



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-26-02/2013

P/13/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-----------------------------------|---|
| Nr i tytuł kontroli | P/13/042 – Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług |
| Jednostka prowadząca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu |
| Kontroler | Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87082 z dnia 18.11.2013 r. Grzegorz Niemczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87083 z dnia 18.11.2013 r. Jakub Mucha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87084 z dnia 18.11.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6 – upoważnienia do kontroli nr 87082,87083, 87084 z dnia 18.11.2013 r.) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu, ul. Stacyjna 10, 53-613 Wrocław. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Jarosław Kubiak – Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej we Wrocławiu. (dowód: akta kontroli str. 132 - Akt powołania Jarosława Andrzeja Kubiaka na stanowisko Dyrektora UKS) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie¹ ocenia działalność Urzędu Kontroli Skarbowej we Wrocławiu w zakresie zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności: **(1)** objęcie analizą wszystkich istotnych wskazań ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych; **(2)** przestrzeganie zaleceń GIKS zawartych w corocznych zadaniach dla urzędów kontroli skarbowej, w szczególności w zakresie WF1 i WF4; **(3)** wykorzystywanie wyników analiz własnych, w tym analiz danych dostępnych w systemie VIES, przy typowaniu podmiotów do kontroli; **(4)** bieżące wykorzystywanie danych z systemu VIES oraz informacji uzyskiwanych w ramach sieci Eurofisc; **(5)** opracowywanie planów kontroli zgodnie z przyjętymi zasadami tzn. „Procedurą w sprawie procesu typowania i planowania podmiotów do kontroli skarbowej”; **(6)** brak nieuzasadnionych odstępstw w realizacji planów kontroli z lat 2012-2013 (I półrocze); **(7)** współpraca w trakcie planowania i przeprowadzania kontroli skarbowych z organami ścigania i innymi służbami oraz kierowanie wniosków o udzielenie informacji oraz przeprowadzenie postępowań do administracji innych państw członkowskich UE; **(8)** zmniejszenie wskaźnika ilości decyzji uchylanych przez organ odwoławczy (w tym na podstawie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej) w porównaniu do 2011 r.; **(9)** zwiększenie kwot ustaleń z wydanych decyzji, pomimo niskiego poziomu wyegzekwowania tych należności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

| | |
|---------------|--|
| Słownik pojęć | „Lata 2012 - 2013 (I półrocze)” lub „badany okres” – okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., „UKS” lub „Urząd” – Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu, „DUS” – Dolnośląski Urząd Skarbowy; „Wydział WS” – Wydział Wywiadu Skarbowego; „IS” – Izba Skarbowa we Wrocławiu; „IC” – Izba Celną; „ABW” – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego; „SP” – Skarb Państwa; „PFRON” – Państwowy Fundusz Rehabilitacji |
|---------------|--|

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Osób Niepełnosprawnych; „**GIKS**” – Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej; „**WF1**” – obszar współpracy administracji podatkowej Unii Europejskiej w sieci Eurofisc w zakresie oszustw typu „znikający podatnik”; „**WF4**” – obszar współpracy administracji podatkowej Unii Europejskiej w sieci Eurofisc w zakresie obserwatorium VAT (centrum analiz nowych trendów w oszustwach ukierunkowanych na tworzenie nowych obszarów roboczych); „**SCAC**” - Standing Committee on Administrative Cooperation (Stały Komitet Współpracy Administracyjnej).

- Akty prawne
1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.), zwana dalej: „ustawą o kontroli skarbowej”.
 2. Rozporządzenie nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L 268 z 12.10.2010 r., s.1), zwane dalej: „rozporządzeniem nr 904/2010”.

1. Organizacja typowania podmiotów do postępowania kontrolnego

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w UKS kwestie typowania podmiotów do postępowania kontrolnego były uregulowane zarządzeniem Nr 15/2011 Dyrektora UKS z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Kontroli Skarbowej we Wrocławiu „Procedury w sprawie procesu typowania i planowania podmiotów do kontroli skarbowej”. Proces typowania i planowania podmiotów do kontroli przedstawiony w niniejszej Procedurze, opisywał zasady przygotowania planu kontroli Urzędu. Procedura obejmowała dodatkowo swoim zakresem elementy dotyczące analizy wniosków zewnętrznych i wewnętrznych, w tym z zakresu kontroli nieujawnionych źródeł przychodów. W przedmiotowym zarządzeniu wskazano m.in. kryteria teoretyczne typowania podmiotów do kontroli, tj.:

- 1) zadania ustawowe kontroli skarbowej,
- 2) zadania urzędów kontroli skarbowej na dany rok,
- 3) wytyczne Ministerstwa Finansów w zakresie doboru podmiotów do kontroli,
- 4) wyniki analiz przeprowadzonych przez komórki analityczno-planistyczne.

Ponadto za kryteria doboru podmiotów do kontroli przyjęto przekazywane przez komórki kontrolne Urzędu oraz powołanych w Urzędzie koordynatorów:

- 1) informacje o ilości podmiotów proponowanych do ujęcia w planie kontroli przyszłego półrocza i szczegółowych kryteriach, jakie powinny spełniać (składane przez komórki kontrolne Urzędu),
- 2) informacje o przyczynach kontroli bezwynikowych (składane przez komórki kontrolne Urzędu),
- 3) kwartalne informacje o podmiotach wskazanych do analizy (składane przez powołanych w Urzędzie koordynatorów).

Proces typowania podmiotów do kontroli odbywał się na bieżąco w według procedury opisanej w ww. zarządzeniu Dyrektora UKS. Harmonogram procesu typowania podmiotów do kontroli podporządkowany był działaniom Urzędu, dotyczącym opracowania półrocznych planów kontroli, zatwierdzanych przez Dyrektora UKS odpowiednio do dnia 30 czerwca i 31 grudnia danego roku.

(dowód: akta kontroli str. 1001- Notatka służbowa w sprawie badania procesu typowania podmiotów do kontroli, 1002-1023 – Zarządzenie Nr 15/2011 Dyrektora UKS z dnia 21.06.2011 r.)

UKS, typując do kontroli podmioty obejmował analizą wszystkie istotne wskazania pochodzące zarówno ze źródeł zewnętrznych jak i wewnętrznych. W procesie typowania podmiotów do kontroli uwzględniano m.in. wnioski urzędów skarbowych, innych urzędów kontroli skarbowej, Policji, Prokuratury, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów (wnioski zewnętrzne), a także

wnioski komórki wywiadu skarbowego, wnioski komórek kontroli podatkowej oraz wnioski komórek analityczno-planistycznych (wnioski wewnętrzne). Ponadto przy typowaniu podmiotów do kontroli wykorzystywano zadania urzędów kontroli skarbowej na rok 2012 i rok 2013 opracowywane przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (GIKS), wytyczne Ministerstwa Finansów w zakresie doboru podmiotów do kontroli oraz prowadzone we własnym zakresie analizy.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1056 – Wyjaśnienia Dyrektora UKS w sprawach różnych /1/, materiały UKS dot. typowania podmiotów do kontroli, 1057-1059 – Notatka służbowa w sprawie badania wytycznych Ministerstwa Finansów odnośnie zwalczania oszustw w podatku VAT, 1060-1065 - Wyjaśnienia Dyrektora UKS w sprawie analiz wewnętrznych prowadzonych w UKS, materiały UKS dot. analiz wewnętrznych, 1093-1096 – Notatka służbowa w sprawie badania wytycznych GIKS dotyczących zadań dla urzędów kontroli skarbowej na 2012 r. i 2013 r.)

Z wyjaśnień Wicedyrektora UKS[...]² oraz Naczelnika Wydziału WS [...]³ wynikało, że Wydział WS, prowadząc działania operacyjno-rozpoznawcze, nie zajmował się bezpośrednio ustalaniem osób stojących za fikcyjnymi, „znikającymi podatnikami”, ani tym do kogo trafiały pieniądze z oszustw w VAT. Wydział WS współpracował z organami ścigania, takimi jak Prokuratura i Policja, prowadzącymi postępowania karne w tych sprawach mające na celu ustalenie rzeczywistych sprawców oszustw w podatku VAT. Poczynione ustalenia i zgromadzone materiały, które miały znaczenie dla postępowania kontrolnego, były przekazywane właściwym organom kontroli skarbowej w formie wniosku o wszczęcie postępowania kontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1056 – Wyjaśnienia Dyrektora UKS w sprawach różnych /1/, materiały UKS dot. typowania podmiotów do kontroli)

Podstawą działalności UKS były m.in. roczne zadania dla urzędów kontroli skarbowej, określane przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej. GIKS opracował i przesłał do Urzędu:

- 1) zadania urzędów kontroli skarbowej na rok 2012⁴ – otrzymane przez UKS dnia 30 stycznia 2012 r.
- 2) zadania urzędów kontroli skarbowej na rok 2013⁵ – otrzymane przez UKS dnia 11 stycznia 2013 r.

Zadania urzędów kontroli skarbowej na rok 2012 i rok 2013 zostały uwzględnione w procesie typowania i planowania podmiotów do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1093-1096 - Notatka służbowa w sprawie badania wytycznych GIKS dotyczących zadań dla urzędów kontroli skarbowej na 2012 r. i 2013 r., 1066-1090 – Informacje Dyrektora UKS w sprawie realizacji przez UKS zadań dot. podatku VAT za 2012 r. i 2013 r. /I pół./)

W analizowanym okresie Dyrektor UKS zatwierdził półroczne plany kontroli Urzędu⁶:

- 1) na I półrocze 2012 r. – dnia 29 grudnia 2011 r.
- 2) na II półrocze 2012 r. – dnia 29 czerwca 2012 r.
- 3) na I półrocze 2013 r. – dnia 28 grudnia 2012 r.
- 4) na II półrocze 2013 r. – dnia 28 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1001 - Notatka służbowa w sprawie badania procesu typowania podmiotów do kontroli)

W sprawie rocznych zadań kontroli skarbowej⁷ Wicedyrektor Urzędu [...]⁸ wyjaśnił, że

² Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

³ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁴ Pismo znak KS2/8500/2/MAV/2011 z dnia 4 stycznia 2012 r.

⁵ Pismo znak KS2/8500/6/MAV/2012 z dnia 28 grudnia 2013 r.

