



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR. 410.017.03.2019

Pani

Beata Palarczyk-Anioł

Naczelnik

Urzędu Skarbowego Wrocław - Psie Pole

ul. Trzebnicka 33

50-231 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/011 - „Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków”.

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

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Wrocław - Psie Pole (dalej: „US”, „Urząd”) ul. Trzebnicka 33, 50-231 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Palarczyk-Anioł, Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław - Psie Pole (dalej: „Naczelnik”) 1 marca 2017 r. – nadal (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych. 2. Skuteczność i efektywność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych. 3. Skuteczność i efektywność egzekwowania należności podatkowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Dominik Kosenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/169/2019 z 19 września 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte przez Naczelnika w celu poprawy skuteczności i efektywności poboru podatków w okresie objętym kontrolą.

Wpływ na pozytywną ocenę miało osiągnięcie wszystkich 12 badanych celów dotyczących skuteczności i efektywności administracji skarbowej w poborze podatków, wyznaczonych do realizacji przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w okresie poddanym kontroli. Zwiększył się również poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych w porównaniu do wyników z lat poprzednich lub utrzymywał się na wysokim poziomie. Jednocześnie, poprawiła się skuteczność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych w porównaniu do wyników z lat poprzednich lub utrzymywała się na wysokim poziomie. Ponadto, w odniesieniu do wyników z lat poprzednich, osiągnięto poprawę w obszarze skuteczności i efektywności egzekwowania należności podatkowych lub utrzymano ją na wysokim poziomie.

Naczelnik na bieżąco analizował i rzetelnie monitorował działalność US w kontrolowanym zakresie.

Według NIK do poprawy skuteczności i efektywności w poborze podatków przyczyniło się również wprowadzenie nowych narzędzi informatycznych i zwiększenie zakresu ich wykorzystania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z decyzją Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu (dalej: „Dyrektor IAS”) w 2018 r. US realizował następujące cele dotyczące poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych:

- „Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej” z miernikami jego realizacji:

a) „Deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej”⁴ o wartości większej równej 82%; (osiągnięto 85,8%);

b) „Czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika”⁵ o wartości mniejszej równej 24 dni (faktyczny wynik - 15 dni).

- „Poziom wypełniania obowiązku przekazywania jednolitego pliku kontrolnego (JPK)” z miernikiem jego realizacji: „Składanie plików JPK_VAT”⁶ o wartości większej równej 60%⁷.

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

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Miernik umożliwiał weryfikację wzrostu liczby deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Dane składowe: liczba deklaracji, które zostały złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej x 100 podzielona przez ogółem liczbę deklaracji, które mogły być złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wysoka wartość była uznawana za wynik pozytywny.

⁵ Miernik miał na celu niedopuszczenie o nadmiernego wydłużania czasu trwania wybranych postępowań podatkowych wszczętych na żądanie strony. Dane składowe – miara pozycyjna (mediana) czasu trwania wybranych postępowań wszczętych na żądanie strony, zakończonych, z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym. Niska wartość miernika świadczyła o sprawnej organizacji pracy US.

⁶ Ocena wypełniania obowiązku przekazywania Jednolitego Pliku Kontrolnego. Dane składowe: liczba podatników, którzy przekazali JPK x 100 podzielona przez liczbę podatników zobowiązanych do przekazywania JPK – liczba podatników, którzy posiadali decyzję NUS o odroczeniu terminu złożenia JPK_VAT. Wysoka wartość miernika świadczyła o skuteczności procesu składania JPK.

W 2018 r. wszystkie wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych zostały osiągnięte. Cele realizowane przez US wynikały z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: „KAS”) na rok 2018⁸.

Zgodnie z decyzją Dyrektora IAS w 2019 r. US realizował następujące cele dotyczące poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych:

- „Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej” z miernikiem jego realizacji: „Deklaracje⁹ złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej”¹⁰ o wartości większej niż 84%; (w pierwszych III kwartałach 2019 r. osiągnięto 92,3%);
- „Skrócenie czasu załatwiania spraw z miernikiem jego realizacji: „Czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika”¹¹ o wartości mniejszej niż 24 dni (w pierwszych III kwartałach 2019 r. uzyskany wynik - 14 dni).

W 2019 r. (stan na koniec III kwartału 2019 r.) wszystkie wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych zostały osiągnięte. Cele realizowane przez US wynikały z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2019¹².

Wskaźniki te były monitorowane kwartalnie, a z ich realizacji IAS sporządzała raporty, które otrzymywał US.

(akta kontroli str. 6-390)

Naczelnik wskazała, że ocena realizacji celów podlegała systematycznemu monitorowaniu przez kierownictwo US (kierowników komórek organizacyjnych oraz Naczelnika i jego zastępcę). Do monitorowania stopnia realizacji zadań wykorzystywane były wszystkie dostępne narzędzia informatyczne w postaci raportów z hurtowni danych WHTAX, raportów z aplikacji e-Orus, aplikacji POLTAX Plus¹³, Ewidencje i tzw. aplikacji około poltaxowych (np. Egapoltax, Kontrola). Monitorowanie na poziomie Urzędu przebiegało w okresach, co najmniej miesięcznych lub częściej w zależności od potrzeb. Pozwalało to na uzyskanie aktualnej wiedzy na temat stopnia realizacji celów i wartości mierników. Przedmiotem cyklicznych spotkań z kierownictwem US było przekazanie zarówno informacji podsumowujących pracę na podstawie wyników przekazanych przez IAS we Wrocławiu, ale również omawianie bieżących spraw związanych z funkcjonowaniem US, w tym wskaźników realizacji zadań oraz potencjalnych zagrożeń w ich realizacji. Dokonywana analiza w tym zakresie skutkowała m.in. w 2019 r. przesunięciem zadań pomiędzy komórkami np. rejestracja zajęć wierzytelności na wniosek wierzyciela kierowanych do urzędu skarbowego przez komorników dokonywana przez pracowników Działu Kontroli Podatkowej (przesunięcie zadania z Działu Obsługi Bezpośredniej w czasie akcji PIT), czy oddelegowaniem pracownika dla wsparcia realizacji zadań w innej komórce (czasowe przesunięcie pracownika z Referatu Spraw Wierzycielskich do Działu

⁷ Miernik monitorowany centralnie.

⁸ Zarządzenie Nr 72 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2018 r.

⁹ PIT

¹⁰ Miernik miał na celu kreowanie przez US działań edukacyjnych i zachęcających podatników do elektronicznego przysyłania dokumentów do urzędów skarbowych. Dane składowe: liczba dokumentów złożonych elektronicznie x 100 podzielona przez liczbę dokumentów, które mogły być złożone elektronicznie. Wysoka wartość miernika świadczyła o aktywności US w realizacji celu miernika.

¹¹ Wskaźnik miał na celu niedopuszczenie do nadmiernego wydłużania czasu trwania wybranych postępowań podatkowych wszczętych a żądanie strony. Dane składowe: miara pozycyjna (mediana) czasu trwania wybranych postępowań wszczętych na żądanie strony, zakończonych, z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym. Niska wartość wskaźnika świadczy o sprawnej organizacji pracy.

¹² Zarządzenie Nr 40 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2019 r.

¹³ Centralny system poboru podatków ze wspólną bazą danych dla wszystkich urzędów skarbowych.

Rachunkowości Podatkowej - do realizacji zadań w zakresie obsługi zeznań podatkowych).

(akta kontroli str. 442-475)

1.2 W latach 2015-2018 nastąpił wzrost udziału deklaracji złożonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej w Urzędzie¹⁴ o 19 punktów procentowych, tj. z 66,8% do 85,8%. Dalszy wzrost tego udziału nastąpił w I półroczu 2019 r., kiedy to 91,7% deklaracji było składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jednocześnie było to o 7,4 punktów procentowych więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, kiedy w takiej formie złożono 84,3% deklaracji podatkowych.

(akta kontroli str. 399)

W Urzędzie, w okresie czerwiec 2018 r.-czerwiec 2019 r. na poziomie 95,7% utrzymywał się udział liczby podatników, którzy przekazywali JPK_VAT¹⁵ w liczbie podatników zobligowanych do realizacji tego obowiązku.

(akta kontroli str. 404)

Naczelnik wskazała, że praktyka w obsłudze plików JPK wykazała następujące grupy podatników nie składających plików JPK_VAT:

- prowadzący działalność od wielu lat - jednoosobowe, samodzielnie prowadzące własną księgowość, nie korzystające z usług biur rachunkowych. Grupę tę stanowiły z reguły starsze osoby mające problem z obsługą komputerów i systemów komputerowych;
 - grupa spółek, które do złożenia pliku JPK oraz deklaracji potrzebowały certyfikatu kwalifikowanego, a uzyskanie podpisu wiązało się z poniesieniem kosztów przez spółkę. Zwłaszcza dotyczyło to niewielkich spółek prowadzących samodzielnie księgowość;
 - grupa podatników zgłaszająca problemy techniczne, nie posiadająca odpowiedniego oprogramowania bądź jego aktualizacji;
 - jednostkowe przypadki podmiotów, które świadomie nie złożyły plików JPK.
- Dodała, że pracownicy US przeprowadzili cykl szkoleń w okresie: 7, 14, 21, 28 listopada oraz 5, 12, 19 grudnia 2017 roku mających na celu przeszkolenie podatników z wykorzystania programów komputerowych udostępnionych przez Ministerstwo Finansów dla prawidłowego wypełniania JPK_VAT. Przygotowane również zostały materiały informacyjne, które zostały przekazane przedsiębiorcom. W 2018 roku pracownicy indywidualnie służyli podatnikom pomocą w realizacji wysyłki plików JPK_VAT. Wykorzystując raporty otrzymywane z IAS we Wrocławiu pracownicy wzywali podatników telefonicznie oraz pisemnie do składania tych plików. W odniesieniu do grupy podatników nie składających plików JPK_VAT z innych niż powyższych przyczyn, stosowane były przepisy Kodeksu Karnego Skarbowego.

(akta kontroli str. 546-556)

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. poziom wypełniania przez podatników obowiązków w zakresie składania deklaracji VAT¹⁶ (deklaracje złożone w wymaganym terminie, jak i po jego upływie) wskazywał tendencję wzrostową, tj. od 96,8%¹⁷ do 97,3%¹⁸. W wyżej wskazanym okresie, od 93,7%¹⁹ do 94,6%²⁰ deklaracji było składanych w US w terminie. Naczelnik wskazała, że do podmiotów zaniedbujących obowiązek składania deklaracji VAT, kierowano wezwania w formie pisemnej, a najczęściej, praktykowane były wezwania telefoniczne.

¹⁴ W liczbie możliwych do złożenia w takiej formie deklaracji.

¹⁵ Jednolity Plik Kontrolny dla ewidencji zakupu i sprzedaży VAT, przekazywany, bez wezwania organu podatkowego, za pomocą środków komunikacji elektronicznej (dalej "JPK_VAT").

¹⁶ Podatek od towarów i usług (dalej: „VAT”).

¹⁷ W 2015 r.

¹⁸ W I półroczu 2019 r.

¹⁹ W 2015 r.

²⁰ W I półroczu 2019 r.

W uzasadnionych przypadkach kierowano wnioski do Działu Kontroli Podatkowej o przeprowadzenie czynności dotyczących ustalenia prowadzenia miejsca działalności lub przeprowadzenia kontroli w zakresie VAT. Po dokonanych ustaleniach, jeżeli podatnik nie złożył zaległych deklaracji VAT, sporządzano wnioski o jego wykreślenie z rejestru VAT-czynny.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. rosła również kwota zadeklarowanych w nich kwot do zapłaty²¹. W ujęciu rocznym wynosiła ona 377 005 tys. zł w 2015 r., następnie spadła do 344 302 tys. zł w 2016 r., by następnie systematycznie rosnąć do 451 671 tys. zł w 2018 r. Podobna tendencja wystąpiła w zakresie kwot rzeczywiście wpłaconych (w terminie i po terminie), gdzie w 2015 r. wpłacono 366 510 tys. zł, 337 771 tys. zł w 2016 r., 381 375 tys. zł w 2017 r. i 440 164 tys. zł w 2018 r.

Relacja kwot wpłaconych (w terminie i po jego upływie) do kwot zadeklarowanych rosła z poziomu 97,2% w 2015 r. do 99,1% w 2017 r. by obniżyć się do 97,5% w 2018 r. Podobnie wyglądała relacja pomiędzy I półroczem 2017 r. i 2018 r. (z 98,9% do 98%) i II półroczem 2017 r. i 2018 r. (z 99,3% do 97%). Pomiedzy I półroczem 2018 i 2019 r. ww. relacja obniżyła się z 98% do 97,4%. Naczelnik wskazała, że powodem tych zmian była sukcesywnie wzrastająca liczba deklaracji z kwotami podatku wykazanymi do zapłaty. Oznaczało to stały wzrost liczby przedsiębiorców będących podatnikami podatku VAT, a co za tym idzie proporcjonalne zwiększenie liczby podatników nie regulujących terminowo wskazanych zobowiązań.

Naczelnik dodała, że obniżenie się udziału procentowego sumy kwot wpłaconych (w terminie i po terminie) do kwot zadeklarowanych w deklaracjach VAT pomiędzy I półroczem 2017 r. i I półroczem 2018 r. miało związek z przyrostem procentowym kwot do zapłaty wynikających z deklaracji VAT (wzrost o 16,89%). Pomimo wzrostu kwot wpłaconych (w terminie i po terminie) z kwoty 171 183 tys. zł do 198 305 tys. zł, odsetek wzrostu wpłat wyniósł tylko 15,84%. Różnica pomiędzy wzrostem kwot wykazanych w deklaracji, a wzrostem kwot wpłaconych wyniosła 1,05%. Podobna sytuacja wystąpiła w porównaniu II półrocza 2017 r. z II półroczem 2018 r., gdzie wzrost kwot zadeklarowanych wyniósł 17,71%, natomiast wzrost kwot wpłaconych (w terminie i po terminie) wyniósł tylko 15,07% (kwota wpłat w II półroczu 2017 r. – 210 192 tys. zł, suma wpłat w II półroczu 2018 r. – 241 859 tys. zł). W omawianym okresie różnica pomiędzy wzrostem kwot wpłaconych wykazanych w deklaracji, a wzrostem kwot wpłaconych wyniosła 2,64%. W kolejnych okresach porównawczych, tj. I półroczu 2018 r. w stosunku do I półrocza 2019 r. różnica pomiędzy wzrostem kwot wykazanych w deklaracji, a wzrostem kwot wpłaconych wyniosła 0,67%. W I półroczu 2019 r. w odniesieniu do I półrocza 2018 roku kwota zadeklarowana w deklaracjach wzrosła o 5,95%, natomiast procentowy wzrost sumy wpłat (w terminie i po terminie) wyniósł 5,28% (suma kwot wpłaconych w I półroczu 2018 r. – 241 859 tys. zł, suma wpłat w I półroczu 2019 r. – 208 776 tys. zł).

Poziom wypełniania przez podatników obowiązków w zakresie regulowania wpłat w terminie w I półroczu 2018 r. w porównaniu do I półrocza 2017 r. poprawił się (wzrost z 137 071 tys. zł do 157 099 tys. zł) oraz w II półroczu 2018 r. w porównaniu do II półrocza 2017 r. (wzrost z 166 378 tys. zł do 195 194 tys. zł). W przypadku wpłat dokonywanych po terminie (w tym wyegzekwowanych) w I półroczu 2018 r. wpłacono 41 206 tys. zł, a w I półroczu 2017 r. 34 112 tys. zł, natomiast w II półroczu 2018 r. 46 665 tys. zł, a w II półroczu 2017 r. 43 814 tys. zł.

Natomiast relacja kwot wpłaconych w terminie do kwot zadeklarowanych zmniejszyła się z poziomu 79,2% w 2015 r. do poziomu 78% w 2018 r. Podobnie wyglądała relacja pomiędzy I półroczem 2017 r. i 2018 r. (z 79,2% do 77,6%)

²¹ Z 344 302 tys. zł w 2016 r. do 451 671,0 tys. zł w 2018 r., a w I półroczu: z 173 154 tys. zł w 2017 r. do 202 403 tys. zł w 2018 r. oraz w II półroczu: z 211 769 tys. zł w 2017 r. do 249 268 tys. zł w 2018 r. Natomiast w I półroczu 2019 r. wyniosła ona 214 454 tys. zł.

i II półroczem 2017 r. i 2018 r. (z 78,6% do 78,3%). Pomiędzy I półroczem 2018 r. i 2019 r. wystąpiła tendencja odwrotna i nastąpił wzrost z 77,6% do 78,2%. Naczelnik wskazała, że powodem tej zmiany była rosnąca z okresu na okres liczba deklaracji VAT z wykazanymi kwotami podatku do zapłaty.

(akta kontroli str. 402-403, 442-475, 546-556)

Poziom wypełniania przez podatników obowiązków w zakresie składania deklaracji PIT²² w okresie objętym kontrolą także utrzymywał się w podobnym zakresie, tj. od 97,94%²³ do 99,35%²⁴ deklaracji było składanych w terminie. Nie wpłynął na niego wzrost ilości deklaracji PIT do złożenia przez podatników Urzędu z 49 tys. za 2015 r. do 61,4 tys. za 2018 r. Naczelnik wskazała, że liczba podatników bez zeznania podatkowego, dla których wpłynęła informacja od płatnika do liczby zeznań ogółem zmniejszył się z 6%-7% w latach 2015-2017 do 4% w 2018 r. Wdrażanie usługi Twój-e-PIT²⁵ w kolejnych etapach winno skutkować uszczelnieniem systemu podatkowego w tym zakresie oraz docelowo wyeliminować negatywne zjawisko braku zeznań podatkowych. Po wprowadzeniu usługi Twój e-PIT zanotowano zmniejszenie o 0,5 tys. ilości deklaracji PIT-37 i PIT-38 złożonych po terminie (za 2017 r. po terminie złożono 0,7 tys. deklaracji PIT-37 i PIT-38, a za 2018 r. 0,2 tys. deklaracji PIT-37 i PIT-38), w porównaniu do okresu poprzedniego, mimo jednoczesnego wzrostu o 7,9 tys. ilości deklaracji ogółem do złożenia (za 2017 r. – 53,5 tys. deklaracji PIT, a za 2018 r. – 61,4 tys. deklaracji). Natomiast kwota zadeklarowana przez podatników Urzędu w deklaracjach PIT wzrosła z 52 366 tys. zł za 2017 r. do 57 773 tys. zł za 2018 r. Tendencja wzrostowa w tym zakresie występowała także w latach 2015-2016²⁶. Podobnie, w przypadku kwot wpłaconych w terminie – nastąpił wzrost: z 38 671 tys. zł²⁷ w 2017 r. do 40 719 tys. zł w 2018 r. Kwota uregulowanych wpłat (w terminie i po jego upływie) wniesionych przez podatników Urzędu latach 2017-2018 wzrastał z 50 712 tys. zł do 51 791 tys. zł. Natomiast odsetek kwot wpłaconych w terminie i po jego upływie w stosunku do kwot zadeklarowanych obniżył się z poziomu 96,8% w 2017 r. do 89,6% w 2018 r. Naczelnik wskazała, że wpływ na to zjawisko miał przyrost liczby deklaracji w 2018 r. z kwotami podatku wykazanymi do zapłaty, w szczególności deklaracji PIT-37. Przyrost ten natomiast był wynikiem wprowadzenia usługi Twój e-PIT – o fakcie wygenerowania zeznania automatycznego i wynikającej z niego zaległości podatnicy zostali poinformowani w terminie do 31 maja 2019 r., co spowodowało opóźnienie w dokonywaniu dobrowolnych wpłat oraz przesunięcie możliwości podjęcia czynności windykacyjnych i egzekucyjnych przez US.

(akta kontroli str. 406-407, 442-475, 582-583)

Naczelnik wskazała, że weryfikacja wypełniania przez podatników obowiązków w zakresie składania deklaracji PIT odbywała się w US w każdym roku podatkowym w dwóch etapach:

- weryfikacja deklaracji PIT, która odbywała się bezpośrednio po wpływie deklaracji do US miała przede wszystkim na celu sprawną i terminową obsługę tych deklaracji przed upływem terminu zwrotu nadpłat z zeznań podatkowych. W pierwszej połowie roku kumulowały się w zakresie podatku PIT zadania związane ze sprawną obsługą podatników, którzy często zeznania składali osobiście oraz koniecznością poprawnego przetworzenia w systemach informatycznych masowo składanych deklaracji tą drogą. Na tym etapie odbywała się selekcja deklaracji, w celu wyodrębnienia tej grupy zeznań, która wymagała przeprowadzenia czynności

²² Podatek dochodowy od osób fizycznych (dalej: „PIT”).

²³ Za 2017 r. – 53,5 tys. deklaracji PIT do złożenia, a terminowo złożono 52,4 tys.

²⁴ Za 2018 r. – 61,4 tys. deklaracji PIT do złożenia, w tym 61 tys. zł złożono w terminie.

²⁵ Twój e-PIT to automatycznie przygotowane i udostępnione przez Krajową Administrację Skarbową roczne zeznanie podatkowe osób fizycznych rozliczających podatek dochodowy od osób fizycznych za 2018 r. na formularzu PIT-37 lub PIT-38 (z umów o pracę, zlecenie, dzieło lub z przychodów kapitałowych).

²⁶ 41 659 tys. zł w 2015 r. i 45 968 tys. zł w 2016 r.

²⁷ W tym w przypadku PIT 37 i PIT 38: 14 668 tys. zł w 2017 r. i 17 360 tys. zł w 2018 r.

weryfikacyjnych jeszcze przed upływem terminu zwrotu podatku. Biorąc pod uwagę terminy zwrotu nadpłaty (obecnie 45 dni dla deklaracji złożonych elektronicznie oraz 3 miesiące dla zeznań papierowych) – weryfikacja w znacznej części miała charakter wstępny i formalny;

- w drugiej połowie roku prowadzone były w US czynności monitorujące mające na celu wyselekcjonowanie tych podmiotów, których zeznania podatkowe mogły zawierać błędy merytoryczne (nieuprawnione dokonanie odliczenia od dochodu lub podatku, błędne, skorzystanie z preferencyjnego sposobu rozliczeń niezgodnie z przepisami, niezłożenie zeznania podatkowego). Raporty sporządzano przy pomocy dostępnych narzędzi informatycznych: skryptów, raportów e-Orus i były one podstawą do prowadzenia czynności sprawdzających w zakresie podatku PIT.

Naczelnik dodała, że w US prowadzony był monitoring wypełniania obowiązków podatkowych przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w celu ich wytypowania do czynności weryfikacyjnych, w tym kontroli podatkowej. W tym celu stosowano takie kryteria jak: ponoszenie strat z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, brak wpłat w ciągu roku pobranych zaliczek na podatek dochodowy z tytułu zatrudniania pracowników (PIT-4R), brak wpłat z tytułu zaliczek na podatek dochodowy PIT, CIT, PPL, PPE oraz przypadki, gdy analiza dokumentów wymiarowych wskazywała na duże prawdopodobieństwo istnienia błędu podatkowego.

O ostatecznym ujęciu podmiotu w planie kontroli decydował także rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, wysokość obrotów, okoliczność, czy podmiot był już kontrolowany oraz prawdopodobieństwo wystąpienia błędu podatkowego.

Analizy dotyczące uregulowania zadeklarowanych do wpłat kwot – po czynnościach sprawdzających w zakresie podatku PIT prowadzone były w latach 2018-2019 i dotyczyły realizowanego przez US zadania „Wpływy plus”. W roku 2018 prowadzono analizy dotyczące skuteczności prowadzonych czynności sprawdzających. Dla podatku PIT za okres od X-XII kwota wpływów po korektach zeznań złożonych wskutek czynności sprawdzających wynosiła 378,6 tys. zł. W bieżącym roku tego rodzaju analizy prowadzi się w cyklach dwutygodniowych począwszy od lipca – kwota wpływów wg stanu na 20 września 2019 r. wyniosła 677,3 tys. zł. Podana wartość wpływów liczona była, jako suma faktycznych wpłat dokonanych przez podatników oraz kwot zadeklarowanych w zeznaniach do zwrotu, których to zwrotów US nie dokonał po przeprowadzonych czynnościach sprawdzających.

(akta kontroli str. 442-475)

1.3 Naczelnik wdrożyła następujące rozwiązania mające na celu pomoc podatnikom w dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych, m.in.:

- szkolenie w dniu 25 stycznia 2019 r. dla podatników i pracowników US z usługi Twój e-PIT;
- udział pracowników US w obsłudze stanowisk komputerowych w galeriach handlowych, promocja usługi Twój e-PIT i pomoc podatnikom w wypełnianiu zeznań podatkowych w dniu 16 marca 2019 r.;
- szkolenie w dniu 25 marca 2019 r. dla uczniów X Liceum Ogólnokształcącego we Wrocławiu z podstawowych zagadnień podatkowych oraz z usługi Twój e-PIT;
- szkolenie w dniu 4 kwietnia 2019 r. z usługi Twój e-PIT oraz pomoc w rozliczaniu zeznań podatkowych klientom Wrocławskiego Centrum Seniora;
- szkolenie w dniu 8 kwietnia 2019 r. dla podopiecznych Dziennego Ośrodka Wsparcia Dla Osób Starszych ze Schorzeniami Ośrodkowymi i Chorobą Alzheimera dot. korzystania z ulgi rehabilitacyjnej oraz usługi Twój e-PIT;
- udostępnienie na Sali Obsługi Klienta stanowiska komputerowego dla klientów US oraz oddelegowanie pracownika do pomocy podatnikom przy składaniu deklaracji

podatkowych w formie elektronicznej w okresie od 15 lutego 2019 r. do 30 kwietnia 2019 r. Zdaniem Naczelnik było to najbardziej skutecznym i efektywnym rozwiązaniem do rozpowszechniania akcji Twój e-PIT i składania zeznań podatkowych w formie elektronicznej.

W zakresie aplikacji informatycznych, w opinii Naczelnik, najlepiej ocenianym narzędziem wspomagającym podatników w wypełnianiu obowiązków podatkowych jest system „e-deklaracje” udostępniony na stronie Ministerstwa Finansów. W ocenie klientów była to aplikacja łatwa w obsłudze, przyjazna, czytelna, zapobiegająca powstawaniu błędów rachunkowych.

(akta kontroli str. 442-475, 526-528)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Naczelnika w zakresie poprawy poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych, w tym poprzez rozwój technik informatycznych mających wspomóc podatników w dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych.

OBSZAR

2. Skuteczność i efektywność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych

Opis stanu
faktycznego

2.1 Zgodnie z decyzją Dyrektora IAS w 2018 r. US realizował następujące cele dotyczące weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych:

- „Efektywny proces czynności sprawdzających”, z miernikiem jego realizacji „Kwota ustaleń dokonanych czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników”²⁸ o wartości większej równej 4 039 tys. zł (faktyczny wynik – 6 953 tys. zł, tj. 172,2%);

- „Zwiększenie efektywności zapobiegania i zwalczania przestępczości podatkowej i celnej”, z miernikiem jego realizacji: „Dodatkowe wpływy budżetowe”²⁹ o wartości większej równej 953 tys. zł (faktyczny wynik – 7 251 tys. zł, tj. 760,9%).

W 2018 r. wszystkie wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych zostały osiągnięte. Cele realizowane przez US wynikały z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2018.

Zgodnie z decyzją Dyrektora IAS w 2019 r. US realizował następujące cele dotyczące weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych:

- „Efektywny proces czynności sprawdzających”, z miernikiem jego realizacji „Kwota ustaleń dokonanych czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników”³⁰ o planowanej wartości na koniec III kwartału 2019 r. większej równej 2 532 tys. zł (faktyczny wynik – 6 684 tys. zł, tj. 264,0%);

²⁸ Ocena efektywności czynności sprawdzających. Dane składowe: kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników. Wysoka wartość miernika świadczyła o wysokiej efektywności czynności sprawdzających.

²⁹ Miernik miał na celu zwiększenie efektywności działań urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych w wyniku wydanych decyzji i złożonych korekt pokontrolnych. Dane składowe: [1] Łączna kwota dodatkowych wpływów w okresie sprawozdawczym w wyniku zakończonych kontroli, dokonanych w związku ze złożonymi korektami/deklaracjami pierwotnymi lub wydanymi decyzjami; [2] 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. Wysoka wartość miernika była wynikiem pozytywnym i świadczyła o wzroście efektywności działań kontrolnych, a wynikiem był osiągany rezultat na poziomie poszczególnych województw.

³⁰ Miernik miał na celu podniesienie efektywności działań urzędów skarbowych w obszarze czynności sprawdzających. Dane składowe: łączna kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników. Wysoka wartość wskaźnika była wynikiem pozytywnym i świadczyła o wzroście efektywności czynności sprawdzających.

- „Efektywność kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych”, z miernikiem jego realizacji „Kontrole pozytywne – udział kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3.000 zł) zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli” o planowanej wartości większej równej niż 75% (w pierwszych III kwartałach 2019 r. osiągnięto 79%³¹).

W 2019 r. (stan na koniec III kwartału 2019 r.) wszystkie wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych zostały osiągnięte. Cele realizowane przez US wynikały z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2019.

Wskaźniki te były monitorowane kwartalnie, a z ich realizacji IAS sporządzała raporty, które otrzymywał US.

(akta kontroli str. 6-390, 442-475)

W latach 2015-2016 US w zakresie objętym kontrolą realizował jedno zadanie nałożone w związku z budżetem zadaniowym – kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzanych z udziałem podatnika. Planowana wartość została wyznaczona w wysokości 2 172,0 tys. zł za 2015 r. oraz 2 168,0 tys. zł za 2016 r., a Urząd osiągnął odpowiednio 2 773,0 tys. zł i 4 267,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 585 - 587)

2.2 W latach 2015-2018 w US liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających (z udziałem podatników) rozliczeń podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa, zmalała z 6 412 do 4 831, przy czym najniższa była w 2017 r., kiedy to osiągnęła 4 246. W tym okresie kwoty nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzenia tych czynności najwyższe były w 2018 r., i wyniosły 6 625 tys. zł, a najniższe w 2017 r., kiedy były równe 2 573 tys. zł. Skuteczność czynności sprawdzających mierzona kwotą stwierdzonych nieprawidłowości w stosunku do ilości przeprowadzonych czynności najmniejsza była w 2015 r., kiedy to wyniosła 0,4 tys. zł, a najwyższa w 2018 r., kiedy to osiągnęła 1,4 tys. zł.

Natomiast po III kwartale 2019 r. liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających wyniosła 5 711 i była o 83,2% wyższa niż w tym samym okresie roku poprzedniego, kiedy to wyniosła 3 117. Jednocześnie zwiększyła się kwota stwierdzonych nieprawidłowości z 4 986 tys. zł do 6 288,5 tys. zł, przy czym spadła skuteczność czynności sprawdzających z 1,6 tys. zł w III kwartale 2018 r. do 1,1 tys. zł w III kwartale 2019 r.

(akta kontroli str. 391)

Naczelnik wskazała, że czynności analityczne przeprowadzone w wyżej opisanym zakresie ujawniły zasadniczo następujące przyczyny warunkujące zarówno ilość, jak i efektywność czynności sprawdzających prowadzonych w latach 2015-2019:

- różny w poszczególnych latach zakres oraz metodologia prowadzonych czynności sprawdzających - uzależniony od potrzeb, nałożonych na US zadań oraz rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w poszczególnych latach;
- czynniki personalno-organizacyjne, w tym w szczególności zmiany w strukturze organizacyjnej US oraz zmiany osobowe w komórkach organizacyjnych realizujących zadania w tym zakresie.

Dodała, że pomiędzy rokiem 2017 a 2016 odnotowano znaczne zmniejszenie ilości przeprowadzonych czynności sprawdzających, a przeprowadzona analiza porównawcza wykazała, że ilości czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT osiągały wartości porównywalne (odpowiednio 1 617 czynności w roku 2016 oraz 1 709 czynności w kolejnym roku). Znacząco zmniejszyła się natomiast ilość czynności w podatkach dochodowych. W roku 2017 utworzono Krajową

³¹ Zakładaną wartość osiągnięto dopiero w III kwartale 2019 r. W pierwszej połowie roku osiągana wartość tego miernika rosła: w I kwartale 2019 r. osiągnięto 50% a w II kwartale 2019 r. 69%.

Administrację Skarbową, co na poziomie US wiązało się z koniecznością przeprowadzenia zmian organizacyjnych – w sposób istotny zmieniła się wówczas struktura organizacyjna US i całej administracji skarbowej. Przeprowadzona reorganizacja związana była z wewnętrzną rotacją pracowników (pomiędzy różnymi komórkami organizacyjnymi US oraz pomiędzy różnymi urzędami objętymi reformą) ale także obligatoryjnym przejściem na emeryturę wszystkich pracowników do tego uprawnionych. W US w roku 2016 zasadniczo czynności sprawdzające w zakresie podatków dochodowych prowadziło siedmiu pracowników. Z tej grupy dwie osoby w roku 2017 przeszły na emeryturę, kolejna zaś została w ramach wyżej opisanych zmian przeniesiona do innych zadań – poza strukturę US. W konsekwencji zmniejszeniu uległa ilość przeprowadzonych czynności sprawdzających oraz odpowiednio wysokość ustaleń z tego tytułu. W tej przejściowo trudnej sytuacji, realizowano w pierwszej kolejności czynności sprawdzające o najwyższym priorytecie, tj.:

- w podatkach dochodowych – w zakresie sprawnej obsługi podatnika w prowadzonej akcji PIT,
- w podatku VAT - w zakresie realizacji obowiązującego miernika dotyczących podjętych czynności sprawdzających JPK (zadanie zrealizowane – na zaplanowaną wartość miernika na poziomie $\geq 80\%$, osiągnięto 93,3%).

(akta kontroli str. 442-475, 546-556)

W latach 2015-2018 spadła ilość kontroli podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu prowadzonych przez US z 158 do 85. Jednocześnie z 87,3% do 83,5% zmalał udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych początkowo zwiększyła się z 6 177 tys. zł w 2015 r. do 14 076 tys. zł w 2016 r., następnie zmniejszyła się do 4 030 tys. zł w 2017 r., by wzrosnąć do 4 620 tys. zł w 2018 r. Wynikiem tych zmian było zwiększenie skuteczności kontroli mierzonej relacją kwoty ustaleń do liczby przeprowadzonych kontroli w latach 2017-2018 z 42,4 tys. zł do 54,4 tys. zł po tym, gdy wartość tego wskaźnika uległa obniżeniu z poziomu 106,6 tys. zł w 2016 r.

(akta kontroli str. 392)

Naczelnik wskazała, że w 2017 r. przeprowadzono 95 kontroli właściwych³² w 357 obszarach³³, w tym obszarów pozytywnych³⁴ było 282, a w kolejnym 2018 r. przeprowadzono 85 kontroli w 310 obszarach, w tym 266 obszarów pozytywnych. W 2018 r. odnotowano w stosunku do 2017 r.:

- zmniejszenie liczby:
 - kontroli płatnika o 27 okresów rozliczeniowych ze 116, w tym 114 pozytywnych do 89 obszarów, w tym 89 pozytywnych. Skuteczność w tym obszarze w 2017 r. wyniosła 98,27%, a w 2018 r. wyniosła 100%;
 - kontroli podatku od towarów i usług o 29 okresów rozliczeniowych z 219, w tym 146 okresów pozytywnych do 190 obszarów, w tym 152 obszary pozytywne. Skuteczność w tym obszarze w 2017 r. wyniosła 66,6 %, a w 2018 r. skuteczność wyniosła 80%.
- zwiększenie liczby:
 - o cztery kontrole w podatku dochodowym od osób prawnych - z czterech kontroli, w tym cztery pozytywne do ośmiu kontroli, w tym trzy pozytywne. Skuteczność w tym obszarze w 2017 r. wyniosła 100%, a w 2018 r. wyniosła 37,5%;
 - o pięć kontroli w podatku dochodowym od osób fizycznych z 18, w tym 18 pozytywnych do 23 kontroli, w tym 22 pozytywne. Skuteczność w tym obszarze

³² Pełna kontrola rozliczenia podatnika w zakresie określonych tytułów podatkowych (podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od towarów i usług lub podatek od czynności cywilnoprawnych).

³³ Okres rozliczeniowy w zakresie danego tytułu podatkowego.

³⁴ W przeprowadzonych kontrolach stwierdzono nieprawidłowości.

w 2017 r. wyniosła 100%, a w 2018 r. wyniosła 98,65%. Skuteczność kontroli w 2018 r. obniżyła się w stosunku do 2017 r. o 3,6%.

Największy wpływ na zmniejszenie skuteczności miały przeprowadzone negatywne kontrole w podatku dochodowym od osób prawnych. Weryfikacji poddano wykazane m.in. straty podatkowe. Pomimo zmniejszenia skuteczności kontroli, w 2018 r. odnotowano wzrost uszczupień w stosunku do roku poprzedniego o kwotę 585,6 tys. zł, co przełożyło się na zwiększenie skuteczności finansowej³⁵ przeprowadzonych kontroli z 43,8 % w 2017 r. do 55,7 % w 2018 r.

(akta kontroli str. 442-475)

W latach 2016 – 2018 w US kontrole rozliczeń podatkowych realizowało 10³⁶ kontrolerów, po wzroście z poziomu 9,5 etatu w 2015 r. Pomimo tego w tym okresie nastąpiło zmniejszenie liczby kontroli przeprowadzonych średnio przez kontrolera z 16,6 w 2015 r. do 9,1 w 2018 r. Kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych przypadająca na jednego kontrolera zmieniała się: w 2015 r. wyniosła 650,2 tys. zł, po czym wzrosła w 2016 r. do poziomu 1 407,6 tys. zł, następnie zmniejszyła się do 403 tys. zł w 2017 r. i ponownie wzrosła do poziomu 462 tys. zł w 2018 r.

Porównując te dane za pierwsze trzy kwartały 2018 r. i 2019 r. nastąpił wzrost ilości przeprowadzonych kontroli podatkowych o 37³⁷ oraz dalsza poprawa ich skuteczności, tj. wzrost do 94,8% udziału kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości. W tym okresie spadła jednak z 3 530 tys. zł do 3 342 tys. zł kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych, a co za tym idzie kwota stwierdzonych nieprawidłowości na jednego kontrolera (z 353 tys. zł do 334,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 393-394)

Naczelnik wskazała, że w 2016 r. ujawniono nieprawidłowości na łączną kwotę 14 076 tys. zł. Na znaczny wzrost kwoty uszczupień podatkowych miały wpływ kontrole wszczęte w 2015 r. a zakończone w 2016 r. Najwyższa kwota została odnotowana w kontroli zwrotu w podatku od towarów i usług w wysokości 6 455 tys. zł. W jej wyniku ustalono szereg transakcji „pozornych” i innych nieprawidłowości w obrocie nieruchomościami. Kolejną kontrolą, w której stwierdzono znaczne uszczuplenie na kwotę 1 697,8 tys. zł była zakończona kontrola prowadzona dzięki wymianie informacji z innym krajem Unii Europejskiej.

Wyżej wymienione dwie kontrole spowodowały wzrost uszczupień o kwotę 8 152,8 tys. zł. W 2017 r i w 2018 r. uzyskano porównywalne kwoty ustaleń, odpowiednio 4 034,5 tys. zł oraz 4 620,1 tys. zł. W 2017 r. najwyższe kwoty nieprawidłowości stwierdzono w kontrolach w podatku od towarów i usług, łącznie 3 450,5 tys. zł, w tym kontrole zwrotu podatku, łącznie 717,9 tys. zł. W stosunku do lat poprzednich zmniejszeniu uległy kwoty w kontrolach płatnika i kontrole zaliczek - w związku z realizacją zadania dotyczącego zawiadamiania podatników o planowanych kontrolach płatnika i podatnika w zakresie zaliczek. Łączna kwota wpłat po zawiadomieniu wyniosła 226,4 tys. zł.

W 2018 r. porównywalnie do roku poprzedniego najwyższe kwoty nieprawidłowości stwierdzono w kontrolach podatku od towarów i usług, łącznie 4 017,4 tys. zł, w tym kontrole zwrotu podatku, łącznie 704,4 tys. zł. W stosunku do 2017 r. zwiększeniu uległy kwoty w kontrolach dotyczących płatnika z kwoty 250,6 tys. zł do kwoty 348,8 tys. zł i kontrole zaliczek na podatek dochodowy - z kwoty 161,4 tys. zł do kwoty 218,5 tys. zł. W związku z realizacją zadania dotyczącego zawiadamiania

³⁵ W 2018 r. wystąpiła mniejsza skuteczność przeprowadzonych kontroli (mniej kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości), ale wzrosła ich efektywność finansowa, która przyniosła wyższe ustalenia finansowe.

³⁶ Liczba osób pobierających dodatek kontrolerski, dane według metodologii sprawozdania Rb-70, tzn. liczba osób zatrudnionych w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego w przeliczeniu na pełnozatrudnionych. Do stanu zatrudnionych nie wlicza się osób, które nie otrzymują za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy, tj. np. osób będących na urlopie bezpłatnym, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych.

³⁷ Z 60 kontroli podatkowych po III kwartałach 2018 r. do 97 kontroli po III kwartałach 2019 r.

podatników o planowanych kontrolach płatnika i podatnika w zakresie zaliczek i kontroli w pozostałych podatkach dokonano wpłat na kwotę 2 498,8 tys. zł.

Niewspółmierna różnica kwot ujawnionych nieprawidłowości spowodowana była ustaleniem wysokiej kwoty uszczupień z pojedynczych wyżej opisanych kontroli.

(akta kontroli str. 442-475)

W latach 2015-2018 ilość decyzji wydanych przez Naczelnika w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa wynosiła od 121 w 2015 r. do 96 w 2018 r., przy czym w latach 2017-2018 kształtowała się na podobnym poziomie, tj. od 96 do 98. Natomiast przez trzy kwartały 2019 r. zostało wydanych 93 decyzji, tj. o siedem więcej od liczby decyzji wydanych w tym samym okresie roku ubiegłego. W całym badanym okresie zaskarżanych było nie więcej niż 4,3%³⁸ wydanych decyzji, spośród których w latach 2015-2017 od 50% do 100%³⁹ było uchylanych w II instancji⁴⁰. Natomiast w okresie od 2018 r. do końca III kwartału 2019 r. decyzje wydawane przez Naczelnika nie były uchylane.

W okresie od 2015 r. do 2018 r. średni czas trwania postępowań związanych z wydaniem tych decyzji wyniósł od 51 dni w 2016 r. do 58 dni w 2017 r. Natomiast w okresie I-III kwartał 2019 r. w odniesieniu do tego samego okresu roku poprzedniego średni czas trwania postępowań związanych z wydaniem tych decyzji wydłużył się o 100% od 51 do 102 dni.

(akta kontroli str. 395-396)

Naczelnik wskazała, że bezpośrednią przyczyną tak znacznego wydłużenia czasu trwania postępowań podatkowych było zakończenie w okresie I-III kwartał 2019 r. sześciu długotrwałych spraw, których czas trwania przekroczył okres jednego roku, a w skrajnych przypadkach nawet trzech lat. I tak np. w trzech postępowaniach podmioty nie miały odpowiedniej reprezentacji, przez co Naczelnik był zobligowany do złożenia wniosków do sądów rejestrowych o ustanowienie dla nich kuratorów. Dodatkowo, we wspomnianych sprawach, wystąpiły znaczne trudności w gromadzeniu materiału dowodowego, niezbędnego do wyjaśnienia stanu faktycznego – organ podatkowy miał trudności w pozyskaniu dokumentacji, czy też niezbędnych wyjaśnień od podmiotów, które:

- nie miały przez określony czas reprezentacji, bądź w późniejszym czasie reprezentowały je „osoby tymczasowe” (pełnomocnik szczególny, kurator), nie mające żadnej wiedzy o działalności prowadzonej w okresach wcześniejszych - objętych postępowaniami, lub
- nie wykazywały woli współpracy z organem – nie odbierały korespondencji, bądź pomimo skutecznie doręczonych wezwań, nie udzielały odpowiedzi.

Tym samym konieczne było podjęcie prób pozyskania dowodów z prokuratury, organów ścigania, czy też od innych organów podatkowych, które równolegle prowadziły śledztwa, postępowania karne lub postępowania kontrolne/podatkowe wobec kontrahentów Stron.

Naczelnik dodała, że niezależnie od powyższego, przeprowadzone postępowania podatkowe dowiodły, że pięć podmiotów było uczestnikami transakcji fikcyjnych, a co za tym idzie niezbędne było wykazanie, że faktury, które otrzymały/wystawiły omawiane podmioty nie odzwierciedlały rzeczywistych zdarzeń gospodarczych. Udowodnienie tych okoliczności, w sposób nie budzący wątpliwości, wymagało przeprowadzenia skomplikowanego dowodowo postępowania podatkowego, co wpłynęło również na długość trwania prowadzonych spraw.

³⁸ W 2015 r. zaskarżono: cztery decyzje na 121 wydanych ogółem, w 2016 r. jedna z 89, w 2017 r. dwie z 98, w 2018 r. dwie z 96, w okresie I-III kwartał 2018 r. dwie z 86, a w okresie I-III kwartał 2019 r. cztery z 93.

³⁹ W 2015 r. zaskarżono cztery decyzje wydane przez Naczelnika (ze 121 wydanych ogółem), spośród których dwie zostały uchylone w II instancji, 2016 r. zaskarżono jedną decyzję wydaną przez Naczelnika (z 89 wydanych ogółem), spośród których jedna została uchylona w II instancji, 2017 r. zaskarżono dwie decyzje wydane przez Naczelnika (z 98 wydanych ogółem), spośród których dwie zostały uchylone w II instancji, 2018 r. zaskarżono dwie decyzje wydane przez Naczelnika (z 94 wydanych ogółem), spośród których żadna nie została uchylona w II instancji.

⁴⁰ Dyrektor Izby Skarbowej lub Dyrektor Izby Administracji Skarbowej.

2.3 Głównym narzędziem informatycznym umożliwiającym pracownikom US dostęp do danych z JPK_VAT oraz STIR⁴¹ była aplikacja WRO-SYSTEM. Naczelnik wskazała, że IAS we Wrocławiu, poprzez Wydział Analiz i Planowania Administracji Skarbowej, prowadziła działania mające na celu jak najszerze wykorzystanie aplikacji WRO-SYSTEM w pracy urzędów skarbowych. Za jej pośrednictwem uzyskiwano dostęp do plików JPK_VAT, oraz STIR.

Naczelnik wskazała, że obecnie dostęp do aplikacji WRO-STSTEM (w tym: logowanie, wnioski o nadanie uprawnień, zgłaszanie problemów, pliki do pobrania: Instrukcja użytkownika, lista koordynatorów JPK, Instrukcja wypełniania wniosku rejestracyjnego) dostępne są z poziomu intranetu IAS.

W celu wykorzystania danych zawartych w plikach JPK w 2017 r., Ministerstwo Finansów udostępniło narzędzie: JPK Lunetka (narzędzie umożliwiające podgląd plików JPK), wykorzystywane w US od 17 lipca 2017 r.⁴²

Ponadto US wykorzystywał Zasady kontroli z wykorzystaniem Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) – opracowane w październiku 2017 r. przez Departament Kontroli i Analiz Ekonomicznych Ministerstwa Finansów, opisujące czynności wiążące się z realizacją tej formy kontroli, wskazujące możliwości, tryb pozyskania danych, ich przetwarzanie i dokumentowanie uzyskanych wyników oraz zawierające zestawy podstawowych skryptów pozwalających na realizację testów merytorycznych dla poszczególnych rodzajów ksiąg podatkowych i dowodów księgowych.

(akta kontroli str. 442-542)

Naczelnik wskazała, że poszczególne moduły aplikacji WRO-SYSTEM były wprowadzane stopniowo, zatem ewentualne problemy w ich stosowaniu wyeliminowano na etapie prac wdrożeniowych. US, zatem nie spotkał się z problemami w wykorzystaniu tego narzędzia i nie zdefiniował barier efektywnego wykorzystania tego narzędzia. Natomiast w zakresie usługi Twój e-PIT stosowano wytyczne do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie procesu obsługi zeznań rocznych podatku dochodowego od osób fizycznych. Problemy⁴³, jakie pojawiały się w trakcie wdrożenia usługi oraz wątpliwości związane z usługą Twój e-PIT były rozwiązywane na cyklicznych telekonferencjach organizowanych przez Ministerstwo Finansów w wyznaczonych terminach dla poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu (odrębne telekonferencje dla komórek obsługi bieżącej, dla komórek wierzycielskich i rachunkowości oraz odrębne w dla naczelników urzędów skarbowych).

(akta kontroli str. 442-542)

W I półroczu 2018 r. US wykorzystując pliki JPK_VAT przeprowadził 12 636 czynności weryfikacyjnych (bez udziału podatnika) w zakresie podatków stanowiących dochody państwa⁴⁴. W następnym półroczu liczba tych czynności wzrosła do 28 168, a w I półroczu 2019 r. do 37 133. Naczelnik wskazała, że czynności te służą wyłącznie do przeprowadzenia analiz przy wykorzystaniu aplikacji WRO-SYSTEM dotyczących porównania wysokości podatku naliczonego i należnego wykazanego w deklaracji VAT i odpowiadającej jej wartości wykazanej w deklaracji pliku JPK oraz pobraniu i analizy konkretnego pliku. Efekt finansowy osiągany jest w przypadkach, gdy w toku czynności weryfikacyjnych powstanie podejrzenie, że deklaracja VAT lub plik JPK zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki, bądź złożone dokumenty wypełnione zostały niezgodnie

⁴¹ System teleinformatyczny izby rozliczeniowej, regulowany *Ordynacją podatkową* (dalej: „STIR”).

⁴² Pismo z 17 lipca 2017 r. znak sprawy 0201-ICK.4022.240.2017.

⁴³ Głównym problemem była możliwość przekazywania przez płatników deklaracji PIT-11 bez wymaganego w formularzu NIP/PESEL cudzoziemców. To powodowało konieczność podjęcia czynności weryfikacyjnych przez pracowników US celem ustalenia właściwej tożsamości danego podatnika.

⁴⁴ Zakończone w danym okresie.

z ustalonymi wymaganiami, co skutkuje wezwaniem podatnika do złożenia wyjaśnień oraz korekty złożonych dokumentów.

W I półroczu 2018 r. przeprowadzono 53 czynności sprawdzające przeprowadzone z udziałem podatnika przy wykorzystaniu JPK_VAT, w wyniku, których kwota ustaleń wyniosła 172,0 tys. zł. W II półroczu 2018 r. liczba tych czynności wzrosła prawie trzykrotnie (do 143), a kwota poczynionych ustaleń zwiększyła się do 273,0 tys. zł. W I półroczu 2019 r. zanotowano zmniejszenie liczby czynności sprawdzających z udziałem podatnika do 127, przy jednoczesnym wzroście kwoty ustaleń do 334,0 tys. zł.

W przypadku kontroli podatkowych z wykorzystaniem JPK_VAT w I półroczu 2018 r. zakończono cztery kontrole, w której kwota ustaleń wyniosła 3,0 tys. zł, w następnym półroczu ilość tych kontroli wzrosła do 14, a kwota ustaleń do 186,0 tys. zł., by w II półroczu 2018 r. osiągnąć poziom 26, a kwota ustaleń do 1 789,0 tys. zł. W III kwartale 2019 r. zakończono 14 kolejnych kontroli podatkowych z ustaleniami finansowymi w kwocie 463,0 tys. zł, a na koniec tego okresu trwało 14⁴⁵ kontroli z przewidywaną kwotą ustaleń wynoszącą 434,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 397)

Naczelnik wskazała, że dane z plików JPK_VAT mogą być wykorzystywane w różnych obszarach działalności US, odnoszących się do następujących procesów: czynności sprawdzające, kontrola podatkowa, analiza, postępowanie podatkowe, postępowanie egzekucyjne. Pobór plików JPK i wykorzystanie tych plików wspomaga wspomniane procesy – w zależności od specyfiki procesu i celu procesu oraz zaleceń otrzymywanych z IAS we Wrocławiu. Obecnie w US wykorzystywanie danych z plików JPK w procesie czynności sprawdzających odnosiło się do weryfikacji zwrotów oraz do obsługi Modułu Raporty w aplikacji WRO-SYSTEM w postaci raportów⁴⁶ przekazywanych sukcesywnie z Departamentu Analiz Ministerstwa Finansów za pośrednictwem IAS Efekty przeprowadzonych działań były widoczne w systemie WRO-SYSTEM w zakładce Raporty, jak i w plikach EXEL przesyłanych do IAS w wyznaczonych terminach.

Zdaniem Naczelnik JPK_VAT to narzędzie ułatwiające przeprowadzanie czynności sprawdzających, umożliwiającym szybsze zbieranie informacji oraz zwiększającym możliwości przeprowadzenia czynności analitycznych w zakresie podatków. Dzięki JPK_VAT obecnie można szybko i sprawnie przeprowadzić czynności sprawdzające i kontrolne. Dostęp do uporządkowanych danych pozwala na ustalenie nieprawidłowości oraz przyspiesza potwierdzanie prawidłowości rozliczeń. Szybkie ustalenie nieprawidłowości pozwala przeciwdziałać takim zjawiskom jak wyludzenia VAT czy unikanie opodatkowania.

⁴⁵ W dwóch trwających kontrolach, nie istniała możliwość oszacowania przewidywanej kwoty ustaleń.

⁴⁶ Raport R.0 - brak JPK_VAT – identyfikuje podmioty, które mają otwarty obowiązek VAT i nie złożyły pliku JPK_VAT, Raport R.1.1. – identyfikuje podmioty deklarujące różne wartości podatku należnego/naliczonego w deklaracji VAT-7/VAT-7K i pliku JPK_VAT, Raport R.1.2. – identyfikuje podmioty, które w JPK_VAT w rejestrze zakupów wykazały kwotę podatku naliczonego wyższą od kwoty podatku należnego wykazanego w JPK_VAT w rejestrze sprzedaży przez kontrahenta w poszczególnych transakcjach, Raport R.2.podmiot główny – identyfikuje podmioty, które w JPK_VAT w rejestrze zakupów uwzględniły faktury VAT wystawione przez kontrahentów krajowych nieposiadających otwartego obowiązku VAT na dzień wystawienia faktury; weryfikacja od strony nabywcy odliczającego faktury, Raport R.2.kontrahent – identyfikuje podmioty, które wystawiły faktury VAT, nie posiadając jednocześnie otwartego obowiązku VAT na dzień wystawienia takiej faktury; weryfikacja od strony wystawcy faktury, Raport R.3.2. – identyfikuje podmioty deklarujące różne wartości wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów (WNT), wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów (WDT), wewnątrzwspólnotowego świadczenia usług (WUŚ) w JPK_VAT i deklaracji VAT-UE, Raport R.4.- identyfikuje przypadki, gdy nabywca towarów lub usług objętych odwrotnym opodatkowaniem VAT nie wykazał transakcji w swoim pliku JPK_VAT, pomimo, iż jego dostawcy w swoich JPK_VAT zadeklarowali takie dostawy na ich rzecz lub wykazał, ale w kwocie niższej niż dostawca, Raport „zerowe” obroty - identyfikuje podmioty, które złożyły deklaracje VAT z tzw. „zerowym” obrotem, a jednocześnie występują w złożonych przez kontrahentów plikach JPK_VAT (po stronie zakupów), jako dostawcy towarów i usług w badanym okresie, Raport „brak deklaracji VAT” – identyfikuje podmioty, które nie złożyły deklaracji VAT 7 / VAT 7K, a jednocześnie występują w złożonych przez kontrahentów plikach JPK_VAT, jako dostawcy towarów i usług (wystawcy faktur) w badanym okresie, Raport „podwójne faktury” - identyfikuje podmioty, które odliczają podatek VAT na podstawie tej samej faktury w kilku różnych okresach rozliczeniowych.

(akta kontroli str.408-409, 442-542, 585 - 587)

W okresie II półrocze 2018 r.-I półrocze 2019 r. US nie prowadził czynności sprawdzających z udziałem podatnika przy wykorzystaniu danych STIR.

(akta kontroli str.398)

Naczelnik wskazała, że STIR - jest modulem w aplikacji WRO-SYSTEM dostępnym od 4 grudnia 2018 roku. Moduł ten służył do przeglądania danych o rachunkach bankowych podmiotów gospodarczych. STIR był jednym z dostępnych zbiorów danych, bowiem US dysponował również innymi narzędziami pozwalającymi zweryfikować dane dotyczące kont podatnika. Dane dotyczące kont bankowych pozyskiwane były z aplikacji: SERCE, POLTAX - Rejestracja-Rachunki bankowe podmiotu, POLTAX z podsystemu kontrola (dot. zarówno analizy zasadności zwrotu VAT, jak i segmentacji ogólnej) oraz aplikacji OGNIVO Krajowej Izby Rozliczeniowej wykorzystywanej przez egzekucję do elektronicznego przesyłania zajęć kont, bądź pozyskania informacji o posiadanych przez podatnika kontach w różnych bankach. W ramach zajęcia kont poprzez aplikację można wystąpić o wskazanie sald podatnika. Dodała, że możliwość weryfikacji przepływów STIR - narzędzia umożliwiającego wyszukiwanie przepływów finansowych lub sald na rachunkach bankowych podmiotów kwalifikowanych w żądanym okresie czasu we WRO-SYSTEMIE jest stosunkowo nowa. Jej dostępność wprowadzono od 21 maja 2019 roku i każdorazowo pozyskanie danych wymagało uzasadnienia i akceptacji przez osobę uprawnioną do autoryzacji dostępu.

Jako powód nie pozyskiwania dodatkowo informacji o kontach z modułu STIR, Naczelnik wskazała możliwość korzystania przez pracowników z innych narzędzi, którymi dysponuje US, pozwalających na weryfikację zgłoszonych rachunków bankowych w ramach czynności sprawdzających, kontrolnych i weryfikacyjnych. Takim narzędziem było OGNIVO, które umożliwiało w odróżnieniu od STIR, nie tylko pozyskiwanie informacji o rachunkach zgłoszonych przez podatnika, jako wykorzystywane do prowadzonej działalności gospodarczej, ale o pozostałych elementach jego majątku, możliwych do zajęcia na potrzeby egzekucji.

(akta kontroli str. 442-542)

Naczelnik wskazała, że kontrole podatkowe z wykorzystaniem pliku JPK na żądanie rozpoczęto w US od października 2018 r. i do końca 2018 r. pobrano dokumenty w tej formie od pięciu podmiotów. Wskazana ilość pobrań wynikała z faktu prowadzenia pozostałych kontroli u mikro przedsiębiorców, niezobligowanych do prowadzenia dokumentacji księgowej w formie elektronicznej w odpowiednich strukturach JPK i jednocześnie dotyczyły one lat 2016-2017.

W toku prowadzonych kontroli podatkowych w poszczególnych okresach wykorzystywano następujące struktury JPK (na żądanie):

I półrocze 2018 r. – nie korzystano;

II półrocze 2018 r. – 5 JPK_KR⁴⁷, 3 JPK_WB⁴⁸ i 1 JPK_PKPIR⁴⁹;

I półrocze 2019 r. – 10 JPK_KR, 5 JPK_WB, 1 JPK_MAG⁵⁰, 3 JPK_PKPIR oraz 10 JPK_EWP⁵¹.

Naczelnik wskazała, że od momentu przekazania przez IAS we Wrocławiu, tj. od lipca 2019 r., GenJPK Instrukcji obsługi programu wspierającego proces walidacji poprawności struktur, tworzenia sum kontrolnych i analizy wewnętrznej spójności danych oraz szczegółowej analizy plików JPK wersja 2.0 – lipiec 2019 r., obligatoryjnie wszyscy pracownicy kontroli byli zobowiązani do poboru ksiąg podatkowych i dowodów księgowych w strukturze logicznej JPK na żądanie. W szczególnych przypadkach istnieje możliwość odstąpienia od żądania poboru

⁴⁷ Księgi rachunkowe (dalej: „JPK_KR”).

⁴⁸ Wyciągi bankowe (dalej: „JPK_WB”).

⁴⁹ Podatkowa księga przychodów i rozchodów (dalej: „JPK_PKPIR”).

⁵⁰ Magazyn (dalej: „JPK_MAG”).

⁵¹ Ewidencja przychodów (ryczałt) – dalej: „JPK_EWP”.

danych – mała ilość dokumentów. Powyższe czynności są objęte sprawozdaniem kwartalnym sporządzanym do IAS.

(akta kontroli str. 442-542, 410-419)

Zdaniem Naczelnik jednym z ważniejszych narzędzi/rozwiązań, które przyczyniły się do poprawy skuteczności lub efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych była usługa Twój e-PIT. Wprowadzenie jej, znacznie przyczyniło się do wzrostu ilości złożonych dokumentów za rok 2018. Odnotowano wzrost o 12,78% (7 852 szt.) ilości deklaracji PIT-37/ PIT-38, w porównaniu z rokiem 2017 (stan na dzień 1 października 2019 r.).

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. w ramach „miękkiej egzekucji” Naczelnik podjął 3 895 czynności. Łączna kwota uzyskanych dobrowolnych wpłat to: 15 152,9 tys. zł, natomiast w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 września 2019 r. w ramach miękkiej egzekucji podjęto 4 387 czynności. Łączna kwota uzyskanych dobrowolnych wpłat to: 14 125,4 tys. zł.

W sytuacji stwierdzenia przez Naczelnika, że zobowiązany uchylał się od wykonania obowiązku zobowiązanego wysyłano upomnienie oraz wystawiano tytuł wykonawczy.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. wystawiono 9 940 upomnień, na łączną kwotę 125 668,7 tys. zł (w tym dotyczących podatku dochodowego PIT – 2 513 sztuk na kwotę 9 304,8 tys. zł) oraz 5 032 tytuły wykonawcze na łączną kwotę 111 928,5 tys. zł (w tym dotyczące podatku dochodowego PIT-37 - 196 sztuk na kwotę 228,4 tys. zł; PIT-38 – 11 sztuk na kwotę 2,9 tys. zł) natomiast w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 września 2019 r. wystawiono 8 381 upomnień, na łączną kwotę 102 972,1 tys. zł (w tym dotyczących podatku dochodowego PIT – 2 795 sztuk na kwotę 9 312,4 tys. zł) oraz 4 403 tytuły wykonawcze na łączną kwotę 75 147,7 tys. zł (w tym dotyczące podatku dochodowego PIT-37 - 245 sztuk na kwotę 225,7 tys. zł, PIT-38 – dziewięć sztuk na kwotę 138,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 442-542)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Naczelnika w zakresie skuteczności i efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych.

3. Skuteczność i efektywność egzekwowania należności podatkowych

Opis stanu
faktycznego

3.1 Zgodnie z decyzją Dyrektora IAS w 2018 r. US realizował następujące cele dotyczące egzekwowania należności podatkowych:

- „Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych (publicznoprawnych)” z miernikiem jego realizacji: „Realizacja należności publicznoprawnych”⁵² o wartości 534 221 tys. zł (osiągnięto 538 611 tys. zł, tj. 100,8%);
- „Zwiększenie efektywności egzekucji” z miernikiem jego realizacji: „Efektywność egzekucji”⁵³ o wartości większej równej 36,25% (osiągnięto 50,7%).

⁵² Miernik umożliwiał ocenę stopnia realizacji zadań w zakresie poboru i egzekucji podatków i należności niepodatkowych. Dane składowe: kwota zrealizowanych kwot wpływów w okresie sprawozdawczym x 100 podzielona przez kwotę dochodów (wpłaty – zwroty) do realizacji dla danego województwa. Wysoka wartość świadczyła o wysokim stopniu realizacji zadań w zakresie poboru i egzekucji podatków i jest wynikiem pozytywnym.

⁵³ Miernik pozwalał na ocenę efektywności poboru zaległości podatkowych i innych niepodatkowych należności budżetu państwa. Dane składowe: kwota wyegzekwowana x 100 podzielona przez kwotę objętą tytułami wykonawczymi do załatwienia. Wysoka wartość miernika świadczyła o dobrej efektywności pracy komórki egzekucyjnej.

W 2018 r. wszystkie wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie egzekwowania należności podatkowych zostały osiągnięte. Cele realizowane przez US wynikały z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2018.

Zgodnie z decyzją Dyrektora IAS w 2019 r. US realizował następujące cele dotyczące egzekwowania należności podatkowych:

- „Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych” z miernikiem jego realizacji: „Realizacja należności publicznoprawnych” o planowanej wartości na koniec III kwartału 2019 r. większej równej 405 076 tys. zł (faktyczny wynik – 442 646 tys. zł, tj. 109,3%);
- „Zwiększenie efektywności działań egzekucyjnych” z miernikami jego realizacji:
 - a) „Efektywność egzekucji”⁵⁴ o wartości większej 28,65% (osiągnięto 35,6%);
 - b) „Udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych”⁵⁵ o planowanej wartości na koniec III kwartału 2019 r. większej niż 74% (faktyczny wynik – 89,14%);
 - c) „Sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych”⁵⁶ o planowanej wartości na koniec III kwartału 2019 r. mniejszej niż 7% (faktyczny wynik – 0,0%).

W 2019 r. (stan na koniec III kwartału 2019 r.) wszystkie wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie egzekwowania należności podatkowych zostały osiągnięte. Cele realizowane przez US wynikały z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2019.

Wskaźniki te były monitorowane kwartalnie, a z ich realizacji IAS sporządzała raporty, które otrzymywał US.

(akta kontroli str. 6-390, 442-475)

3.2 Wpływy podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa w Urzędzie w latach 2015-2018 wzrosły o 38,4%, tj. z 277 739,0 tys. zł na początku tego okresu do 384 280,0 tys. zł na jego koniec. Trend wzrostowy został utrzymany po III kwartałach 2019 r., kiedy to wpływy podatkowe były wyższe o 15,2% niż w analogicznym okresie roku poprzedniego⁵⁷. Jednocześnie przez cały ten okres⁵⁸ na wysokim poziomie pozostawała skuteczność poboru mierzona relacją zrealizowanych wpływów podatkowych odniesionych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu. Wynosiła ona bowiem od 98% w 2016 r. do 100,9%⁵⁹ w 2018 r.

(akta kontroli str. 400)

⁵⁴ Wskaźnik pozwalał na ocenę skuteczności działań egzekucyjnych podejmowanych do zaległości podatkowych i niepodatkowych stanowiących dochód budżetu państwa. Dane składowe: kwota wyegzekwowana x 100 podzielona przez kwotę objętą tytułami wykonawczymi do załatwienia. Wysoka wartość wskaźnika świadczyła o skuteczności pracy komórki egzekucyjnej.

⁵⁵ Wskaźnik pozwalał na ocenę pracy organu egzekucyjnego w załatwianiu czynnych tytułów wykonawczych poprzez zapłatę przez zobowiązanego. Dane składowe: liczba podatkowych (SM i CL) tytułów wykonawczych, które zostały zakończone zapłatą (E0) x 100 podzielona przez liczbę zakończonych w okresie sprawozdawczym podatkowych (SM i CL) tytułów wykonawczych. Wysoka wartość wskaźnika świadczyła o dobrej efektywności pracy komórki egzekucyjnej.

⁵⁶ Wskaźnik oceniał jakość pracy organu egzekucyjnego, której cechą powinno być niezwłoczne wszczynanie egzekucji. Dane składowe: liczba podatkowych (SM, CL) tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji), dla których istniała w okresie sprawozdawczym możliwość wszczęcia egzekucji, a tego nie zrobiono lub zrobiono po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu x 100 podzielona przez liczbę podatkowych (SM, CL) tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji). Niska wartość wskaźnika świadczyła o sprawnym wszczynaniu egzekucji i była wynikiem pozytywnym.

⁵⁷ Po III kwartałach 2019 r. wyniosły 321 090,0 tys. zł, a po III kwartałach 2018 r. – 278 746,0 tys. zł.

⁵⁸ 1 stycznia 2015 – 30 września 2019 r.

⁵⁹ W roku 2018 stan należności do zapłaty na koniec roku był mniejszy niż na początek okresu, co wynika m.in. z uregulowania zaległości za 2016 r. oraz korekty złożonej przez podatnika.

Kwoty zaległości podatkowych (z tytułów stanowiących dochody budżetu państwa) wyegzekwowane w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji przez US w latach 2015-2018 wzrosły z 6 269,0 tys. zł do 16 224,0 tys. zł. Jednocześnie w całym tym okresie poprawiała się skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych w postępowaniu egzekucyjnym do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia. Wskaźnik ten wzrósł z 18%⁶⁰ w 2015 r. do 50,7%⁶¹ w 2018 r. Natomiast po pierwszych trzech kwartałach 2019 r., w porównaniu do tego samego okresu roku poprzedniego, wzrosła o 4,7%⁶² kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych a skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych utrzymała na podobnym (wysokim) poziomie (obniżenie z 37,2%⁶³ do 34,9%⁶⁴).

(akta kontroli str. 401)

Naczelnik wskazała, że kwota zaległości objętej tytułami wykonawczymi to wartość, na którą komórka egzekucyjna nie miała bezpośredniego wpływu. Były to sprawy, które wpływały do komórki egzekucyjnej od wierzycieli (własnego i obcych) w formie tytułów wykonawczych. Relacja kwoty ściągniętej do kwoty objętej tytułami wykonawczymi podlegała ciągłemu monitorowaniu i analizie, co pozwalało na ukierunkowywanie działań zmierzających do poprawy wskaźnika efektywności egzekucji, takich jak szybkie reagowanie na wpływające sprawy o znacznej wysokości zadłużenia. Najczęstszą przyczyną obniżenia się relacji kwoty zaległości wyegzekwowanych do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia były wpływ pod koniec monitorowanego kwartału tytułów wykonawczych wystawionych na wyższe kwoty, niż w kwartale poprzednim. Sporządzona analiza wykazała, że we wrześniu 2018 r. organ egzekucyjny otrzymał do realizacji od wierzyciela własnego tytuły wykonawcze na łączną kwotę 2 670,6 tys. zł, a we wrześniu 2019 r. – na kwotę 5 423,2 tys. zł, co przełożyło się na wzrost kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia w tej relacji.

(akta kontroli str. 442-475)

Efektywność egzekucji zaległości podatkowych, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do liczby pracowników komórki egzekucyjnej otrzymujących wynagrodzenie prowizyjne w latach 2015-2018, systematycznie wzrastała z 522,4 tys. zł do 1 352,0 tys. zł w 2018 r. Natomiast w okresie I-III kwartał 2019 r. w porównaniu do I-III kwartał 2018 r. kwota ta wzrosła z 858,4 tys. zł do 973,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 401)

3.3 W I półroczu 2018 r. pracownicy US wyegzekwowali 346,0 tys. zł, wykorzystując w 131 postępowaniach egzekucyjnych pliki JPK_VAT, w następnym półroczu liczba prowadzonych postępowań egzekucyjnych z wykorzystaniem JPK_VAT wzrosła do 583, a wyegzekwowana w ich wyniku kwota do 1 089,0 tys. zł. W I półroczu 2019 r. obniżyła się liczba prowadzonych postępowań egzekucyjnych z wykorzystaniem plików JPK_VAT do 367, przy jednoczesnym wzroście wyegzekwowanej kwoty do 1 183,0 tys. zł. Z wykorzystaniem STIR przeprowadzono 22 postępowania egzekucyjne w II półroczu 2018 r., w wyniku, których wyegzekwowano 310,0 tys. zł. W I półroczu 2019 r. nastąpił wzrost liczby postępowań prowadzonych z wykorzystaniem STIR do 37 oraz spadek kwoty wyegzekwowanej do 241,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 402)

⁶⁰ Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła 6 269,0 tys. zł, a kwota objęta tytułami wykonawczymi 34 903,0 tys. zł.

⁶¹ Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła 16 224,0 tys. zł, a kwota objęta tytułami wykonawczymi 32 011,0 tys. zł.

⁶² Z 11 159,0 tys. zł po III kwartałach 2018 r. do 11 685,0 tys. zł po III kwartałach 2019 r.

⁶³ Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła 11 159,0 tys. zł, a kwota objęta tytułami wykonawczymi 29 958,0 tys. zł.

⁶⁴ Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła 11 685,0 tys. zł, a kwota objęta tytułami wykonawczymi 33 465,0 tys. zł.

Naczelnik wskazała, że podstawową przyczyną zmniejszenia kwoty wyegzekwowanej z wykorzystaniem STIR była ilość środków pieniężnych na rachunku bankowym, do którego zajęcie zostało skierowane. Dodała, że US korzysta z innych narzędzi pozwalających na pozyskanie informacji na temat rachunków bankowych zobowiązanego (np. system OGNIVO, dzięki któremu US otrzymuje błyskawiczną odpowiedź, czy zobowiązany jest klientem danego banku), a STIR jest narzędziem „posiłkowym”. Naczelnik dodała, że OGNIVO było narzędziem, dzięki któremu pracownicy US podejmowali skuteczniejsze działania w zakresie egzekucji należności – mieli możliwość weryfikowania innych, niż przeznaczonych do działalności gospodarczej, rachunków bankowych dłużników.

Naczelnik wskazała, że skuteczność oraz efektywność działań US w zakresie egzekwowania obowiązków podatkowych mierzona była dwojako:

- poprzez cele – tj. realizację mierników, czyli z góry nakreślonych na dany rok wartości zarówno w kontekście ilości, jak i skuteczności poszczególnych działań (analizy prowadzone przez IAS),
- poprzez monitoring poziomu wypełniania obowiązków przez podatników oraz pracowników urzędu - prowadzony i niezbędny w bieżącej pracy, a także na potrzeby wymaganej sprawozdawczości i przekazywanych informacji zwrotnych do IAS. W tym celu w US wykorzystywano dostępne raporty z POLTAX oraz aplikacji okołopolitaxowych, aplikacji e – Orus służącej do sporządzania raportów oraz analiz zbiorczych oraz indywidualnych w zakresie obejmującym większość obszarów działania Urzędu.

(akta kontroli: str. 442-475)

W zakresie egzekwowania należności podatkowych, poza aplikacją WRO-SYSTEM, w US wykorzystywano zarówno narzędzia informatyczne (aplikacja OGNIVO, Centralna Baza Pojazdów i Kierowców, Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych, System Ewidencji i Rejestracji Podatników), jak również kierowano wystąpienia do innych instytucji drogą tradycyjną (Urząd Miejski Wrocławia w zakresie zameldowania, Zakład Ubezpieczeń Społecznych w zakresie ustalenia płatników składek, Policja w zakresie ustalenia miejsca zamieszkania).

Naczelnik wskazała, że US był informowany o obowiązku korzystania z dostępu do aplikacji umożliwiających ustalenie składników majątkowych w ramach WRO-SYSTEM oraz był objęty obowiązkiem sprawozdawczym. W zakresie JPK_VAT⁶⁵ istniał comiesięczny obowiązek sprawozdawczy, natomiast w przypadku STIR⁶⁶ – kwartalny, w których wskazywano dane dotyczące liczby zajęć, liczby zajęć skutecznych oraz uzyskanych kwot. Raporty tworzone za pomocą podsystemu EGAPOLTAX, który zawierał opcje pozwalające na wygenerowanie odpowiednich zestawień.

Dane pozyskane z JPK_VAT oraz STIR wykorzystywano do dokonywania zajęć wierzytelności/rachunków bankowych w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 577-581)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd osiągnął planowane wartości mierników stopnia realizacji celów w objętym kontrolą obszarze. Wzrosły kwoty wyegzekwowane w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji. Jednocześnie w latach 2015-2018 poprawiała się

⁶⁵ W przypadku JPK_VAT o obowiązku korzystania z dostępu do aplikacji poinformowano US w piśmie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2017 r. znak: 0201-CK1.040.29.2017.

⁶⁶ W zakresie STIR, US otrzymał zalecenie korzystania z nowego rozwiązania informatycznego w piśmie Ministerstwa Finansów z dnia 10 grudnia 2018 r. znak: DPAT3.070.91.2018.

skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych w postępowaniu egzekucyjnym do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia, a w okresie I-III kwartał 2018 r. oraz I-III kwartał 2019 r. utrzymywała się na wysokim podobnym poziomie.

Efektywność egzekucji zaległości podatkowych, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do liczby pracowników komórki egzekucyjnej otrzymujących wynagrodzenie prowizyjne systematycznie wzrastała.

Do poprawy skuteczności i efektywności prowadzonych postępowań egzekucyjnych przyczyniło się wprowadzenie nowych narzędzi informatycznych i zwiększenia zakresu ich wykorzystania.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Wrocław, 29 listopada 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
Radosław Kujawiński

Kontroler:
Dominik Kosenda
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis