie, którego podatnika zostały pobrane pliki JPK_VAT. (...) po zalogowaniu do aplikacji przed pobraniem plików należy każdorazowo wskazać cel udostępniania danych a informacja o każdym odczytaniu (pobranie) danych podatnika jest zapisywana w logach systemu. (...) jak wynika z informacji zawartych w podręczniku użytkownika wydanie: 08.2018 w aplikacji pojawiły się nowe funkcjonalności. (...) mają one na celu zwiększenie bezpieczeństwa pobierania danych z WRO-System. Generalnie ta nowa funkcjonalność dedykowana jest dla Urzędów Skarbowych (...). Pracownicy Urzędu mają natomiast dostęp do danych*

²³ Ponadto jeden pracownik Wieloosobowego Stanowiska Sprawozdawczości w okresie 1.06.2017 r. – 30.06.2018 r. wykonał jedno zdarzenie w module „Skarbiec” - w styczniu 2018 r.

²⁴ W 2017 r. w ramach czynności kontrolnych badaniami obejmowano realizację przez podatników obowiązków podatkowych w zakresie VAT w 2011 r. (jeden przypadek), 2012 r. (15), 2013 r. (29), 2014 r. (60), 2015 r. (105), 2016 r. (82), 2017 r. (sześć). W 10 przypadkach okres objęty kontrolą obejmował więcej niż jeden rok kalendarzowy. W I półroczu 2018 r. w ramach czynności kontrolnych badaniami obejmowano realizację przez podatników obowiązków podatkowych w zakresie VAT w 2011 r. (dwa przypadki), w 2012 r. (trzy), w 2013 r. (cztery), w 2014 r. (siedem), w 2015 r. (12), w 2016 r. (29), w 2017 r. (14), w 2018 r. (jeden). W sześciu przypadkach okres objęty kontrolą obejmował więcej niż jeden rok kalendarzowy (jedna kontrola celno-skarbowa dotyczyła okresów obejmujących trzy lata kalendarzowe).

²⁵ Według zaleceń Ministerstwa, analitycy kryminalni mieli posiadać dostęp do wszystkich możliwych aplikacji i systemów.

²⁶ Naczelnik Urzędu wnioskiem z 23.07.2018 r. wystąpił do Departamentu Analiz Ministerstwa o odebranie pracownikowi uprawnień do WRO-Systemu.

podatników bez względu na ich właściwość miejscową i nie podlegają tej procedurze (...).

(dowód: akta kontroli str. 222, 227-228, 238-241, 250-278)

1.3. Ze 177 pracowników, którym w badanym okresie zapewniono dostęp do aplikacji WRO-System, 40 (tj. 22,6%) uczestniczyło w szkoleniach w zakresie JPK, programu Knime i ACL. Zgodnie z dyspozycją § 21 ust. 6 pkt 1 zarządzenia nr 10/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Szczecinie z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie procesu szkolenia w Izbie Skarbowej w Szczecinie, uczestnicy szkoleń udostępniali pozostałym 137 (tj. 77,4%) użytkownikom aplikacji WRO-System otrzymane materiały dydaktyczne. Wypełniając wymóg określony w § 25 cyt. zarządzenia, przeszkoleni pracownicy przekazywali (kaskadowali) wiedzę nabytą na kursach podczas szkoleń wewnętrznych kolejnym pracownikom.

(dowód: akta kontroli str. 385-461)

Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: (...) *pracownicy, którzy uczestniczyli w (...) szkoleniach, przekazywali zdobytą wiedzę – w formie tzw. szkoleń kaskadowych oraz poprzez zamieszczanie na dyskach sieciowych materiałów szkoleniowych. Kolejną formą szkolenia innych pracowników były spotkania i narady organizowane w ramach poszczególnych komórek organizacyjnych wykorzystujących pliki JPK (...). Jednocześnie informuję, że okres poprzedzający powstanie Krajowej Administracji Skarbowej²⁷, tj. przed 1.03.2017 r., był okresem wdrożeniowym do ogólnego umożliwienia wykorzystywania JPK, w związku z czym nie przeprowadzano wówczas szkoleń.*

(dowód: akta kontroli str. 19, 24-25)

1.4. W okresie 1.07.2016 r. – 30.06.2018 r. pracownicy Urzędu za pośrednictwem aplikacji Regionalna Pomoc Informatyczna²⁸ skierowali do Izby ogółem 44 zgłoszenia dotyczące problemów z funkcjonowaniem elektronicznych narzędzi umożliwiających wykorzystanie JPK, z tego: 26 w zakresie aplikacji WRO-System (głównie problemy z pobraniem pliku JPK, logowaniem do aplikacji); 18 w zakresie programu ACL (zgłoszenia o poradę w zakresie korzystania z programu oraz dotyczące konieczności zainstalowania jego aktualizacji). Według stanu na 30.06.2018 r. status wszystkich z ww. 44 zgłoszeń określono jako „zakończony”. Pracownicy Urzędu nie zgłaszali problemów z funkcjonowaniem pozostałych aplikacji/programów wykorzystywanych do analizy danych z JPK.

(dowód: akta kontroli str. 462-465)

1.5. W zakresie bezpieczeństwa informacji w Urzędzie obowiązywały procedury określone przez Dyrektora Izby, dotyczące m.in.: zarządzania systemami informatycznymi; przygotowania/dostosowania stanowiska komputerowego do eksploatacji; zarządzania uprawnieniami do systemów informatycznych; rozpoczynania, zawieszania i kończenia pracy w systemach informatycznych; zarządzania nośnikami informacji; zabezpieczania przed szkodliwym oprogramowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 466-605)

W wyniku przeprowadzonych przez NIK²⁹ 31.08.2018 r. oględzin siedziby Urzędu przy ul. Małopolskiej 44 oraz wybranych stanowisk komputerowych pracowników Urzędu pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa informacji ustalono, że:

- wejście do budynku było zabezpieczone przed dostępem osób nieuprawnionych;
- w budynku były wydzielone trzy strefy ochrony: strefa ogólnodostępna, do której dostęp mieli pracownicy Urzędu i interesanci w obecności pracowników; strefa administracyjna, z wyłączeniem stref chronionych elektroniczną kontrolą

²⁷ Dalej: KAS.

²⁸ Aplikacja służąca składaniu wniosków i zgłaszaniu incydentów związanych z działaniem systemu informatycznego.

²⁹ Na podstawie art. 39 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.; dalej: ustawa o NIK).

dostępu, do której dostęp mieli pracownicy Urzędu oraz interesanci w obecności pracowników; strefa ograniczonego dostępu (w tym m.in. dwie strefy chronione elektroniczną kontrolą dostępu), do której dostęp mieli wyznaczeni pracownicy oraz w ich obecności pozostali pracownicy Urzędu, pracownicy służb, dostawcy i serwisanci;

- wewnątrz budynku był zapewniony monitoring wizyjny;
- do przechowywania dokumentów pracownicy Urzędu mieli zapewnione szafy metalowe zamykane na klucz;
- testy na wybranych losowo 10 komputerach użytkowanych przez pracowników Urzędu posiadających dostęp do aplikacji WRO-System wykazały, że: użytkownicy mieli ustawione monitory stacji roboczej w sposób uniemożliwiający wgląd do danych wyświetlanych na ekranie osobom do tego nieupoważnionym – zapewniono realizację polityki czystego ekranu; w każdym urządzeniu był zainstalowany system operacyjny posiadający aktualne wsparcie ze strony producenta; w każdym urządzeniu było zainstalowane aktualne oprogramowanie antywirusowe, posiadające definicje wirusów pochodzące z dnia badania; wygaszacz ekranu był zabezpieczony hasłem i został skonfigurowany tak, by aktywował się po 15 minutach braku aktywności użytkownika; w czterech z 10 badanych przypadków użytkownicy mieli zablokowaną możliwość zmiany ustawień systemu BIOS, poprzez zastosowanie hasła;
- nie stwierdzono przypadków nieprzestrzegania przez pracowników zasady czystej drukarki oraz niezamykania pomieszczeń na czas ich nieobecności.

(dowód: akta kontroli str. 612-624)

Analiza raportów dotyczących incydentów bezpieczeństwa za okres maj 2017 r. – lipiec 2018 r. wykazała, iż w Urzędzie nie odnotowano w tym czasie incydentów związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 629)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W wyniku przeprowadzonych oględzin³⁰ wybranych stanowisk komputerowych pracowników Urzędu posiadających dostęp do aplikacji WRO-System ustalono, że w sześciu z 10 badanych przypadków użytkownicy mieli możliwość zmiany ustawień systemu BIOS, w tym czasu systemowego, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 7 i 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych³¹ oraz ust. 8 pkt 1 i 6 Procedury przygotowania/dostosowania stanowiska komputerowego do eksploatacji, stanowiącej załącznik nr 1 do Instrukcji Zarządzania Systemami Informatycznymi³². O stwierdzonej nieprawidłowości kontroler NIK poinformował³³ Naczelnika Urzędu pismem z 3.09.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 612-624, 627)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości byli pracownicy jednostki niekontrolowanej, tj. informatycy z Drugiego Działu Wsparcia Informatycznego Izby, do których zadań należało m.in. bezpośrednie wsparcie użytkowników usług informatycznych oraz administrowanie lokalnymi systemami informatycznymi w Urzędzie w lokalizacji przy ul. Małopolskiej 44. Jerzy Juchimowicz, starszy informatyk z ww. komórki Izby wyjaśnił: *Na części starszych komputerów będących*

³⁰ W dniu 31.08.2018 r.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247, dalej: KRI.

³² Stanowiącej załącznik nr 3 do zarządzenia nr 257/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie z dnia 20 grudnia 2017 r. (zm. zarządzenie nr 27/2018 z dnia 8 marca 2018 r.).

³³ Na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK.

w posiadaniu dawnego UKS nie było wymagane hasło do BIOSa - dla komputerów stacjonarnych znajdujących się w budynku przy ulicy Małopolskiej 44 (Zarządzenia UKS 19/2014, 11/2016). Zabezpieczenia budynku wynikające z wymaganego planu ochrony (całodobowa ochrona, system antywłamaniowy, system monitoringu wizyjnego) znacznie redukowało prawdopodobieństwo ingerencji osoby postronnej w stanowisko komputerowe. Określenie w Procedurze polecenia wykorzystywania serwera plików do przechowywania dokumentów służbowych znajdującego się w serwerowni eliminowało dokumenty służbowe z lokalnych dysków na komputerze lokalnym. Dostęp do plików na serwerze wymagał uwierzytelnienia loginem i hasłem w domenie Active Directory. Nowa Polityka Bezpieczeństwa Informatycznego IZSI wymaga ustawienia hasła BIOS na komputerach. Niezastosowanie się do ww. Polityki wynikało ze zredukowania ilości informatyków z czterech do dwóch oraz dużego zakresu prac związanych z reorganizacją nowego Urzędu i jego nowych funkcji. W związku z tym obaj informatycy dokonają przeglądu wszystkich komputerów w lokalizacji Urzędu (...) ul. Małopolska 44 w celu weryfikacji ustawienia hasła na BIOS w terminie do 7 września 2018 r. Informatycy w pozostałych lokalizacjach dokonają takiego sprawdzenia do końca września 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 614, 625-626)

Hasła do systemu BIOS w komputerach ww. sześciu użytkowników zostały ustawione w trakcie kontroli NIK, o czym kontroler został poinformowany pismem z 5.09.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 628)

Ocena częściowa

Do analizy plików JPK_VAT pracownikom Urzędu sukcesywnie zapewniano narzędzia informatyczne, programy i aplikacje, w tym WRO-System. Dedykowana aplikacja umożliwiająca wczytanie i analizę danych, o których mowa w art. 193a ustawy Ordynacja podatkowa, tj. wszystkich struktur JPK, została udostępniona w sierpniu 2018 r. We wcześniejszym okresie analiza struktur JPK była możliwa dzięki wykorzystaniu bezpłatnego programu Knime i opracowaniu przez pracowników Urzędu skryptów do przeprowadzania ww. analizy. W badanym okresie WRO-System był wykorzystywany przez 121 ze 177 (tj. 68,4%) pracowników Urzędu posiadających dostęp do aplikacji. Główną przyczyną niewykorzystywania WRO-Systemu przez 56 osób było prowadzenie czynności kontrolnych za okresy, w których podatnicy nie byli zobowiązani do składania JPK. Wszyscy użytkownicy WRO-Systemu zostali przeszkoleni w zakresie analizy plików JPK w ramach szkoleń zewnętrznych lub kaskadowych. Zgłoszone przez pracowników Urzędu problemy w funkcjonowaniu narzędzi informatycznych wykorzystywanych do obsługi plików JPK zostały usunięte. Rozwiązania organizacyjne w Urzędzie, infrastruktura teletechniczna i informatyczna gwarantowały bezpieczeństwo danych, za wyjątkiem stwierdzonej podatności na zagrożenie bezpieczeństwa informacji, polegającej na niezabezpieczeniu systemu BIOS przez zmianami w sześciu z 10 objętych oględzinami komputerów.

2. Wpływ wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego na poprawę efektywności postępowań i kontroli Krajowej Administracji Skarbowej oraz zmniejszenie ich uciążliwości dla przedsiębiorców

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W latach 2015-2018 (do 30.06) w Urzędzie przeprowadzono łącznie 1 043 kontrole w zakresie VAT³⁴, z tego: 327 w 2015 r.; 363 w 2016 r.; 288 w 2017 r. (w tym 247 postępowań kontrolnych i 41 kontroli celno-skarbowych); 65 w I połowie 2018 r.

³⁴ Tj. łącznie postępowania kontrolne i kontrole celno-skarbowe.

(odpowiednio 21 i 44). Liczba kontroli w 2017 r. zmalała o 11,9% w porównaniu z danymi za 2015 r. oraz o 20,7% w stosunku do danych z 2016 r. Liczba kontroli w I połowie 2018 r. zmalała o 58,3% w stosunku do danych z I połowy 2015 r. (156) oraz o 77,4% w odniesieniu do danych z 2017 r.

Odsetek kontroli pozytywnych (w których ujawniono nieprawidłowości skutkujące uszczupleniem należności budżetowych) był malejący w okresie 2015-2016 (wynosił 80,1% w I połowie 2015 r., 78,3% w 2015 r., 65% w 2016 r.). W 2017 r. wzrósł do poziomu 68,1%, a w I połowie 2018 r. osiągnął 90,8%.

(dowód: akta kontroli str. 662)

W latach 2017-2018 (do 30.06)³⁵ przeprowadzono 82 kontrole w wyniku czynności analitycznych wykonanych z wykorzystaniem repozytorium JPK lub danych zgromadzonych w ramach struktur JPK_VAT (z tego 33³⁶ w 2017 r. oraz 49³⁷ w I połowie 2018 r.). Stanowiły one 23,2% ogółu kontroli przeprowadzonych w tym okresie. Według stanu na 30.06.2018 r. nie zostało zakończonych łącznie 96 kontroli celno-skarbowych i postępowań kontrolnych, w których wykorzystywano JPK.

(dowód: akta kontroli str. 662, 664-666)

W wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2015-2018 (do 30.06) stwierdzono uszczuplenia podatkowe w zakresie VAT na łączną kwotę 2 715 123 tys. zł. W 2015 r. przypis podatku wynosił 795 458 tys. zł. W 2016 r. odnotowano wzrost przypisu podatku rok do roku o 45,4% (do kwoty 1 156 664 tys. zł). W 2017 r. nastąpiło zmniejszenie przypisu podatku w porównaniu z rokiem poprzednim o 44,9% (do kwoty 636 884 tys. zł). W I połowie 2018 r. przypis podatku wyniósł 126 117 tys. zł i stanowił 34,7% wartości odnotowanej w I połowie 2015 r. (363 885 tys. zł) oraz 19,8% uszczupień stwierdzonych w 2017 r.

W okresie 2017-2018 (do 30.06) w wyniku kontroli przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK (82 kontrole) dokonano przypisu podatku VAT na łączną kwotę 189 773 tys. zł (co stanowiło 24,9% ogólnej kwoty uszczupień podatkowych stwierdzonych w 2017 r. i I połowie 2018 r.), z tego 69 536 tys. zł w 2017 r. (tj. 10,9% kwoty przypisu podatku w 2017 r.) oraz 120 237 tys. zł w I połowie 2018 r. (tj. 95,3% kwoty przypisu podatku w I połowie 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 662)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił: *W 2015 r. większość prowadzonych postępowań kontrolnych dotyczyło transakcji łańcuchowych i tzw. karuzelowych (...). W przypadku stwierdzenia ww. transakcji należało je zakwestionować w każdym podmiocie-ogniwie występującym w łańcuchu transakcji. Koniecznym było przeprowadzenie postępowania u każdego kontrahenta, nawet w przypadku „znikającego podatnika” czy podatnika nieposiadającego majątku (...). Powyższe spowodowało, iż w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych powstały „puste ustalenia” (nieściągalne) przy jednoczesnym wzroście liczby przeprowadzonych postępowań. Zgodnie z Rekomendacjami Szefa KAS w 2017 r. i 2018 r. odstąpiono od wszczynania kontroli wobec wystawców tzw. pustych faktur (art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług³⁸), nieposiadających majątku (...). Wskazać należy na większą świadomość podatników (...), która spowodowała, iż kontrolowani w sposób precyzyjny dokumentują swój udział w nierzetelnych transakcjach, czy w tzw. karuzelach podatkowych tak, aby podbudować przed organami podatkowymi dochowanie należytej staranności przy weryfikowaniu swojego kontrahenta. Dopiero analiza wszystkich podmiotów występujących w łańcuchu transakcji oraz firm transportujących, czy*

³⁵ W 2016 r. nie przeprowadzano kontroli z wykorzystaniem JPK.

³⁶ Z tego 10 postępowań kontrolnych oraz 23 kontrole celno-skarbowe.

³⁷ Z tego 10 postępowań kontrolnych oraz 39 kontroli celno-skarbowych.

³⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.)

towarzyszących umożliwia podważenie wiarygodności. Dodatkowo, podatnicy uczestniczący w procederze oszustw podatkowych pozbywają się majątku lub go nie mają, by w momencie kontroli organy podatkowe nie mogły zabezpieczyć należności Skarbu Państwa. Najbardziej jest to zauważalne w sposobie dokonywania płatności pomiędzy firmami występującymi w tzw. karuzeli podatkowej. Przelewy środków pieniężnych dokonywane są pomiędzy firmami w odstępie 5-10 minut, a nadwyżki („utarg”) w tym samym dniu są wypłacane z rachunku bankowego za pomocą kart bankomatowych.

(dowód: akta kontroli str. 777, 783-784)

W wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2015-2018 (do 30.06) podatnicy złożyli korekty deklaracji VAT na łączną kwotę 21 475 tys. zł (co stanowiło 0,8% stwierdzonych w tym okresie uszczupień podatkowych), z tego: 3 272 tys. zł w 2015 r.; 4 399 tys. zł w 2016 r.; 3 941 tys. zł w 2017 r.; 9 863 tys. zł w I połowie 2018 r.

W efekcie kontroli przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK (82 kontrole) z dokonanego w latach 2017-2018 (do 30.06) przypisu podatku VAT na łączną kwotę 189 773 tys. zł, podatnicy złożyli korekty deklaracji na łączną kwotę 9 677 tys. zł (tj. 5,1% stwierdzonych uszczupień podatkowych), z tego 421 tys. zł w 2017 r. (tj. 0,6% przypisu podatku w 2017 r.) oraz 9 256 tys. zł w I połowie 2018 r. (tj. 7,7% przypisu podatku w I połowie 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 662)

2.1.2. W „Planie działalności Ministra Finansów na rok 2016 r. dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe”, w wykazie zadań dla wszystkich urzędów kontroli skarbowej, wskazano miernik „Trafność analiz dotyczących typowania podmiotów do kontroli” (liczony jako udział postępowań kontrolnych pozytywnych w ogólnej liczbie przeprowadzonych postępowań kontrolnych dotyczących podatników; wartość planowana $\geq 82,40\%$). Wartość miernika osiągnięta przez UKS wyniosła 67,56%. Według „Informacji o stanie realizacji zadań za rok 2016”, przyczyną niewykonania miernika było niezrealizowanie planowanych ustaleń (zakwestionowanie prawa do odliczenia podatku naliczonego) z kontroli podmiotów będących podatnikiem dla transakcji nabycia towarów od podatników-nierezydentów, którzy do 1.04.2013 r. (zmiana ustawy o VAT), w związku z nieposiadaniem siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, nie byli uprawnieni do wystawienia faktur z podatkiem VAT³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 19, 25-31, 36-39)

Według pisma Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej z 2.01.2017 r. skierowanego do dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, do czasu wejścia w życie ustawy o KAS ww. urzędy miały realizować zadania analogiczne do zadań urzędów kontroli skarbowej na rok 2016 r. Według pisma Dyrektora Izby z 8.06.2017 r., Urząd zobowiązany był w 2017 r. do realizacji miernika trafności przeprowadzonych analiz własnych (w %), liczonego jako stosunek liczby kontroli (zakończonych w okresie sprawozdawczym) ze wskazań wewnętrznych Urzędu, w których ustalono uszczuplenie sankcję oraz zwiększenie/zmniejszenie straty, do liczby przeprowadzonych kontroli ogółem w okresie sprawozdawczym (w piśmie nie określono wartości planowanej; wskazano, iż wysoka wartość wskaźnika miała świadczyć o dużej trafności przeprowadzanych analiz). Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że miernik trafności przeprowadzonych analiz własnych wyniósł w 2017 r. odpowiednio: 64,7% dla postępowań kontrolnych (prowadzonych według procedur przewidzianych przez obowiązujące przed 1.03.2017 r. przepisy dotyczące kontroli

³⁹ W związku z wyrokiem sądu administracyjnego, Dyrektor UKS zobligowany był do zakończenia wynikami kontroli postępowania wobec całej grupy podmiotów.

skarbowej); 75,4% dla kontroli celno-skarbowych (kontroli wszczętych w okresie od 1.03.2017 r., tj. w procedurze przewidzianej w ustawie o KAS).

(dowód: akta kontroli str. 19, 25-31, 45)

Według pism Dyrektora Izby z 11.08.2017 r. oraz z 4.04.2018 r., skierowanych do dyrektorów urzędów skarbowych oraz Naczelnika Urzędu, Urząd zobowiązany był do realizacji odpowiednio „Rekomendacji Szefa KAS w sprawie zasad prowadzenia działań przez jednostki organizacyjne KAS w obszarze zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości podatkowych”⁴⁰ oraz „Rekomendacji Szefa KAS w sprawie zasad prowadzenia działań przez jednostki organizacyjne KAS w obszarze zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości podatkowych i celnych”⁴¹. Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: (...) *Zapisy wynikające z powyższych dokumentów mają istotny wpływ na procedurę typowania podmiotów do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej, np.: [...] (vide pkt VI ppkt 5 Rekomendacji na 2017 r.); celem kontroli celno-skarbowej jest ograniczenie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości związanych z przestrzeganiem prawa podatkowego, w przypadku określenia lub ustalenia wysokości należności publicznoprawnej – doprowadzenie do dobrowolnego jej uregulowania albo zabezpieczenia jej wykonania (vide pkt VI ppkt 13 Rekomendacji na 2017 r.); w celu zapewnienia szybkości działania, wszczynanie kolejnych kontroli celno-skarbowych wobec kolejnych podmiotów funkcjonujących w łańcuchu powinno nastąpić po wyczerpaniu możliwości pełnego zebrania materiału źródłowego w ramach już wszczętych kontroli celno-skarbowych (vide pkt VI ppkt 22 Rekomendacji na 2017 r.). Tożsame zapisy znajdują się również w Rekomendacjach na 2018 r. (...). Celem powyższych zapisów jest racjonalizacja zasadności podejmowania działań w procedurze kontroli celno-skarbowej, a także ukierunkowanie tego typu działań również na efektywność ekonomiczną (nawet już na etapie typowania lub planowania).*

(dowód: akta kontroli str. 19, 25-31, 67-101)

Według projektu kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2018⁴³, Urząd zobowiązany był m.in. do realizacji miernika „Dodatkowe wpływy budżetowe” (liczonego jako: łączna kwota dodatkowych wpływów w okresie sprawozdawczym w wyniku zakończonych kontroli, dokonanych w związku ze złożonymi korektami/deklaracjami pierwotnymi lub wydanymi decyzjami; łączna kwota dodatkowych wpływów w okresie sprawozdawczym, dokonanych w związku z korektami deklaracji/deklaracjami pierwotnymi, złożonymi w wyniku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli; łączna kwota odmów zwrotu lub zmniejszenia zwrotu VAT w okresie sprawozdawczym, wynikająca z prawomocnych decyzji wydanych w wyniku zakończonych kontroli), którego wysoka wartość miała świadczyć o wzroście efektywności działań kontrolnych. Dyrektor Izby ustalił wartość docelową miernika dla Urzędu na 2018 r. w wysokości 60 mln zł. Według stanu na 30.06.2018 r. wykonanie miernika wynosiło 21,6 mln zł, co stanowiło 36% wartości planowanej. Wykonanie miernika przez Urząd za 2017 r. wyniosło 46,8 mln zł (przy wartości docelowej ustalonej dla wszystkich jednostek w ramach Izby na łączną kwotę 62 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 19, 25-31, 102-134)

Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił ponadto: *Biorąc pod uwagę fakt, iż wskazany miernik⁴⁴ odnosi się również do skuteczności typowania podmiotów do kontroli, pismem*

⁴⁰ Dalej: Rekomendacje na 2017 r.

⁴¹ Dalej: Rekomendacje na 2018 r.

⁴² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę prawnie chronioną dotyczącą procesu i metodyki prowadzenia kontroli oraz postępowań podatkowych przez Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie (dalej: Urząd). Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 j.t. ze zm. (zwanej dalej: uodip). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Urzędu.

⁴³ Projekt został przekazany przez Departament Organizacji i Wdrożeń Ministerstwa, po wstępnej akceptacji przez Szefa KAS.

⁴⁴ „Dodatkowe wpływy budżetowe”.

z 20.10.2017 r. (...), zwrócono się do Dyrektora IAS w Szczecinie o dodanie w aplikacji KARTA2 funkcjonalności mającej na celu zgromadzenie informacji zwrotnych o wynikach kontroli celno-skarbowych, tj. celem dodawania po zakończeniu działań kontrolnych następujących informacji: ustalenia: zgodne z typowaniem; niezgodne z typowaniem – inne ustalenia; niezgodne z typowaniem – brak ustaleń. (...) Dyrektor IAS w Szczecinie pismem z 19.01.2018 r. (...) zwrócił się do Departamentu Kontroli i Analiz Ekonomicznych MF m.in. o dodanie funkcjonalności wnioskowanej przez tutejszy organ (...). Dotychczas brak jest informacji o ewentualnej realizacji przedmiotowego wniosku w zakresie rozszerzenia funkcjonalności ww. aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 19, 25-31, 135-136)

W Urzędzie pismem organizacyjnym nr 9/2018 z 19.04.2018 r. były Naczelnik Urzędu powołał zespół do spraw opracowania metodologii w zakresie typowania podmiotów do kontroli. Sporządził on 20.06.2018 r. ramowy plan działań w zakresie typowania podmiotów do kontroli celno-skarbowej w 2018 r., w którym ustalono terminarz typowania w zakresie podatku VAT odrębnie dla zagadnień: [...]⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 19, 25-31, 138-143)

W okresie 2015-2018 (do 30.06) do kontroli wytypowano łącznie 652 podmioty. W 2015 r. wskazano 284 podmioty. Ich liczba malała w kolejnych latach, tj. wynosiła 205 w 2016 r. (spadek rok do roku o 27,8%) oraz 116 w 2017 r. (spadek o 43,4%). W I połowie 2018 r. wytypowano do kontroli 47 podmiotów, co stanowiło 28,8% wielkości planowanej w I połowie 2015 r. (163) oraz 40,5% wielkości planowanej w 2017 r.

W okresie 1.01.2017 r. – 30.06.2018 r. łączna liczba podmiotów wytypowanych do przeprowadzenia kontroli w zakresie podatku VAT w wyniku czynności analitycznych prowadzonych z wykorzystaniem JPK, wynosiła 57 (tj. 35% ogółu podmiotów wytypowanych do kontroli w tym przedziale czasowym), z tego 15 w 2017 r. (tj. 12,9% ogólnej liczby podmiotów wytypowanych w 2017 r.) oraz 42 w I połowie 2018 r. (tj. 89,4% ogólnej liczby podmiotów wytypowanych w I połowie 2018 r.). W Urzędzie przeprowadzono ponadto 295 czynności analitycznych, w których dokonano analizy danych z JPK i podjęto decyzję o odstąpieniu od realizacji kontroli, z tego 53 w 2017 r. oraz 242 w I połowie 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 668-675)

W badanym okresie struktura źródeł danych o potrzebie podjęcia ogółem 1 043 postępowań kontrolnych/kontroli celno-skarbowych przedstawiała się następująco:

- w 850 przypadkach (tj. 80,5%) dane pochodziły z analiz własnych, w tym z wniosków inspektorów kontroli skarbowej/komórek kontrolnych, bądź z informacji Wywiadu Skarbowego, z tego: na ich podstawie przeprowadzono 255 postępowań/kontroli w 2015 r.; 341 w 2016 r.; 217 w 2017 r.; 37 w I półroczu 2018 r.;
- w 193 przypadkach (tj. 19,5%) informacje o potrzebie podjęcia postępowań/kontroli pochodziły z innych organów (np. od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Ministerstwa, Izby, z innych urzędów celno-skarbowych⁴⁶), z tego: na ich podstawie przeprowadzono 72 postępowania/kontrole w 2015 r.; 22 w 2016 r.; 71 w 2017 r.; 28 w I półroczu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 667)

Spośród 116 podmiotów wytypowanych do kontroli w 2017 r., 82 (tj. 70,7%) zostały objęte kontrolą w 2017 r., a 11 (tj. 9,5%) w 2018 r. Ponadto: w 18 przypadkach (tj. 15,5%) wnioski o kontrolę podmiotów zostały wycofane ze względu na

⁴⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę prawnie chronioną dotyczącą procesu i metodyki prowadzenia kontroli oraz postępowań podatkowych przez Urząd. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Urzędu.

⁴⁶ W tym byłych urzędów kontroli skarbowej oraz byłego Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie.

Rekomendacje na 2017 r.; w dwóch przypadkach (tj. 1,7%) wnioski o kontrolę zostały wycofane i skierowano je do ponownej analizy przez Referat Analiz; w jednym przypadku (tj. 0,9%) kontrolę anulowano na wniosek komórki kontrolnej z uwagi na brak możliwości wszczęcia kontroli⁴⁷; w jednym przypadku (tj. 0,9%) wniosek o kontrolę został wycofany z powodu braku przesłanek do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej; w jednym przypadku (tj. 0,9%) wniosek o kontrolę oczekiwał na podjęcie czynności kontrolnych⁴⁸.

Z 47 podmiotów wytypowanych do kontroli z wykorzystaniem JPK w I połowie 2018 r., 42 (tj. 89,4%) zostały objęte kontrolą, cztery wnioski o kontrolę (tj. 8,5%) oczekiwały na podjęcie czynności kontrolnych; w jednym przypadku (tj. 2,1%) podejmowano próby wszczęcia kontroli⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 668, 676-678)

2.2. W latach 2015-2018 (do 30.06) w Urzędzie przeprowadzono łącznie 1 043 kontrole w zakresie VAT. Liczba kontroli w 2017 r. zmalała o 11,9% w stosunku do liczby kontroli przeprowadzonych 2015 r. Liczba kontroli w I połowie 2018 r. zmalała o 58,3% w porównaniu z danymi za I połowę 2015 r.

W latach 2017-2018 (do 30.06) przeprowadzono 82 kontrole z wykorzystaniem JPK, z tego 33 w 2017 r. oraz 49 w I połowie 2018 r.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił: (...) do przyczyn zmniejszenia ogólnej liczby kontroli w latach 2017-2018 w odniesieniu do danych z 2015 r. należy zaliczyć:

- *zmiany zachodzące w administracji podatkowej, celnej oraz skarbowej (...) w 2017 r. Szczególną uwagę wskazuje się na wydane Rekomendacje (...), które zorientowały organy administracji skarbowej na podejmowanie działań zmierzających do ochrony budżetu państwa przed czynami, które w sposób destabilizujący wpływają na jego stronę dochodową. Realizacja kontroli celno-skarbowych i postępowań podatkowych w oparciu o ustawę o KAS wymusiła konieczność wypracowania nowej metodyki: oceny możliwości wszczęcia kontroli celno-skarbowej (skuteczności doręczenia upoważnienia do kontroli); prognozowania czynnego udziału podatnika w podejmowanej kontroli (np. rozpoznania faktycznej funkcji członków zarządu i eliminowania tzw. słupów; sprawdzania rejestracji podmiotów w tzw. wirtualnych biurach; weryfikacji adresów zgłoszonych do kontaktów); określenia roli badanego podmiotu w rozpoznanych transakcjach, w szczególności w odniesieniu do przestępstw karuzelowych (...); konieczności ustalenia składników majątkowych podatnika służących ewentualnemu zabezpieczeniu przyszłych zobowiązań podatkowych; możliwości wyegzekwowania zobowiązań podatkowych; możliwości blokowania środków na rachunku bankowym badanego podmiotu; działania realizowane w ramach analizy ryzyka wspomaganych przez działania innych komórek organizacyjnych Urzędu, jak np. przez analizę kryminalną (...), informacje z komórek kontroli celno-skarbowej, komórek dochodzeniowo-śledczych, kontroli mobilnej;*
- *trwające od II połowy 2017 r. opracowanie zasad postępowania w działaniach analitycznych i typowaniach do kontroli celno-skarbowej;*
- *obciążenie pracy komórek analitycznych związane z koniecznością analizy znacznej liczby wniosków urzędów skarbowych o kontrole celno-skarbowe. W ramach konstrukcji organizacyjnej sprzed konsolidacji, urzędy skarbowe kierowały kilka do kilkunastu takich wniosków rocznie. (...) w okresie od 1 marca 2017 r. do 31 lipca 2018 r. (...) wpłynęło 106 takich wniosków (...). Z zapisów*

⁴⁷ Brak kontaktu ze spółką, z prezesem zarządu lub osobą wyznaczoną do reprezentowania spółki. Adresy zgłoszone do akt rejestrowych spółki były nieaktualne.

⁴⁸ Karta podmiotu typowanego była aktualizowana przez Referat Analiz. Rozważano rozszerzenie okresu objętego kontrolą, m.in. po analizie danych z JPK.

⁴⁹ Według stanu na 27.08.2018 r.

Rekomendacji (...) oraz w konsekwencji zadań nałożonych przez Dyrektora IAS w Szczecinie wynika obowiązek wskazania przez urząd skarbowy uzasadnionego podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości i uszczupień w jednym tytule podatkowym przekraczających kwotę [...] ⁵⁰. Częstokroć urzędy skarbowe kierowały wnioski o przeprowadzenie kontroli celno-skarbowej, gdy szacowana kwota uszczuplenia przekraczała niewiele ponad [...] ⁵¹ z dwóch lub więcej tytułów podatkowych obejmujących kilka lat. Na 62 wnioski o kontrole celno-skarbowe złożone tylko w okresie 01.03.2017-31.12.2017, 40 wniosków nie zawierało informacji o szacowanej kwocie uszczuplenia. Dla przykładu: w I kwartale 2018 r. jedynie dwie kontrole podjęte na wniosek urzędu skarbowego zakończyły się ustaleniem wyniku finansowego, odpowiednio w wysokości 1 tys. zł., a druga 200 tys. zł. Wnioski takie były jednak przyjmowane do realizacji, w sytuacji, gdy przekazane przez urzędy skarbowe materiały wskazywały mechanizm oszustwa i umożliwiały oszacowanie ewentualnych ustaleń – szczególnie w przypadku podmiotów posiadających majątek pozwalający na zaspokojenie ewentualnych dodatkowych zobowiązań lub podmiotów prowadzących aktualnie działalność i mających obroty na rachunkach. Konieczność rozpatrzenia wniosków z urzędów skarbowych w terminie 3 dni powodowała przestój w zakresie typowania podmiotów na poziomie tuł. Urzędu (poza wnioskami z zewnątrz). W okresie od 01.03.2017 r. do 31.12.2017 r. odrzucono 27 z 62 (...) wniosków, a w okresie od 01.01.2018 r. do 31.07.2018 r. – 24 z 44 wniosków;

- prowadzenie wyłącznie postępowania przygotowawczego bez przeprowadzania kontroli celno-skarbowej lub postępowania podatkowego [...] ⁵²;
- odstąpienie w 2017 r. i 2018 r. - zgodnie z Rekomendacjami (...) - od wszczynania kontroli wobec wystawców pustych faktur (art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług) nieposiadających majątku pozwalającego wyegzekwować kwoty podatku do zapłaty wynikającego z fikcyjnych faktur. We wcześniejszym okresie kontrole prowadzone były wobec tzw. znikających podatników oraz podatników określanych mianem „słupy” (osoby bezdomne);
- zmniejszenie liczebności pracowników komórek kontrolnych (...). Do realizacji wszystkich kontroli na dzień 01.09.2017 r. (...) zatrudnionych było 137 osób (dla porównania: na 31.08.2015 r. - 157 osób). Jednak na szybsze zakończenie „starych” spraw nie sprzyjała systematyczna fluktuacja kadrowa (...). Dotyczyło to pracowników wykwalifikowanych z wieloletnim doświadczeniem w kontroli, którzy nie przyjęli lub nie otrzymali nowych warunków pracy (11 osób), przeszli na emeryturę (9 osób), zostali przeniesieni do pracy w innych jednostkach IAS (12 osób), przeniesieni do innych komórek urzędu poza kontrolę (12 osób) czy wsparli pion orzecznictwa tuł. Urzędu (8 osób). Osoby te (...) pozostawiły do dalszej realizacji 43 postępowania kontrolne, w tym wszczęte (...). Obecnie w komórkach kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego jest zatrudnionych 118 osób, w tym 90 kontrolerów z UKS (3 osoby przebywające na długotrwałym zwolnieniu), 22 osoby z urzędów skarbowych (które realizowały jedynie kontrole podatkowe) oraz 6 osób z urzędu celnego (które nie realizowały kontroli dot. podatków);
- realizacja nowych zadań w postaci kontroli, które związane są z blokadą środków na rachunkach bankowych (STIR) grup przestępczych, wymagających

⁵⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę prawnie chronioną dotyczącą procesu i metodyki prowadzenia kontroli oraz postępowań podatkowych przez Urząd. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Urzędu.

⁵¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę prawnie chronioną dotyczącą procesu i metodyki prowadzenia kontroli oraz postępowań podatkowych przez Urząd. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Urzędu.

⁵² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę prawnie chronioną dotyczącą procesu i metodyki prowadzenia kontroli oraz postępowań podatkowych przez Urząd. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Urzędu.

bezzwłocznego zebrania materiału dowodowego, celem wskazania przesłanek uzasadniających ewentualne jej przedłużenie do czasu zakończenia czynności.

(dowód: akta kontroli str. 771-774)

W latach 2015-2018 (do 30.06) liczba pracowników komórek kontrolnych malała z roku na rok i wynosiła: 159 w 2015 r.; 148 w 2016 r.; 134 w 2017 r.; 119 w I połowie 2018 r. (spadek o 25,6% w porównaniu z danym za I półrocze 2015 r. oraz o 11,2% w odniesieniu do danych za 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 786)

2.3. W latach 2015-2016 średni czas trwania (zakończonych w danym roku) postępowań kontrolnych/podatkowych, w których nie wykorzystywano JPK, wzrastał z roku na rok i wynosił: 299 dni w I połowie 2015 r.; 310 dni w 2015 r.; 341 dni w 2016 r. W 2017 r. odnotowano skrócenie średniego czasu trwania postępowań w porównaniu z rokiem poprzednim do 320 dni (o 21 dni, tj. o 6,2%). W I połowie 2018 r. średni czas trwania postępowań wynosił 474 dni, tj. był dłuższy o 154 dni (tj. 51,9%) w odniesieniu do średniej z 2017 r. oraz o 175 dni (tj. 58,5%) w stosunku do danych z I połowy 2015 r.

W 2017 r. średni czas trwania (zakończonych) postępowań kontrolnych/podatkowych, w których wykorzystywano JPK wynosił 291 dni i był krótszy o 29 dni (tj. 9,1%) od średniej z 2017 r. ustalonej dla postępowań, w których nie wykorzystywano JPK. W I połowie 2018 r. czas ten wynosił 508 dni i był dłuższy o 34 dni (tj. 7,2%) od średniej z I połowy 2018 r. obliczonej dla postępowań, w których nie wykorzystywano JPK oraz o 217 dni (tj. 74,6%) od średniej z 2017 r. ustalonej dla postępowań, w których wykorzystywano JPK.

W latach 2017-2018 (do 30.06) średni czas trwania kontroli celno-skarbowych, w których nie wykorzystywano danych z JPK, wynosił 138 dni w 2017 r. i 195 dni w I połowie 2018 r. (wzrost o 57 dni, tj. o 41,3%). Średni czas trwania kontroli celno-skarbowych, w których wykorzystywano JPK, wynosił 175 dni w 2017 r. i był dłuższy o 37 dni (tj. 26,8%) od średniej z tego okresu, obliczonej dla kontroli, w których nie wykorzystywano danych z JPK. Czas ten w I połowie 2018 r. wynosił 220 dni i był dłuższy o 45 dni (tj. 25,7%) w stosunku do danych z 2017 r. i o 25 dni (tj. 12,8%) od średniej z I połowy 2018 r. obliczonej dla kontroli celno-skarbowych, w których nie wykorzystywano danych z JPK.

(dowód: akta kontroli str. 680)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił: *Na zwiększony czas prowadzonych postępowań kontrolnych i kontroli celno-skarbowych wpłynęły niżej opisane okoliczności:*

- *na dzień 01.03.2017 r. Urząd przejął do realizacji toczące się 293 postępowania kontrolne, z których część została wszczęta w 2015 r. i 2016 r., a tym samym konieczność podziału czasu pracy kontrolerów na równoległe prowadzenie postępowań kontrolnych, kontroli celno-skarbowych, postępowań podatkowych, spraw przekazanych przez organ odwoławczy do ponownego rozpatrzenia czy spraw prowadzonych w trybach nadzwyczajnych;*
- *w ramach prowadzonych spraw wydawane były przez tut. organ decyzje zabezpieczające. W 2017 r. zostało wydanych 38 decyzji na łączną kwotę należności głównej i odsetek w wysokości 249.103.110 zł. Do lipca 2018 r. zostało wydanych 10 decyzji na kwotę 11.332.390 zł. Sporządzenie ww. decyzji wiązało się z podjęciem przez kontrolujących dodatkowych czynności. W 2015 r. Urząd nie wydawał decyzji zabezpieczających, a jedynie kierował wnioski do właściwego dla podatnika urzędu skarbowego;*
- *pracownicy Urzędu zaangażowani są (...) w udzielanie wsparcia eksperckiego prokuraturom. W tym celu powołane zostały zespoły eksperckie z pracowników kontroli, którym powierzono określone czynności w ramach prowadzonego*

śledztwa. Ustalają oni m.in. mechanizm oszustw podatkowych, w tym ustalają początek i koniec łańcucha (łańcuchy) transakcji;

- w komórkach kontrolnych do realizacji prowadzonych spraw, na dzień 01.09.2017 r. zatrudnionych było 137 osób (dla porównania: na 31.08.2015 r. 157 osób). Jednak szybszemu zakończeniu spraw prowadzonych w poprzedniej procedurze (postępowania kontrolne) nie sprzyjała fluktuacja kadrowa (...);
- utrudniony kontakt z podatnikiem poprzez m.in. nieodbieranie korespondencji lub odbieranie jej w ostatni dzień wynikający z przepisów prawa (14 dzień), doręczenia pism w trybie zastępczym czy konieczność doręczania kolejnego wezwania;
- brak kontaktu z osobami reprezentującymi kontrolowany podmiot;
- celowe działania osób upoważnionych do reprezentowania spółki, pełnomocników np. odwołania osób upoważnionych do reprezentowania spółki, a tym samym konieczność uruchomienia procedury związanej z ustanowieniem kuratora i powołaniem pełnomocnika tymczasowego;
- coraz częstsze i obszerniejsze wnioski dowodowe kierowane do organu przez kontrolowanych (...). Z uwagi na aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych, organ zobligowany jest do realizacji wniosków dowodowych podatnika, które często nie mają wpływu na ustalenia, a są jedynie działaniami podatników mającymi na celu utrudnienie prowadzonych kontroli przez Urząd;
- wcześniejsze typowanie podmiotów tylko na podstawie SPR⁵³ i deklaracji podatkowych bez zweryfikowania kontrahentów w JPK spowodowało, że podmioty wytypowane do kontroli znajdowały się w środku łańcucha nierzetelnych transakcji. W związku z tym organ był zmuszony oczekiwać na rozstrzygnięcia innych organów wobec kontrahentów podatnika lub wszczynał kolejne postępowania wobec kontrahentów. Aktualnie, przy wykorzystaniu JPK, możliwe jest ustalenie potencjalnego łańcucha nierzetelnych transakcji już na etapie analitycznym;
- prowadzenie spraw pod nadzorem prokuratur (...), co związane jest z wystąpieniem i oczekiwaniem na wydanie przez prokuratora zarządzenia zezwalającego na wykorzystanie i włączenie dowodów śledztwa w poczet materiału dowodowego sprawy prowadzonej przez tut. Urząd;
- wszczęcie w 2017 r. na żądanie prokuratury 40 kontroli celno-skarbowych w tym również wobec podmiotów o małych obrotach, skutkujących niewielkimi kwotami przypisów;
- oszustwa podatkowe na dużą skalę związane są najczęściej z transakcjami łańcuchowymi oraz tzw. karuzelami podatkowymi. W prowadzonych postępowaniach i kontrolach celno-skarbowych wobec podmiotów występujących w transakcjach łańcuchowych w pierwszej kolejności ustalić należy funkcję, jaką pełni podmiot, oraz którym w kolejności - w ujawnionym procederze - jest uczestnikiem. W przypadku tzw. karuzeli podatkowej niezbędne jest pozyskanie informacji od innych administracji podatkowych (kraju, z którego towar wprowadzony został do Polski oraz kraju, do którego towar wywieziono z kraju) tzw. SCAC. Zebranie materiału dowodowego w tym zakresie związane jest z oczekiwaniem na odpowiedzi, które udzielane są przez administracje podatkowe innych państw w różnych terminach, i niekoniecznie w trzy miesiące jak stanowi przepis art. 10 Rozporządzenia Rady (UE) Nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej⁵⁴;
- zdarzały się przypadki otrzymania od obcych administracji podatkowych niekompletnych odpowiedzi na wnioski SCAC, a w związku z tym wystąpiła konieczność zwrócenia się o uzupełnienie w procedurze SCAC;

⁵³ Hurtownia danych SPR/VAT.

⁵⁴ Dz. Urz. UE L 268/1 z 12.10.2010.

- ustawa o KAS nie przewiduje instytucji zawieszenia kontroli celno-skarbowej w przypadku wystąpienia do obcej administracji podatkowej z wnioskiem SCAC, a art. 82 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy nakłada obowiązek zawarcia w wyniku kontroli informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach lub ich braku;
- czynności procesowe, które przeprowadzane są wobec strony jak i innych uczestników zawieranych transakcji (np. kierowców). Przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków związane jest ze zorganizowaniem wyjazdu do innych miejscowości na terenie kraju (samodzielne przeprowadzanie takich czynności jest niejednokrotnie szybsze niż zlecenie ich wykonania w ramach pomocy prawnej właściwym organom podatkowym). Coraz częściej w podejrzanych transakcjach uczestniczą obcokrajowcy pełniący funkcje zarządcze w podmiotach zarejestrowanych w Polsce. Kontakt z nimi jest utrudniony, a przeprowadzenie jakichkolwiek czynności wymaga uczestnictwa tłumacza;
- z wytycznych wiceszefa KAS wynika, że to na organie spoczywa ciężar udowodnienia istnienia świadomości podatnika udziału w oszustwie podatkowym. Jest to zgodne z dotychczasowym orzecznictwem TSUE⁵⁵. To na organach podatkowych ciąży obowiązek przeprowadzenia dowodów na okoliczność stanu świadomości podatnika co do tego, czy podatnik ten będący odbiorcą usług lub dostaw stanowiących podstawę prawa do odliczenia VAT, wiedział lub powinien był wiedzieć, że poprzez nabycie tych towarów lub usług uczestniczył w transakcjach wiążących się z przestępstwem w dziedzinie VAT, popełnionym przez dostawcę lub inny podmiot działający na wcześniejszym odcinku łańcucha dostaw lub świadczonych usług. W trakcie kontroli w każdym przypadku niezbędna jest zindywidualizowana ocena nie tylko okoliczności ustalonych przez organ, ale również podniesionych przez podatnika, a dotyczących wystawcy faktur oraz okoliczności towarzyszących transakcjom. Oznacza to konieczność poddania ocenie i rozważenia takich elementów jak nawiązanie przez podatnika współpracy, przebieg jej realizacji, okoliczności towarzyszące samym dostawom i płatnościom za nie, kształtowanie się ceny dostarczanego lub nabywanego towaru. Konsekwentnie do tych zindywidualizowanych ocen należy ustalić, czy podatnik uchybił standardom starannego działania, czego mógł i powinien był unikać, co powinno było wzbudzić jego uzasadniony niepokój i dlaczego⁵⁶;
- ustalenie na podstawie analizy zgromadzonego materiału dowodowego w prowadzonych kontrolach (...) nowych łańcuchów świadczących o wystawianiu fikcyjnych faktur niedokumentujących rzeczywistych zdarzeń gospodarczych;
- w trakcie realizacji kontroli (...) często zachodzi konieczność przeprowadzenia analizy dokumentacji za okres znacznie przekraczający okres kontrolowany. Zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy o KAS w ramach kontroli celno-skarbowej przysługuje uprawnienie do żądania dostarczenia dokumentów związanych z przedmiotem kontroli za okres inny niż objęty kontrolą (np. analizą objęto dokumenty dot. 34 miesięcy rozliczeniowych, a okres kontrolowany dot. 12 miesięcy);
- z art. 82 ust. 1 ustawy o KAS wynika, że kontrolę celno-skarbową kończy doręczenie wyniku kontroli (podczas gdy postępowanie kontrolne kończyło się z dniem wydania rozstrzygnięcia). Powyższa zmiana przepisów skutkuje wydłużeniem czasu trwania kontroli celno-skarbowej nawet do 4 tygodni, pomimo, że żadne czynności kontrolne w czasie od wydania wyniku kontroli nie są wykonywane.

(dowód: akta kontroli str. 777, 779-783)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił ponadto: W latach 2017 i 2018 wyliczenie średniego czasu trwania postępowań dotyczyło przede wszystkim postępowań prowadzonych

⁵⁵ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁵⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 lutego 2017 r., sygnatura akt I SA/OI 799/16, wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 390/13; wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., sygn. akt I FSK 509/13; wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., sygn. akt I FSK 517/13.

w poprzedniej procedurze, które w 2017 r. stanowiły 100% wszystkich zakończonych postępowań, a w 2018 r. - 87,5%. (...) w 2017 r. na 247 zakończonych postępowań: 8 wszczęto w 2013 i 2014 r., 37 w 2015 r., 127 w 2016 r. i 75 w 2017 r. Z kolei na 21 postępowań kontrolnych zakończonych w 2018 r. składało się: jedna sprawa rozpoczęta w 2014 r., 3 – w 2015 r., 12 w 2016 r. i 5 w 2017 r. Do wyliczenia średniego czasu trwania postępowań z wykorzystaniem JPK w I połowie 2018 r. przyjęto 10 postępowań kontrolnych, które trwały średnio 677 dni i 5 postępowań podatkowych o średnim czasie trwania 172 dni. Średni czas trwania postępowań z wykorzystaniem JPK w I połowie 2018 r. (508 dni) uległ wydłużeniu w stosunku do 2017 r. (291 dni) i do średniego czasu trwania postępowań bez wykorzystania JPK w 2018 r. (474 dni) z uwagi na: ujęcie do wyliczeń postępowań kontrolnych (realizowanych w poprzedniej procedurze i w okresie badanym poprzedzającym obowiązek składania przez podatników JPK), w których wykorzystano JPK tylko pomocniczo (np. celem porównania ustalonego w okresie badanym stanu faktycznego do okresów bieżących, w zakresie kontrahentów, lub z uwagi na utrudniony kontakt z kontrolowanym i brakiem dostępu do dokumentacji finansowo-księgowej); fakt przyjęcia do ww. wyliczeń postępowań kontrolnych dot. transakcji karuzelowych, w toku których ujawniono nowe łańcuchy transakcji i nowe podmioty wymagające weryfikacji/działań kontrolnych; trudności w ustaleniu stanu faktycznego poprzez brak kontaktu z podatnikiem i jego kontrahentami (...). Do wyliczenia średniego czasu trwania kontroli celno-skarbowych z wykorzystaniem JPK w I połowie 2018 r. przyjęto 39 kontroli, których średni czas trwania wyniósł 220 dni. Czas ten uległ wydłużeniu w stosunku do 2017 r. (175 dni) i do średniego czasu trwania kontroli bez wykorzystania JPK w 2018 r. (195 dni) z uwagi na powody wskazane powyżej. Dodatkowo należy wskazać: zmiany kadrowe i konieczność realizowania spraw przez nowe zespoły kontrolne; podejmowanie koordynowanych działań we współpracy z innymi organami, np. celem dokonania blokady środków na rachunkach bankowych, zabezpieczenia dokumentów i innych dowodów; ewolucję działań podatników uczestniczących w oszustwach podatkowych – z uwagi na „uszczelnianie systemu podatkowego” - pojawiają się nowe mechanizmy działań, które wymagają zidentyfikowania nowego procederu. (...) Optymalne efekty wykorzystywania jednolitych plików kontrolnych będą możliwe do zaobserwowania po zakończeniu postępowań kontrolnych prowadzonych w poprzedniej procedurze oraz wszczynaniem kontroli celno-skarbowych wobec podatników objętych obowiązkiem składania JPK.

(dowód: akta kontroli str. 782-783)

2.4. W badanym okresie dane w zakresie wyegzekwowanych uszczupień podatkowych Naczelnik Urzędu pozyskiwał co miesiąc od naczelników urzędów skarbowych z terenu województwa zachodniopomorskiego na podstawie porozumienia z 4.09.2013 r. zawartego pomiędzy Dyrektorem Izby Skarbowej w Szczecinie, występującym także w imieniu naczelników urzędów skarbowych a Dyrektorem UKS. Ww. dane od naczelników urzędów skarbowych spoza województwa zachodniopomorskiego były pozyskiwane w wyniku przeprowadzanej raz w roku inwentaryzacji wpłat. Naczelnik Urzędu wyjaśnił: Zgodnie z art. 28 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej wierzycielem należności pieniężnych wynikających z zakończonych postępowań kontrolnych, kontroli celno-skarbowych oraz postępowań podatkowych przeprowadzonych przez Urząd jest naczelnik właściwego dla podatnika urzędu skarbowego. Urząd nie dysponuje narzędziem teleinformatycznym umożliwiającym pozyskiwanie danych dot. wpłat z przeprowadzonych kontroli. Brak jest także podstaw prawnych do żądania informacji spoza właściwości województwa zachodniopomorskiego na temat wpłat z zakończonych kontroli oraz do obligatoryjnego udzielania informacji przez urzędy skarbowe spoza województwa zachodniopomorskiego. W związku z tym Urząd wypracował na zasadzie „dobrych praktyk” procedurę wewnętrzną polegającą na pozyskiwaniu informacji o zrealizowanych wpłatach

z dokonanych kontroli przez Urząd poprzez: zespoły kontrolne, które monitorują stan dokonanych wpłat z zakończonych kontroli i niezwłocznie po uzyskaniu informacji (...) informują komórkę ewidencjonującą wpłaty (...), prowadzenie raz do roku inwentaryzacji jako uzupełnienia ww. informacji. (...) od roku 2016, zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez Ministerstwo (...) dla celów sprawozdawczych wpływy kwalifikowane są według daty otrzymania informacji o wpłacie przez Urząd (są to dane poglądowe). Informacje pozyskiwane są telefonicznie, pisemnie do konkretnych spraw lub Naczelnik Urzędu dokonuje raz w roku inwentaryzacji wpłat poprzez zapytania kierowane do urzędów skarbowych spoza województwa. Powyższe działania podyktowane są czynnikiem ekonomicznym, tj. ze względu na koszty związane z wytworzeniem i przesłaniem korespondencji w cyklu comiesięcznym, a także ze względu na dużą pracochłonność i uciążliwość w udzielaniu odpowiedzi przez urzędy skarbowe. (...) w celu uzyskania jak największej ilości danych dot. wpłat z zakończonych kontroli, (...) Naczelnik Urzędu podjął decyzję o kierowaniu zapytań raz w roku w październiku. Uzyskane informacje uzupełniają dane niezbędne do wyliczenia miernika Dodatkowe Wpływy Budżetowe (DWB) wyznaczonego na dany rok.
(dowód: akta kontroli str. 681-770, 771, 774-775)

W okresie 2015-2018 (do 30.06) przeprowadzono ogółem 684 postępowania kontrolne/podatkowe zakończone wydaniem decyzji wymiarowej, z tego: 256 w 2015 r.; 236 w 2016 r.; 165 w 2017 r.; 27 w I połowie 2018 r. Suma kwot wynikających z ww. decyzji wynosiła ogółem 2 675 570 tys. zł, z tego: 795 458 tys. zł w 2015 r.; 1 156 664 tys. zł w 2016 r.; 627 434 w 2017 r.; 96 014 w I połowie 2018 r. Suma wyegzekwowanych kwot wynikających z ww. decyzji wynosiła ogółem 75 228 tys. zł (tj. 2,8% sumy kwot wynikających z wydanych decyzji), z tego: 39 681 tys. zł w 2015 r. (tj. 5% kwot wynikających z decyzji wydanych w tym okresie), 20 262 tys. zł w 2016 r. (tj. 1,8%), 15 074 tys. zł w 2017 r. (tj. 2,4%) oraz 211 tys. zł w I półroczu 2018 r. (tj. 0,2%). Suma zatrzymanych wypłat nienależnego zwrotu VAT wynosiła w badanym okresie 18 338 tys. zł, z tego: 3 598 tys. zł w 2015 r.; 1 043 tys. zł w 2016 r.; 9 627 tys. zł w 2017 r.; 4 070 tys. zł w I połowie 2018 r.

W latach 2017-2018 (do 30.06) przeprowadzono ogółem 23 postępowania kontrolne/podatkowe zakończone wydaniem decyzji wymiarowej, w których wykorzystano JPK, z tego: 8 postępowania w 2017 r. (wyłącznie kontrolnych) oraz 15 postępowania w I połowie 2018 r. (10 kontrolnych oraz 5 podatkowych). Suma kwot wynikających z ww. decyzji wynosiła ogółem 152 948 tys. zł (65 896 tys. zł w 2017 r. oraz 87 052 tys. zł w I połowie 2018 r.). W 2017 r. nie zostały wyegzekwowane żadne kwoty z ww. decyzji wymiarowych, zatrzymano wypłaty nienależnego zwrotu VAT na kwotę 1 070 tys. zł. W I półroczu 2018 r. wyegzekwowano 130 tys. zł, nie zatrzymano żadnych wypłat nienależnego zwrotu VAT.

(dowód: akta kontroli str. 679)

Mariola Kondratiuk, Zastępca Naczelnika Urzędu, wyjaśniła: W 2017 r. wydano osiem decyzji kończących postępowania kontrolne (...). (...) cztery postępowania kontrolne dotyczyły podmiotów tzw. słupów, bez majątku, uczestników karuzeli podatkowych wystawiających puste faktury; dwa postępowania kontrolne są obecnie na etapie postępowania odwoławczego; jedno postępowanie na etapie rozpoznania przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na decyzję organu odwoławczego; jedno – w trakcie 30-dniowego okresu na wniesienie skargi do sądu przez stronę na decyzję organu odwoławczego. W I połowie 2018 r. wydano 27 decyzji wymiarowych (...): 10 decyzji wydano po przeprowadzeniu postępowania kontrolnych (...), w tym trzy decyzje są ostateczne, prawomocne (brak majątku), siedem decyzji - na etapie postępowania odwoławczego; pięć decyzji wydanych po przeprowadzeniu postępowania podatkowego, w tym dwie decyzje ostateczne, prawomocne, trzy decyzje na etapie postępowania odwoławczego.

2.5. Były Naczelnik Urzędu wyjaśnił: *Wszelkie koszty związane z funkcjonowaniem Urzędu pokrywane są ze środków finansowych pozostających w dyspozycji Dyrektora IAS w Szczecinie (...). Urząd, jako podległa jednostka organizacyjna, nie gromadzi oraz nie przetwarza danych i informacji w zakresie kosztów funkcjonowania. (...) nie posiadam danych źródłowych umożliwiających zwymiarowanie kosztów funkcjonowania tutejszego Urzędu. (...) nadmieniam, iż kontrole celno-skarbowe prowadzone przez tutejszy organ dotyczą okresów rozliczeniowych wynikających z lat 2016-2017, w związku z czym nie wszyscy kontrolowani zobowiązani byli do przekazywania danych w postaci JPK_VAT. (...) Uwzględniając powszechny obowiązek składania plików JPK_VAT od 1.01.2018 r. oraz dodatkowych struktur od 1.07.2018 r., pełna analiza w tym zakresie możliwa będzie dopiero w terminie późniejszym. Należy jednak zauważyć, iż w 2017 r., po przeprowadzeniu czynności analitycznych – z wykorzystaniem plików JPK_VAT – w przypadku 53 podmiotów odstąpiono od wszczęcia kontroli (...) w pierwszym półroczu 2018 r. wystąpiły 242 takie przypadki. Powyższe wskazuje na podejmowanie działań kontrolnych wobec lepiej wytypowanej grupy podmiotów. (...) ograniczono wszczynanie kontroli (...) jedynie na podstawie wartości wykazywanych w deklaracjach (...). Dostępność plików JPK_VAT pozwala na sprawdzenie kontrahentów analizowanego podmiotu, a często również na ustalenie łańcucha transakcji i, w przypadku braku wątpliwości na poziomie analitycznym, odstąpienie od przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej. Takie działania organu zgodne są z założeniami Krajowej Administracji Skarbowej. Jednocześnie pliki JPK_VAT odgrywają istotną rolę w identyfikacji potencjalnych ogniw przestępstw podatkowych (...), a tym samym pozwalają skierować kontrolę celno-skarbową do faktycznego beneficjenta przestępczej działalności (brokera), a nie do podmiotu założonego na osoby-słupy (tj. podmiotu pozorującego jedynie dokonywanie transakcji gospodarczych, nieposiadającego majątku, faktycznej siedziby oraz w praktyce niewypłacalnego). Dzięki temu realizowane jest także założenie szeroko rozumianej ekonomiki działania służb skarbowych, ukierunkowane przede wszystkim na: ograniczenie działalności zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomicznym, trudniących się najczęściej przestępstwami o charakterze karuzelowym; ograniczenie tzw. szarej strefy, której działalność zagraża przedsiębiorcom należycie wywiązującym się z realizacji obowiązków podatkowych; zwiększenie fizycznych wpływów należności publicznoprawnych, w szczególności z tytułu podatku od towarów i usług.*

(dowód: akta kontroli str. 20, 31-33)

2.6. Naczelnik Urzędu wyjaśnił: *(...) wprowadzenie JPK stanowi przede wszystkim ułatwienie dla komórek analiz i kontroli, gdyż pozwala na zautomatyzowanie weryfikacji danych podatkowych. Na etapie analizy w niebudzących wątpliwości przypadkach ta forma udostępniania informacji pozwoli odstąpić od kontroli. Przed wprowadzeniem JPK kontrola podmiotów polegała m.in. na analizie poprawności sporządzenia deklaracji VAT. Obecnie dane przekazywane w plikach JPK podlegają automatycznej weryfikacji a kontrole Urzędu skierowane są na podmioty z grupy podwyższonego ryzyka. System ten pozwala na zlokalizowanie tzw. pustych faktur. Wcześniejszy papierowy obieg dokumentów (deklaracji podatkowych) powodował, że między wypłatą środków (...) a wykryciem nieprawidłowości miały miesiące. Wykorzystanie JPK umożliwia ustalenie kontrahentów kontrolowanego w przypadkach utrudnionego kontaktu z podatnikiem lub celowego uchylania się podatnika od przedłożenia dokumentów źródłowych. Wykorzystanie JPK wpłynęło zasadniczo na typowanie podmiotów do kontroli: do 1.01.2018 r. w związku z brakiem obowiązku do składania JPK przez wszystkich podatników w wielu przypadkach niemożliwe było na etapie analizy ustalenia prawidłowego łańcucha transakcji, powyższe*

powodowało, iż kontrola często (...) ustalała inny obrót towarami, niż ustalony w toku analizy na podstawie dostępnych JPK; wykorzystanie dodatkowych struktur JPK od 1.07.2018 r., zwiększy trafność doboru podmiotów do kontroli. JPK są podstawowym narzędziem do przeprowadzenia analizy podmiotów kwalifikowanych i ich kontrahentów, wobec których na polecenie Szefa KAS zastosowano blokadę środków na rachunkach bankowych w procedurze STIR (system teleinformatyczny izby rozliczeniowej). Urząd prowadzi obecnie kontrole celno-skarbowe, w ramach których dokonano zabezpieczenia środków pieniężnych na rachunkach bankowych podmiotu kwalifikowanego z zastosowaniem procedury STIR. W 2018 r. dokonano blokady środków na rachunkach bankowych: 4 wnioski skierowane do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, efektem których zabezpieczono łączną kwotę 1.921.076,99 zł i 1.695,86 EUR; 2 wnioski skierowane do Szefa KAS, zabezpieczono w procedurze STIR łączną kwotę 272.788,86 zł.

(dowód: akta kontroli str. 771, 775-776)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Łączna liczba kontroli (zarówno postępowań kontrolnych i kontroli celno-skarbowych) zmalała o 11,9% w 2017 r. w stosunku do stanu z 2015 r. oraz o 58,3% w I połowie 2018 r. w porównaniu z danymi z I półrocza 2015 r., co mogło mieć wpływ na zmniejszenie ich uciążliwości dla podatników. Spadek ten nie miał jednak bezpośredniego związku z wprowadzeniem i wykorzystywaniem JPK.

W latach 2017-2018 (do 30.06) przeprowadzono 82 kontrole z wykorzystaniem JPK – 33 w 2017 r. oraz 49 w I połowie 2018 r. Zwiększenie ich liczby nie przełożyło się na wzrost skuteczności typowania podatników do kontroli, mierzony zwiększeniem przypisu podatku VAT w tym okresie. W 2017 r. nastąpiło zmniejszenie stwierdzonych uszczupień podatkowych w odniesieniu do stanu z 2016 r. o 44,9%. W I połowie 2018 r. przypis podatku stanowił 34,7% wartości odnotowanej w I połowie 2015 r. oraz 19,8% uszczupień podatkowych stwierdzonych w 2017 r. Spadek wartości stwierdzonych uszczupień podatku VAT w latach 2017-2018 (do 30.06) mógł wynikać m.in. z „prewencyjnej” funkcji JPK. W Urzędzie wzrastały natomiast kwoty uszczupień podatkowych stwierdzanych w wyniku kontroli przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK (wzrost o 50 701 tys. zł, tj. o 72,9% w I połowie 2018 r. w porównaniu z danymi z 2017 r.).

W latach 2017-2018 (do 30.06) średni czas przeprowadzania czynności kontrolnych uległ wydłużeniu w porównaniu do stanu z 2015 r. W I połowie 2018 r. czas trwania postępowań kontrolnych/podatkowych, w których nie wykorzystywano JPK, był dłuższy o 175 dni w odniesieniu do analogicznego okresu 2015 r. Średni czas przeprowadzania kontroli celno-skarbowych bez wykorzystania JPK był w I połowie 2018 r. dłuższy o 57 dni od czasu przeznaczonego na realizację takich kontroli w 2017 r. Także wykorzystanie JPK nie przełożyło się na poprawę efektywności postępowań/kontroli. W I półroczu 2018 r. w porównaniu z danymi za 2017 r. średni czas przeprowadzenia takich postępowań uległ wydłużeniu o 217 dni a kontroli o 45 dni. Czas ten był ponadto dłuższy od czasu przeprowadzania postępowań/kontroli, w których nie wykorzystywano JPK (w przypadku postępowań o 34 dni, kontroli o 25 dni). Wydłużenie czasu trwania postępowań i kontroli nie sprzyjało zmniejszeniu uciążliwości takich czynności dla podatników.

IV. Wnioski

Z uwagi na podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 5 października 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Anna Dejk-Chojnacka
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis