



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.017.04.2019

Pani Joanna Berlicka
Naczelnik Urzędu Skarbowego w Legnicy
ul. Mickiewicza 37
59-220 Legnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Legnicy, ul. Wrocławska 37, 59-220 Legnica (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Berlicka, Naczelnik Urzędu, od 15 maja 2018 r. (dalej: „Naczelnik”) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jan Mormul, Naczelnik, do 14 maja 2018 r.
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 <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ (dalej: „ustawa o NIK”)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Cezary Mazik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/164/2019 z 13 września 2019 r. (akta kontroli str.1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia osiągnięcie przez Naczelnika większości (10 z 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. W przypadku nieosiągniętych celów i ich wskaźników, przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem oczekiwanym a uzyskanymi wynikami były rzetelnie monitorowane, ale pomimo to istnieje ryzyko nieosiągnięcia na koniec 2019 r. wskaźników realizacji należności publiczno-prawnych oraz efektywności egzekucji na zaplanowanym poziomie.

Pozytywnie należy również ocenić osiągnięcie w badanym okresie poprawy poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych w porównaniu do wyników z lat poprzednich lub ich utrzymanie na wysokim poziomie; osiągnięcie poprawy skuteczności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych w porównaniu do wyników z lat poprzednich lub ich utrzymanie na wysokim poziomie, a także utrzymywanie się na poziomie 98-100% skuteczności poboru mierzonej relacją zrealizowanych wpływów podatkowych odniesionych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu.

Zaobserwowany w III kwartale 2019 r. spadek efektywności kontroli, mierzony liczbą kontroli przeprowadzonych średnio przez jednego kontrolera oraz obniżenie skuteczności egzekucji podatkowych, mierzone relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia, były rzetelnie monitorowane i analizowane przez Naczelnika.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd w 2018 r. realizował dwa cele dotyczące poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych: „Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej” oraz „Poziom wypełniania obowiązku przekazywania jednolitego pliku kontrolnego (JPK)”. Wynikały one z Planu działalności Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu (dalej: „IAS”) i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: „KAS”) na rok 2018⁴. Jako mierniki realizacji tych celów przyjęto:

- *Deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej*⁵, definiowany jako udział deklaracji złożonych drogą elektroniczną do ogółu deklaracji, które mogłyby być złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wartość tego miernika na dzień 31 grudnia 2018 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 82%, natomiast Urząd osiągnął wskaźnik 86,08%.

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

⁵ Cel: Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej.

- *Czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika*⁶, definiowany jako mediana czasu trwania wybranych postępowań wszczętych na żądanie strony, zakończonych z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym. Wartość tego miernika na dzień 31 grudnia 2018 r. została ustalona przez IAS na poziomie mniejszym lub równym 24 dni, natomiast Urząd osiągnął wskaźnik wynoszący 16 dni.
- *Składanie plików JPK_VAT*⁷, definiowany jako stosunek ilości podatników, którzy przekazali JPK⁸ do liczby podatników zobowiązanych do przekazywania JPK. Wartość tego miernika na dzień 31 grudnia 2018 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 60%, natomiast Urząd osiągnął 98,56%.

W roku 2019 Urząd realizował także dwa cele dotyczące poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych, tj.: „Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej” oraz „Skrócenie czasu załatwiania spraw”. Wynikały one również z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2019⁹. Jako mierniki ich realizacji przyjęto:

- *Deklaracje złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej*¹⁰, definiowany jako udział deklaracji złożonych drogą elektroniczną do ogółu deklaracji, które mogłyby być złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wartość tego miernika na dzień 30 września 2019 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 84%, natomiast Urząd osiągnął wskaźnik 92,99%.
- *Czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika*¹¹, definiowany jako mediana czasu trwania wybranych postępowań wszczętych na żądanie strony, zakończonych z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym. Wartość tego miernika na dzień 30 września 2019 r. została ustalona przez IAS na poziomie mniejszym niż 24 dni, natomiast Urząd osiągnął wskaźnik wynoszący 18 dni.

W okresie objętym kontrolą wymienione wyżej wskaźniki zostały przez Urząd osiągnięte. Wskaźniki te były monitorowane kwartalnie, a z ich realizacji IAS sporządzała raporty, które otrzymywał Urząd.

(akta kontroli str.7-244)

1.2. W latach 2015 – 2018 udział deklaracji złożonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej w Urzędzie¹² wzrósł o 15,3 punktów procentowych, tj. z 70,8% do 86,1%. Dalszy wzrost tego udziału nastąpił w I półroczu 2019 r., kiedy to 92,5% deklaracji było składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jednocześnie było to o 7,6 punktów procentowych więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, kiedy w takiej formie złożono 84,9% deklaracji podatkowych.

W okresie czerwiec 2018 r. – czerwiec 2019 r. w Urzędzie wzrósł także, z 97,9% do 98,6%, udział liczby podatników, którzy przekazywali JPK_VAT¹³ w liczbie podatników zobowiązanych do realizacji tego obowiązku.

(akta kontroli str.391-392)

⁶ Cel: Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej.

⁷ Cel: Poziom wypełniania obowiązku przekazywania jednolitego pliku kontrolnego (JPK).

⁸ Jednolity Plik Kontrolny (dalej: „JPK”).

⁹ Zarządzenie Nr 40 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2019 r.

¹⁰ Cel: Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej.

¹¹ Cel: Skrócenie czasu załatwiania spraw.

¹² W liczbie możliwych do złożenia w takiej formie deklaracji.

¹³ Jednolity Plik Kontrolny dla ewidencji zakupu i sprzedaży VAT, przekazywany, bez wezwania organu podatkowego, za pomocą środków komunikacji elektronicznej (dalej: „JPK_VAT”).

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. poziom wypełniania przez podatników obowiązków w zakresie składania deklaracji VAT¹⁴ utrzymywał się na zbliżonym poziomie, tj. od 97,5%¹⁵ do 98,2%¹⁶ deklaracji było składanych w Urzędzie w terminie, a liczba podatników niedopełniających obowiązku złożenia deklaracji VAT wynosiła około 1%. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r., , rosła również kwota zadeklarowanych w nich kwot do zapłaty¹⁷. W ujęciu rocznym wynosiła ona 238 517,7 tys. zł w 2015 r., następnie spadła do 221 932,9 tys. zł w 2016 r., by następnie systematycznie rosnąć do 307 597,0 tys. zł w 2018 r.¹⁸ Podobny trend kształtował się w zakresie kwot rzeczywiście wpłaconych (w terminie i po terminie), gdzie w 2015 r. wpłacono 213 064,0 tys. zł, 203 240,0 tys. zł w 2016 r., 233 048,0 tys. zł w 2017 r. i 276 634,5 tys. zł w 2018 r.¹⁹. W tym okresie podatnicy terminowo wpłacali od 62,9%²⁰ do 76,5%²¹ kwoty zadeklarowanej w deklaracjach VAT. Natomiast ostatecznie regulowano (z uwzględnieniem kwot wpłaconych po terminie i wyegzekwowanych) od 84,2%²² do 98,8%²³ kwoty zadeklarowanej. Należy przy tym zaznaczyć, że w II półroczu 2018 r. oraz I półroczu 2019 r. kwota wpłacona w terminie w stosunku do zadeklarowanej była odpowiednio o 13,6%²⁴ i 4,2%²⁵ niższa niż w porównywalnych okresach roku poprzedzającego. W tych okresach zanotowano także spadek sumy kwot wpłaconych w terminie oraz po terminie (w tym wyegzekwowanych) w stosunku do kwot zadeklarowanych z ponad 98%²⁶ do 84,2%²⁷ w II półroczu 2018 r. oraz 94,9%²⁸ w I półroczu 2019 r.

Naczelnik wyjaśniła, że powodem wzrostu zadeklarowanej kwoty do zapłaty oraz spadku kwoty zapłaconej z tego tytułu w terminie w II półroczu 2018 r. było złożenie przez jednego podatnika korekty deklaracji VAT rozliczanej pierwotnie w innym urzędzie skarbowym, dokonanej po zmianie urzędu rozliczającego²⁹. Podatnik ten jednocześnie dokonał 99,8% płatności zgodnie ze złożonymi deklaracjami pierwotnymi w innym urzędzie skarbowym³⁰. Według wyliczeń Urzędu, gdyby te wpłaty uwzględnić, to wskaźnik kwoty wpłaconej w terminie w stosunku do zadeklarowanej wzrósłby z 62,9% do 72,7%. Naczelnik wskazała również, że powodem spadku tego wskaźnika za I półrocze 2019 r. była utrata wpłat na skutek zmiany z dniem 1 stycznia 2019 r. właściwości miejscowej pięciu podmiotów. Podatnicy ci, za I półrocze 2018 r. zadeklarowali i wpłacili 3 689,5 tys. zł. Wskazane wyżej przyczyny były przedmiotem wewnętrznej analizy w Urzędzie, ale nie przekazywano w tym zakresie wyjaśnień do IAS.

(akta kontroli str.393; 540-542; 562-565)

¹⁴ Podatek od towarów i usług (dalej: „VAT”).

¹⁵ W I półroczu 2018 r.

¹⁶ W I półroczu 2019 r.

¹⁷ Z 221 932,9 tys. zł w 2016 r. do 307 597 tys. zł w 2018 r.; a w I półroczu: z 99 179,9 tys. zł w 2017 r., do 128 060,0 tys. zł w 2018 r. i do 128 852,5 tys. zł oraz w II półroczu: z 136 910,0 tys. zł w 2017 r. do 179 537,0 tys. zł w 2018 r. Natomiast w 2015 r. wyniosła ona 238 517,7 tys. zł.

¹⁸ Oraz 128 852,5 tys. zł za I półrocze 2019 r.

¹⁹ Oraz 122 251,6 tys. zł za I półrocze 2019 r.

²⁰ Za II półrocze 2018 r.

²¹ Za II półrocze 2017 r.

²² Za II półrocze 2018 r.

²³ Za II półrocze 2017 r.

²⁴ W II półroczu 2017 r. zadeklarowano 136 910,0 tys. zł, z czego terminowo wpłacono 104 744,7 tys. zł, tj. 76,5%, a w II półroczu 2018 r. zadeklarowano 179 537,0 tys. zł, z czego terminowo wpłacono 112 882,4 tys. zł, tj. 62,9%.

²⁵ W I półroczu 2018 r. zadeklarowano 128 060,0 tys. zł, z czego terminowo wpłacono 96 884,0 tys. zł, tj. 75,7%, a w I półroczu 2019 r. zadeklarowano 128 852,5 tys. zł, z czego terminowo wpłacono 92 155,4 tys. zł, tj. 71,5%.

²⁶ II półrocze 2017 r. (98,7%) – terminowo wpłacono 76,5% kwoty zadeklarowanej, a po terminie (w tym wyegzekwowano) 22,2%; I półrocze 2018 r. (98,0%) – terminowo wpłacono 75,7% kwoty zadeklarowanej, a po terminie (w tym wyegzekwowano) 22,3%.

²⁷ 62,9% kwoty zadeklarowanej wpłacono w terminie, a 21,3% po terminie (38 252,2 tys. zł).

²⁸ 71,5% kwoty zadeklarowanej wpłacono w terminie, a 23,4% po terminie (30 096,2 tys. zł).

²⁹ Z IUS w Poznaniu na US w Legnicy.

³⁰ Deklaracje pierwotne obsługiwane przez inny urząd skarbowy zawierały przypis w wysokości 24 353,6 tys. zł, a dopłata w Urzędzie w wyniku korekty deklaracji wyniosła 52,1 tys. zł.

Poziom wypełniania przez podatników obowiązków w zakresie składania deklaracji PIT³¹ w okresie poddanym kontroli miał trend wzrostowy, tj. od 98,2%³² do 99,6%³³ deklaracji było składanych w terminie. Nie wpłynął na niego wzrost ilości deklaracji PIT do złożenia przez podatników Urzędu z 63,7 tys. za 2015 r. do 70,6 tys. za 2018 r. Po wprowadzeniu usługi *Twój e-PIT*³⁴ zanotowano zmniejszenie o 0,7 tys. ilości deklaracji PIT-37 i PIT-38 złożonych po terminie³⁵, w porównaniu do okresu poprzedniego, mimo jednoczesnego wzrostu o 4,5 tys. ilości deklaracji ogółem do złożenia³⁶. Natomiast kwota zadeklarowana przez podatników Urzędu w deklaracjach PIT wzrosła z 22 986,0 tys. zł za 2015 r. do 30 549,1 tys. zł za 2017 r., by następnie spaść do 29 882,0 tys. zł za 2018 r. Jednocześnie za 2017 r. nastąpił wzrost o 5 525,8 tys. zł kwoty zadeklarowanej z tytułu PIT-37 i PIT-38³⁷, by spaść o 4 554,9 tys. zł za 2018 r.³⁸ W ujęciu procentowym w terminie zostało zapłaconych od 64,7%³⁹ do 73,6%⁴⁰ kwoty zadeklarowanej w deklaracji PIT, a ostatecznie wpłacono (po uwzględnieniu kwot po terminie i wyegzekwowanych) od 83,9%⁴¹ do 93,1%⁴² kwoty zadeklarowanej.

Naczelnik wyjaśniła, że wzrost kwoty zadeklarowanej do zapłaty oraz wpłaconej za 2017 r. miało charakter jednostkowy i wynikało ze złożenia przez jednego podatnika deklaracji PIT-38⁴³ z kwotą deklarowaną w wysokości 3 356,4 tys. zł oraz sześć kolejnych deklaracji PIT-38 z kwotami powyżej 100,0 tys. zł. Sytuacja ta spowodowała także, że kwota deklarowana z tytułu PIT za rok następny była niższa. Natomiast przyczyną spadku sumy wpłaconej w terminie i po terminie w stosunku do zadeklarowanej za 2018 r. według tych wyjaśnień wynikał z krótkiego okresu prowadzenia czynności egzekucyjnych, rozłożenia spłaty części zaległości na raty oraz konieczności prowadzenia czynności sprawdzających w stosunku do niektórych złożonych zeznań. Wskazane wyżej przyczyny były przedmiotem wewnętrznej analizy w Urzędzie, ale nie przekazywano w tym zakresie wyjaśnień do IAS.

(akta kontroli str.394; 543-545; 566)

Zdaniem Naczelnika wprowadzenie usługi *Twój e-PIT* do rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2018 r. znacząco wpłynęło na poprawę poziomu wywiązywania się przez podatników z obowiązków podatkowych w zakresie terminowego składania zeznań rocznych. Aby zeznanie nie zostało wygenerowane automatycznie, musiałoby nie zostać odnotowany w systemie teleinformatycznym dokument PIT-11/11A/40A lub PIT-8C do 30 kwietnia 2019 r. lub podatnik sam musiałby odrzucić przygotowane na portalu podatkowym zeznanie.

Wprowadzenie usługi *Twój e-PIT* miało także zdaniem Naczelnik wpływ na zmniejszenie liczby osób, które miały problemy z rozliczeniem podatku dochodowego od osób fizycznych, gdyż skorzystanie z elektronicznego sposobu złożenia zeznań w praktyce wyeliminowało błędy rachunkowe i wynikające z pominięcia informacji od podatnika. Ilość błędnych PIT-37, złożonych głównie tradycyjnie-papierowo, wyniosła 979 szt. za 2017 r. i 581 szt. za 2018 r.,

³¹ Podatek dochodowy od osób fizycznych (dalej: „PIT”).

³² Za 2017 r. – 66,1 tys. deklaracji PIT do złożenia, a terminowo złożono 64,9 tys.

³³ Za 2018 r. – 70,6 tys. deklaracji PIT do złożenia, w tym 70,3 tys. zł złożono w terminie.

³⁴ *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).

³⁵ Za 2017 r. po terminie złożono 0,8 tys. deklaracji PIT-37 i PIT-38, a za 2018 r. 0,1 tys. deklaracji PIT-37 i PIT-38.

³⁶ Do złożenia za 2017 r. – 66,1 tys. deklaracji PIT, a za 2018 r. – 70,6 tys. deklaracji.

³⁷ Z tytułu deklaracji PIT-37 i PIT-38 zadeklarowano 7 525,8 tys. zł za 2016 r. oraz 12 792,7 tys. zł za 2017 r.

³⁸ Z tytułu deklaracji PIT-37 i PIT-38 zadeklarowano 8 237,8 tys. zł za 2018 r.

³⁹ Za 2015 r.

⁴⁰ Za 2017 r.

⁴¹ Za 2018 r.

⁴² Za 2017 r.

⁴³ Z tytułu dochodów kapitałowych, tj. na przykład: ze zbycia akcji lub udziałów w spółce.

a w przypadku PIT-38 odpowiednio: 15 szt. i sześć szt. Natomiast w zakresie terminowego regulowania kwot zobowiązań pracownicy Urzędu w terminie do 30 maja 2019 r. do osób korzystających z usługi Twój e-PIT wygenerowali i wysłali 908 wezwań o dokonanie wpłaty różnicy między podatkiem należnym a rzeczywiście zapłaconym wynikającym z zaakceptowanego elektronicznie zeznania. Większość podatników, do których skierowano te wezwania, zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika, nie miała świadomości, że z rozliczenia sporządzonego dla nich w ramach tej usługi wynika kwota do zapłaty.

(akta kontroli str.395-414)

W Urzędzie zostały wdrożone rozwiązania mające wspomóc podatników w dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych. Miały one przede wszystkim charakter edukacyjno-informacyjny, związany z realizacją projektów:

- *Akademia młodego podatnika*, która miała na celu kształtowanie prawidłowych postaw obywatelskich, w tym dobrowolnego realizowania obowiązków podatkowych wśród uczniów szkół średnich;
- *Twój e-PIT w gminach wiejskich*, realizowany w ramach sześciu spotkań z mieszkańcami gmin wiejskich, podczas których prezentowano usługę *Twój e-PIT* oraz pomagano złożyć zeznanie podatkowe przy użyciu tej usługi;
- *Twój e-PIT w Galerii Piastów*, gdzie utworzono trzy stanowiska w popularnej galerii handlowej, na których prezentowano usługę *Twój e-PIT* oraz pomagano złożyć zeznanie podatkowe z wykorzystaniem tej usługi.

Ponadto w Sali Obsługi Podatnika w Urzędzie zainstalowano komputer, z którego mógł skorzystać podatnik w celu wypełnienia deklaracji podatkowej lub wykonania przelewu bankowego.

(akta kontroli str. 395-414)

Poziom wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych był na bieżąco monitorowany przez pracowników Urzędu, poprzez podejmowanie czynności analitycznych i sprawdzających z wykorzystaniem aplikacji informatycznych, m. in. WRO-SYSTEM, e-ORUS, POLTAX, EWIDENCJE. Ponadto prowadzono cykliczny monitoring podmiotów w związku z analizą ryzyka rejestracyjnego na podstawie wewnętrznych oraz zewnętrznych baz danych.

(akta kontroli str. 396-401)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia osiągnięcie przez Naczelnika celów dotyczących poziomu wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych, wyznaczonych przez Dyrektora IAS oraz osiągnięcie poprawy poziomu wypełniania przez podatników tych obowiązków w porównaniu do wyników z lat poprzednich lub ich utrzymanie na wysokim poziomie.

OBSZAR

2. Skuteczność i efektywność weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Urząd w 2018 r. realizował dwa cele dotyczące weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych: „Efektywny proces czynności sprawdzających” oraz „Zwiększenie efektywności zapobiegania i zwalczania przestępczości podatkowej i celnej”. Wynikały one z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2018⁴⁴.

⁴⁴ Zarządzenie Nr 72 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2018 r.

Jako mierniki realizacji tych celów przyjęto:

- *Kwotę ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników*⁴⁵. Wartość tego miernika na dzień 31 grudnia 2018 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 5 675,0 tys. zł, a Urząd osiągnął 9 055,0 tys. zł.
- *Dodatkowe wpływy budżetowe*⁴⁶. Wartość tego miernika na dzień 31 grudnia 2018 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 1 605,0 tys. zł, a Urząd osiągnął 19 631,0 tys. zł.

W roku 2019 Urząd realizował także dwa cele dotyczące weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych: „Efektywny proces czynności sprawdzających”; oraz „Efektywność kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych”. Wynikały one również z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2019⁴⁷. Jako mierniki ich realizacji przyjęto:

- *Kwotę ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników*⁴⁸. Wartość tego miernika na dzień 30 września 2019 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 3 691,0 tys. zł, natomiast Urząd osiągnął 9 650,0 tys. zł, co stanowiło 261,4% planu;
- *Kontrole pozytywne – udział kontroli pozytywnych (z ustaleniami powyżej 3,0 tys. zł) zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli*⁴⁹. Wartość tego miernika na dzień 30 września 2019 r. została ustalona przez IAS na poziomie większym lub równym 75%, natomiast Urząd osiągnął wskaźnik 84%

W okresie objętym kontrolą wymienione wyżej wskaźniki zostały przez Urząd osiągnięte. Wskaźniki te były monitorowane kwartalnie, a z ich realizacji IAS sporządzała raporty, które otrzymywał Urząd.

(akta kontroli str.7-244)

W latach 2015 – 2016 Urząd 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 3 302,0 tys. zł za 2015 r. oraz 2 872,0 tys. zł za 2016 r., a Urząd osiągnął odpowiednio 5 675,0 tys. zł i 5 273,0 tys. zł.

(akta kontroli str.538-539)

2.2. W Urzędzie w latach 2015 – 2018 liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających (z udziałem podatników) rozliczeń podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa wzrosła z 8 923 do 12 304, przy czym najwyższa była w 2017 r., kiedy to osiągnęła 16 768. W tym okresie kwoty nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzenia tych czynności najwyższe były w 2018 r., kiedy to wyniosły 9 054,9 tys. zł, a najniższe w 2015 r., kiedy były równe 3 590,5 tys. zł. Skuteczność czynności sprawdzających mierzona kwotą

⁴⁵ Cel: Efektywny proces czynności sprawdzających.

⁴⁶ Cel: Dodatkowe wpływy budżetowe. Wskaźnik definiowany jako łączna kwota dodatkowych wpływów w okresie sprawozdawczym w wyniku zakończonych kontroli, dokonanych w związku ze złożonymi korektami deklaracji/deklaracjami pierwotnymi lub wydanymi decyzjami. Również łączna kwota dodatkowych wpływów w okresie sprawozdawczym dokonanych w związku z korektami deklaracji/deklaracjami pierwotnymi złożonymi w wyniku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, kwota od mów zwrotu lub zmniejszenia zwrotu VAT wynikająca z prawomocnych decyzji wydanych w wyniku zakończonych kontroli.

⁴⁷ Zarządzenie Nr 40 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2019 r.

⁴⁸ Cel: Efektywny proces czynności sprawdzających.

⁴⁹ Cel: Efektywność kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych.

stwierdzonych nieprawidłowości w stosunku do ilości przeprowadzonych czynności najmniejsza była w 2017 r., kiedy to wyniosła 0,2 tys. zł, a najwyższa w 2018 r., kiedy to osiągnęła 0,7 tys. zł.

Natomiast po III kwartale 2019 r. liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających wyniosła 9 192 i była o 25,6 punktów procentowych wyższa niż w tym samym okresie roku poprzedniego, kiedy to wyniosła 7 318. Jednocześnie zwiększyła się kwota stwierdzonych nieprawidłowości z 6 390,8 tys. zł do 9 649,5 tys. zł oraz skuteczność czynności sprawdzających z 0,9 tys. zł do 1,0 tys. zł.

Naczelnik wyjaśniła, że spadek kwoty ustaleń⁵⁰ oraz wzrost ilości przeprowadzonych czynności sprawdzających rozliczeń podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa w 2017 r. w stosunku do roku poprzedniego⁵¹, który jednocześnie skutkował obniżeniem skuteczności kontroli o 60%⁵², wynikał ze zmian organizacyjnych i kompetencyjnych związanych z reformą administracji skarbowej. W tym okresie z poziomu centralnego zaczęły sukcesywnie wpływać raporty z danymi z JPK_VAT i nastąpiło przeniesienie ciężaru czynności na te pliki, które początkowo niejednokrotnie nie przynosiło znaczących efektów finansowych z powodów nieprawidłowych danych w nich przekazywanych. Dodatkowo w związku z rozpoczęciem od marca 2017 r. obsługi w zakresie podatku akcyzowego przez Urząd, znacząco wzrosła liczba czynności sprawdzających. Jak wskazała Naczelnik, podjęte w listopadzie 2017 r. wewnętrzne zmiany organizacji pracy w zakresie obsługi tego podatku sprawiły, że w roku następnym zmniejszyła się o 5 954 liczba czynności sprawdzających w obszarze podatku akcyzowego z udziałem podatnika⁵³, przy jednoczesnym wzroście wykrytych uszczupień o 23 punktów procentowych, tj. o 142,5 tys. zł⁵⁴. Wskazane wyżej przyczyny były przedmiotem wewnętrznej analizy w Urzędzie, ale nie przekazywano w tym zakresie wyjaśnień do IAS.

(akta kontroli str.380; 545-546)

W latach 2015 – 2018 spadła ilość kontroli podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu prowadzonych przez Urząd z 362 na początku tego okresu, do 79 na jego koniec. Jednocześnie z 88,1% do 92,4% wzrósł udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych początkowo zmniejszyła się z 19 405,8 tys. zł w 2015 r. do 5 395,6 tys. zł w 2017 r., by wzrosnąć do 19 605,8 tys. zł w 2018 r. Wynikiem powyższego trendu było zmniejszenie skuteczności kontroli mierzonej relacją kwoty ustaleń do liczby przeprowadzonych kontroli w latach 2015 – 2017 z 53,6 tys. zł do 35,3 tys. zł oraz wzrost tego wskaźnika w 2018 r. do 248,2 tys. zł.

W latach 2015 – 2018 zmniejszyła się także liczba kontrolerów Urzędu realizujących kontrole rozliczeń podatkowych z 15 do 11⁵⁵. Pomimo tego w tym okresie nastąpiło zmniejszenie liczby kontroli przypadających na jednego kontrolera z 23,7 w 2015 r. do 7,3 w 2018 r. Jednocześnie kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych przypadająca na jednego kontrolera zmniejszyła się

⁵⁰ Z 4 692,7 tys. zł do 3 851,4 tys. zł, tj. o 18%.

⁵¹ Z 9 165 do 16 768 do 12 304, tj. o 83%.

⁵² Skuteczność kontroli mierzona kwotą stwierdzonych nieprawidłowości w stosunku do ilości przeprowadzonych czynności w 2016 r. wyniosła 0,5 tys. zł, a w 2017 r. – 0,2 tys. zł.

⁵³ W 2017 r. – 7 886 czynności sprawdzających, a w 2018 r. – 1 932.

⁵⁴ Kwota uszczupień w 2017 r. wyniosła 617,7 tys. zł, a w 2018 r. 760,2 tys. zł.

⁵⁵ Zaokrąglona do pełnej wartości 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 urloпах bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych.

z 1 270,8 tys. zł w 2015 r. do 427,2 tys. zł w 2017 r., by w roku następnym wzrosnąć do 1 820,4 tys. zł.

Porównując te dane za pierwsze trzy kwartały 2018 r. i 2019 r. zauważyć można wzrost ilości przeprowadzonych kontroli podatkowych o 24⁵⁶ oraz dalszą poprawę ich skuteczności, tj. wzrost do 93,2 punktów procentowych udziału kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości. W tym okresie spadła jednak z 18 357,6 tys. zł do 2 556,3 tys. zł kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych, a co za tym idzie kwota stwierdzonych nieprawidłowości na jednego kontrolera (z 1 698,2 tys. zł do 237,8 tys. zł).

Naczelnik wskazała, że spadek w badanym okresie ilości przeprowadzonych kontroli podatkowych wynikał ze zwiększania się liczby kontroli w czasie których stwierdzono nieprawidłowości. Zdaniem Naczelnika kontrole takie ze względu na swoją wielowątkowość, uciążliwość i złożoność były długotrwałe oraz wymagały większego zaangażowania i stałego monitoringu podejmowanych czynności dowodowych. Wskazała również, że wynikiem tych kontroli (oprócz efektów finansowych) było m.in. skierowanie 21 zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a ich przygotowanie było czynnością pracochłonną, dodatkowo wpływającą na liczbę przeprowadzonych kontroli podatkowych. Ponadto kontrolerzy podejmowali inne czynności, m.in. prowadzili czynności analityczne związane z typowaniem podatników do kontroli, które skutkowały wysłaniem zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej. Działania te przyczyniały się do dobrowolnego uiszczenia należności podatkowych, na przykład: w 2016 r. wysłano 125 zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowych, a kwota wpłat po ich wysłaniu wyniosła 302,3 tys. zł. Natomiast w 2018 r. ilość wysłanych zawiadomień zwiększono do 310, a kwota wpłat wzrosła do 1 891,0 tys. zł. Ponadto Naczelnik wyjaśniła, że najwyższe stwierdzone kwoty nieprawidłowości w badanym okresie (19 405,8 tys. zł w 2015 r. i 19 605,8 tys. zł w 2018 r.) były wynikiem wystąpienia jednostkowych kontroli z bardzo wysoką kwotą uszczupień wynoszącą odpowiednio 13 149,9 tys. zł oraz 12 958,3 tys. zł., co zaburzyło trend i znacząco wpłynęło na wskaźniki skuteczności oraz efektywności kontroli podatkowej. Wskazane wyżej przyczyny były przedmiotem wewnętrznej analizy w Urzędzie.

(akta kontroli str.369-379; 381-382, 546-551)

W latach 2015 – 2018 ilość decyzji wydanych przez Naczelnika w sprawach wymiaru podatków stanowiących dochody budżetu państwa wynosiła od 953 w 2016 r. do 1 323 w 2018 r., przy czym w tym ostatnim roku ilość wydanych decyzji była wyższa o 29,5 punktów procentowych w stosunku do średniej z pozostałych lat tego okresu⁵⁷. Natomiast przez trzy kwartały 2019 r. zostało wydanych 1 067 decyzji, co stanowiło 97% liczby decyzji wydanych w tym samym okresie roku ubiegłego. W całym badanym okresie zaskarżanych było nie więcej niż 3,1%⁵⁸ wydanych decyzji, spośród których nie więcej niż 48%⁵⁹ było uchylanych w II instancji⁶⁰.

W badanym okresie⁶¹ średni czas trwania postępowań, liczony od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do wydania rozstrzygnięcia przez Naczelnika wyniósł początkowo 39 dni w 2015 r., potem spadł do 35 dni w 2016 r., by następnie

⁵⁶ Z 51 kontroli podatkowych po III kwartałach 2018 r. do 75 kontroli po III kwartałach 2019 r.

⁵⁷ Średnia ilość decyzji wydawanych w latach 2015 – 2017 wynosiła 1 021,7 decyzji.

⁵⁸ W 2016 r. zaskarżono 30 decyzji na 953 wydane ogółem, w innych latach tego okresu zaskarżano od 0,4% wydanych decyzji w 2015 r. do 2,4% wydanych po III kwartałach 2018 r.

⁵⁹ W 2017 r. zaskarżono 23 decyzje wydane przez Naczelnika Urzędu (z 1 067 wydanych ogółem), spośród których 11 zostało uchylonych w II instancji, a w 2018 r. zaskarżono 31 decyzji (z 1 323 wydanych ogółem), spośród których 3 zostało uchylonych w II instancji (10% zaskarżonych).

⁶⁰ Dyrektor Izby Skarbowej lub Dyrektor Izby Administracji Skarbowej.

⁶¹ 1 stycznia 2015 r. – 30 września 2019 r.

wzrosnąć do 68 dni w 2017 r. W kolejnym roku średni czas trwania postępowań spadł do 48 dni⁶².

Naczelnik wyjaśniła, że wzrost czasu trwania wskazanych wyżej postępowań w 2017 r. wynikał m.in. z centralizacji rozliczeń podatku VAT dokonanej przez cztery JST i wynikająca z niej korekta ich deklaracji podatkowych za ponad 200 okresów rozliczeniowych wraz z wnioskami o stwierdzenie nadpłat.

(akta kontroli 383, 551-552)

2.3. Głównym narzędziem informatycznym umożliwiającym pracownikom Urzędu dostęp do danych z JPK_VAT oraz STIR⁶³ była aplikacja WRO-SYSTEM. Za jej pośrednictwem uzyskiwano od 31 marca 2017 r. dostęp do plików JPK_VAT, a od stycznia 2019 r. do STIR. Dodatkowo w celu uzyskania dostępu do plików JPK_VAT wykorzystywano od 2017 r. aplikację JPK_LUNETKA, a od 1 sierpnia 2018 r. rozpoczęto używanie aplikacji GenJPK 2.0 służącej do przetwarzania plików JPK przekazywanych na żądanie organów podatkowych. W celu weryfikacji integralności pobranych plików *JPK na żądanie* stosowano aplikację GeneratorSUM, za pomocą której tworzono w tym celu sumy kontrolne plików otrzymanych na nośnikach danych. Ponadto Urząd w zakresie weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych wykorzystywał raporty i sprawozdania pozyskiwane z dostępnych baz oraz hurtowni danych KAS z wykorzystaniem aplikacji e-ORUS.

W zakresie wykorzystania wyżej wymienionych narzędzi/rozwiązań IT oraz monitorowania i sprawozdawania efektów z ich wykorzystania Urząd wykorzystywał m.in.:

- *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;
- *Instrukcję postępowania urzędów skarbowych przy obsłudze niezgodności z raportów JPK_VAT*⁶⁴ – zawierającą schemat postępowania pracownika urzędu skarbowego przy weryfikacji niezgodności z poszczególnej kategorii raportów generowanych cyklicznie na poziomie centralnym i kierowanych do weryfikacji do urzędów;
- narzędzia informatyczne: *podsystem KONTROLA* oraz *system KARTA 2* dla zbierania danych sprawozdawczych w zakresie kontroli prowadzonych z wykorzystaniem plików JPK⁶⁵;
- zestawienia obejmujące podmioty, na których ciążyą zaległości, a które posiadają rachunki bankowe z saldami z obowiązkiem prowadzenia sprawozdawczości o efektach dokonanych zajęć – sporządzane przez Ministerstwo Finansów, przesyłane począwszy od sierpnia 2018 r. przez Dyrektora IAS.

(akta kontroli str.395-533)

W I półroczu 2018 r. Urząd wykorzystując pliki JPK_VAT przeprowadził 1 852 czynności weryfikacyjne (bez udziału podatnika) w zakresie podatków

⁶² Po pierwszych trzech kwartałach 2018 r. średni czas trwania postępowań wynosił 47 dni, a po pierwszych trzech kwartałach 2019 r. wzrósł do 52 dni.

⁶³ System teleinformatyczny izby rozliczeniowej, regulowany *Ordynacją podatkową* (dalej: „STIR”).

⁶⁴ Przekazaną pismem Dyrektora IAS – 0201-ICK.4022.206.2019.2 z 15 marca 2019 r.

⁶⁵ Pismo Dyrektora IAS – 0201-ICK.4022.138.2018.3 z 7 marca 2018 r.

stanowiących dochody państwa⁶⁶. W następnym półroczu liczba tych czynności wzrosła do 3 401, a w I półroczu 2019 r. do 3 405. W całym tym okresie nie wskazano kwot ustaleń poczynionych w ich wyników. Jak wskazała Naczelnik czynności weryfikacyjne nie skutkowały efektami finansowymi, a w sprawach o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości wszczynano czynności sprawdzające lub kontrolę podatkową.

W I półroczu 2018 r. przeprowadzono 291 czynności sprawdzających z udziałem podatnika przy wykorzystaniu JPK_VAT, w wyniku których kwota ustaleń wyniosła 56,0 tys. zł. W II półroczu 2018 r. liczba tych czynności wzrosła ponad dwukrotnie (do 595), a kwota poczynionych ustaleń zwiększyła się prawie sześciokrotnie (do 323,0 tys. zł). Natomiast w I półroczu 2019 r. zanotowano zmniejszenie liczby czynności sprawdzających z udziałem podatnika do 427, przy jednoczesnym spadku kwoty ustaleń do 166,0 tys. zł.

W przypadku kontroli podatkowych z wykorzystaniem JPK_VAT w I półroczu 2018 r. zakończono jedną kontrolę, w której kwota ustaleń wyniosła 20,0 tys. zł, w następnym półroczu ilość tych kontroli wzrosła do pięciu, a kwota ustaleń do 161,0 tys. zł., by w I półroczu 2019 r. zmaleć do trzech, a kwota ustaleń do 23,0 tys. zł. W III kwartale 2019 r. zakończono dwie kolejne kontrole podatkowe (bez dokonania ustaleń finansowych), a na koniec tego okresu trwało dziewięć kontroli z przewidywaną kwotą ustaleń wynoszącą 405,0 tys. zł.

Naczelnik wskazała, że powodem zmniejszenia ilości przeprowadzonych czynności sprawdzających w I półroczu 2019 r. była mniejsza ilość błędów popełnianych przez podatników w plikach JPK_VAT, które powodowały konieczność podjęcia tych czynności. Przykładowo z 358 rekordów⁶⁷ do 84 rekordów⁶⁸ zmniejszyła się liczba podmiotów deklarujących różne wartości podatku należnego/naliczonego w deklaracji VAT-7/VAT-7K i pliku JPK_VAT. Natomiast w przypadku kontroli podatkowych wskazała, że spadek ich ilości w I półroczu 2019 r. wynikał z tego, że w większości były one prowadzone za okresy, dla których kontrolowani podatnicy nie mieli jeszcze obowiązku przekazywania pliku JPK_VAT. Naczelnik stwierdziła również, że opisane wyżej spadki nie wynikały z faktu zidentyfikowania barier efektywnego wykorzystania tego narzędzia.

(akta kontroli str.384; 386-387, 552-554)

Urząd w okresie II półrocze 2018 r. – I półrocze 2019 r. nie prowadził czynności sprawdzających z udziałem podatnika przy wykorzystaniu danych STIR. Natomiast w I półroczu 2019 r. przeprowadzono 27 czynności weryfikacyjnych w zakresie podatków stanowiących dochody budżetu państwa, a w I półroczu 2019 r. zrealizowano trzy kontrole podatkowe z wykorzystaniem tych danych o kwocie ustaleń wynoszącej 30,0 tys. zł. W III kwartale 2019 r. przeprowadzono kolejnych osiem kontroli z wykorzystaniem danych STIR o kwocie ustaleń równej 158,0 tys. zł, a na koniec tego okresu trwały cztery kontrole z przewidywaną kwotą ustaleń 117,0 tys. zł.

Naczelnika wyjaśniła, że powodem ograniczonego wykorzystywania danych STIR w tym okresie było przyznanie pracownikom Urzędu dostępu do tego narzędzia w grudniu 2018 r. oraz otrzymanie pierwszych raportów do weryfikacji zawierających dane STIR z poziomu centralnego w miesiącu maju 2019 r.

(akta kontroli str. 385-387, 554-556)

⁶⁶ Zakończone w danym okresie.

⁶⁷ Według raportu R1.1 za marzec 2018 r.

⁶⁸ Według raportu R1.1 za październik 2018 r.

Naczelnik wskazała, że kontrole podatkowe z wykorzystaniem pliku *JPK na żądanie* rozpoczęto w Urzędzie od dnia 2 lipca 2018 r. W okresie wcześniejszym⁶⁹ nie wykorzystywano tego narzędzia ze względu na nieprzewodzenie kontroli wobec dużych przedsiębiorstw.

O wykorzystaniu w toku kontroli podatkowych plików *JPK na żądanie* decydował jej zakres, okres nią objęty, możliwość gromadzenia materiału dowodowego w formie elektronicznej oraz możliwość analizy danych przy użyciu narzędzi informatycznych. W toku prowadzonych kontroli podatkowych w poszczególnych okresach wykorzystywano następujące struktury JPK (na żądanie):

- I półrocze 2018 r. – nie korzystano;
- II półrocze 2018 r. – 18 JPK_PKPIR⁷⁰, 9 JPK_KR⁷¹, 1 JPK_FA⁷² i 1 JPK_EWP⁷³;
- I półrocze 2019 r. – 19 JPK_PKPIR oraz 4 JPK_KR.

Naczelnik wskazała, że brak wzrostu liczby spraw w I półroczu 2019 r., w których wykorzystywano JPK na żądanie wynikał ze zmniejszenia ilości prowadzonych kontroli w których możliwe było wykorzystanie tego typu struktur.

(akta kontroli str.326-368, 559-560)

W zakresie weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych Urząd wykorzystywał dane pozyskane z JPK_VAT oraz SITR w czynnościach: sprawdzających dotyczących zasadności zwrotów w podatku od towarów i usług; analitycznych dotyczących analizy ryzyka rejestracyjnego podmiotów i związanego z nim monitorowania podmiotów noworejestrowanych; typowania do czynności sprawdzających i kontroli podatkowych; analizy zewnętrznych i wewnętrznych źródeł informacji; wykreślenia lub przywrócenia podatnika jako podatnika czynnego VAT; weryfikowania występowania rachunków bankowych zgłaszanych organowi podatkowemu przez przedsiębiorcę; bieżącej weryfikacji wniosków o stwierdzenie nadpłaty w podatku VAT; prowadzonych czynnościach sprawdzających i kontrolach podatkowych; weryfikacji prowadzonych transakcji wykazanych w plikach JPK_VAT i informacjach podsumowujących VAT-UE w zakresie kwot wewnątrzwspólnotowych dostaw (uprawnienie do zastosowania stawki 0%), nabyć towarów oraz wewnątrzwspólnotowego świadczenia usług, udzielania odpowiedzi na wnioski z innych krajów członkowskich, generowaniu wniosków z zapytaniem do innych państw członkowskich w zakresie podatku od towarów i usług; do ustalenia rachunków bankowych w celu wystąpienia do właściwych banków o udostępnienie historii obrotów na tych rachunkach.

(akta kontroli str.395-414)

Zdaniem Naczelnika następujące podjęte przez Urząd działania przyczyniły się do poprawy skuteczności lub efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych:

- kampania informacyjna oraz spotkania szkoleniowe z podatnikami związane z wdrożeniem obowiązku składania plików JPK_VAT przez mikroprzedsiębiorców, połączone z weryfikacją rejestru czynnych podatników VAT przyczyniły się do podniesienia świadomości podatników skutkujące niską liczbą niezłożonych plików JPK_VAT za styczeń 2018 r. (3,53% brakujących JPK_VAT - 174 szt. z 5 068 podatników zobowiązanych do jego złożenia);

⁶⁹ Od 1 lipca 2016 r. do 1 lipca 2018 r.

⁷⁰ Podatkowa księga przychodów i rozchodów JPK (dalej: „JPK_PKPIR”).

⁷¹ Księgi rachunkowe (dalej: „JPK_KR”).

⁷² Faktury VAT (dalej: „JPK_FA”).

⁷³ Ewidencja przychodów (ryczałt) – (dalej: „JPK_EWP”).

- kompleksowa obsługa podatnika, polegająca na obsłudze przychodzącego do urzędu skarbowego interesanta nie tylko pod kątem sprawy, z którą przyszedł, ale także pod kątem spraw prowadzonych przez innych pracowników;
- wprowadzenie do stosowania „Rekomendacji Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w sprawie prowadzenia działań przez jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości podatkowych i celnych”, co wzmocniło skuteczność i spójność działań, usprawniło proces analizy oraz optymalnego wykorzystania zasobów, skutkiem czego było skierowanie do Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego w 2018 r.: ośmiu wniosków o kontrolę celno-skarbową, jednego zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa, a w 2019 r.⁷⁴: czterech wniosków o kontrolę celno-skarbową i trzech zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa.

(akta kontroli str.395-414)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia osiągnięcie przez Naczelnika celów dotyczących weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych, wyznaczonych przez Dyrektora IAS oraz osiągnięcie poprawy skuteczności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych w porównaniu do wyników z lat poprzednich lub ich utrzymanie na wysokim poziomie. Zaobserwowany w III kwartale 2019 r. spadek efektywności kontroli był rzetelnie monitorowany i analizowany przez Naczelnika.

OBSZAR

3. Skuteczność i efektywność egzekwowania należności podatkowych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Urząd w 2018 r. realizował dwa cele dotyczące egzekwowania należności podatkowych: „Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych” oraz „Zwiększenie efektywności egzekucji”. Wynikały one z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2018⁷⁵. Jako mierniki realizacji tych celów przyjęto:

- *Realizację należności publicznoprawnych*⁷⁶, definiowany jako stopień realizacji ustalonego planu dochodów z tytułu podatku od towarów i usług, podatku dochodowego od osób fizycznych (bez kwoty udziału JST⁷⁷), podatku od osób prawnych (bez kwoty udziału JST), akcyzy, podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od gier, podatku od wydobywania kopalin oraz cła. Wartość tego miernika na dzień 31 grudnia 2018 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 2 338 958,0 tys. zł, a Urząd osiągnął 2 210 327,0 tys. zł, czyli 94,50% planu.
- *Efektywność egzekucji*⁷⁸, definiowany jako stosunek kwoty wyegzekwowanej do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia. Wartość tego miernika na dzień 31 grudnia 2018 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 36,25%, a Urząd osiągnął 41,15%.

W roku 2019 Urząd realizował nadal dwa cele dotyczące egzekwowania należności podatkowych: „Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych” oraz „Zwiększenie efektywności egzekucji”. Także one wynikały

⁷⁴ Według stanu na 30 września 2019 r.

⁷⁵ Zarządzenie Nr 72 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2018 r.

⁷⁶ Cel: Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych.

⁷⁷ Jednostka Samorządu Terytorialnego (dalej: „JST”).

⁷⁸ Cel: Zwiększenie efektywności egzekucji.

z Planu działalności IAS i były zgodne z kierunkami działania i rozwoju KAS na rok 2019⁷⁹. Jako mierniki ich realizacji przyjęto:

- *Realizację należności publicznoprawnych*⁸⁰. Wartość tego miernika na dzień 30 września 2019 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 1 737 668,0 tys. zł, a Urząd osiągnął 1 581 946,0 tys. zł, czyli 91% planu.
- *Efektywność egzekucji*⁸¹, definiowany jako stosunek kwoty wyegzekwowanej do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia. Wartość tego miernika na dzień 30 września 2019 r. została ustalona przez IAS na poziomie co najmniej 28,65%, a Urząd osiągnął 12,33%, co rodzi ryzyko nie wykonania tego wskaźnika na koniec roku.
- *Udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych*⁸². Wartość tego miernika na dzień 30 września 2019 r. została ustalona przez IAS na poziomie większym niż 74%, a Urząd osiągnął 85,09%.
- *Sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych*⁸³, definiowany jako stosunek liczby podatkowych 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 do liczby podatkowych tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji). Wartość tego miernika na dzień 30 września 2019 r. została ustalona przez IAS na poziomie nie większym niż 7%, a Urząd osiągnął 1,53%.

Wskaźniki te były monitorowane kwartalnie, a z ich realizacji IAS sporządzała raporty, które otrzymywał Urząd. W okresie objętym kontrolą Urząd nie zrealizował wskaźnika realizacji należności publicznoprawnych i wskaźnika efektywności, a pozostałe wymienione wyżej wskaźniki zostały osiągnięte. Przyczyny nieosiągnięcia w latach 2018 – 2019 ustalonego przez IAS poziomu wskaźnika realizacji należności publicznoprawnych⁸⁴ były analizowane i monitorowane. Według prowadzonych analiz powodem tego były mniejsze dochody z podatku akcyzowego, związane ze zmiany przepisów (zwolnienie w wysokości 50% akcyzy producentów piwa⁸⁵, rzutujące na dochody w 2018 r. oraz obniżenie stawki akcyzy na energię elektryczną od 1 stycznia 2019 r.⁸⁶) oraz mniejsze wpływy z tytułu podatku od wydobycia niektórych kopalin⁸⁷. Natomiast według Naczelnika główną przyczyną nieosiągnięcia wskaźnika efektywności egzekucji za III kwartał 2019 r. był wpływ w sierpniu i wrześniu 2019 r. tytułów wykonawczych na jednego zobowiązanego na łączną kwotę 48 106,0 tys. zł⁸⁸. Dotychczas podejmowane czynności egzekucyjne nie przyniosły rezultatów, ponieważ nie ustalono majątku

⁷⁹ Zarządzenie Nr 40 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2019 r.

⁸⁰ Cel: Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych.

⁸¹ Cel: Zwiększenie efektywności egzekucji.

⁸² Cel: Zwiększenie efektywności egzekucji.

⁸³ Cel: Zwiększenie efektywności egzekucji.

⁸⁴ Wskaźnik ustalony przez IAS nie zawierał podziału na grupy podatków (był wyrażony jedną ogólną kwotą do wykonania), uniemożliwiało to porównanie bieżącego wykonania z prognoząmi wykonania poszczególnych podatków (np. od kopalin) przyjętymi w ustawie budżetowej. Możliwe było jedynie porównanie wykonania bieżącego z wykonaniem podatków składowych w porównywalnych okresach historycznych.

⁸⁵ Wynikające ze zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 marca 2018 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego* (Dz. U. poz. 608), które wprowadziło zwolnienie w wysokości 50% kwoty akcyzy dla producentów, którzy rocznie produkują do 200 000 hl piwa.

⁸⁶ Wynikające z obniżenia podatku akcyzowego na energię elektryczną z 20,0 zł do 5,00 zł za MWh, wprowadzoną ustawą z dnia 28 grudnia 2018 r. *o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 2538). Podatek ten odprowadza jeden podatnik – KGHM Polska Miedź S.A.

⁸⁷ Jego wysokość zależy od ilości miedzi i srebra w koncentracji/urobku miedzi wydobytych przez KGHM Polska Miedź S.A. oraz od średniej ceny tych metali, która podlega wahaniom na konkurencyjnym międzynarodowym rynku giełdowym (ogłoszonych w obwieszczeniach Ministra Finansów). Dodatkowo od lipca 2019 r. jego stawka została obniżona o 15% na mocy ustawy z 12 kwietnia 2019 r. *o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin* (Dz. U. poz. 968).

⁸⁸ Kwota ta stanowi 56% ogólnej kwoty objętej tytułami wykonawczymi na koniec III kwartału 2019 r.

zobowiązanego pozwalającego na przeprowadzenie skutecznej egzekucji. Spowodowało to spadek wskaźnika efektywności⁸⁹, mimo wzrostu (w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego) kwoty wyegzekwowanych zaległości⁹⁰. Wskazane wyżej przyczyny były przedmiotem wewnętrznej analizy w Urzędzie.
(akta kontroli str.7-325; 557)

3.2. Wpływy podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa w Urzędzie w latach 2015 – 2018 wzrosły o 31,4 punktów procentowych, tj. z 402 265,0 tys. zł na początku tego okresu do 528 409,0 tys. zł na jego koniec. Trend wzrostowy został utrzymany po III kwartałach 2019 r., kiedy to wpływy podatkowe były wyższe o 12,1% niż w analogicznym okresie roku poprzedniego⁹¹. Jednocześnie przez cały ten okres⁹² na podobnym 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 98,4% w 2016 r. do 100,0% w latach 2017 - 2018.

(akta kontroli str.388)

Kwoty zaległości podatkowych (z tytułów stanowiących dochody budżetu państwa) wyegzekwowane przez Urząd w latach 2015 – 2018 wzrosły z 11 351,0 tys. zł do 13 126,00 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 23,8%⁹³ w 2015 r. do 41,1%⁹⁴ w 2018 r. Natomiast po pierwszych trzech kwartałach 2019 r., w porównaniu do tego samego okresu roku poprzedniego, wzrosła o 10,6 punktów procentowych⁹⁵ kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych oraz zmniejszyła się skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych z 31,0%⁹⁶ do 12,3%⁹⁷.

Efektywność egzekucji zaległości podatkowych, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do liczby pracowników komórki egzekucyjnej otrzymujących wynagrodzenie prowizyjne w latach 2015 – 2018, początkowo spadła z 709,4 tys. zł do 589,6 tys. zł w 2016 r., by w kolejnych latach wzrosnąć do 656,3 tys. zł na koniec tego okresu. Zmianom tym towarzyszyło zwiększenie z 16 do 20 liczby pracowników uprawnionych do otrzymywania tego rodzaju wynagrodzenia. Natomiast po trzech pierwszych kwartałach 2019 r., w porównaniu do tego samego okresu roku poprzedniego, efektywność egzekucji zaległości podatkowych zwiększyła się z 484,9 tys. zł do 536,5 tys. zł.

Naczelnik wyjaśniła, że główną przyczyną wzrostu zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi po III kwartałach 2019 r. był wpływ z innego urzędu w sierpniu i wrześniu 2019 r. tytułów wykonawczych na jednego zobowiązanego o łącznej wartości 48 106,0 tys. zł⁹⁸. Dotychczas podejmowane czynności egzekucyjne nie przyniosły rezultatów, ponieważ nie ustalono majątku

⁸⁹ Z 31,03% na koniec III kwartału 2018 r. do 12,33% na koniec III kwartału 2019 r.

⁹⁰ Z 9 577,0 tys. zł na koniec III kwartału 2018 r. do 10 596,0 tys. zł na koniec III kwartału 2019 r.

⁹¹ Po III kwartałach 2019 r. wyniosły 424 326,0 tys. zł, a po III kwartałach 2018 r. – 378 577,0 tys. zł.

⁹² 1 stycznia 2015 – 30 września 2019 r.

⁹³ Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła 11 351,0 tys. zł, a kwota objęta tytułami wykonawczymi 47 638,0 tys. zł.

⁹⁴ Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła 13 126,0 tys. zł, a kwota objęta tytułami wykonawczymi 31 898,0 tys. zł.

⁹⁵ Z 9 577,0 tys. zł po III kwartałach 2018 r. do 10 596,0 tys. zł po III kwartałach 2019 r.

⁹⁶ Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła 9 577,0 tys. zł, a kwota objęta tytułami wykonawczymi 30 860,0 tys. zł.

⁹⁷ Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła 10 596,0 tys. zł, a kwota objęta tytułami wykonawczymi 85 929,0 tys. zł.

⁹⁸ Tytuły te dotyczą zaległości powstałych po kontroli celno-skarbowej, przeprowadzonej przez Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie.

zobowiązanego pozwalającego na przeprowadzenie skutecznej egzekucji. Wskazane wyżej przyczyny były przedmiotem wewnętrznej analizy w Urzędzie.

(akta kontroli str.389, 556-558)

3.3. W I półroczu 2018 r. pracownicy Urzędu wyegzekwowali 257,0 tys. zł, wykorzystując w 142 postępowaniach egzekucyjnych pliki JPK_VAT, w następnym półroczu liczba prowadzonych postępowań egzekucyjnych z wykorzystaniem JPK_VAT wzrosła do 319, a wyegzekwowana w ich wyniku kwota do 430,0 tys. zł. Natomiast w I półroczu 2019 r. nastąpił spadek prowadzonych postępowań egzekucyjnych z wykorzystaniem plików JPK_VAT do 166, przy jednoczesnym wzroście wyegzekwowanej kwoty do 489,0 tys. zł. Natomiast z wykorzystaniem STIR przeprowadzono 24 postępowania egzekucyjne w II półroczu 2018 r., w wyniku których wyegzekwowano 265,0 tys. zł. W I półroczu 2019 r. nastąpił spadek ilości postępowań prowadzonych z wykorzystaniem STIR do 15 oraz kwoty wyegzekwowanej do 113,0 tys. zł.

Naczelnik wyjaśniła, że spadek prowadzonych w I półroczu 2019 r. postępowań egzekucyjnych z wykorzystaniem pliku JPK_VAT wynikał z faktu, że część dłużników współpracuje z tymi samymi kontrahentami, a zatem zajęcie wierzytelności z tytułu dostaw, robót i usług ma moc prawną nie tylko na dzień zajęcia, ale również odnosi się do wierzytelności przyszłych⁹⁹, więc nie ma potrzeby sprawdzania danych w pliku JPK_VAT i ponawiania zajęć. Ponadto, drugą okolicznością, która wpłynęła na ten trend był znaczny wzrost tytułów wykonawczych obejmujących grzywny nakładane w drodze mandatów karnych, wystawionych przez Naczelnika I US w Opolu, które w wielu przypadkach obejmowały zobowiązania z nieodległym terminem przedawnienia należności. Wymagały one niezwłocznego podjęcia czynności egzekucyjnych, a w znacznej części dotyczyły osób, które nie prowadzą działalności gospodarczej i nie składają plików JPK_VAT. Według Naczelnika takich tytułów w 2018 r. wpłynęło 5 894 szt., a od stycznia do września 2019 r. – 13 161 szt. Wyjaśniając spadek postępowań z wykorzystaniem STIR Naczelnik wskazała, że spowodowany był on w szczególności tym, że znaczna część rachunków bankowych figurujących w tej aplikacji została już zajęta w okresach wcześniejszych, do czego używano danych pozyskanych z aplikacji Ognivo¹⁰⁰. Innym powodem mniejszego wykorzystania STIR w tym procesie był również opisany wyżej wzrost wpływających tytułów wykonawczych obejmujących grzywny nakładane w drodze mandatów karnych, co powodowało konieczność zaangażowania pracowników do prowadzenia postępowań egzekucyjnych w tym zakresie.

(akta kontroli str.390; 558-559; 561)

Urząd w okresie objętym kontrolą, w zakresie egzekwowania należności podatkowych, oprócz aplikacji WRO-SYSTEM oraz e-ORUS, wykorzystywał także:

- EGAPOLTAX – do ewidencjonowania i prowadzenia postępowań egzekucyjnych, w tym czynności dotyczących m.in.: zajęcia innych wierzytelności JPK, dokonywania zajęć rachunku bankowego STIR;
- Poltax 2b – pomocniczo w zakresie egzekucji wykorzystywano Rejestr Należności Publicznoprawnych, gdzie wpisywani byli podatnicy posiadający zadłużenie z tytułu należności publicznoprawnych.

⁹⁹ W świetle art. 89 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U z 2019 r. poz.1438 ze zm.).

¹⁰⁰ Ognivo umożliwia bezpieczną i szybką komunikację online pomiędzy bankami a podmiotami uprawnionymi do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową. Platforma stosowana była w całym okresie objętym kontrolą (od listopada 2013 r.).

W zakresie wykorzystania wyżej wymienionych narzędzi/rozwiązań IT oraz monitorowania i sprawozdawania efektów z ich wykorzystania Urząd wykorzystywał m.in.:

- wytyczne dotyczące obsługi Rejestru Należności Publicznoprawnych w odniesieniu do należności ewidencjonowanych w systemie POLTAX 2B¹⁰¹, mające na celu zabezpieczenie terminowej realizacji zadań związanych z obsługą tego rejestru, wprowadzania do niego potrzebnych informacji o należnościach pieniężnych, podlegających egzekucji administracyjnych, dla których wierzycielem jest naczelnik urzędu skarbowego;
- postanowienia Zarządzenia nr 6/2018 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie *form i zasad sprawowania nadzoru nad podległymi urzędami*, które regulowały formy i zasady sprawowania przez kierownictwo IAS nadzoru nad podległymi jednostkami;
- monitorowanie wynikowości i aktywności działań w zakresie realizacji wskaźnika należności publicznoprawnych, wprowadzone od 1 lipca 2019 r. przez IAS¹⁰², w związku z ryzykiem niewykonania planu tego wskaźnika przez IAS na koniec 2019 r. wprowadzono obowiązek przekazywania danych dotyczących obszarów: wierzyciel-egzekucja, kontrola i czynności sprawdzające.

Monitorowaniu realizacji zadań z zakresu egzekwowania należności podatkowych służyły także raporty elektroniczne wygenerowane z baz/hurtowni danych centralnych KAS lub IAS oraz skrypty¹⁰³, wymagające uzupełnienia danych lub podjęcia działań i umieszczenia informacji o ich wynikach przez Urząd. W okresie objętych kontrolą dotyczyły one m.in.:

- zidentyfikowanych rachunkach bankowych wykazujących środki finansowe dla podmiotów posiadających zaległości podatkowe objęte w ostatnich pięciu latach postępowaniem egzekucyjnym lub wobec których postępowanie egzekucyjne zostało umorzone ze względu na bezskuteczność¹⁰⁴, opierające się na danych STIR, w postaci raportu wygenerowanego z poziomu centralnego KAS;
- weryfikacji obszaru zarządzania zaległościami podatkowymi w zakresie wszczętych a niezakończonych postępowań o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich¹⁰⁵, w postaci udostępnionego przez IAS skryptu;
- przebiegu postępowań egzekucyjnych prowadzonych na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych na zobowiązanych posiadających zadłużenie z tytułu zaległości podatkowych w aspekcie możliwości orzeczenia odpowiedzialności osoby trzeciej za te zaległości¹⁰⁶, w postaci udostępnionego przez IAS skryptu;
- obszaru zarządzania zaległościami podatkowymi¹⁰⁷, w postaci udostępnionego przez IAS skryptu.

(akta kontroli str.395-533)

W zakresie egzekwowania należności podatkowych Urząd wykorzystywał dane pozyskane z JPK_VAT oraz STIR w procesach: uzyskiwania informacji pozwalających na dokonywanie skutecznych zajęć wierzytelności oraz rachunków bankowych, a także wystawiania tytułów wykonawczych na podmioty, wobec

¹⁰¹ Pismo IAS – 0201-IEW2.031.63.2018.DS z 19 listopada 2018 r.

¹⁰² Pisma IAS: 0201-IZZ.033.67.2019 z 24 czerwca 2019 r. oraz 0201-IZZ.033.67.2019 z 10 lipca 2019 r.

¹⁰³ Programy napisane w językach skryptowych, przeznaczone do wykonywania w specjalnych środowiskach uruchomieniowych automatyzujących wykonywanie zadań, które alternatywnie mogą być wykonywane jedno po drugim przez użytkownika.

¹⁰⁴ Pisma IAS: 0201-IEW1.720.2.2019.WK z 12 marca 2019 r.; 0201-IEE2.711.343.2018.3.AJ z 7 lutego 2019 r.

¹⁰⁵ Pismo IAS – 0201-IEW2.031.61.2018.MK z 17 października 2018 r.

¹⁰⁶ Pismo IAS – 0201-IEW1.031.26.2019.ZQ z 22 lutego 2019 r.

¹⁰⁷ Pisma IAS: 0201-IEW1.031.62.2019.MP z 4 września 2019 r. oraz 0201-IEW1.031.58.2019.MP z 8 lipca 2019 r.

których wcześniej zostało ono umorzone, z uwagi na fakt ujawnienia składnika majątkowego.

Wykorzystanie danych pochodzących z plików JPK_VAT oraz STIR było monitorowane przy użyciu modułu raportowania w systemie EGAPOLTAX. Prowadzono miesięczny monitoring wykorzystania danych pochodzących z plików VAT w celu dokonywania zajęć egzekucyjnych wierzytelności. Natomiast wykorzystanie danych dotyczących rachunków bankowych w ramach STIR było monitorowane w okresach kwartalnych.

(akta kontroli str.395-414)

Zdaniem Naczelnika następujące podjęte przez Urząd działania przyczyniły się do poprawy skuteczności lub efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych:

- wykorzystywanie w procesie egzekucji należności platformy Ognivo, umożliwiającej bezpieczną i szybką komunikację online pomiędzy bankami a podmiotami uprawnionymi do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową, w celu uzyskania informacji o posiadanych przez dłużników rachunkach bankowych oraz ich zajęcia;
- możliwość tworzenia zespołów egzekucyjnych w ramach komórki egzekucyjnej, co pozwala na lepszy podział wykonywanych zadań, uwzględniający predyspozycje poszczególnych pracowników;
- wykorzystywanie stworzonych i udostępnionych przez organy zwierzchnie raportów elektronicznych m.in. z hurtowni WHTAX, programu e-ORTUS, programu nadzoru elektronicznego IAS pozwalających na monitorowanie poszczególnych czynności realizowanych przez pracowników Urzędu;
- prowadzenie Rejestru Należności Publicznoprawnych¹⁰⁸. Do podatników posiadających zadłużenie kierowano zawiadomienie o zagrożeniu wpisem do tego rejestru, co skutkuje zwiększeniem skuteczności egzekwowania należności podatkowych. Na dzień 22 października 2019 r. wysłano 1 272 zawiadomienia na łączną kwotę 84 067,7 tys. zł, w wyniku czego podatnicy, po otrzymaniu tych zawiadomień, spłacili 3 087,7 tys. zł zadłużenia.

(akta kontroli str.395-414; 560-561)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia osiągnięcie przez Naczelnika połowy celów dotyczących skuteczność i efektywność egzekwowania należności, wyznaczonych przez Dyrektora IAS oraz utrzymywanie się na poziomie 98-100% skuteczności poboru mierzonej relacją zrealizowanych wpływów podatkowych odniesionych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu. W przypadku nieosiągniętych celów i ich wskaźników, przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem oczekiwanym a uzyskanymi wynikami były rzetelnie monitorowane, ale pomimo to istnieje ryzyko nieosiągnięcia na koniec 2019 r. wskaźników realizacji należności publiczno-prawnych oraz efektywności egzekucji. Zaobserwowane w III kwartale 2019 r. obniżenie skuteczności egzekucji podatkowych było rzetelnie monitorowane i analizowane przez Naczelnika.

¹⁰⁸ Rejestr działający od 13 czerwca 2018 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z 4 czerwca 2018 r. w sprawie Rejestru Należności Publicznoprawnych (Dz. U. poz. 1124).

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania 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, listopada 2019 r.

Kontroler
Cezary Mazik
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis

.....
podpis