⁶ W myśl art. 12 ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej, plany kontroli ustalają dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej stosownie do zadań określonych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

zadania te były uwzględniane w procesie analizy i typowania podmiotów do kontroli, niezwłocznie po ich otrzymaniu z Ministerstwa Finansów. Z oczywistych jednak względów, wynikających z zestawienia dat wpływu przedmiotowych zadań do UKS i dat zatwierdzenia planów półrocznych, zadania te nie zostały uwzględnione w procesie przygotowania planów kontroli na I półrocza 2012 i 2013 r. Z uwagi na fakt, iż corocznie zadania te nie różniły się do siebie w sposób zasadniczy, gdyż ich treść była determinowana przede wszystkim przez zadania ustawowe kontroli skarbowej, w procesie tworzenia planów kontroli na I półrocza 2012 i 2013 r. uwzględniono treść zadań obowiązujących w okresie przygotowywania i zatwierdzania planów kontroli. Treść zadań dla urzędów kontroli skarbowej na rok 2012 i rok 2013 została bezpośrednio wykorzystana w procesie przygotowania planów kontroli na II półrocza 2012 i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1091-1092 – Wyjaśnienia Dyrektora UKS w sprawie otrzymywanych wytycznych GIKS na 2012 r. i 2013 r.)

Ponadto w kwestii typowania podmiotów do kontroli dotyczących nieprawidłowości w zakresie podatku VAT, Wicedyrektor Urzędu Janina Domagała wyjaśniła, że z uwagi na specyfikę i dynamikę działań podmiotów dokonujących oszustw w obszarze podatku VAT, w zakresie tej kategorii podatników zdecydowanie częściej podejmowane były kontrole doraźne prowadzone na podstawie uzyskanych informacji lub materiałów albo przeprowadzonych analiz, w myśl art. 12 ust. 3 ustawy o kontroli skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1038 – Wyjaśnienia Dyrektora UKS w sprawach różnych /1/)

W trakcie prowadzonych prac analitycznych oraz w procesie typowania podmiotów do kontroli UKS wykorzystywał zarówno systemy i bazy danych z ograniczonym dostępem, jak też bazy danych powszechnie dostępne. Wykorzystywano m.in. hurtownie i bazy danych: SPR⁹ i WHTAX¹⁰, POLTAX¹¹, CEPiK¹², KRS, CEIDG¹³, Kataster Miejski, Kataster Powiatowy, CZM¹⁴, ALINA¹⁵, system VIES¹⁶, SERCE¹⁷, Centralna Baza Ksiąg Wieczystych, REGON, LEX SPG, LEX Omega, a także dane o wydanych koncesjach paliwowych oraz wszelkie inne źródła danych dostępne za pośrednictwem sieci Internet.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1041 – Wyjaśnienia Dyrektora UKS w sprawach różnych /2/)

UKS wykorzystywał dane o transakcjach wewnątrzwspólnotowych z systemu VIES zarówno do bieżących prac analitycznych (sprawdzanie transakcji wewnątrzwspólnotowych danego podatnika w toku prowadzonych postępowań kontrolnych), jak i w procesie typowania podmiotów do kontroli, a co za tym idzie przy opracowywaniu półrocznych planów kontroli Urzędu oraz planowaniu kontroli doraźnych. W ramach typowania podmiotów do kontroli prowadzone były cykliczne analizy obejmujące informacje o niezgodnościach w nabyciach podatników w zestawieniu z danymi dostępnymi w hurtowniach danych wykorzystywanych do prac analitycznych. Na podstawie informacji uzyskanych z systemu VIES poszczególne podmioty, po wcześniejszej selekcji, były poddawane szczegółowej analizie pod kątem zasadności

⁷ Na rok 2012 i na rok 2013.

⁸ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁹ W hurtowni SPR - gromadzi się dane z deklaracji dla podatku od towarów i usług (VAT) oraz podatku od czynności cywilno-prawnych (PCC).

¹⁰ Hurtownia danych WHTAX - informatyczny magazyn danych pochodzących z systemów POLTAX urzędów skarbowych całego kraju.

¹¹ POLTAX - system ewidencjonowania i przetwarzania danych o podatnikach wykorzystywany w urzędach skarbowych.

¹² Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

¹³ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

¹⁴ System Ewidencji Czynności Majątkowych.

¹⁵ System Analizy Zgłoszeń Celnych.

¹⁶ VIES – system informatyczny pozwalający na wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi o transakcjach wewnątrzwspólnotowych oraz podatnikach VAT.

¹⁷ System Centralnej Rejestracji Podatników.

objęcia ich postępowaniem kontrolnym. Do analizy wykorzystywany był m.in. dostępny w systemie VIES raport „Niezgodności w nabyciach podatników”.

(dowód: akta kontroli str.1024-1056 - Wyjaśnienia Dyrektora UKS w sprawach różnych /1/, materiały UKS dot. typowania podmiotów do kontroli)

Ponadto od początku 2013 r.¹⁸ Urząd uczestniczył (wraz z UKS Bydgoszcz, UKS Lublin, UKS Kraków) w programie pilotażowym Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów dotyczącym wypracowania nowych zasad typowania oraz realizacji kontroli podatników dokonujących wewnątrzspółnotowych nabyć towarów bez opodatkowania ich na terytorium kraju. Celem programu było zwiększenie efektywności wykrywania i zapobiegania oszustwom w podatku VAT. W programie tym wiodącą rolę odgrywał UKS Bydgoszcz, który m.in. dokonywał wstępnej analizy i weryfikacji danych z systemu VIES, jakie następnie były przekazywane, przeciętnie raz w kwartale, podczas cyklicznych spotkań pozostałym UKS biorącym udział w programie w celu dalszych prac analitycznych. Na podstawie dokonywanych analiz ogólnych typowane były podmioty, wobec których dokonywane były analizy szczegółowe w celu podjęcia decyzji o zasadności przeprowadzenia doraźnych czynności kontrolnych przez właściwe urzędy kontroli skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1056 - Wyjaśnienia Dyrektora UKS w sprawach różnych /1/, materiały UKS dot. typowania podmiotów do kontroli)

W ramach procesu typowania podmiotów do kontroli uwzględniane były również inne informacje przekazywane na podstawie rozporządzenia Rady Nr 904/2010¹⁹, w tym informacje przekazywane w ramach sieci Eurofisc²⁰ oraz na wniosek o udzielenie informacji, a także o przeprowadzenie postępowania administracyjnego (w trybie art. 7 rozporządzenia 904/2010). W badanym okresie ilość podmiotów objętych zapytaniami w ramach sieci Eurofisc, przeciętnie raz w kwartale, wyniosła łącznie w okresie 2012 r. – 2013 r. (I pół.) – 78 pozycje²¹. Ponadto Urząd w toku postępowań kontrolnych występował na podstawie art. 7 oraz art. 15 rozporządzenia 904/2010 (za pośrednictwem Biura Wymiany Informacji Podatkowej w Koninie) do administracji podatkowych innych krajów członkowskich Unii Europejskiej ze stosownymi wnioskami, których w analizowanym okresie wysłał łącznie: w 2012 r. – 223 szt. oraz w 2013 r. (I pół.) – 250 szt.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1056 - Wyjaśnienia Dyrektora UKS w sprawach różnych /1/, materiały UKS dot. typowania podmiotów do kontroli)

Zasady postępowania odnośnie wymiany informacji o podatku VAT uregulowane były w Urzędzie w badanym okresie zarządzeniem Dyrektora UKS Nr 4/2012 z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie trybu postępowania przy wymianie informacji o podatku od wartości dodanej w handlu wewnątrzspółnotowym²². Zarządzenie to określało:

- 1) zadania osoby kontaktowej wyznaczonej do realizacji zadań w zakresie wymiany informacji o podatku od wartości dodanej w handlu wewnątrzspółnotowym oraz osoby zastępującej osobę kontaktową, a także personalnie wskazywało te osoby;
- 2) tryb postępowania pracowników UKS, w zakresie wymiany informacji o podatku od

¹⁸ Decyzja Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów – pismo znak KS6/0682/7/SM/2013/690 z dnia 24 stycznia 2013 r.

¹⁹ Rozporządzenie nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L 268 z 12.10.2010 r.).

²⁰ Eurofisc – sieć służąca do wymiany między państwami członkowskimi skierowanej informacji, mająca na celu ułatwienie wielostronnej współpracy w zakresie zwalczania oszustw VAT.

²¹ Przekazywana cyklicznie w ramach obszaru WF1 – oszustwa typu „znikający podatnik” - lista podmiotów zawierala na dzień kontroli NIK, tj. 13 grudnia 2013 r., 92 pozycje i była rozbudowywana narastająco.

²² Niniejsze zarządzenie Dyrektora UKS zostało wydane w związku z zarządzeniem Nr 10/AP/2012 Ministra Finansów z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie wyznaczenia jednostek odpowiedzialnych za nadzór i wymianę informacji o VAT oraz sposobu realizacji wymiany o VAT. Poprzednio kwestie te były uregulowane w Urzędzie Decyzją Nr 8/2006 Dyrektora UKS z dnia 5 września 2006 r. w sprawie procedur wymiany informacji o podatku VAT w handlu wewnątrzspółnotowym.

wartości dodanej w handlu wewnątrzspółnotowym z administracjami podatkowymi państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym generowania wniosków o informacje, informacji spontanicznych i informacji zwrotnych oraz wniosków o uzupełnienie odpowiedzi;

- 3) tryb przekazywania udzielonych przez obce administracje podatkowe odpowiedzi na wnioski osobom występującym o informacje;
- 4) tryb przekazywania otrzymanych do wykorzystania służbowego od administracji podatkowych państw członkowskich Unii Europejskiej informacji w zakresie podatku od wartości dodanej.

(dowód: akta kontroli str. 1097-1105 – Zarządzenie Nr 4/2012 Dyrektora UKS z dnia 21.03.2012 r.)

W myśl § 16 ust. 2 zarządzenia Nr 10/AP/2012 Ministra Finansów z 10 lutego 2012 r. w sprawie wyznaczenia jednostek odpowiedzialnych za nadzór i wymianę informacji o VAT oraz sposobu realizacji wymiany o VAT, osoby kontaktowe w UKS i Izbie Skarbowej we Wrocławiu powinny wymieniać między sobą rejestry spraw na formularzach przeznaczonych do wymiany informacji (formularze SCAC), w szczególności w przypadku podejrzenia oszustw typu „karuzela podatkowa” oraz „znikający podatnik”, w terminie do 15 dnia następnego miesiąca.

Kontrola NIK stwierdziła, iż w analizowanym okresie Izba Skarbowa we Wrocławiu 3 razy przekazała przedmiotowe rejestry spraw z opóźnieniem²³ oraz 1 raz nie przekazała go w ogóle²⁴. Z wyjaśnień Wicedyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu [...] ²⁵ wynikało, że sytuacje te były spowodowane problemami organizacyjnymi po stronie Izby. Nie stwierdzono natomiast opóźnień w przekazywaniu rejestrów spraw po stronie UKS.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1109 – Oświadczenie UKS w sprawie wymiany informacji o podatku VAT w UKS, str. 1110-1111 – Wyjaśnienie i.k.s. [...] ²⁶ w sprawie wymiany z ISW informacji o podatku VAT, str. 1112 – 1114 – Wyjaśnienie Dyrektora ISW w sprawie wymiany z UKS informacji o podatku VAT)

Ustalone nieprawidłowości W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności Uwagę Najwyższej Izby Kontroli zwróciły terminy przekazania przez Głównego Inspektora Kontroli Skarbowej zadań dla urzędów kontroli skarbowej na rok 2012 i rok 2013. Zadania te przekazano dopiero po zatwierdzeniu planów kontroli UKS na I półrocze 2012 r. i I półrocze 2013 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji typowania podmiotów do postępowania kontrolnego.

2. Opracowywanie planów kontroli, monitorowanie ich realizacji oraz prowadzenie postępowań kontrolnych

Opis stanu faktycznego W latach 2012 - 2013 (półrocze) wytypowano do kontroli 1036 podmiotów (w tym 875 podmiotów w ramach kontroli VAT)²⁷. W poszczególnych planach kontroli ujęto 850

²³ Izba Skarbowa we Wrocławiu przekazała do UKS przedmiotowe rejestry spraw: w marcu 2012 r. – dnia 23 marca 2012 r., w kwietniu 2012 r. – dnia 16 kwietnia 2012 r., w maju 2012 r. – dnia 18 maja 2012 r.

²⁴ W czerwcu 2012 r.

²⁵ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²⁶ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²⁷ 342 do planu I półrocza 2012 r. (w tym 287 kontroli VAT), 351 do planu II półrocza 2012 r. (w tym 297 kontroli VAT) i 343 do planu I półrocza 2013 r. (w tym 291 kontroli VAT).

podmiotów (w tym 639 w ramach kontroli VAT)²⁸ z czego 185 zakończono w planowanym okresie (w tym 133 dotyczyło kontroli VAT)²⁹ i 448 było w toku na koniec planowanego okresu (w tym 334 dotyczyło kontroli VAT)³⁰.

(dowód: akta kontroli str.29 - Zestawienie nr 1 Plany Kontroli)

Przy tworzeniu planów kontroli na lata 2012 - 2013 (półrocze) wykorzystano informacje z: własnych analiz (507 planowanych kontroli, w tym 155 kontroli VAT)³¹, wniosków Prokuratury, Policji (9 planowanych kontroli, w tym 7 kontroli VAT)³², wniosków urzędów skarbowych/izby skarbowej (61 planowanych kontroli, w tym 39 kontroli VAT)³³, informacji wywiadu skarbowego (122 planowanych kontroli, w tym 93 kontrole VAT)³⁴, wniosków Służby Celnej (1 planowana kontrola VAT)³⁵ i pozostałych źródeł (150 planowanych kontroli, w tym 65 kontroli VAT)³⁶.

(dowód: akta kontroli str.30 - Zestawienie nr 2 Dane o wykorzystanych informacjach przy tworzeniu planów kontroli)

Zasady planowania podmiotów do kontroli skarbowej zostały określone w obowiązującej w latach 2012-2013 (I półrocze) „Procedurze w sprawie procesu typowania i planowania podmiotów do kontroli skarbowej” wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora UKS nr 15/2011 z dnia 21.06.2011 r.

(dowód: akta kontroli str.7-18 - Zarządzenie Dyrektora UKS nr 15/2011 z dnia 21.06.2011 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Kontroli Skarbowej we Wrocławiu „Procedury w sprawie procesu typowania i planowania podmiotów do kontroli skarbowej”)

[...] ³⁷ – Wicedyrektor UKS wyjaśnił, że: (1) obowiązujące w UKS regulacje prawne nie nakładają obowiązku nanoszenia na tworzone w trakcie procesu planowania dokumenty (wg wzorów stanowiących załączniki nr 1, 6 i 7 ww. Procedury) dat ich przekazania, (2) uchybienia polegające na niedotrzymywaniu przez Naczelników/Kierowników Wydziałów/Oddziałów terminów wynikających z ww. Procedury było efektem spiętrzenia obowiązków i nie wpłynęło na proces terminowego sporządzenia planów kontroli badanego okresu, (3) brak na jednym z dokumentów obiegu informacji w trakcie procesu planowania dat jego sporządzenia i zaakceptowania był przeoczeniem formalnym, z którego nie wynikało niedotrzymanie określonych w Procedurze terminów, nie spowodowało opóźnień w doręczeniu pisma do odpowiedniej komórki a przede wszystkim nie wpłynęło na proces terminowego sporządzenia planu kontroli, (4) nieodpowiednie udokumentowanie procesu analizy statystycznej przyjętych kryteriów nie oznaczało braku takiej analizy i nie miało wpływu na jakość i terminowość sporządzenia planu kontroli.

(dowód: akta kontroli str.111-117 - Wyjaśnienia dotyczące uchybień w procesie planowania kontroli w latach 2012-2013 (I półrocze))

²⁸ 308 w planie I półrocza 2012 r. (w tym 229 kontroli VAT), 274 w planie II półrocza 2012 r. (w tym 207 kontroli VAT) i 268 w planie I półrocza 2013 r. (w tym 203 kontrole VAT).

²⁹ 71 ujętych w planie I półrocza 2012 r. (w tym 48 kontroli VAT), 51 ujętych w planie II półrocza 2012 r. (w tym 40 kontroli VAT) i 63 ujęte w planie I półrocza 2013 r. (w tym 45 kontroli VAT).

³⁰ 142 ujęte w planie I półrocza 2012 r. (w tym 108 kontroli VAT), 167 ujętych w planie II półrocza 2012 r. (w tym 123 kontroli VAT) i 139 ujętych w planie I półrocza 2013 r. (w tym 103 kontrole VAT).

³¹ 185 ujętych w planie I półrocza 2012 r. (w tym 155 kontroli VAT), 152 ujęte w planie II półrocza 2012 r. (w tym 134 kontroli VAT), 170 ujętych w planie I półrocza 2013 r. (w tym 145 kontroli VAT).

³² 1 ujęty w planie I półrocza 2012 r. (w tym 1 to kontrola VAT), 3 ujęte w planie II półrocza 2012 r. (w tym 3 kontrole VAT), 5 ujętych w planie I półrocza 2013 r. (w tym 3 kontrole VAT).

³³ 24 ujętych w planie I półrocza 2012 r. (w tym 17 kontroli VAT), 19 ujęte w planie II półrocza 2012 r. (w tym 11 kontroli VAT), 18 ujętych w planie I półrocza 2013 r. (w tym 11 kontroli VAT).

³⁴ 34 ujętych w planie I półrocza 2012 r. (w tym 26 kontroli VAT), 47 ujęte w planie II półrocza 2012 r. (w tym 34 kontrole VAT), 41 ujętych w planie I półrocza 2013 r. (w tym 33 kontrole VAT).

³⁵ 1 ujętej w planie II półrocza 2012 r. (w tym 1 kontrola VAT).

³⁶ 64 ujętych w planie I półrocza 2012 r. (w tym 30 kontroli VAT), 52 ujęte w planie II półrocza 2012 r. (w tym 24 kontrole VAT), 34 ujętych w planie I półrocza 2013 r. (w tym 11 kontroli VAT).

³⁷ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

[...]38 – Wicedyrektor UKS, odpowiadając na pytanie „Czy półroczny plan to odpowiednio dynamiczny sposób reakcji na występujące zagrożenia?” podał, że stosowanie planów półrocznych pozytywnie wpływa na efektywność planowania wyrażającą się trafnością doboru podmiotów do kontroli a także wypracowaniem i dostosowaniem nowoczesnych metod analitycznych i prognostycznych. Zdaniem Wicedyrektora budowanie półrocznych planów kontroli umożliwia prowadzenie aktywnego monitoringu obrotu gospodarczego i prawnego poprzez ujawnianie pojawiających się tendencji i negatywnych zjawisk prowadzących do uszczupień należności Skarbu Państwa i nie ma wpływu na szybkość reakcji na ujawnione zagrożenia. Przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu podmiotu w planie kontroli planowych lub podjęcia kontroli doraźnych decydujące znaczenie ma bowiem ocena stopnia ryzyka unikania wykonania ciężących na podmiocie zobowiązań podatkowych oraz ujawnienie w toku analiz dodatkowych przesłanek lub okoliczności mogących świadczyć o przestępczym charakterze prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli str.107 - Wyjaśnienia Wicedyrektora UKS - [...]39 w sprawie zasadności utrzymania systemu kontroli skarbowej opartego na planach półrocznych)

Realizując plany na lata 2012 – 2013 (I półrocze), w badanym okresie rozpoczęto i/lub zakończono 663 kontrole40 (średnio 74,5%), w tym 467 kontroli41 VAT (średnio 73,1%). Nie podjęto 217 kontroli. I tak:

(1) W przypadku 28 kontroli, w tym 23 kontroli VAT, mimo ujęcia ich w planach kontroli, odstąpiono od przeprowadzenia postępowań (wykreślono z planu), przy czym w 27 przypadkach42 odstąpiono od kontroli a w 1 umorzono postępowanie, które następnie wszczęto w trybie doraźnym43. We wszystkich tych przypadkach w prowadzonej dokumentacji zamieszczono uzasadnienie niezrealizowania kontroli ujętej w planie. I tak na 28 ww. przypadków, odstąpiono od kontroli z powodu: (1) braku kontaktu z podatnikiem44 (6 kontroli, w tym wszystkie dotyczyły podatku VAT), (2) innej właściwości terytorialnej45 (10 kontroli, w tym 9 dotyczyło podatku VAT), (3) wcześniejszego przeprowadzenia przez inne organy lub UKS kontroli, w wyniku których nie stwierdzono w poprzednich okresach nieprawidłowości skutkujących wpłatami do budżetu (3 kontrole, w tym wszystkie dotyczyły VAT)46, (4) prowadzenia kontroli doraźnych przez inne UKS'y (2 kontrole, w tym wszystkie VAT), (5) prowadzenia kontroli doraźnych przez UKS lub inne organy (2 kontrole, w tym wszystkie dotyczyły VAT), (6) bezprzedmiotowości kontroli (3 kontrole, w tym żadna nie dotyczyła podatku VAT)47, (7) wyrejestrowania podatnika z ewidencji działalności gospodarczej48

38 Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

39 Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

40 Z zaplanowanych w badanym okresie kontroli, podjęto 633 kontrole, w tym 185 zakończono a 448 było w toku na koniec planowanego okresu.

41 Podjęto 467 kontroli, w tym 133 zakończono a 334 było w toku na koniec planowanego okresu.

42 W tym 23 kontrole VAT.

43 Z planu wynikało, że podmiotem kontroli rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2008-2009 miało być małżeństwo (posiadające wspólnotę majątkową). Z późniejszych ustaleń inspektora UKS wynikało, że ww. małżeństwo zawarto w 2010 r., a więc postępowanie, którego podmiotem miało być małżeństwo stało się bezprzedmiotowe. Kontrolę jednego z małżonków wszczęto w tym samym okresie (I półrocze 2013 r.) w trybie doraźnym.

44 Pod wskazanym w dokumentach rejestrowych adresem nie prowadzono działalności, brak było kontaktu z właścicielami lub reprezentantami podmiotów gospodarczych.

45 Z powodu „prze rejestrowania” działalności gospodarczej UKS we Wrocławiu stał się organem niewłaściwym do przeprowadzenia kontroli.

46 Uznano, że stwierdzone w trakcie poprzednich kontroli uchybienia powodują małe ryzyko wystąpienia znacznych nieprawidłowości w okresach następnych.

47 (1) postępowanie dot. 2008 r. – bezprzedmiotowe wobec opodatkowania całej kwoty 2006 r.; (2) postępowanie bezprzedmiotowe wobec podatnika, gdyż był on tylko osobą współpracującą z podatnikiem, który prowadził działalność gospodarczą bez opodatkowania; (3) podmiotem kontroli za lata 2008-2009 miało być małżeństwo, które zawarto dopiero w 2010 r. (patrz wyżej).

48 Brak możliwości wszczęcia kontroli.

(1 kontrola dotycząca podatku VAT) oraz (8) złego stanu zdrowia podatnika⁴⁹ (1 kontrola nie dotycząca podatku VAT).

(2) Wszystkie 189 podmiotów⁵⁰, które wymieniono w planach kontroli lat 2012 – 2013 (I półrocze), a których nie skontrolowano w planowanym czasie zostały ujęte w planach kontroli następujących okresów.

(dowód: akta kontroli str.29 - Zestawienie nr 1 Plany Kontroli, 34 - Liczba odstępień od kontroli zaplanowanych w latach 2012-2013 (I półrocze), 35 - Wykaz kontroli zaplanowanych na lata 2012-2013 (I półrocze) a od których odstąpiono, 53-57 - Wykaz podmiotów ujętych w planach kontroli lat 2012 - 2013 (I półrocze), których nie skontrolowano w planowanym okresie).

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) obowiązywały wytyczne Ministra Finansów co do obszarów i kierunków kontroli skarbowej pn. „Zadania Urzędów kontroli skarbowej na rok [...]”⁵¹. Z ww. dokumentów wynika, że urzędy kontroli skarbowej powinny m.in. ukierunkować swoje działania na wykrywanie oszustw polegających na unikaniu tego podatku w imporcie przy stosowaniu procedury celnej 42xx (zadania na rok 2012 i 2013) oraz wykorzystaniu „znikającego podatnika” w obrocie uprawnieniami do emisji CO₂ i stałą budowlaną (zadania na rok 2013 r.).

UKS realizując ww. wytyczne Ministra Finansów zaplanował w badanym okresie przeprowadzenie 55 kontroli (u 54 podatników)⁵² w zakresie podatku VAT a dotyczących: (1) oszustw związanych z obrotem złomem (44 kontrole u 43 podatników)⁵³ i (2) stałą budowlaną (11 kontroli u 11 podatników)⁵⁴. Nie zaplanowano kontroli stosowania procedury celnej 42xx i obrotu uprawnieniami do emisji CO₂. Z zaplanowanych ww. kontroli zrealizowano (zakończono) 55 kontroli u 53 podatników⁵⁵ tj. 53 kontrole (u 51 podatników) dotyczące obrotu złomem⁵⁶ i 2 kontrole (u 2 podatników) dotyczące obrotu stałą budowlaną⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str.31 - Notatka służbowa z przeglądu dokumentów Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów pn. „Zadania Urzędów kontroli skarbowej na rok 2012” i „Zadania Urzędów kontroli skarbowej na rok 2013”, 32 - Liczba planowanych i zrealizowanych w latach 2012-2013 (I półrocze) kontroli w zakresie podatku VAT a dotyczących obrotu uprawnieniami do emisji CO₂, stałą budowlaną, złomem oraz stosowania procedury celnej 42xx) [...]”⁵⁸– Wicedyrektor UKS wyjaśnił, że „W toku prowadzonych analiz nastawionych na identyfikację negatywnych zjawisk w obszarze działania kontroli skarbowej w tym głównie oszustw dokonywanych w podatku VAT nie ujawniono okoliczności wskazujących na występowanie nieprawidłowości związanych z obrotem uprawnieniami do emisji CO₂ przez firmy będące we właściwości miejscowej tut. urzędu. Jednocześnie w omawianym okresie nie wpłynęła do tut. urzędu informacja z Biura Wymiany Informacji Podatkowych z Konina, jak również w procedurze przekazywania informacji w ramach sieci Eurocanet o potencjalnych podejrzeniach popełnienia oszustw w tym zakresie przez firmy z terenu województwa dolnośląskiego.”

⁴⁹ Zły stan zdrowia podatnika (amputacja stopy i udar mózgu) – pobyt w szpitalu.

⁵⁰ 88 ujętych w planie I półrocza 2012 r., 41 ujętych w planie II półrocza 2012 r. i 60 ujętych w planie I półrocza 2013 r.

⁵¹ Osobne dokumenty na rok 2012 i 2013.

⁵² I półrocze 2012 r. – 25 kontroli u 25 podatników, II półrocze 2012 r. – 13 kontroli u 13 podatników, I półrocze 2013 r. – 17 kontroli u 16 podatników.

⁵³ I półrocze 2012 r. – 21 kontroli u 21 podatników, II półrocze 2012 r. – 10 kontroli u 10 podatników, I półrocze 2013 r. – 13 kontroli u 12 podatników.

⁵⁴ I półrocze 2012 r. – 4 kontrole u 4 podatników, II półrocze 2012 r. – 3 kontrole u 3 podatników, I półrocze 2013 r. – 4 kontrole u 4 podatników.

⁵⁵ I półrocze 2012 r. – 13 kontroli u 13 podatników, II półrocze 2012 r. – 25 kontroli u 23 podatników, I półrocze 2013 r. – 17 kontroli u 17 podatników.

⁵⁶ Kontrole zaplanowane w na lata 2012-2013 (I półrocze) realizowane w badanym okresie, przy czym w poszczególnych okresach realizowano kontrole zaplanowane tak na dany okres jaki na okres poprzedni: I półrocze 2012 r. – 13 kontroli u 13 podatników, II półrocze 2012 r. – 23 kontroli u 21 podatników, I półrocze 2013 r. – 17 kontroli u 17 podatników.

⁵⁷ II półrocze 2012 r. – 2 kontrole u 2 podatników.

⁵⁸ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

(dowód: akta kontroli str.100 - Wyjaśnienia Wicedyrektora UKS - [...] ⁵⁹ w sprawie nieujęcia w planach kontroli postępowań dotyczących oszustw w zakresie podatku VAT a dotyczących obrotu uprawnieniami do emisji CO2)

Jarosław Kubiak – Dyrektor UKS oraz [...] ⁶⁰– Wicedyrektor UKS wyjaśnili, że niezaplanowanie w badanym okresie kontroli dotyczących stosowania procedury celnej 42xx było spowodowane utrudnieniami prawnymi i faktycznymi w pozyskiwaniu danych stanowiących podstawę do prowadzenia skutecznych analiz w tym zakresie. Z wyjaśnień Wicedyrektora UKS wynika bowiem, że od marca 2011 r. (od początku istnienia sieci Eurofisc) zaprzestano przekazywania informacji o dostawach z użyciem procedury celnej 42xx a krajowa administracja celna nie posiada dostępu do danych o odprawach celnych wg procedury celnej 42xx krajowych podatników dokonanych w innych krajach UE ⁶¹. Na potwierdzenie powyższego powołano się na projekt sprawozdania specjalnego Komisji Kontroli Budżetowej Trybunału Obrachunkowego (nr 13/2011 ⁶²), w którym Trybunał ustalił, że ramy prawne nie gwarantują jednolitego i należytego podejścia służb celnych państw członkowskich w zakresie zwolnienia z podatku VAT ani nie gwarantują, że informacje dotyczące takich transakcji będą zawsze udostępniane organom podatkowym państwa członkowskiego przeznaczenia. Wicedyrektor podała również, że z nazwy podmiotu dokonującego dostawy w imieniu podatnika krajowego często nie wynika, że jest to przedstawiciel podatkowy (najczęstsza forma tego rodzaju transakcji), stąd niemożliwa jest prosta analiza porównawcza wartości dostaw.

(dowód: akta kontroli str.1039-1041 - wyjaśnienia Jarosława Kubiaka – Dyrektora UKS z dnia 3.12.2013 r. nr UKS 0291/W3A1/074/35/13/21/901, 1024-1038 - wyjaśnienia – [...] ⁶³ - Wicedyrektora UKS z dnia 26.11.2013 r. nr UKS 0291/W3A1/074/35/13/9/901)

W wyniku ww. 55 zrealizowanych kontroli dotyczących obrotu złomem i stałą budowlaną:

(1) odnotowano efekty finansowe na łączną kwotę 140.573,5 tys. zł (55 kontroli u 53 podatników), w tym: (a) w kontrolach dot. obrotu złomem na kwotę 129.055,1 tys. zł (53 kontroli u 51 podatników) ⁶⁴ i dot. obrotu stałą budowlaną na kwotę 11.518,3 tys. zł (2 kontrole u 2 podatników) ⁶⁵

(2) skierowano wnioski do Prokuratury dotyczące łącznej kwoty 142.125,4 tys. zł (39 kontroli u 37 podatników - kontrole dot. obrotu złomem) ⁶⁶.

Ponadto, w trakcie tych kontroli UKS wnioskował o zabezpieczenie zobowiązań wobec Skarbu Państwa (5 kontroli u 5 podatkowych) na łączną kwotę 8.795.1 tys. zł ⁶⁷ z czego ostatecznie zabezpieczeń dokonano na kwotę 2.858,9 tys. zł ⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str.33 - Efekty planowanych i zrealizowanych w latach 2012-2013 (I półrocze kontroli w zakresie podatku VAT a dotyczących obrotu uprawnieniami do emisji CO2, stałą budowlaną, złomem

⁵⁹ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁶⁰ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁶¹ „[...] W systemie ALINA gromadzone są dane z odpraw dokonanych przez polskie organy celne, a zatem dotyczą przyszłych dostaw polskich podatników do innych krajów UE, które opodatkowane są według 0% stawki podatku od towarów i usług[...]”.

⁶² Pt. „Czy mechanizmy kontrolne stosowane w procedurze celnej 42 zapobiegają uchylaniu się od podatku VAT i umożliwiają wykrycie takich przypadków?” (C7-0019/2012-2012/2010(DEC)).

⁶³ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁶⁴ I półrocze 2012 r. – 13 kontroli u 13 podatników (5.683,3 tys. zł), II półrocze 2012 r. – 23 kontrole u 21 podatników (64.029,2 tys. zł), I półrocze 2013 r. – 17 kontroli u 17 podatników (59.342,6 tys. zł).

⁶⁵ II półrocze 2012 r. – 2 kontrole u 2 podatników (11.518.323 zł).

⁶⁶ I półrocze 2012 r. – 9 kontroli u 9 podatników (34.942,0 tys. zł), II półrocze 2012 r. – 18 kontroli u 16 podatników (51.306,9 tys. zł), I półrocze 2013 r. – 12 kontroli u 12 podatników (55.876,5 tys. zł).

⁶⁷ I półrocze 2012 r. – 1 kontrola u 1 podatnika (4.169,0 tys. zł), II półrocze 2012 r. – 2 kontrole u 2 podatników (1.389,4 tys. zł), I półrocze 2013 r. – 2 kontrole u 2 podatników (3.236,7 tys. zł).

⁶⁸ II półrocze 2012 r. – 2 kontrole u 2 podatników (948,5 tys. zł), I półrocze 2013 r. – 2 kontrole u 2 podatników (1.910,4 tys. zł).

oraz stosowania procedury celnej 42xx)

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) z Wydziału WS skierowano 146 wniosków o przeprowadzenie kontroli, w tym 118 dotyczących kontroli w zakresie podatku VAT⁶⁹. Niezrealizowano 22 wniosków dotyczących podatku VAT, z powodu: braku kontaktu z podatnikiem (4 wnioski), braków kadrowych UKS (9 wniosków), prowadzonych kontroli przez inne US (3 wnioski) oraz prowadzenia postępowań przez prokuraturę (6 wniosków). W przypadku pozostałych 96 wniosków Wydziału WS dotyczących podatku VAT, UKS podjął 119 postępowań, w tym w zakresie obrotu paliwami (39 postępowań), oszustw karuzelowych (21 postępowań) oraz unikania opodatkowania (59 postępowań). 26 z nich zostało zakończonych (dot. 20 wniosków Wydziału WS)⁷⁰, 86 nie zakończono do chwili zakończenia kontroli NIK (dot. 69 wniosków ww. Wydziału)⁷¹ a 7 podjęły inne UKS (dot. 7 wniosków Wydziału WS)⁷². Na 26 zakończonych, w badanym okresie postępowań, w 21 (dotyczących 16 wniosków Wydziału WS) wydano decyzje na łączną kwotę 110.907,9 tys. zł⁷³. W pozostałych 5 postępowaniach (dotyczących 4 wniosków Wydziału WS) kontrole zakończono bez wniosków w stosunku do podmiotów kontrolowanych.

(dowód: akta kontroli str.40-51 - Wykaz wniosków o przeprowadzenie kontroli skierowanych z Wydziału WS)

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) UKS nie występował o wszczęcie kontroli wielostronnych z udziałem innych państw członkowskich. Pracownicy UKS, w trakcie kontroli NIK, uczestniczyli jednak w 12 tego rodzaju kontrolach zainicjowanych przez Administrację Litewską (2 postępowania) oraz Administrację Hiszpańską (10 postępowań). Ponadto, UKS uczestniczył w kontroli wielostronnej zainicjowanej przez Administrację Austriacką⁷⁴. Rola UKS w powyższej kontroli polegała na przekazaniu, za pośrednictwem krajowego Koordynatora do obcych administracji podatkowych, niezbędnych materiałów uzyskanych z DUS celem wyjaśnienia udziału Spółki w łańcuchu transakcji⁷⁵. Na potrzeby ww. kontroli sporządzono również prezentacje wykorzystywane w spotkaniach roboczych przedstawicieli administracji biorących udział w kontroli międzynarodowej.

(dowód: akta kontroli str.37 - Oświadczenie dotyczące występowania przez UKS o wszczęcie kontroli wielostronnych z udziałem innych państw członkowskich, 39 - Wykaz przeprowadzonych w latach 2012-2013 (I półrocze) kontroli, w których pracownicy urzędu brali udział w kontrolach wielostronnych z udziałem innych państw lub z inicjatywy polskiej administracji)

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) do UKS wpłynęło 28 wniosków o kontrolę zwrotu VAT⁷⁶ od urzędów skarbowych. W przypadku 15 ww. wniosków UKS odmówił podjęcia kontroli z powodu: ograniczonych możliwości wykonawczych wynikających z realizacji zadań planowych, zleconych przez MF oraz organy ścigania (13 wniosków), bezwynikowej kontroli UKS dotyczącej okresów bezpośrednio poprzedzających okres, którego miałyby dotyczyć wnioskowana kontrola (1 wniosek), przekazania materiałów do US (1 wniosek). W przypadku pozostałych 13 wniosków, UKS podjął (rozpoczął i/lub zakończył) kontrole przeprowadzając 18 postępowań kontrolnych⁷⁷. W ich wyniku wydano decyzje na łączną kwotę 96,5 tys. zł.

⁶⁹ I półrocze 2012 r. – 45 wniosków (w tym 32 dotyczyło VAT), II półrocze 2012 r. – 45 wniosków (w tym 38 dotyczyło VAT), I półrocze 2013 r. – 56 wniosków (w tym 48 dotyczyło VAT).

⁷⁰ Postępowania dotyczące: obrotu paliwami (6), oszustw karuzelowych (6) i unikania opodatkowania (14).

⁷¹ Postępowania dotyczące: obrotu paliwami (29), oszustw karuzelowych (13) i unikania opodatkowania (44).

⁷² Postępowania dotyczące: obrotu paliwami (4), oszustw karuzelowych (2) i unikania opodatkowania (1).

⁷³ Obrót paliwami – 83.615,9 tys. zł, oszustwa karuzelowe – 17.425,6 tys. zł, unikanie opodatkowania – 9.866,4 tys. zł.

⁷⁴ Decyzja Ministra Finansów o udziale UKS w kontroli wielostronnej - pismo z 8.11.2012 r. l.dz. KS6/0682/43/2/ZJQ/2012/7683/TS-1042/12.

⁷⁵ Pismo z dnia 2.02.2013 r., nr UKS 0291/W2P2/0701/16/12/7/901 powyższe, wyjaśnienia okazały się wystarczające.

⁷⁶ 16 w 2012 r. i 12 w I półroczu 2013 r.

⁷⁷ 9 w 2012 r. (6 zakończonych) i 9 w 2013 r. (4 zakończone).

(dowód: akta kontroli str.38 - Wykaz wniosków o przeprowadzenie kontroli zasadności zwrotu VAT, które wpłynęły w latach 2012-2013 (I półrocze) do UKS Wrocław z urzędów skarbowych lub za pośrednictwem izby skarbowej, 103-105 - Wykaz wniosków o przeprowadzenie kontroli zasadności zwrotu VAT, które wpłynęły w latach 2012-2013 (I półrocze) do UKS Wrocław z urzędów skarbowych lub za pośrednictwem izby skarbowej)

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) w UKS obowiązywały 4 pisemne porozumienia z organami ścigania i innymi służbami (Izbą Skarbową, Izbą Celną, Komendą Wojewódzką Policji oraz ABW)⁷⁸ dotyczące przeciwdziałania oszustwom w VAT. Ponadto, UKS w badanym okresie współpracował z Prokuraturą, administracją rządową i samorządową oraz PFRON i Strażą Graniczną bez formalnych porozumień. W wyniku powyższych porozumień przeprowadzono 233 kontrole, w wyniku których wydano decyzje na łączną kwotę 528.247,4 tys. zł⁷⁹.

(dowód: akta kontroli str.58 - Wykaz porozumień o współpracy z innymi organami (ścigania i innymi służbami) obowiązujących w latach 2012-2013 (I półrocze), 59 - Oświadczenie o braku wiedzy na temat ilości osób aresztowanych lub umieszczonych w zakładach karnych oraz mieniu, wobec którego wydano postanowienie o przepadku, 79-86 - Porozumienie między UKS a IS, 87-91 - Porozumienie między UKS a ABW, 92-96 - Porozumienie między UKS a KW Policji)

Współpraca z IC odbywała się w latach 2012 – 2013 (I półrocze) na podstawie porozumienia w sprawie współdziałania i wzajemnej pomocy podpisanego w dniu 27.06.2005 r. Zgodnie z ww. porozumieniem jednostki współdziałające zobowiązały się od przekazywania informacji w celu zapewnienia m.in. (1) realizacji interesów i praw majątkowych SP oraz wykonywania obowiązków podatkowych i celnych, (2) zwalczania przestępstw i wykroczeń w tym zakresie, (3) informacji o osobach i podmiotach uczestniczących w wymianie towarowej w celu ustalenia wymiaru i poboru należności publicznoprawnych. Ponadto, w ww. porozumieniu zobowiązano się do działań i pomocy technicznej przy wykonywaniu ustawowych obowiązków stron.

(dowód: akta kontroli str.60-77 - Porozumienie w sprawie współdziałania i wzajemnej pomocy między UKS a IC)

W wyniku współpracy z IC, UKS dysponował stałym dostępem on-line do bazy ALINA, tj. systemu analizy zgłoszeń celnych. W ramach ww. współpracy UKS dwukrotnie otrzymał również z IC pliki z danymi wykorzystanymi w analizach: (1) działań kontrolnych w zakresie eliminowania procedury wprowadzania na teren Polski paliw z nabyć wewnątrzspółnotowych, bez uiszczania podatku VAT, przy wykorzystaniu statusu „zarejestrowanego odbiorcy” oraz (2) działalności podmiotów zarejestrowanych przez obcokrajowców narodowości hinduskiej, pakistańskiej i afgańskiej w związku z funkcjonowaniem na terenie państw UE zorganizowanych grup przestępczych stosujących mechanizm wyłudzenia podatku VAT w obrocie towarami IT pochodzącymi z Azji przewożonymi tranzytem przez Polskę z zastosowaniem procedury zawieszającej należności celno-podatkowe.

(dowód: akta kontroli str.78 - Notatka służbowa dot. współpracy UKS z IC)

Ponadto, w okresach sprawozdawczych UKS występował do IC i urzędów skarbowych o informacje o windykacji należności z wydanych decyzji w zakresie VAT, akcyzy i opłaty paliwowej w odniesieniu do decyzji wydanych przez UKS. Po potwierdzeniu informacji powyższe wykazy były odsyłane i stanowiły podstawę do uznania windykacji z tego tytułu. Z ww. wykazów dotyczących lat 2012 – 2013 (I półrocze) wynika, że w odniesieniu do postępowań prowadzonych przez UKS na łączną kwotę przypisu

⁷⁸ Z dnia 2.07.2012 r. (IS), 27.06.2005 r. (IC), 2.06.2008 r. (Komenda Wojewódzka Policji), 17.08.2006 r. (ABW).

⁷⁹ 42.701,2 tys. zł (120 kontroli we współpracy z IS), 114,6 tys. zł (3 kontrole we współpracy z IC), 342.537,5 tys. zł (49 kontroli we współpracy z Komendą Wojewódzką Policji), 9.195,8 tys. zł (8 kontroli we współpracy z ABW), 132.857,1 tys. zł (43 kontrole we współpracy z Prokuraturą), 290,4 tys. zł (5 kontroli we współpracy z administracją rządową), 0,00 tys. zł (3 kontrole we współpracy z administracją samorządową) oraz 0,00 tys. zł (1 kontrola we współpracy z PFRON) i 550,8 tys. zł (1 kontrola we współpracy ze Strażą Graniczną).

704.942,5 tys. zł, wpływy wyniosły 4.418,1 tys. zł⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str.109 - ilość wystąpień UKS Wrocław o informacje o wydanych decyzjach przez Izbę Celną i urzędy skarbowe w zakresie podatków VAT, akcyzy i opłaty paliwowej w odniesieniu do postępowań prowadzonych przez UKS)

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) przeprowadzono 666 kontroli planowych⁸¹, w tym 413 dotyczyło podatku VAT. Liczba przeprowadzonych w badanym okresie kontroli dotyczących podatku VAT utrzymywała się niemal na stałym poziomie, gdyż w 2012 r. zmalała o 18 kontroli w stosunku do roku 2011 r. a w I półroczu 2013 r. wzrosła o 6 kontroli w stosunku do I półrocza 2012 r. Adekwatne tendencje odnotowano również w relacji liczby kontroli VAT, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli w tym zakresie. Powyższy wskaźnik zmalał bowiem z 62,8% w 2011 r. do 60,8% w 2012 r. i wzrósł z 60,5% w I półroczu 2012 r. do 68,9% w I półroczu 2013 r. Wskaźnik skuteczności kontroli dotyczących podatku VAT był zatem odzwierciedleniem tej relacji w ogólnej liczbie kontroli, gdyż powyższy miernik (dla ogólnej liczby kontroli) zmalał z 66,6% w 2011 r. do 61,1% w 2012 r. i wzrósł z 56,5% w I półroczu 2012 r. do 68,4% w I półroczu 2013 r.

Zakończone w 2012 r. oraz I półroczu 2013 r. kontrole doraźne (266 w 2012 r. i 121 w I półroczu 2013 r.)⁸² stanowiły w łącznej liczbie przeprowadzonych w ww. okresach kontroli⁸³ odpowiednio: 58,2% (2012 r.) i 57,9% (I półrocze 2013 r.). Ich udział, w stosunku odpowiednio do 2011 r. i I półrocza 2012 r. zmalał o 5,1% (2012 r.) i wzrósł o 1,3% (I półrocze 2013 r.). Podobny stosunek odnotowano w przypadku kontroli doraźnych dotyczących VAT (136 w 2012 r. i 69 w I półroczu 2013 r.), gdyż stanowiły one 48,9% (2012 r.) i 51,1% (I półrocze 2013 r.) w łącznej ogólnej liczbie przeprowadzonych kontroli a ich udział, w stosunku do 2011 r. i I półrocza 2012 r. zmalał o 6,8% (2012 r.) i wzrósł o 6,1% (I półrocze 2013 r.).

W wyniku przeprowadzenia w badanym okresie kontroli ujawniono 30.347 fikcyjnych faktur o łącznej wartości 3.321,8 tys. zł (309 kontroli) a liczba i wartość wykrytych faktur wzrosła z 6.131 sztuk (277.123,1 tys. zł) w 2011 r. do 13.017 sztuk (1.464.910,1 tys. zł) w 2012 r.⁸⁴ i z 2.817 sztuk (543.942,2 tys. zł) w I półroczu 2012 r. do 8.382 sztuki (1.035.851,9 tys. zł)⁸⁵ w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.52 - Zestawienie - przeprowadzone kontrole skarbowe, 97 - Liczba fikcyjnych faktur)

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) UKS skierował 513 wniosków o udzielenie informacji oraz o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w trybie art. 7 rozporządzenia nr 904/2010, przy czym wszystkie na formularzu wykorzystywanym do ogólnej wymiany informacji o VAT (SCAC2004)⁸⁶. Liczba złożonych ww. wniosków wzrosła z 182 w 2011 r. do 256 w 2012 r. i z 146 w I półroczu 2012 r. do 257 w I półroczu 2013 r. Efektem współpracy z administracjami podatkowymi państw członkowskich Unii Europejskiej były wydane w latach 2012 – 2013 (I półrocze) decyzje określające zobowiązanie w poszczególnych podatkach (14.340,6 tys. zł⁸⁷), przy czym wartość tych efektów zmalała z 15.266,8 tys. zł w 2011 r. do 13.749,0 tys. zł w 2012 r. i z 8.566,7 tys. zł w I półroczu 2012 r. do 591,6 tys. zł w I półroczu 2013 r. Zaznaczyć

⁸⁰ 2012 r.: 29.267,7 tys. zł i 332.382,0 tys. zł (przypis windykowany przez odpowiednio IC i urzędy skarbowe), 1.750,6 tys. zł i 1.988,2 tys. zł (wpływ potwierdzony przez odpowiednio IC i urzędy skarbowe); I półrocze 2013 r.: 11.185,7 tys. zł i 332.107,0 tys. zł (przypis windykowany przez odpowiednio IC i urzędy skarbowe), 203,3 tys. zł i 476,0 tys. zł (wpływ potwierdzony przez odpowiednio: IC i urzędy skarbowe).

⁸¹ Planowanych w badanym okresie i w okresach poprzednich.

⁸² planowane w danym okresie i w okresach poprzednich

⁸³ planowanych w danym okresie i w okresach poprzednich

⁸⁴ tj. o 212,3% (liczba faktur) i 528,6% (wartość faktur)

⁸⁵ tj. o 297,6% (liczba faktur) i 190,4% (wartość faktur)

⁸⁶ 256 w 2012 r. i 257 w I półroczu 2013 r.

⁸⁷ 13.749,0 tys. zł w 2012 r. i 591,6 tys. zł w I półroczu 2013 r.

jednak należy, że znacznie niższe ustalenia w I półroczu 2013 r. do adekwatnego okresu 2012 r. są wynikiem niezakończenia postępowań kontrolnych, w ramach których wystapiono do państw członkowskich UE o udzielenie informacji.

(dowód: akta kontroli str.98 - Liczba wniosków - formularzy SCAC o udzielenie informacji oraz o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w trybie art.7 rozporządzenia Rady nr 904/2010 (w 2011r. odpowiednio art. 5 rozporządzenia nr 1798/2003), 99 - Efekty współpracy z innymi państwami członkowskim w trybie art.7 rozporządzenia Rady nr 904/2010, 106 - Oświadczenie o braku możliwości rozdzielenia kwot poszczególnych podatków w tabeli dotyczącej efektów współpracy z państwami członkowskimi UE (SCAC))

Na 10 wybranych spraw, w których UKS skierował zapytanie o udzielenie informacji na podstawie rozporządzenia nr 904/2010 a dotyczących prawidłowości rozliczeń z tytułu podatku VAT, we wszystkich przypadkach dowody otrzymane w wyniku wymiany informacji posłużyły do określenia kwot zobowiązań podatkowych. Łączna kwota domiaru podatku wyniosła 23.814 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.110 - Efekty współpracy administracyjnej w trybie rozporządzenia Rady nr 904/2010 - wybrane przykłady)

[...]⁸⁸ – Kierownik Oddziału Analityczno-Planistycznego oświadczył, że „*Nie stwierdzono dotychczas znaczących problemów z uzyskaniem informacji od administracji państw członkowskich UE. Jedynym utrudnieniem w pozyskiwaniu informacji jest w sporadycznych przypadkach) wydłużony czas oczekiwania na udzielenie odpowiedzi mający wpływ na okres trwania postępowań kontrolnych.*”

(dowód: akta kontroli str.102 - Oświadczenie dotyczące problemów z uzyskaniem informacji od administracji państw członkowskich UE)

Ustalone nieprawidłowości W działalności UKS w zakresie opracowania planów kontroli, monitorowania ich realizacji oraz prowadzenia postępowań kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności Plany kontroli na lata 2012 – 2013 (I półrocze) opracowano zgodnie z przyjętymi ww. zasadami, przy czym w trakcie stosowania ww. procedury dopuszczono do następujących uchybień:

1. w przypadku większości Wydziałów/Oddziałów kontrolnych⁸⁹ nie odnotowano daty przekazania do komórki analityczno – planistycznej informacji o ilości podmiotów proponowanych do ujęcia w planie kontroli i szczegółowych kryteriów jakie powinny spełniać, co w trakcie procesu planowania, jak i po nim uniemożliwiało kontrolę terminowości wywiązywania się poszczególnych Naczelników/Kierowników z obowiązków nałożonych przepisami ww. Procedury (pkt 5 i 6 rozdziału pn. „Proces typowania podmiotów do kontroli” ww. Procedury⁹⁰);
2. w odpowiednio: 3 (plan na I półrocze 2012 r.), 4 (plan na II półrocze 2012 r.) i 6 (plan na I półrocze 2013 r.) w Wydziałach/Oddziałach kontrolnych powyższe informacje zostały sporządzone po terminie wskazanym w ww. Procedurze;
3. niezgodnie z postanowieniem ww. Procedury udokumentowano analizę statystyczną obejmującą przyjęte kryteria selekcji podmiotów. W dokumentacji tworzenia planów na lata 2012 – 2013 (I półrocze) zamieszczono bowiem wymagane ww. Procedurą

⁸⁸ Tajemnica ustawowo chroniona. Wylączone dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁸⁹ 6 Wydziałów/Oddziałów kontrolnych (plan na I półrocze 2012 r.), 11 Wydziałów/Oddziałów kontrolnych (plan na II półrocze 2012 r.) oraz 13 Wydziałów/Oddziałów kontrolnych (plan na I półrocze 2013 r.)

⁹⁰ Naczelnicy/Kierownicy komórek kontrolnych mieli obowiązek przygotować na formularzu stanowiącym załącznik nr 1 do ww. Procedury informacje o ilości podmiotów proponowanych do ujęcia w planie kontroli i szczegółowych kryteriach jakie powinny spełniać a informacje te, po uzyskaniu akceptacji Wicedyrektora UKS, powinny zostać przekazane do komórki analityczno – planistycznej w terminach odpowiednio do 20 stycznia (plan na II półrocze) i 20 lipca każdego roku (plan na I półrocze)

karty analizy dotyczące odpowiednio: żadnego (plan na I półrocze 2012 r.), jednego (plan na II półrocze 2012 r.) i pięciu (plan na I półrocze 2013 r.) kryteriów na odpowiednio: 33 (I półrocze 2012 r.), 17 (II półrocze 2013 r.) i 16 (I półrocze 2013 r.) kryteriów przyjętych w procesie planowania (pkt 12 rozdziału pn. „Procesy typowania podmiotów do kontroli” ww. Procedury);

4. w przypadku większości Wydziałów/Oddziałów kontrolnych⁹¹, nie odnotowano daty przekazania do komórki analityczno – planistycznej opinii do wykazów podmiotów proponowanych do ujęcia w planie kontroli, co w trakcie procesu planowania jak i po nim uniemożliwiało kontrolę terminowości wywiązywania się poszczególnych Naczelników/Kierowników z obowiązków nałożonych przepisami ww. Procedury (pkt 17-19 rozdziału pn. „Proces typowania podmiotów do kontroli” ww. Procedury⁹²);
5. w odpowiednio: w 1 (plan na II półrocze 2012 r.) i 1 (plan na I półrocze 2013 r.) Wydziale/Oddziale kontrolnym, przedmiotowe opinie przekazano po terminie wynikającym z Procedury;
6. w odpowiednio: w 3 (plan na II półrocze 2012 r.) i 3 (plan na I półrocze 2013 r.) Wydziałach/Oddziałach ww. opinie zostały sporządzone i/lub zaakceptowane po terminie przekazania wynikającym z Procedury;
7. w 1 przypadku (plan na II półrocze 2012 r.)⁹³ nie podano daty sporządzenia i zaakceptowania ww. opinii;
8. w przypadku odpowiednio: 15 (plan na I półrocze 2012 r.), 12 (plan na II półrocze 2012 r.) i 15 (plan na I półrocze 2013 r.) Wydziałów/Oddziałów kontrolnych, nie odnotowano daty przekazania do komórki analityczno – planistycznej informacji o liczbie podmiotów ujętych w planie kontroli, które nie zostaną zrealizowane w bieżącym półroczu, co w trakcie procesu planowania jak i po nim uniemożliwiało kontrolę terminowości wywiązywania się poszczególnych Naczelników/Kierowników z obowiązków nałożonych przepisami Procedury (pkt 20 rozdziału pn. „Procesy typowania podmiotów do kontroli” Procedury⁹⁴);
9. w przypadku odpowiednio: 2 (plan na I półrocze 2012 r.), 3 (plan na II półrocze 2012 r.) oraz 4 (plan na I półrocze 2013 r.) Wydziałów/Oddziałów kontrolnych ww. informacje zostały sporządzone po terminie wynikającym z Procedury.

(dowód: akta kontroli str.118-131 - notatka służbowa z przeglądu dokumentacji dotyczącej tworzenia planów kontroli na I półrocze 2012, II półrocze 2012 r. oraz I półrocze 2013 r.)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie opracowania planów kontroli, monitorowania ich realizacji oraz prowadzenia postępowań kontrolnych.

3. Jakość wydawanych rozstrzygnięć i efekty finansowe

Opis stanu faktycznego W 2011 r. Dyrektor UKS wydał 208 decyzji w sprawie wymiaru podatku od towarów i usług na łączną kwotę 109.766,9 tys. zł. W 2012 r. ilość wydanych w tych sprawach decyzji uległa zmniejszeniu o 4,8%, tj. do 198 szt. (w tym 81 w I półroczu 2012 r. Łączna wartość ustaleń decyzji z 2012 r. zwiększyła się do 332.382,8 tys. zł (302,8% wartości z 2011 r.), przy czym w I półroczu 2012 r. wyniosła 117.065,8 tys. zł. W okresie obejmującym I półrocze 2013 r. Dyrektor UKS wydał 121 decyzji w tym przedmiocie na

⁹¹ 14 Wydziałów/Oddziałów kontrolnych (plan na I półrocze 2012 r.), 13 Wydziałów/Oddziałów kontrolnych (plan na II półrocze 2012 r.) i 15 Wydziałów/Oddziałów kontrolnych (plan na I półrocze 2013 r.)

⁹² przekazania, w terminie odpowiednio do 12 czerwca i 12 grudnia każdego roku, zaakceptowanej przez Wicedyrektora opinii do wykazów podmiotów proponowanych do ujęcia w planie kontroli,

⁹³ W1P4

⁹⁴ Naczelnicy/Kierownicy komórek kontrolnych mieli obowiązek przekazania do komórki analityczno-planistycznej, wraz z zaopiniowanymi wykazami propozycji do planu kontroli (do 12 czerwca (plan na II półrocze) lub 12 grudnia (plan na I półrocze)), informacji o liczbie podmiotów ujętych w planie kontroli, które nie zostaną zrealizowane w bieżącym półroczu.

łącną kwotę 332.107,2 tys. zł.

[...]⁹⁵ - Wicedyrektor UKS wyjaśniła, że ilość wydawanych decyzji, w tym wzrost o 49,4% ilości wydanych decyzji, w I półroczu 2013 w odniesieniu do analogicznego okresu 2012 r. wynika w szczególności z charakteru prowadzonych postępowań, które mogły obejmować nawet kilka lat podatkowych (dla każdego roku podatkowego istnieje praktyka wydawania odrębnej decyzji). Z kolei wzrost we wspomnianym okresie w ujęciu wartościowym do 283,7%, w opinii [...]⁹⁶ – Wicedyrektora UKS wynika ze zwiększonej ilości oszustw dokonywanych w obszarze podatku od towarów i usług przy jednoczesnym zintensyfikowaniu szeroko rozumianych działań kontrolnych i ich skuteczności.

Wskaźnik zaskarżonych decyzji, tj. relacja liczby decyzji, od których podatnicy wnieśli odwołanie do organu II instancji do liczby wydanych decyzji, wynosił odpowiednio: w 2011 r. – 55,3%, w 2012 r. – 46,5 % (w tym w I półroczu 2012 r. – 42,0%) oraz w I półroczu 2013 r. 48,8%. Niemniej wskaźniki te na niższym poziomie prezentują się dla wartości tych decyzji i wynoszą odpowiednio: w 2011 r. – 50,17%, w 2012 r. – 11,7% (w tym w I półroczu 2012 r. 6,9%) oraz w I półroczu 2013 r. – 32,0%.

Wskaźnik decyzji utrzymanych w mocy przez organ II instancji w 2011 r. wynosił 47,0%, w 2012 r. - 66,7% (w tym w I półroczu 67,8%), a w I półroczu 2013 r. - 54,4%. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że odsetek wartości decyzji utrzymanych w mocy w każdym z okresów przewyższał odsetek ilości tych decyzji i wynosił odpowiednio: 50,6%; 82,7%, (95,2%) oraz 68,0%. Przytoczone powyżej wskaźniki, pomimo ich obniżenia w 2013 r. względem 2012 r., pozostawały w kontrolowanym okresie na poziomie wyższym niż w 2011 r. [...]⁹⁷ Wicedyrektor UKS wyjaśniła, iż trudno w jednoznaczny sposób uzasadnić dysproporcje w relacji ilości zaskarżanych decyzji do ich wartości m.in. ze względu na sięgające kilku milionów zł różnice w kwotach, na które opiewają poszczególne decyzje.

Wskaźnik zaskarżonych rozstrzygnięć, uchylonych następnie przez organ II instancji na podstawie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej⁹⁸, zmalał z 40,0% w 2011 r. do 22,2% w 2012 r. W I półroczu 2013 r. odnotowano wzrost tego rodzaju decyzji do poziomu 26,1%, w porównaniu do I półroczu 2012 r., w którym wynosił on 25%.

(dowody: akta kontroli: str. 504-505 – Zestawienie (Tabela nr 7); str. 502-503 Zestawienia – (Tabela nr 8 i 9); str. 510-513 - Pisemne wyjaśnienia Wicedyrektora UKS – [...]⁹⁹; str. 518-520 - Pisemne wyjaśnienia Wicedyrektora UKS – [...]¹⁰⁰).

W wyniku badania 10 postępowań kontrolnych nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w prowadzonym postępowaniu pomimo tego, iż w żadnym z badanych przypadków postępowania te nie zostały zakończone w terminach wskazanych

⁹⁵ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁹⁶ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁹⁷ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁹⁸ Zgodnie z przywołanym przepisem: Organ odwoławczy może uchylić w całości decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę organ odwoławczy wskazuje okoliczności faktyczne, które należy zbadać przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

⁹⁹ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁰⁰ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

w art.139 § 1 Ordynacji podatkowej¹⁰¹.

Charakter prowadzonych postępowań uzasadniał wydłużenie terminów określonych w przywołanym przepisie, w szczególności ze względu na konieczność gromadzenia materiału dowodowego, w tym w drodze sprawdzenia prawidłowości i rzetelności dokumentów znajdujących się w posiadaniu podmiotów kontrolowanych, wystąpień do organów administracji podatkowej i innych organów administracji publicznej z wnioskami o przekazanie materiałów i informacji, analizy dokumentów, przesłuchań świadków oraz pobierania wyjaśnień od podmiotów kontrolowanych.

Stosownie do art. 140 Ordynacji podatkowej każdorazowo przed upływem terminu załatwienia sprawy, Dyrektor UKS wydawał postanowienia, w których podawał przyczyny niedotrzymania terminu i wskazywał nowy termin załatwienia sprawy. Wspomniane postanowienia doręczane były stronom prowadzonych postępowań.

(dowody: akta kontroli: str. 507-508 – Zestawienie – badane sprawy; str. 595-624 – Zestawienia z badania postępowań; str. 522-525 – Pisemne wyjaśnienia Naczelnik Wydziału Kontroli Podatkowej W1P1; str. 538-594 - Notatka z badania uzasadnień decyzji organu odwoławczego wraz z wyjaśnieniami Naczelników Wydziałów Kontroli Podatkowej)

W wyniku przeprowadzonej analizy uzasadnień 30 decyzji organu drugiej instancji, uchylających orzeczenia wydane przez Dyrektora UKS w sprawach dotyczących rozliczenia podatku od towarów i usług (w tym podmiotów uczestniczących w oszustwach karuzelowych, wprowadzających do obrotu fikcyjne faktury) stwierdzono, że w 24 przypadkach (80% badanej próby) organ odwoławczy uchylił w całości decyzję organu pierwszej instancji i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia, na podstawie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej, ze względu na konieczność przeprowadzenia, w opinii organu odwoławczego, postępowania dowodowego w znacznej części. W swych decyzjach organ II instancji głównie powoływał się na art. 122 oraz art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, które regulują sposób prowadzenia postępowania dowodowego). W uzasadnieniach tych decyzji organ odwoławczy wskazywał na okoliczności, które należy zbadać w ponownie prowadzonym postępowaniu poprzez m.in. przesłuchanie świadków, analizę dokumentów kontrahentów kontrolowanych podmiotów, weryfikację świadomości strony co udziału w transakcjach sprzecznych z prawem, ponowną analizę zebranego materiału dowodowego. W pozostałych 6 przypadkach organ odwoławczy uchylał decyzję Dyrektora UKS w całości lub części orzekając co do istoty sprawy i/lub uchylał decyzję i umarzał postępowanie w sprawie ze względu na odmienną interpretację przepisów prawa materialnego (w 4 przypadkach), bądź uzupełnienie materiału dowodowego przez organ odwoławczy na podstawie art. 229 Ordynacji podatkowej oraz stwierdzenie błędów rachunkowych w wydanych decyzji (po jednym przypadku).

(dowody: akta kontroli: str. 507-508 – Zestawienie – badane sprawy; str. 595-624 – Zestawienia z badania postępowań; str. 538-594 - Notatka z badania uzasadnień decyzji organu odwoławczego wraz z wyjaśnieniami Naczelników Wydziałów Kontroli Podatkowej)

Odnosząc się do skali i przyczyn uchylania przez organ odwoławczy decyzji na podstawie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej [...] ¹⁰² – Wicedyrektor UKS wyjaśniła m.in., że uchylenie decyzji na tej podstawie związane jest z częścią ustaleń, a „*Kwestiami spornymi są często różnice w ocenie stopnia udowodnienia określonych faktów oraz możliwości skutecznego przeprowadzania środków dowodowych, w tym*

¹⁰¹ Zgodnie z przywołanym przepisem: Załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba, że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej.

¹⁰² Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

w szczególności przesłuchania w charakterze świadków członków zarządu lub wspólników będących często osobami zagranicznymi lub poszukiwanymi bez miejsca stałego pobytu”. Ponadto wskazała na trudności w skutecznym przeprowadzaniu postępowania dowodowego wobec tzw. „znikających podatników” oraz dowiedzenia przez UKS świadomości udziału kontrolowanego podmiotu w oszustwach karuzelowych.

(dowody: akta kontroli: str. 507-508 – Zestawienie – badane sprawy; str. 538-594 - Notatka z badania uzasadnień decyzji organu odwoławczego wraz z wyjaśnieniami Naczelników Wydziałów Kontroli Podatkowej; str. 518-520 - Pisemne wyjaśnienia Wicedyrektora UKS – [...]¹⁰³)

Efekte finansowe (łączna kwota wpłat do budżetu przez podatników w wyniku wydanych decyzji i korekt) kontroli, przeprowadzanych przez UKS w zakresie podatku od towarów i usług, wynosiły: w 2011 r. - 38.504,9 tys. zł, w 2012 r. - 5.057,0 tys. zł (w tym w I półroczu 2012 r. - 2.248,6 tys. zł) oraz w I półroczu 2013 r. - 1.491,1 tys. zł. Wpłaty te stanowiły odpowiednio 33,3%, 1,5% (1,9%) oraz 0,4% kwot łącznych ustaleń (z tytułu decyzji i korekt w tych okresach).

W przypadku 4 spraw o największych niewyegzekwowanych kwotach przypisu w łącznej wysokości 173.313,5 tys. zł z tytułu podatku od towarów i usług, urzędy skarbowe wyegzekwowały w sumie kwotę 59,5 tys. zł. Podmioty zobowiązane do ww. wpłaty nie poniosły konsekwencji karnoskarbowych z uwagi na toczące się postępowania karne.

[...] ¹⁰⁴ – Wicedyrektor UKS wyjaśnił, iż dysproporcja pomiędzy wpływami, a kwotą ustaleń wynika m.in. z wydawania decyzji wobec podmiotów pełniących w procedurze wyłudzenia podatku od usług roli „znikającego podatnika”, które w większości nie dysponują jakimkolwiek majątkiem. W konsekwencji znikoma jest szansa na uregulowanie przez te podmioty zobowiązań wobec Skarbu Państwa. Niemniej zakończenie tych postępowań warunkuje podjęcie działań kontrolnych wobec innych podmiotów biorących udział w przestępczym procederze tzw. karuzeli podatkowej. Egzekucja należności wynikających z ustaleń kontrolnych UKS leżała w kompetencji urzędów skarbowych właściwych dla podmiotów objętych kontrolą.

(dowody: akta kontroli: str. 502-503 Zestawienia (Tabela nr 8 i 9); str. 510-513 - Pisemne wyjaśnienia Wicedyrektora UKS – [...]¹⁰⁵)

Do komórki karnej skarbowej złożono w 2011 r. zawiadomienia w związku z 295 kontrolami. W 2012 r. nastąpił spadek tego rodzaju zawiadomień - związane one były z 259 kontrolami, w tym 86 w I półroczu 2012 r., natomiast w I półroczu 2013 r. odnotowano 100 takich przypadków. W wyniku złożonych zawiadomień w 2011 r. wszczęto 176 postępowań karnych skarbowych, w 2012 r. – 163 (w tym w I półroczu 2012 r. – 59), a w I półroczu 2013 r. – 65. W związku z aktami oskarżenia skierowanymi do sądu zostało wydanych odpowiednio 47, 52 (36) oraz 20 orzeczeń skazujących.

Liczba skierowanych do sądu wniosków o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności zmalała z 46 w 2011 r. do 32 w 2012 r. (w tym w I półroczu 19), a w I półroczu 2013 r. liczba tego rodzaju wniosków wyniosła 17. Sąd zatwierdził odpowiednio 42, 36 (23) oraz 16 wniosków o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności.

W okresie objętym kontrolą UKS nie wystawił mandatów karnych w wyniku kontroli związanych z podatkiem od towarów i usług, z uwagi na to, iż czyny ujawnione w ich toku kwalifikowane były jako przestępstwa, a nie wykroczenia skarbowe.

¹⁰³ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

¹⁰⁴ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

¹⁰⁵ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

(dowody: akta kontroli: str. 502-503 Zestawienia (Tabela nr 8 i 9); 514-515 - Pisemne wyjaśnienia Wicedyrektora UKS – [...]106)

W badanym okresie UKS nie przedkładał do Ministerstwa Finansów propozycji rozwiązań, wniosków obejmujących zmianę przepisów prawnych w obszarze podatku od towarów i usług, które do tej pory nie zostałyby wprowadzone. Niemniej zagadnienia związane z większą efektywności prowadzonych postępowań kontrolnych były elementami roboczych dyskusji na szczelbu Dyrektorów UKS.

(dowody: akta kontroli: str. 510-513 - Pisemne wyjaśnienia Wicedyrektora UKS – [...]107; 514-515 - Pisemne wyjaśnienia Wicedyrektora UKS – [...]108; str. 625 – Pisemne wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Analityczno-Planistycznego)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności UKS w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagę Najwyższej Izby Kontroli zwrócił niski poziom odzyskiwanych przez budżet państwa kwot wynikających z wydanych decyzji pokontrolnych i korekt deklaracji. Niemniej egzekwowanie zobowiązań z tytułu podatku od towarów i usług jest utrudnione i nie znajduje się w kompetencji UKS.

Ponadto w opinii Najwyższej Izby Kontroli zasadnym jest podjęcie działań organizacyjnych, zapewniających gromadzenie pełnego materiału dowodowego w toku prowadzonych postępowań, a to w celu zmniejszenia odsetka decyzji uchylanych przez organ odwoławczy na podstawie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej.

Ocena cząstkowa

Pomimo przedstawionych powyżej uwag Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie jakości wydawanych rozstrzygnięć w sprawie podatku VAT i związanych z tym efektów finansowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰⁹, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań organizacyjnych celem egzekwowania od poszczególnych jednostek organizacyjnych UKS wypełniania obowiązków dotyczących tworzenia planów kontroli wynikających z „Procedury w sprawie procesu typowania i planowania podmiotów do kontroli skarbowej”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora

¹⁰⁶ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁰⁷ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁰⁸ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁰⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania
uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 20 grudnia 2013 r.

Kontroler/Kontrolerzy:

Joanna Marczyk
Gł. specjalista k.p.

.....
podpis

Grzegorz Niemczyk
Specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
z up.
Ziemowit Florkowski

.....
Podpis