



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.018.02.2021

Robert Muszyński
Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie
ul. Franklina Delano Roosevelta 1, 2
70-525 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie ¹ , ul. Franklina Delano Roosevelta 1, 2, 70-525 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Muszyński, Dyrektor Izby ² od 29 marca 2021 r. W okresie objętym kontrolą od 1 marca 2017 r. do 28 marca 2021 r. stanowisko Dyrektora zajmował Jarosław Grzelak.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykorzystanie oraz efekty rozwiązań mających na celu usprawnienie poboru podatku od towarów i usług, w tym weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośrednio związek z badanym zagadnieniem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	Małgorzata Chabiniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/131/2021 z 23 sierpnia 2021 r. Radosław Kropiowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/141/2021 z 9 września 2021 r.

(akta kontroli str. 1-14)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Izby w zakresie zarządzania procesem usprawniania poboru podatku od towarów i usług ⁵ , w tym weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą Dyrektor rzetelnie monitorował zakres i efekty wykorzystania rozwiązań wspomagających administrację skarbową w usprawnieniu poboru podatku od towarów i usług, w tym weryfikowania prawidłowości rozliczeń. W 11 przypadkach (z 12 analizowanych) Izba osiągnęła wartości badanych mierników stopnia realizacji celów obejmujących pobór podatków, w tym VAT określonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej ⁶ . IAS rzetelnie monitorowała przyczyny rozbieżności między stanem oczekiwanym a uzyskanymi

¹ Dalej: Izba lub IAS.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2021 r. poz. 685, ze zm.). Dalej: ustawa o VAT.

⁶ Dalej: KAS.

wynikami oraz informowała Ministerstwo Finansów⁷ o ich przyczynach. Podejmowała także skuteczne działania zaradcze.

Izba prowadziła bieżący monitoring w zakresie stosowania przez podległe urzędy skarbowe województwa zachodniopomorskiego⁸ oraz Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie⁹ rozwiązań takich jak SITR czy JPK_VAT.

W badanym okresie nie prowadzono kontroli wewnętrznych dotyczących poboru podatku od towarów i usług. Zasadność zwrotów VAT była w 2019 r. przedmiotem zadania audytowego, z którego zalecenie było przedmiotem analizy w 2020 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wykorzystanie oraz efekty rozwiązań mających na celu usprawnienie poboru podatku od towarów i usług, w tym weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Dyrektor Izby monitorował zakres i efekty wykorzystania rozwiązań wspomagających administrację skarbową w usprawnieniu poboru podatku VAT.

W ramach prowadzonego nadzoru Dyrektor wystąpił 5 lutego 2020 r. do naczelników urzędów skarbowych i naczelnika ZUCS o sporządzanie sprawozdań w zakresie monitoringu zakończonych kontroli podatkowych oraz kontroli celno-podatkowych, w których wykorzystano dane z plików JPK. Celem sprawozdania było umożliwienie monitorowania zakończonych kontroli, w których zostały wykorzystane struktury JPK_NZ oraz JPK_VAT. Natomiast 7 lutego 2021 r. Dyrektor poinformował naczelników urzędów skarbowych o obowiązku przekazywania sprawozdań w zakresie monitoringu wykorzystywania struktur JPK w zakończonych czynnościach sprawdzających i postępowaniach podatkowych. Naczelnicy urzędów złożyli wymagane sprawozdania.

(akta kontroli str. 520-534, 725-726, 2102-2245)

W Izbie przeprowadzano analizy stopnia obsługi raportów o niezgodnościach w rozliczeniach podatników opartych na danych z przekazywanych przez nich JPK_VAT. Ich celem było monitorowanie / ustalenie skuteczności działań zmierzających do wyjaśnienia i zakończenia prowadzonych czynności w stosunku do rekordów ze statusem „w toku”. Analizy danych, zawartych w otrzymanych od naczelników urzędów skarbowych sprawozdaniach, realizowane były w Izbie m.in. w oparciu o 11 raportów obsługiwanych w aplikacji WRO-System. W piśmie z 5 maja 2021 r. zwrócono się do naczelników urzędów skarbowych o zakończenie prowadzonych czynności w stosunku do 2 679 rekordów w toku (z 30 613 przekazanych)¹¹. Według stanu na 18 października 2021 r. do rozpatrzenia pozostało 1 237, tj. 46% rekordów.

(akta kontroli str. 484-486, 535-548)

⁷ Dalej: MF.

⁸ Dalej: urzędy.

⁹ Dalej: ZUCS.

¹⁰ 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.

¹¹ Przekazanych przez MF do weryfikacji, dla których termin realizacji został wyznaczony od stycznia do grudnia 2020 r.

Dyrektor IAS monitorował prawidłowość sporządzania przez naczelników urzędów wniosków o udostępnienie danych STIR oraz opracowywał analizy dotyczące m.in. stopnia i celu pobrania danych podatnika.

Dyrektor 12 czerwca 2019 r. zwrócił się do naczelników urzędów skarbowych i naczelnika ZUCS o wyznaczenie osób upoważnionych do korzystania z (uruchomionego w ramach aplikacji WRO-System) modułu STIR_Przeptywy. W piśmie z 19 lipca 2019 r. przekazano m.in. zalecenia MF dotyczące prawidłowego sporządzania wniosków o nadanie uprawnień do dostępu do tego modułu. Wskazano osoby autoryzujące w Izbie wnioski¹² o dostęp do danych o transakcjach i saldach na rachunkach bankowych. Dyrektor wskazał również zasady sporządzania uzasadnień do składanych wniosków¹³. Po uzyskaniu autoryzacji wniosku na poziomie Izby, był on automatycznie przekazywany do MF w celu realizacji.

(akta kontroli str.486-488, 549-558)

Naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnik ZUCS 8 maja 2020 r. zostali powiadomieni m.in. o liczbie złożonych w okresie czerwiec 2019 - luty 2020 r. wniosków o dostęp do danych zawartych w module STIR_Przeptywy (163), liczbie wniosków odrzuconych (59) z podziałem na poszczególne urzędy¹⁴; głównych przyczynach odrzucenia wniosków¹⁵ oraz sytuacji, w których były one składane¹⁶. Dyrektor 23 czerwca 2021 r. ponownie przekazał, w ramach sprawowanego nadzoru nad urzędami, informację o popełnianych błędach w składanych wnioskach w okresie styczeń 2020 – kwiecień 2021 r.¹⁷; liczbie złożonych wniosków¹⁸ oraz zasadach prawidłowego ich sporządzania.

(akta kontroli str. 550-568)

Efekty wynikające z zastosowania przez podległe jednostki rozwiązań usprawniających pobór podatku VAT, w tym JPK_VAT, JPK na żądanie, systematycznie rosły. W I półroczu 2020 r. kwota ustaleń w zakresie VAT wyniosła 108 749 tys. zł, w tym w ramach jednej czynności dokonano ustaleń na kwotę 87 486 tys. zł¹⁹. Wyłączając ww. czynność z łącznej kwoty ustaleń w podatku VAT ustalenia z czynności sprawdzających wyniosły 21 263 tys. zł. W I półroczu 2021 była to kwota 34 428 tys. zł²⁰. Kwota ustaleń w kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej w zakresie VAT m.in. z wykorzystaniem ww. JPK wzrosła z 51 363 tys. zł w 2019 r. do 205 065 tys. zł w 2020 r., a w zakresie wszystkich podatków kwota stwierdzonych uszczupień w podatku wzrosła z 154 582,4 tys. zł w 2019 r. do 239 473,1 tys. zł w 2020 r. a kwota ustaleń przypadająca na jedną czynność: z 1 661 zł do 3 075 zł.

(akta kontroli str. 488, 772)

¹² Składane przez urzędy skarbowe, UCS i Izbę (drugi poziom autoryzacji).

¹³ M.in. rodzaj czynności, oznaczenie sprawy, okres objęty kontrolą/weryfikacją, cel pobrania danych.

¹⁴ W tym Zachodniopomorski Urząd Skarbowy w Szczecinie (dalej: Zachodniopomorski US) złożył w 2019 r. 17 wniosków, odrzuconych zostało sześć wniosków, w 2020 r. jeden wniosek, który nie został odrzucony; UCS złożył dwa wnioski, które zostały odrzucone, w 2020 r. nie składał wniosków, sześć urzędów nie korzystało z modułu.

¹⁵ Brak wskazania znaku sprawy, okresu za których prowadzone są czynności, bądź wskazywanie okresu nieobjętego kontrolą.

¹⁶ Prowadzone kontrole podatkowe, czynności sprawdzające, analizy, sporadycznie postępowania egzekucyjne. Nie odnotowano wpływu wniosków o dostęp do informacji w związku z prowadzonymi postępowaniami podatkowymi.

¹⁷ Brak wystarczającego uzasadnienia celu udostępnienia danych. Brak numeru kontroli/czynności sprawdzających/tytułu wykonawczego. Brak okresu, za jaki prowadzona jest kontrola podatkowa/czynności sprawdzające/analiza; niepoprawne numery kontroli oraz błędne okresy kontroli.

¹⁸ W 2019 r. złożono łącznie 205 wniosków, z tego: 158 zatwierdzono, 47 odrzucono; w 2020 r. odpowiednio: 158, 96 i 62 wnioski. UCS złożył w 2019 r. 29 wniosków, z tego: 18 zatwierdzono, 11 odrzucono; w 2020 r. odpowiednio: 40, 22 i 18. Zachodniopomorski US złożył w 2019 r. siedem wniosków, z tego: pięć zatwierdzono a dwa odrzucono; w 2020 r. złożono dwa wnioski, które zostały zatwierdzone.

¹⁹ W ramach JPK_VAT.

²⁰ Przy nieuwzględnieniu ww. jednej czynności odnotowano wzrost kwoty ustaleń na poziomie 162%.

Sposób monitorowania przez Izbę zakresu i efektów wykorzystania JPK_NZ i STIR, opisano w pkt 1.6 i 1.7.

1.2. Izba w zakresie wykorzystania rozwiązań usprawniających pobór podatku VAT, w tym weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatników oraz monitorowania i sprawozdawania efektów z ich wykorzystania, otrzymała z MF m.in. następujące wytyczne lub zalecenia:

- 1) wyjaśnienia MF dotyczące stosowania przepisów w zakresie przekazania środków zgromadzonych na rachunkach VAT²¹,
- 2) wytyczne MF Departamentu Analiz z 11 lutego 2020 r., stanowiące podsumowanie dotychczasowych efektów czynności podejmowanych w związku z samodzielnie pobieranymi zestawieniami JPK_VAT w latach 2018-2019;
- 3) sprawozdanie z 8 stycznia 2021 r., za 2020 r. z samodzielnie pobranych zestawień z modułu WIERZYTELNOŚCI w aplikacji WRO-System wraz z materiałami źródłowymi przekazanymi przez US;
- 4) wytyczne MF Departamentu Analiz z 19 stycznia 2021 r., w których podsumowano dotychczasowe efekty czynności podejmowanych w związku z samodzielnie pobieranymi zestawieniami JPK_VAT w latach 2018-2020;
- 5) Politykę Zarządzania procesem analitycznym w KAS kwiecień 2019 r.;
- 6) Rekomendacje w sprawie zasad prowadzenia działań przez jednostki organizacyjne KAS w obszarze zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości podatkowych i celnych (przekazane 21 grudnia 2020 r.);
- 7) Instrukcja użytkownika aplikacji WRO-System „Moduł STIR_Przepływy” – MF DA, wydanie w czerwcu 2021 r.;
- 8) Pisma dot. aplikacji JPK Lunetka wraz z podręcznikiem wersja 1.8.

(akta kontroli str. 917-920, 943-1679)

Dyrektor w celu usprawnienia ścigalności podatku VAT przekazał: podległym organom podatkowym 36 wyjaśnień, interpretacji i wytycznych; MF²² cztery informacje dotyczące wątpliwości związanych ze stosowaniem przepisów²³ oraz 34 analizy dotyczące stwierdzonych problemów związanych z poborem VAT²⁴.

(akta kontroli str. 921-925)

1.3. Izba stwierdziła występowanie barier w efektywnym wykorzystaniu dwóch rozwiązań usprawniających pobór VAT. Zostały one zgłoszone do MF i w każdym przypadku uzyskano odpowiedź, np.:

a) aplikacja WRO-System. Zidentyfikowano 19 zagadnień merytorycznych i technicznych związanych przede wszystkim z weryfikacją rozbieżności z raportów JPK przekazanych / udostępnionych przez MF w module Raporty (np. *Raport R.2_kontrahent2* (ostateczny)) otrzymywano po zakończeniu pracy nad raportem *R.2_podmiot główny*. Zasadnym w ocenie Izby byłaby ponowna weryfikacja właściwości miejscowej rekordów z raportu przed przekazaniem go do weryfikacji przez urząd. MF wskazało m.in., że: *Mając w perspektywie dalszą ewolucję raportu R.2 kontrahent ostateczny, z pewnością wskazane uwagi zostaną przeanalizowane i rozpatrzone.* Izba wystąpiła z pytaniami: *Czy w nowej strukturze V7M będzie wprowadzone badanie zgodności pomiędzy częścią deklaracyjną a ewidencyjną? oraz Czy istnieje możliwość wysłania przez podatnika pliku JPK, w którym wartość podatku należnego / naliczonego w części ewidencyjnej będzie inna niż w części deklaracyjnej?* MF powiadomiło m.in., że: *Struktura nie ma zaszytych funkcji*

²¹ Pisma z 7 sierpnia 2020 r., z 28 października 2020 r., z 16 listopada 2020 r.

²² W ramach Rekomendacji w zakresie poprawy orzecznictwa w sprawach podatkowych.

²³ Np. prawa do odliczenia podatku naliczonego od wydatków poniesionych na utrzymanie witryn internetowych.

²⁴ Np. określania przez podległe organy podatkowe momentu powstania prawa do odliczenia podatku naliczonego, opodatkowania podatkiem VAT przedterminowego rozwiązania umowy, dodatkowych zobowiązań podatkowych.

logicznych badania zgodności. (...) należy pamiętać że w samym posumowaniu podatku należnego „FP” nie bierze udziału i powinno być zgodne z deklaracją.

b) system POLTAX2bPlus (wdrożony 13 stycznia 2020 r. do obsługi zadań w obszarze spraw wierzycielskich i rachunkowości podatkowej). Izba stwierdziła m.in. problemy z identyfikacją wpłat wg właściwego organu podatkowego oraz utrudnienia w bieżącym wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, które przyczyniły się do zmniejszenia stopnia monitorowania działań podejmowanych przez podległe urzędy. Były one zgłaszane przez urzędy skarbowe w systemie Centralny Service Desk (CSD). W okresie od 20 stycznia do 4 lutego 2020 r. zarejestrowano 223 takich zgłoszeń. Trudności i wątpliwości związane z obsługą Izba monitorowała również w trakcie dyżurów eksperckich organizowanych przez MF w formie telekonferencji. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu spowodowały, że ZUCS miał trudności w wystawianiu tytułów wykonawczych²⁵.

(akta kontroli str. 714-720, 2248-2250)

Kierownik Działu Spraw Wierzycielskich i Rachunkowości Podatkowej oświadczyła, że: *Stwierdzone nieprawidłowości w POLTAX2BPlus nadal występują i urzędy skarbowe nadal zgłaszają występujące nieprawidłowości w tym systemie. W Izbie (...) zgłoszone problemy są obsługiwane przez Sekcję HELPDESK w Centrum Informatyki Resortu Finansów. Z uwagi na brak dostępu do systemu POLTAX2bPlus przez pracowników Izby, zgłoszenia nieprawidłowości są zgłaszane bezpośrednio przez (...) pracowników urzędów skarbowych. Z informacji udzielonej przez pracownika Sekcji HELPDESK w 2021 r. z poziomu woj. zachodniopomorskiego przekazano 145 zgłoszeń o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu systemu POLTAX2BPlus. Przykładowe nieprawidłowości to: (...) Nieprawidłowo księgowana wpłata z kodem US 1471 zamiast kodem II US w Szczecinie 3216. Zidentyfikowany błąd dotyczący daty, od której naliczane są odsetki w tytułach wykonawczych wystawionych od 29 września 2021 r., skutkujący anulowaniem systemowo tytułów wykonawczych wystawionych w okresie występowania błędu, co spowodowało niemożnością podejmowania działań egzekucyjnych. (...). Stanowisko MF w sprawie zgłoszonych problemów wyrażane jest w różnych formach np.: najczęściej odpowiedź kierowana jest bezpośrednio do osoby zgłaszającej problem; przesyłany jest komunikat na dedykowaną skrzynkę POLTAX2BPlus w izbach; pismem kierowanym do wszystkich Dyrektorów Izb; omawiane jest na telekonferencjach organizowanych przez MF (...).*

(akta kontroli str. 2387-2400)

1.4. W związku z epidemią COVID-19 Dyrektor wyjaśnił, że (...) *W odniesieniu do prowadzonych kontroli podatkowych i celno-skarbowych zaobserwowano następujące przeszkody spowodowane COVID-19 m.in.: ograniczony bezpośredni kontakt z kontrolowanym; ograniczenie ilości przesłuchań, oględzin; utrudnienia i ograniczenia związane z wykonywaniem czynności kontrolnych w terenie (związane m.in. z zakwaterowaniem zespołów kontrolnych; dojazdów, itp.); wydłużenie czasu na składanie wyjaśnień i przedkładanie dowodów przez kontrolowanych; zawieszenie terminów procesowych. (...). W początkowym okresie utrudnieniem był niepełny zdalny dostęp do systemów informatycznych, który to zdalny dostęp był stopniowo wdrażany. W tym okresie jako alternatywne źródło dostępu do informacji wykorzystywano zdalny dostęp do poczty elektronicznej. Po otrzymaniu zdalnych dostępu do większości aplikacji realizacja zadań przebiegała bez zakłóceń. (...) pracownicy skierowani na pracę zdalną zgłaszali liczne problemy, związane były one głównie z brakiem sprzętu, z niedoskonałością funkcjonowania w działaniu systemów informatycznych niezbędnych do realizacji zadań, pojawiały*

²⁵ Pismo w tej sprawie do MF z 21 lutego 2020 r

się przejściowe kłopoty z logowaniem się do poczty służbowej. W ramach pracy zdalnej pracownikom umożliwiono korzystanie zdalnie z aplikacji WRO-System. Od marca 2020 r. do grudnia 2020 r. przyznano Izbie 510 dostępów zdalnych do aplikacji WRO-System. Pracownicy w ramach posiadanych uprawnień mieli dostęp do wszystkich modułów aplikacji. W listopadzie 2020 r. przyznano Izbie 79 dostępów zdalnych do aplikacji VATREFUND a w lutym 2021 r. 86 dostępów zdalnych do aplikacji VIES. (...) Izba nie posiada informacji o konkretnych datach przyznania dostępów do systemów centralnych, ponieważ: 1) właściciele merytoryczni poszczególnych systemów centralnych (Departamenty w MF) odpowiadali za zatwierdzanie i realizację wniosków. Właściciele merytoryczni posiadają pełen wykaz nadawanych uprawnień; 2) w początkowym okresie pandemii, zarządzanie grupami użytkowników zdalnych realizowane było przez pracowników centralnych CIRF, poza obsługą lokalnej informatyki. Po przeniesieniu zarządzania na poziom Izby i oddelegowaniu uprawnień dla regionalnych administratorów domeny, obsługa grup dotyczących głównych systemów zdalnych została zmigrowana (...). Oddelegowanie regionalnych uprawnień administratorów domeny nastąpiło 6 listopada 2020 r.(...).

(akta kontroli str. 720-721, 2405-2409)

1.5 Dyrektor oświadczył, że: nie zaobserwowano nasilenia się zjawiska unikania/uchylania się od opodatkowania w okresie epidemii COVID-19 ani też nowych mechanizmów w tym zakresie. (...).

(akta kontroli str. 720-721)

1.6. W latach 2020-2021 (I półrocze) urzędy przeprowadziły z wykorzystaniem danych STIR łącznie 35 czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT: 22 w 2020 r. (tj. o 83,3% więcej w porównaniu do 2019 r.²⁶) i 13 w I półroczu 2021 r. (tj. 27,8% mniej w niż w I półroczu 2020 r.²⁷). Efektem ww. czynności sprawdzających, były ustalenia na łączną kwotę 137,2 tys. zł, z tego: w 2020 r. 118,2 tys. zł tj. o 92,1 tys. zł więcej niż w 2019 r.²⁸, a w I półroczu 2021 r. 19 tys. zł tj. o 78 tys. zł mniej w porównaniu do I półrocza 2020 r.²⁹

(akta kontroli str. 2258)

Dyrektor wyjaśnił: *Moduł STIR_Przepływy udostępniony został w aplikacji WRO-System 21.05.2019 r. (...) Korzystanie z modułu STIR_Przepływy było możliwe od II półrocza 2019 r. W I półroczu 2020 r. kwota ustaleń w zakresie VAT wyniosła 97 tys. zł, w tym w ramach jednej czynności dokonano ustaleń na kwotę 93,1 tys. zł. Wyłączając ww. czynność z łącznej kwoty ustaleń w podatku VAT ustalenia z czynności sprawdzających wyniosły 3,9 tys. zł. W I półroczu 2021 r. była to kwota 19 tys. zł. Nie uwzględniając ww. jednej czynności w I półroczu 2021 r. w stosunku do I półrocza 2020 r. odnotowano ponad 4-krotny wzrost kwoty ustaleń. Średnie ustalenia na 1 czynność: I półrocze 2020 r. 0,23 tys. zł, I półrocze 2021 r. 1,46 tys. zł. Pomimo zmniejszenia liczby czynności (z 18 do 13) z wykorzystaniem modułu STIR_Przepływy były one bardziej efektywne. (...).*

(akta kontroli str. 1681, 1689-1690)

W latach 2020-2021 (do 30 czerwca) zakończonych zostało 75³⁰ kontroli z wykorzystaniem danych STIR, a kwota ustaleń wyniosła 31 620,4 tys. zł. Z tego:

- osiem kontroli celno-skarbowych, odpowiednio: jedna w 2020 r. i siedem w I półroczu 2021 r.³¹ Kwota uzyskanych w ich wyniku ustaleń wyniosła

²⁶ W 2019 r. przeprowadzono 12 czynności.

²⁷ W I półroczu 2020 r. przeprowadzono 18 czynności.

²⁸ W 2019 r. kwota dokonanych ustaleń wyniosła 26,1 tys. zł.

²⁹ Przy czym kwotę 93,1 tys. zł uzyskano w wyniku jednej czynności sprawdzającej nr 15 833 przeprowadzonej w czerwcu 2020 r.

³⁰ Odpowiednio: 43 w 2020 r. i 32 w I półroczu 2021 r.

18 849,9 tys. zł, z tego: 553,8 tys. zł w 2020 r. i 18 296,1 tys. zł w I półroczu 2021 r.;

- 67 kontroli podatkowych (z tego: 42 w 2020 r., 25 w I półroczu 2021 r.), a ich efektem była kwota ustaleń w wysokości 12 770,5 tys. zł³². W 2020 r. zakończono łącznie o 36 kontroli podatkowych więcej niż w 2019 r., a kwota dokonanych w ich trakcie ustaleń była wyższa o 634,7 tys. zł (tj. o 12,9%)³³. Do 30 czerwca 2021 r. zakończono 25 kontroli podatkowych³⁴ w wyniku których ustalenia wyniosły 6 679,8 tys. zł³⁵.

(akta kontroli str. 2258)

Dyrektor wyjaśnił, że jego zdaniem na wzrost liczby i efektów wykorzystania w prowadzonych kontrolach podatkowych i celno-skarbowych w zakresie podatku VAT danych STIR wpływ miał m.in. wzrost w 2020 r. o 3,3 punkty procentowe udziału kontroli w zakresie VAT w stosunku do ogólnej liczby kontroli, zwiększenie się liczby kontroli w których można pobrać dane z modułu STIR, co przełożyło się na wzrost liczby i kwot ustaleń kontroli z wykorzystaniem STIR.

(akta kontroli str. 1681, 1689-1690)

Na 30 czerwca 2021 r. w toku było 58 kontroli o przewidywanej kwocie ustaleń 125 179 tys. zł, z tego: 22 kontrole celno-skarbowe o przewidywanej kwocie ustaleń 69 121,4 tys. zł, 36 kontroli podatkowych o przewidywanej kwocie ustaleń 56 057,6 tys. zł. W porównaniu do analogicznego okresu 2020 r. liczba kontroli niezakończonych zwiększyła się o 93,3% (z 30 do 58 kontroli)³⁶, a kwota przewidywanych ustaleń o 116,1% (z 57 939,7 tys. zł do 125 179 tys. zł)³⁷.

(akta kontroli str. 2258)

Jako przyczyny wzrostu liczby niezakończonych kontroli oraz kwot przewidywanych ustaleń z tych kontroli Dyrektor wskazał, że przepisy ustawy o KAS³⁸ dają możliwość przedłużenia terminu kontroli celno-skarbowej, jeżeli Naczelnik UCS przed upływem tego terminu zawiadomi pisemnie kontrolowanego podając przyczyny przedłużenia czasu trwania kontroli. Kontrole podatkowe niezakończone to kontrole do których nie ma zastosowania art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorcy³⁹. Natomiast na początkowym etapie kontroli zarówno podatkowej jak i celno-skarbowej trudno oszacować kwotę przewidywanych ustaleń, np. w przypadku kontroli podatkowych na przewidywaną kwotę ustaleń w okresie 2019 – I półrocze 2021 r. miała wpływ jedna kontrola - przewidywana kwota ustaleń z tej kontroli to 47 600 tys. zł.

(akta kontroli str. 1681, 1691-1693)

Dyrektor monitorował stopień wykorzystania danych STIR w czynnościach sprawdzających oraz kontrolach podatkowych i celno-skarbowych wykorzystując do tego raporty z WRO-System moduł STIR_Przepływy. Raporty te dostępne były wyłącznie z poziomu Izby dla osób autoryzujących wnioski o dostęp do danych o transakcjach i saldach na rachunkach bankowych podmiotów kwalifikowanych (tzw. II poziom akceptacji). Raport zawierał m.in. informacje za jaki okres składany

³¹ W 2019 r. i I półroczu 2020 r. nie zakończono żadnej kontroli celno-skarbowej z wykorzystaniem danych STIR.

³² Z tego 6 090,7 tys. zł w 2020 r. i 6 679,8 tys. zł do 30 czerwca 2021 r.

³³ W 2019 r. przeprowadzono 6 kontroli podatkowych, a kwota dokonanych ustaleń wyniosła 5 396 tys. zł.

³⁴ Co stanowiło wzrost o 56,3% z 16 kontroli w I półroczu 2020 r. do 25 w I półroczu 2021 r.

³⁵ Wzrost o 135,3% z 2 838,9 tys. zł w I półroczu 2020 r. do 6 679,8 tys. zł w I półroczu 2021 r.

³⁶ Z tego kontrole celno-skarbowe z ośmiu w I półroczu 2020 r. do 14 w 2020 r. i kontrole podatkowe z 24 do 35.

³⁷ Z tego kontrole celno-skarbowe z 4 264,9 tys. zł w I półroczu 2020 r. do 69 121,4 tys. zł w 2020 r. i kontrole podatkowe z 53 674,8 tys. zł do 56 057,6 tys. zł.

³⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2021 r. poz. 422, ze zm.

³⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 162.

był wniosek oraz cel pobrania danych⁴⁰. Informacje z modułu STIR_Przepływy stanowiły źródła danych do analiz, których wyniki były przekazywane do urzędów oraz ZUCS w ramach sprawowanego nadzoru.

W kontrolowanym okresie przeprowadzono dwie analizy stopnia wykorzystania modułu STIR_Przepływy⁴¹, a ich wyniki zostały przekazane do urzędów i ZUSC. W analizach tych przedstawiano stopień wykorzystania danych STIR w podległych urzędach oraz rodzaj czynności w ramach, których były one najczęściej wykorzystywane⁴². Wskazano m.in. że w okresie:

- od 1 czerwca 2019 r. do 28 lutego 2020 r. złożone zostały 163 wnioski o dostęp do danych o transakcjach i saldach na rachunkach bankowych podmiotów kwalifikowanych, odrzuconych zostało 59⁴³. Wnioski składane były głównie w związku z prowadzonymi kontrolami podatkowymi, czynnościami sprawdzającymi czy analizami, sporadycznie - postępowaniem egzekucyjnym. Nie odnotowano wpływu wniosków o dostęp do informacji o przepływach finansowych lub saldach na rachunkach bankowych podmiotów kwalifikowanych w związku z prowadzonymi postępowaniami podatkowymi;
- od 1 stycznia 2020 r. do 30 kwietnia 2021 r. na 205 wniosków złożonych w 2020 r. 23% zostało odrzuconych na poziomie IAS, w 2021 r. na 158 takich wniosków odrzuconych zostało 39,2%. Wskazywało to na pogorszenie jakości akceptowanych wniosków, z powodu braku należytej staranności i dbałości w wypełnianiu wniosków. Zidentyfikowano łącznie 109 przypadków braku wystarczającego uzasadnienia celu udostępnienia danych, wpisywane dane były niepełne⁴⁴ na 363 wnioski zatwierdzone na I poziomie autoryzacji.

Ponadto w ww. analizach wskazano m.in. na konieczność dokładnego uzasadniania wniosku o udostępnienie danych⁴⁵, gdyż brak wystarczającego uzasadnienia wniosku skutkować mogło jego odrzuceniem. Naczelnikom urzędów zarekomendowano zwiększenie nadzoru nad obszarem.

(akta kontroli str. 2269-2271)

1.7. Urzędy oraz ZUCS w zakresie rozliczeń podatku VAT z wykorzystaniem JPK_NZ:

- w 2020 r. przeprowadziły łącznie 304 działania weryfikacyjne, a kwota dokonanych ustaleń w zakresie rozliczeń podatku VAT wyniosła łącznie 64 685,9 tys. zł, z tego:
 - 8 023,8 tys. zł w wyniku przeprowadzonych przez urzędy 286 działań⁴⁶,
 - 55 662,1 tys. zł w efekcie 18 kontroli celno-skarbowych⁴⁷.

Liczba przeprowadzonych w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. działań weryfikacyjnych zmniejszyła się o 37,3%⁴⁸ z tego o 37,9% (z 459 do 283) spadła

⁴⁰ Np. kontrola podatkowa, kontrola celno-skarbowa, postępowanie podatkowe, czynności sprawdzające, analiza itd. wraz z oznaczeniem sprawy (np. nr kontroli, numeru deklaracji ze zwrotem itp., znak sprawy) oraz okresu objętego kontrolą/weryfikacją/analizą.

⁴¹ Za okresy: 1 czerwca 2019 r. - 28 lutego 2020 r. oraz 1 stycznia 2020 r. - 30 kwietnia 2021 r.

⁴² Głównie w związku z prowadzonymi kontrolami podatkowymi, czynnościami sprawdzającymi czy analizami, sporadycznie - postępowaniem egzekucyjnym.

⁴³ Główną przyczyną odrzucenia wniosków na II poziomie autoryzacji było brak wskazania znaku sprawy, okresu za który prowadzone były czynności bądź wskazywanie okresu nieobjętego kontrolą.

⁴⁴ Np. brak było: numeru kontroli/czynności sprawdzających/tytułu wykonawczego, okresu za jaki prowadzona była kontrola podatkowa/czynności sprawdzające/analiza, podawano niepoprawne numery kontroli bądź błędne okresy kontroli.

⁴⁵ Każdorazowo podawać należy wszystkie informacje: tryb, w jakim organ weryfikuje podatnika (np. kontrola podatkowa, kontrola celno-skarbowa, postępowanie podatkowe, czynności sprawdzające, analiza), oznaczenie sprawy, określenie podatku, jakiego dotyczy kontrola/weryfikacja/analiza, okres objęty kontrolą/ weryfikacją/ analizą (np. nr kontroli/czynności sprawdzających/analizy, numer deklaracji ze zwrotem, znak sprawy).

⁴⁶ Odpowiednio: 8 635 tys. zł w wyniku 76 kontroli podatkowych, 275,3 tys. zł w wyniku 207 czynności sprawdzających, 113,5 tys. zł w wyniku trzech postępowań podatkowych.

⁴⁷ W 2020 r. ZUCS nie prowadził postępowań podatkowych.

⁴⁸ Z 480 w 2019 r. do 301 w 2020 r.

liczba działań wykonywanych przez urzędy skarbowe i o 25% (z 24 do 18) przez ZUSC. Jednocześnie o 57,7%⁴⁹ wzrosła kwota ustaleń w zakresie podatku VAT, głównie dokonanych w wyniku kontroli celno-skarbowych⁵⁰. W przypadku urzędów skarbowych kwota ustaleń w 2020 r. zmniejszyła się o 37,7% w porównaniu do 2019 r.⁵¹,

- w I półroczu 2021 r. przeprowadziły 160 działań weryfikacyjnych, a kwota dokonanych w ich efekcie ustaleń wyniosła 90 295 tys. zł, z tego:
 - 4 268 tys. zł w wyniku przeprowadzonych przez urzędy 159 działań weryfikacyjnych⁵²,
 - 86 123 tys. zł efekcie 10 działań weryfikacyjnych ZUCS⁵³

W porównaniu do analogicznego okresu 2020 r. liczba przeprowadzonych w I półroczu 2021 r. działań weryfikacyjnych w których wykorzystywano pliki JPK_NZ zmniejszyła się o 5,3 % (z 169 do 160), głównie w związku ze spadkiem liczby działań przeprowadzonych przez urzędy skarbowe (spadek ze 160 do 150). Jednocześnie o 107,5%⁵⁴ wzrosła kwota ustaleń w zakresie podatku VAT, z tego o 118,3%⁵⁵ dokonanych w wyniku kontroli celno-skarbowych i o 2,3%⁵⁶ w efekcie działań urzędów skarbowych.

(akta kontroli str. 2275-2278)

Dyrektora wyjaśnił: *Wpływ na osiągnięte wartości a co za tym badane zależności pomiędzy 2020 r. a 2019 r. oraz pomiędzy I półroczem 2021 r. a I półroczem 2020 r. miały m.in.: panująca od marca 2020 r. sytuacja epidemiologiczna w kraju związana z COVID-19 oraz wzrost efektywności kontroli podatkowych i celno-skarbowych oraz czynności sprawdzających. (...) Ustalenia dokonane w 2019 r. w toku dwóch kontroli podatkowych na kwotę 7 823,9 tys. zł, stanowiły 64% łącznych ustaleń z podatkowych w 2019 r. Nie uwzględniając ww. kwoty przy porównaniu 2020 r. z 2019 r. wzrost kwot ustaleń wyniósł 98%; (...) Średnie ustalenia przypadające na 1 czynność sprawdzającą i kontrolę podatkową wyniosły: 2019 r. 27 tys. zł, 2020 r. 31,5 tys. zł; w 2020 r. kwota ustaleń z kontroli celno-skarbowych była o 95 % wyższa niż w 2019 r. Przede wszystkim za sprawą trzech kontroli celno-skarbowych wszczętych w 2018 (jedna kontrola) i 2019 (dwie kontrole). Kontrole te zostały zakończone w I półroczu 2020 r. na łączną kwotę ustaleń 37 079,6 tys. zł. Kwota ta stanowiła 67% ustaleń całego 2020 r. co bezpośrednio przyczyniło się do wzrostu efektywności kontroli; w zakresie kontroli celno-skarbowych odnotowano wzrost efektywności prowadzonych kontroli. Średnie ustalenia na jedną zakończoną kontrolę celno-skarbową wyniosły: 2019 r. 1 192,5 tys. zł, 2020 r. 3 092,4 tys. zł. (...) Średnie ustalenia przypadające na jedną czynność sprawdzającą i kontrolę podatkową wyniosły: I półrocze 2020 r. 25,4 tys. zł, I półrocze 2021 r. 27,8 tys. zł; w I półroczu 2020 r. urząd celno-skarbowy zakończył trzy kontrole na łączną kwotę 37 079,6 tys. zł. Kwota ta stanowiła 94% ustaleń I półrocza 2020 r. co bezpośrednio przyczyniło się do wzrostu efektywności kontroli; w I półroczu 2021 r. urząd celno-skarbowy zakończył sześć postępowań podatkowych na kwotę 61 264,8 tys. zł; Średnie ustalenia na jedną zakończoną kontrolę celno-skarbową oraz postępowania podatkowe wyniosły: I półrocze 2020 r. 4 382,8 tys. zł, I półrocze 2021 r. 8 612,3 tys. zł.*

(akta kontroli str. 1683, 1939-1941)

⁴⁹ Z 40 940,3 tys. zł w 2019 r. do 64 572,4 tys. zł w 2020 r.

⁵⁰ Wzrost o 94,5% z 28 619,6 tys. zł w 2019 r. do 55 662,1 tys. zł w 2020 r.

⁵¹ Z 12 320,7 tys. zł do 8 910,3 tys. zł

⁵² Odpowiednio: 4 112,4 tys. zł w wyniku 51 kontroli podatkowych, 59,9 tys. zł w wyniku 99 czynności sprawdzających, 113,8 tys. zł w wyniku dziewięciu postępowań podatkowych.

⁵³ Odpowiednio: 24 858,2 tys. zł w wyniku czterech kontroli celno-skarbowych i 61 264,8 tys. zł w efekcie sześciu postępowań podatkowych.

⁵⁴ Z 43 508,7 tys. zł w I półroczu 2020 r. do 90 295,2 tys. zł w I półroczu 2021 r.

⁵⁵ Z 39 445,1 tys. zł w I półroczu 2020 r. do 86 123 tys. zł w I półroczu 2021 r.

⁵⁶ Z 4 063,6 tys. zł w I półroczu 2020 r. do 4 172,2 tys. zł w I półroczu 2021 r.

Najczęściej wykorzystywaną przez organy podatkowe strukturą JPK_NZ było JPK_FA. Wykorzystywano ją w badanym okresie łącznie w przypadku 46% spraw, strukturę JPK_KR – 16,2%, JPK_WP – 15,6%, JPK_PKPIR – 13,7%, pozostałe struktury (JPK_MAG, JPK_EWP, JPK_FA_RR) stanowiły od 0,5% do 4,6%.

(akta kontroli str. 2409-2410)

IAS w latach 2020-2021 (do 30 czerwca) prowadziła analizy stopnia wykorzystania plików JPK_NZ. Podstawą do przeprowadzania ww. analiz były m.in. sprawozdania miesięczne przekazywane do Izby przez podległe jednostki⁵⁷ i sprawozdania kwartalne przekazywane do MF. W badanym okresie sporządzono i przekazano do podległych jednostek pięć analiz dotyczących m.in. wykorzystania plików JPK na żądanie w czynnościach sprawdzających, kontrolach podatkowych i kontrolach celno-skarbowych, w tym w zakresie podatku VAT⁵⁸—odpowiednio za: I kwartał 2020 r., I półrocze 2020 r., trzy kwartały 2020 r., za 2020 r. oraz za I półrocze 2021 r. Sporządzane cyklicznie analizy wyników pracy urzędów umożliwiały kierownictwu poszczególnych urzędów zapoznanie się z osiąganymi wynikami, porównanie wyników pracy do wyników osiąganych przez pozostałe jednostki oraz podejmowanie odpowiednich działań nadzorczych. W analizach tych wskazywano m.in. na wyniki w obszarze: kontroli podatkowych⁵⁹, czynności sprawdzających⁶⁰, kontroli celno-skarbowych, stopnia wykorzystania plików JPK_NZ przez poszczególne urzędy⁶¹. Wskaźnikiem udziału kontroli, w których wykorzystano pliki JPK_NZ w ogólnej liczbie kontroli, których zakres uprawnień do żądania przekazania pliku JPK na poziomie centralnym zostały objęte kontrole celno-skarbowe, natomiast wykorzystanie plików JPK_NZ w toku kontroli podatkowych zostało objęte monitoringiem realizowanym na poziomie Izby.

Poziom wykorzystywania struktur JPK przez poszczególne jednostki podległe Izbie był również przedstawiany i omawiany na odbywających się cyklicznie (dwa razy do roku) naradach z naczelnikami. W badanym okresie odbyło się pięć narad, których tematem było m.in. omówienie poziomu realizacji celów i mierników⁶². W trakcie ww. narad Dyrektor przedstawiał m.in.: wyniki osiągane przez urzędy skarbowe i ZUCS w zakresie realizacji celów wynikających z planów działalności, poziom wykorzystywania plików JPK_NZ w przeprowadzanych kontrolach, wyniki czynności sprawdzających, kontroli podatkowych oraz kontroli celno-skarbowych, blokady rachunków STIR.

Analizy wykazały, że wykorzystywanie plików JPK_NZ w toku kontroli podatkowych i celno-skarbowych oraz w trakcie czynności sprawdzających przyczyniało się do bardziej efektywnego ich przeprowadzania. Pomimo spadku poziomu wykorzystania plików JPK_NZ w trakcie realizacji ww. zadań wzrosła średnia kwota ustaleń

⁵⁷ Izba nałożyła na podległe jednostki obowiązek raportowania, o stopniu i zakresie wykorzystania struktur JPK w przeprowadzonych kontrolach podatkowych, kontrolach celno-skarbowych, czynnościach sprawdzających i postępowaniach podatkowych. Raporty obejmowały m.in. informacje: w ramach jakich czynności służbowych pobrano JPK, rodzaj pobranej struktury dokonane ustalenia (kwota ustaleń).

⁵⁸ W Planie Działalności Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie na rok 2020 określono wskaźnik Wykorzystanie plików JPK w kontrolach celno-skarbowych - udział kontroli, w których wykorzystano pliki JPK na żądanie w ogólnej liczbie kontroli celno-skarbowych, których zakres uprawnień do żądania przekazania pliku JPK do realizacji przez ZUCS na poziomie powyżej 60%.

⁵⁹ M.in. liczba przeprowadzonych przez urzędy skarbowe województwa zachodniopomorskiego kontroli, skuteczność kontroli podatkowych - na poziomie regionalnym.

⁶⁰ M.in. ustalenia czynności sprawdzających oraz liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających.

⁶¹ Określamy jako udział kontroli, w których wykorzystano pliki JPK na żądanie w ogólnej liczbie kontroli (celno-skarbowych, podatkowych) / czynności sprawdzających, których zakres uprawnień do żądania przekazania pliku JPK w toku przeprowadzanych kontroli (celno-skarbowych, podatkowych) / czynności sprawdzających.

⁶² Odpowiednio: 27 lutego 2020 r. poziom realizacji celów za 2019 r. oraz mierniki na 2020 r.; 10 listopada 2020 r. poziom realizacji celów KAS za III kw. 2020 r.; 14 kwietnia 2021 r. poziom realizacji celów za 2020 r. oraz mierniki na 2021 r.; 5 maja 2021 r. realizacji celów KAS za I kw. 2021 r.; 4 sierpnia 2021 r. poziomu realizacji celów KAS za II kw. 2021 r.

z kontroli podatkowych i celno-skarbowych oraz czynności sprawdzających w których wykorzystano pliki JPK.

Izba zarekomendowała wykorzystywanie w trakcie prowadzonych czynności służbowych narzędzi usprawniających pobór VAT, jak JPK_NZ z uwagi na korzyści w postaci zwiększenia efektywności prowadzonych spraw.

(akta kontroli str. 2281-2331)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił: (...) *Zagadnienia związane z wykorzystywaniem plików JPK (...) były przedstawione na szkoleniu zorganizowanym dla pracowników urzędów skarbowych i urzędu celno-skarbowego. Na szkoleniu poruszano m.in. zagadnienia: podstawy prawne związane z JPK, sankcje za nieprzekazywanie plików JPK, (...), budowę poszczególnych struktur JPK, (...) zagadnienia związane z praktycznym poborem danych JPK od podatnika, przykłady pracy z aplikacją GenJPK (...), omówienie funkcjonalności aplikacji Anonim JPK (aplikacja do anonimizowania plików JPK do celów szkoleniowych).* (...) Z poziomu Dyrektora prowadzone działania dają możliwość sprawowania należytego nadzoru a w szczególności oceny podejmowanych przez Naczelników działań odnoszących się do przekazywanych zaleceń / rekomendacji / analiz / zestawień, w tym poprzez bieżącą analizę na poziomie IAS kolejnych miesięcznych zestawień przekazywanych przez urzędy skarbowe oraz ZUCS.

(akta kontroli str. 2250-2252, 2383-2386)

1.8 Izba bezpośrednio wykorzystywała następujące narzędzia / rozwiązania usprawniające pobór podatku VAT, w tym weryfikowanie prawidłowości rozliczeń VAT: 1) hurtownie danych HD SPR i SHD Ariadna oraz SENT (dostęp bazodanowy) – narzędzia wykorzystywane do analiz regionalnych; 2) WRO-System, BPS, CEPIK, EWIKON, KARTA2, SENT (dostęp przez przeglądarkę), PESEL w ESKS, SERCE, ZISAR 2 (bazy/systemy KAS lub innych instytucji z ograniczonym dostępem tylko dla uprawnionych użytkowników) – narzędzia służące do analiz jednostkowych; 3) REGON, CEIDG, KRS na stronie MS (a także KRS z komercyjnej bazy LEX), rejestry URE (bazy ogólnodostępne) – narzędzia służące do analiz jednostkowych; 4) narzędzia informatyczne KNIME, Excel, sql – wykorzystywane do analiz jednostkowych i regionalnych.

(akta kontroli str. 2410)

Izba, przy wykorzystaniu ww. narzędzi (w tym danych z hurtowni danych: HD SPR, SHD Ariadna), wykonała m.in. cztery analizy regionalne, tj.:

a) analiza potencjalnych nieprawidłowości dotyczących zarejestrowanych w województwie zachodniopomorskim *Pośredniczących Podmiotów Olejowych oraz Zużywających Podmiotów Olejowych (niepełny rok 2020)*. Została ona przekazana 23 grudnia 2020 r. do Pierwszego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, Drugiego Urzędu Skarbowego w Koszalinie i UCS. Zobowiązano nadzorowane urzędy m.in. do przeprowadzenia do 31 marca 2021 r. weryfikacji wskazanych podmiotów; złożenia sprawozdań (we wskazanym w piśmie zakresie) z wykonanych działań do 28 lutego i 31 sierpnia 2021 r. UCS na podstawie otrzymanych informacji z urzędów skarbowych miał podjąć adekwatne działania do skali nieprawidłowości, w tym pobieranie prób paliwa pod kątem użycia niezgodnie z przeznaczeniem. Dyrektor polecił podjęcie przez Naczelników Pierwszego Urzędu Skarbowego w Szczecinie i Drugiego Urzędu Skarbowego w Koszalinie w stosunku do wskazanych podmiotów m.in. czynności sprawdzających (oraz będących ich następstwem kontroli podatkowych). Analizę w powyższym zakresie za okres od 1 stycznia do 20 lipca 2021 r. Izba 22 lipca 2021 r. przekazała naczelnikom ww. dwóch urzędów skarbowych, którzy do 31 sierpnia 2021 r. mieli przekazać informację o podjętych działaniach.

(akta kontroli str.617-645, 2411)

W wyniku przeprowadzenia 39 czynności weryfikacyjnych urzędy skarbowe nie stwierdziły nieprawidłowości związanych z procederem wykorzystywania olejów opałowych do celów napędowych. Głównym błędem podatników składających zgłoszenie rejestracyjne AKC-RU było niewłaściwe odczytanie jednostki miar⁶³. Powodem przekroczenia zadeklarowanego zużycia paliwa była niemożność przewidzenia warunków atmosferycznych tj. wilgotności powietrza, temperatury otoczenia czy ciśnienia atmosferycznego.

(akta kontroli str. 730-731, 2413-2414)

b) analizę, w której porównano zakończone kontrole podatkowe oraz zatwierdzone czynności sprawdzające w 2020 r. w stosunku do 2019 r. w podatku VAT (sporządzona w I kwartale 2021 r.). W jej wyniku stwierdzono m.in., że uszczuplenia zwiększyły się zarówno w wykonanych kontrolach podatkowych jak i czynnościach sprawdzających; w 2020 r. osiągnięto wzrost stwierdzonych uszczupień w kontrolach podatkowych przy mniejszej liczbie kontroli i kontrolowanych okresów; kontrole i czynności sprawdzające skupiały się na bieżących okresach⁶⁴ przeprowadzana była bardzo mała liczba kontroli podatkowych w zakresie zwrotu bezpośredniego podatku VAT – przed dokonaniem zwrotu (WVZW2) – sprawdzono jedynie 41 okresów; bieżące okresy dotyczące badania zasadności zwrotu VAT (DVZW) były weryfikowane w ramach czynności sprawdzających (działania, które były najbardziej pożądane); widoczne było ukierunkowanie kontroli podatkowych na weryfikację prawidłowości kwoty do przeniesienia, natomiast odwrotna prawidłowość dotyczyła czynności sprawdzających, które koncentrowały się przede wszystkim na weryfikacji zasadności zwrotu. W analizie wskazano, że prowadzone działania przez naczelników urzędów skarbowych w zakresie kontroli podatkowych i czynności sprawdzających powinny być skuteczne i efektywne, nakierowane na przeciwdziałanie ewentualnym nieprawidłowościom związanym z nienależnym zwrotem należności podatkowych. Pozytywnie oceniono, że zgodnie z przyjętymi założeniami, nastąpiło zwiększenie zaangażowania w prowadzone czynności sprawdzające. Na podstawie malejącej liczby skontrolowanych okresów w temacie zwrot bezpośredni podatku VAT- przed dokonaniem zwrotu – WVZW2⁶⁵ wskazano, że planując działania należy mieć również na uwadze efektywne wykorzystanie instytucji kontroli podatkowej.

(akta kontroli str. 646-651)

Dyrektor wyjaśnił, że: *Do analizy wykorzystano dane za ww. okresy dotyczące kontroli podatkowej z aplikacji SPR - raport "Wykaz kontroli doraźnych i obszarów kontroli właściwych" oraz dane dotyczące czynności sprawdzających z aplikacji e-Orus "Wykaz Ewidencja Czynności Sprawdzających MF AP" z terenu województwa zachodniopomorskiego. To była pierwsza tego typu opisowa analiza i miała na celu przedstawienie jak kształtuje się ilość i efektywność działań weryfikacyjnych podejmowanych przez Urzędy w podatku VAT w przypadku deklaracji ze zwrotem lub kwotą do przeniesienia. Analiza przedstawia dotychczas zrealizowane działania i wskazania w tym zakresie na przyszłość: bardziej efektywne wykorzystanie instytucji kontroli podatkowej, prowadzenie skutecznych i efektywnych działań w zakresie kontroli podatkowych i czynności sprawdzających; przeciwdziałanie ewentualnym nieprawidłowościom związanym z nienależnym zwrotem należności podatkowych. Dopiero kolejna analiza pozwoli ocenić stopień zrealizowanych zaleceń i wyznaczyć ewentualne nowe kierunki działań lub wzmocnienie*

⁶³ Np. podanie za mało zer, podanie rocznego zużycia zamiast miesięcznego, czy podanie zużycia paliwa na roboczegodzinę.

⁶⁴ Co w kontrolach podatkowych oznaczała w głównej rok lub dwa lata wstecz a w czynnościach rok bieżący i rok poprzedni.

⁶⁵ W 2019 r. było to 77 okresów a w 2020 r. 41 okresów.

dotychczasowych. Realizacja analizy za okres 01-06/2021 jest planowana na październik br.

(akta kontroli str. 2412-2413)

c) analizę za okres od stycznia do czerwca 2021 r., (przekazaną 5 sierpnia 2021 r. do Pierwszego Urzędu Skarbowego w Szczecinie i Drugiego Urzędu Skarbowego w Koszalinie) zawierającą m.in. wykaz podmiotów, które nie potwierdziły odbioru wyrobów gazowych i oleju opałowego, celem weryfikacji czy odbiorcy użyli ww. wyroby zgodnie z przeznaczeniem. O stwierdzonych uszczupleniach w podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, należało poinformować Naczelnika UCS, w celu ewentualnego wszczęcia postępowania w sprawie o nałożenie kary pieniężnej. O wynikach podjętych działań należało powiadomić Izbę do 15 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 492-494, 652-669, 732-735)

Dyrektor wyjaśnił, że: Izba wykonywała również analizy jednostkowe m.in. w zakresie weryfikowania prawidłowości rozliczeń VAT w toku bieżących zadań. Takie analizy realizowane były najczęściej przy ocenie informacji sygnałnych, informacji przekazywanych z innych organów (zarówno KAS jak spoza KAS), realizacji poleceń przekazywanych z MF. Trudno zwymiarować liczbę takich analiz ponieważ prowadzone sprawy nie są ewidencjonowane pod tym kątem.

(akta kontroli str. 2410)

Dyrektor 26 lipca 2019 r. powołał Regionalny Zespół Analityczny⁶⁶, w skład którego wchodził m.in. pracownicy i kierownik: Działu Zarządzania Ryzykiem w Izbie, Działu Analizy Ryzyka w UCS. Do jego zadań należało m.in.: 1) prowadzenie pogłębionych analiz dotyczących podmiotów znajdujących się na listach typowań brutto, mających na celu utworzenie listy podmiotów finalnie kierowanych do kontroli celno-podatkowych, podatkowych lub innych działań weryfikacyjnych; 2) prowadzenie analiz podmiotowych, mających wyselekcjonować podmioty do działań kontrolnych, w oparciu o ustalone przez właścicieli ryzyk założenia analityczne, jak również w oparciu o opracowane przez siebie założenia analityczne; 3) sygnalizowanie centralnej jednostce analitycznej o nowych istotnych niebezpiecznych zjawiskach wykrytych w związku z realizacją swoich zadań. Bezpośredni nadzór nad pracami RZA⁶⁷ miał sprawować zastępca Dyrektora Izby odpowiedzialny za pion kontroli, cła i audytu.

(akta kontroli str. 493-494, 670-672)

Dyrektor oświadczył, że w zakresie podatku VAT do najważniejszych zadań RZA należało analizowanie listy typowań brutto przekazywanych przez Ministerstwo Finansów (Departament Nadzoru nad Kontrolami), które dokonywało regularnych analiz sieci transakcji i identyfikowało te o znamionach „karuzel”. Zidentyfikowana sieć była następnie dzielona na izby administracji skarbowej i każdy ośrodek miał analizować poszczególnych uczestników transakcji, w celu określenia jaką rolę w karuzeli pełnią i jakie działania będą najbardziej odpowiednie i efektywne. W Izbie analizę „powiązań karuzelowych” prowadzili pracownicy UCS.

(akta kontroli str. 494)

Dyrektor wyjaśnił, że RZA jest zespołem stałym, który w latach 2020-2021 zajmował się w sposób cykliczny m.in.: przeprowadzaniem analiz w obszarach podatkowych i celnych; kompleksowym nadzorem nad procesem planowania i realizacji kontroli celnych wykonywanych w trybie art. 48 UKC – plany kontroli sporządzane w cyklach półrocznych; pilotowaniem i bezpośrednim nadzorem nad procesem dotyczącym

⁶⁶ Dalej: RZA.

⁶⁷ Obejmujący m.in. określanie lub akceptację kierunków prac Zespołu; akceptację wyników prac Zespołu, w tym protokołów z prac Zespołu i wyników prowadzonych analiz.

List Typowań Brutto; kompleksowym nadzorem nad wprowadzaniem w życie kolejnych etapów Systemu ZISAR 2 (w tym m.in. procesem nadawania uprawnień, przeprowadzaniem szkoleń, nadzorem nad jakością i poprawnością danych, stałym wsparciem merytorycznym urzędów skarbowych oraz Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego).

(akta kontroli str. 1686-1689, 1701, 1753-1762)

1.9. Według przepisu § 10 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług⁶⁸, ewidencja powinna zawierać oznaczenia dostaw (kody od 01 do 10) i usług (kody od 11 do 13).

Dyrektor wyjaśnił, że: *Izba monitorowała sposób wykorzystania kodów GTU na podstawie raportów przekazywanych przez MF. W przypadku braku dyspozycji przekazania informacji zwrotnej z otrzymanych z MF raportów monitorowała sposób ich weryfikacji z własnej inicjatywy (...).*

(akta kontroli str. 2416)

Izba otrzymała od MF 5 marca 2021 r. pierwszą analizę o stosowaniu kodów GTU. Porównano w niej pliki JPK_VAT z deklaracjami złożonymi za listopad 2020 r. (20 podmiotów) oraz grudzień 2020 r. (17 podmiotów) i stwierdzono przypadki wykazania przez podatników, wszystkich 13 oznaczeń GTU do opisu dokonanych dostaw towarów/usług. W ocenie MF, biorąc pod uwagę przeważający zakres prowadzonej przez te podmioty działalności gospodarczej, mogło to świadczyć o prawdopodobnym błędnym wypełnieniu plików w tym zakresie.

Dyrektor 8 marca 2021 r. przekazał naczelnikom urzędów skarbowych ww. analizę i w ramach sprawowanego nadzoru zobowiązał naczelników do przesłania do 31 marca 2021 r. informacji o podjętych działaniach w celu wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości. Urzędy skarbowe powiadomiły, że stwierdzone nieprawidłowości wynikały m.in. z błędów systemowych programów księgowych, błędów w wypełnianiu plików przez podatników. Podatnicy złożyli korekty w tym zakresie.

(akta kontroli str. 494-495, 673-676, 760-763, 2416-2417)

W marcu i kwietniu 2021 r. Izba przekazała podległym urzędom skarbowym dwa zestawienia, w których zidentyfikowane przez MF nieprawidłowości dotyczyły nieoznaczenia kodów GTU lub zaznaczenia wszystkich kodów GTU.

Dyrektor wyjaśnił, że kody GTU wykorzystywane były m.in.: przy weryfikacji prawa do odliczenia podatku naliczonego, tzw. „małych podatników” rozliczających się metodą kasową lub rolników ryczałtowych; do badania zasadności zwrotu; sprawdzenia czy podatnik prawidłowo obliczył zastosowaną marżę. Wykorzystanie nowych informacji przekazywanych przez podatników w ewidencji JPK_V7M i JPK_V7K, to skrócenie czasu obsługi nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu na rachunek wskazany przez podatnika (obsługi deklaracji przy weryfikacji zasadności zwrotów VAT) często bez angażowania podatnika. Korzyści płynące z zastosowania nowych rozwiązań to również uproszczenia w ujmowaniu danych, które obecnie znajdują się w jednym miejscu, bez konieczności wyszukiwania i przeglądania dodatkowych dokumentów.

(akta kontroli str. 494-495, 760-763)

Dane zawarte w JPK_V7M/JPK_V7K wykorzystywane były przez urzędy skarbowe zarówno w analizach zasadności zwrotów VAT jak i w toku prowadzonych kontroli i czynności sprawdzających obejmujących swoim zakresem prawidłowość rozliczenia

⁶⁸Dz.U. poz. 1988, ze zm.

podatku VAT w trakcie których weryfikowano prawidłowość stosowanych przez podatników kodów GTU w plikach JPK. Stanowiły one informację na temat czy w rozliczeniu znajdują się transakcje z obszaru GTU, bądź określonej procedury VAT.
(akta kontroli str. 762-763, 2415)

Dyrektor wyjaśnił, że: *Wykorzystanie nowych informacji przekazywanych przez podatników w ewidencji JPK_V7M i JPK_V7K, to skrócenie czasu obsługi nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu na rachunek wskazany przez podatnika (obsługi deklaracji przy weryfikacji zasadności zwrotów VAT) często bez angażowania podatnika. Nie możemy jednak tego zwymiarować. Wymagałoby to ręcznego przeanalizowania dokumentów źródłowych spraw w których Naczelnicy urzędów badali zasadność zwrotu podatku VAT.*

(akta kontroli str. 2419)

W przedmiocie korzyści wynikających z wprowadzenia kodów Dyrektor wyjaśnił, że kody GTU stanowiły informację czy w rozliczeniu znajdowały się transakcje z obszaru GTU, bądź określonej procedury VAT (TP, MPP, MK, VAT-marża). Kody GTU umożliwiają w prosty sposób rozpoznanie profilu działalności gospodarczej podmiotu oraz charakteru transakcji między podmiotami. Urząd od razu widzi z jakiego sposobu rozliczenia korzysta podatnik (np. MPP) i nie ma potrzeby bezpośredniego kontaktu w tej sprawie z podatnikiem. Urzędy badają dane z zakresu kodów GTU, np.: 1. Przy weryfikacji/ sprawdzaniu zasadności oraz prawidłowości stosowania procedur takich jak: VAT marża – np. czy podatnik prawidłowo obliczył zastosowaną marżę; MK - metoda kasowa – weryfikowano zapłatę za fakturę w danym miesiącu z tytułu faktury VAT i prawa do jej odliczenia; weryfikowano prawo do odliczenia podatku naliczonego tzw. „małych podatników” rozliczających się metodą kasową lub rolników ryczałtowych (faktury VAT-RR); FP – faktury wystawione do paragonu – weryfikacja ujętych w JPK_VAT faktur bez oznaczenia FP, które powodowały zwiększenie podatku należnego; MPP. 2. W ramach rozpatrywania wniosków złożonych przez podatników tzw. „czynnych żali” dotyczących niewywiązywania się przez podatników z obowiązku umieszczania kodów GTU oraz symboli dla określenia procedur dotyczących VAT. Efektem tych działań jest poprawność raportowania przez podatników rodzajów dokonywanych transakcji.

(akta kontroli str. 763)

Dyrektor wyjaśnił, że w toku kontroli podatkowych, celno-skarbowych i postępowań podatkowych w zakresie podatku VAT kody GTU wykorzystywane były w niewielkim stopniu z uwagi na badane okresy (kontrole i postępowania dotyczyły okresów, w których nie było obowiązku przekazywania ww. informacji lub kontroli doraźnych w zakresie terminowości składania deklaracji VAT). Pracownicy podległych jednostek mogli uzyskać informację, z jakiego sposobu rozliczenia korzysta podatnik (np. metody podzielonej płatności) i w prosty sposób rozpoznawali profil działalności gospodarczej podatnika; wyeliminowanie w niektórych sytuacjach potrzeby bezpośredniego kontaktu z podatnikiem; zwiększenie poprawności raportowania przez podatników rodzajów dokonywanych transakcji; podatnicy poznali ilość i rodzaju informacji analizowanych przez administrację podatkową; skrócenie czasu obsługi nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu na rachunek bankowy wskazany przez podatnika; uproszczenie w ujmowaniu danych, które znajdują się obecnie w pliku JPK_VAT. Dane te nie wpływały na podjęcie decyzji o zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług. Informacje te są jednym z kryteriów, które podlega weryfikacji przy badaniu zasadności zwrotu podatku VAT.

(akta kontroli str. 495, 2415)

1.10. W czerwcu 2020 r. Izba poleciła podległym urzędom przedstawić informację za I i II kwartał 2020 r. w zakresie: bieżących problemów dotyczących stosowania lub wykładni przepisów regulujących opodatkowanie podatkiem VAT, w szczególności wątpliwości dotyczących MPP⁶⁹; sposobu rozwiązania tych problemów, w szczególności oceny, czy w celu rozwiązania wskazanych problemów konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych lub wydanie interpretacji ogólnej (objaśnień podatkowych). Zgłoszone wątpliwości i rozwiązania co do stosowania lub wykładni przepisów przekazano 15 czerwca 2020 r. do Departamentu Podatku od Towarów i Usług oraz do Departamentu Poboru Podatków MF.

(akta kontroli str. 497)

Izba w październiku 2020 r. przeprowadziła ocenę funkcjonowania MPP, w której stwierdzono m.in., że z uwagi na szerszy zakres stosowania po 1 listopada 2019 r. MPP w obrocie gospodarczym, odnotowano zarówno wzrost liczby składanych wniosków o uwolnienie środków z rachunków VAT, jak i wzrost liczby deklarowanych zwrotów na rachunek VAT. MPP stanowił istotne wsparcie dla organów podatkowych w walce z nadużyciami i przyczyniał się do uszczelnienia systemu VAT. Był optymalną metodą realizowania płatności, przyczyniał się do niwelowania zaległości podatkowych, kreował większe bezpieczeństwo dla podatników VAT oraz był podstawą wykazania dochowania przez podatników należytej staranności. Naczelnicy urzędów skarbowych nie odnotowali naruszeń art. 106e ust. 1 pkt 18a i art. 108a ust. 1a ustawy o VAT. Z analizy dokumentacji składanej przez podatników wynikało, że nie dokonywali oni „sztucznego podziału płatności (na niższe niż 15 000 zł) w celu uniknięcia MPP. Część podatników traktowała środki zgromadzone na rachunku VAT jako „zablokowane” pieniądze. Nie korzystała z nich w sposób określony w art. 62b ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁷⁰. W konsekwencji do urzędów skarbowych wpływały wnioski o uwolnienie środków z rachunku VAT podatników, którzy mogliby skorzystać z możliwości zawartych w tym przepisie.

(akta kontroli str. 495-496)

Dyrektor wyjaśnił, że *naczelnicy urzędów skarbowych po wprowadzeniu od 1 listopada 2019 r. obowiązku stosowania MPP przez podatników VAT w odniesieniu do dostawy towarów i świadczenia usług udokumentowanych fakturami, których wartość brutto przekracza 15 tys. zł i w których wykazano transakcje w zakresie towarów lub usług wymienionych w dodanym do ustawy o podatku od towarów i usług załączniku nr 15 nie odnotowali by wystąpiły (lub nasiliły się) doniesienia podatników o wzroście problemów z ich płynnością finansową; odnotowali wzrost liczby składanych wniosków o uwolnienie środków z rachunków VAT. Równolegle odnotowali wzrost liczby deklarowanych zwrotów na rachunek VAT. Nie wzrosła natomiast liczba decyzji o odmowie uwolnienia środków z rachunku VAT. Ponadto skala orzekanych odmów była minimalna. Wzrost liczby składanych wniosków o uwolnienie środków z rachunków VAT był zatem naturalną konsekwencją rozszerzenia funkcjonowania MPP.*

(akta kontroli str. 766)

Na podstawie powyższej oceny Izba wystąpiła 7 października 2020 r. do MF o rozważenie: obniżenia progu i rozszerzenia na inne transakcje obligatoryjnego MPP, w celu dalszego uszczelniania systemu VAT oraz promowania obrotu bezgotówkowego; wprowadzenia możliwości wstrzymania zwrotu podatku VAT z uwagi na podejrzenie jego zawyżenia (błędy, świadome oszustwo, itp.).

⁶⁹ Mechanizm Podzielonej Płatności.

⁷⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, ze zm.; dalej: ustawa Prawo bankowe.

Pozwoliłoby to organom podatkowym nie dokonywać zwrotu - przed zakończeniem weryfikacji jego zasadności.

(akta kontroli str. 495-496)

Kierownik Referatu nad Orzecznictwem wyjaśniła, że: *nie analizowaliśmy skali zmiany liczby kierowanych do naczelników (...) wniosków. Naczelnicy urzędów skarbowych z terenu województwa zachodniopomorskiego w czasie cyklicznie organizowanych spotkań z kierownictwem naszej izby nie zgłaszali potrzeby analizy i wskazania wytycznych w tym zakresie. Nadmieniam, że Dział Rejestru Należności Publicznoprawnych oraz Nadzoru nad Rejestracją, Centrum Organu Wierzyciela i Obsługą Klienta (IEW) dokonał analizy wniosków o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku VAT, ale pod względem czasu ich obsłużenia przez pracowników podległych urzędów. (...). Po przekazaniu do Ministerstwa Finansów wyników zrealizowanej oceny funkcjonowania MPP pismem z 7 października 2020 r., (...) w którym zawnioskowaliśmy do MF o rozważenie: obniżenia progu i rozszerzenia na inne transakcje obligatoryjnego MPP, w celu dalszego uszczelniania systemu VAT oraz promowania obrotu bezgotówkowego; wprowadzenia możliwości wstrzymania zwrotu podatku VAT z uwagi na podejrzenie jego zawyżenia (błędy, świadome oszustwo, itp.), nie otrzymaliśmy informacji zwrotnej co do oceny proponowanych zmian albo zaleceń w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 2246-2247)

Izba zgłosiła do MF problemem w zakresie możliwości uwolnienia środków z rachunku VAT na wniosek podatnika zwolnionego z opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Podatnik omyłkowo wskazał numeru rachunku VAT, zamiast rachunku rozliczeniowego. Na rachunek VAT podatnika wpłynęły środki, które nie powinny się tam znaleźć. Informację w tym zakresie przekazano do MF 22 października 2020 r. Izba stwierdziła, że w tym przypadku naczelnik urzędu skarbowego może dokonać uwolnienia środków z rachunku VAT. Należy bowiem pamiętać, że są one środkami podatnika a urząd skarbowy nie jest ich dysponentem, lecz sprawuje jedynie nadzór nad ich uwolnieniem. MF uznało stanowisko Izby za prawidłowe.

(akta kontroli str. 766-767)

Dyrektor wyjaśnił, że: *Nie odnotowano również istotnego zwiększenia odmów uwolnienia środków przez Naczelników urzędów skarbowych z rachunku VAT. W wyniku analizy danych, Wydział Podatku od Towarów i Usług uzyskał informacje, że zarówno w pierwszym półroczu 2019 r., jak i w tożsamym okresie czasu w 2020 r. wydano sześć decyzji o odmowie uwolnienia środków. W okresie styczeń – październik 2019 r. wydano osiem ww. decyzji, natomiast w tym okresie 2020 r. było ich dziewięć. Zaistniał więc wzrost liczby ww. decyzji tylko o jedną sztukę.*

(akta kontroli str. 2421)

W styczniu 2021 r. Izba zleciła nadzorowanym urzędom przeprowadzenie analizy aktualnych problemów związanych ze stosowaniem lub wykładnią przepisów regulujących opodatkowanie podatkiem VAT (w tym MPP) za III i IV kwartał 2020 r. Opracowane zestawienie wątpliwości wraz z uzasadnieniem proponowanych rozwiązań przekazano 8 lutego 2021 r. do Departamentu Podatku od Towarów i Usług oraz do Departamentu Poboru Podatków MF.

(akta kontroli str. 497-498)

Izba w lipcu 2021 r. wystąpiła do naczelników urzędów skarbowych i do Naczelnika UCS o przekazanie aktualnych informacji związanych z MPP. Oczekiwano informacji, czy w okresie od wejścia w życie tzw. ustawy Slim VAT pracownicy zdiagnozowali nieprawidłowości lub nadużycia związane funkcjonowaniem przepisów: wyłączających stosowanie mechanizmu podzielonej płatności

w przypadku stosowania kompensat ustawowych i umownych (art. 108a ust. 1d ustawy o VAT⁷¹ umożliwiających dzielenie wartości jednej transakcji na kilka faktur o wartościach pozwalających na ominięcie obowiązku zastosowania mechanizmu podzielonej płatności (art. 108a ustawy o VAT).

Nie stwierdzono problemów związanych z funkcjonowaniem MPP.

(akta kontroli str. 498, 764-767)

Izba przesłała do podległych urzędów 11 wytycznych i informację w zakresie monitorowania MPP, w tym:

- 2 lipca 2018 r., nakazano stosowanie się do *Wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług – mechanizm podzielonej płatności (Split Payment)*;
- 11 września 2020 r., stanowisko Ministerstwa Finansów z 2 września 2020 r., dotyczące rozumienia sformułowania „rozliczył całą kwotę podatku” użytego w art. 108a ust. 8 ustawy o VAT oraz zastosowania MPP do usług budowlanych, których wartość przekroczyła 15.000 zł, a w odniesieniu do których zostały wystawione faktury zaliczkowe poniżej tej kwoty;
- 15 marca 2021 r. informację wskazującą zmiany m.in. w zakresie MPP i JPK_VAT wprowadzone tzw. ustawą Slim VAT;
- 29 kwietnia 2021 r. *Objaśnienia podatkowe z 23 kwietnia 2021 r. w zakresie pakietu rozwiązań Slim VAT oraz wybranych rozwiązań doprecyzowujących niektóre konstrukcje VAT wprowadzone ustawą z 27 listopada 2020 r.*

(akta kontroli str. 498-499)

Dyrektor wyjaśnił, że: (...) *Przy wykonywaniu zajęć wierzytelności z rachunków bankowych system (...) EGAPOLTAX automatycznie – na podstawie rodzaju dochodzonej należności – generuje odpowiedni komunikat zajęcia. (...) Bank dostaje informację jaką kwotę należności może przekazać również z rachunku VAT. W przypadku przekazywania środków organowi egzekucyjnemu z rachunku VAT bank powinien podać w poleceniu przelewu skrót rVAT (...). Obowiązek ten jest różnie realizowany przez banki, w szczególności problemy z właściwym opisywaniem przelewów mają spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe czy banki spółdzielcze. Pracownik organu egzekucyjnego analizuje dane przelewu z dokonanym zajęciem w celu prawidłowego dokonania rozliczenia kwot uzyskanych. Niestety po rozliczeniu kwot nie ma możliwości uzyskania danych, które kwoty wyegzekwowano z rachunku bieżącego, a które z rachunku VAT. Stąd nie jesteśmy w stanie ocenić czy nastąpił wzrost czy spadek należności wyegzekwowanych z rachunków VAT.*

(akta kontroli str. 500-501)

2. Szef KAS wyznaczył na lata 2020-2021 cele dotyczące poboru podatków, w tym VAT, oraz weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatników, odpowiednio: w zarządzeniu nr 73 z 20 grudnia 2019 r. (31 celów, których stopień realizacji określały 44 mierniki⁷²) i 135 z 30 grudnia 2020 r. (23 cele i 37 mierników⁷³).

(akta kontroli str. 482-483, 1470-1579)

⁷¹ W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2020 r. i od 1 stycznia 2021 r.

⁷² Mierniki dotyczące tylko podatku VAT na 2020 r. były następujące: 1) miernik 25 do celu 16. Wykorzystanie plików JPK na żądanie w kontrolach celno-skarbowych – udział kontroli w których wykorzystano pliki JPK na żądanie w ogólnej liczbie kontroli celno-skarbowych, których zakres uprawniał do żądania przekazania plików JPK; 2) miernik 35 do celu 23. Efektywność obsługi raportów automatycznych w zakresie jednolitego pliku kontrolnego (JPK_VAT); 3) miernik 26 do celu 24. Efektywność obsługi raportów JPK_STI.

⁷³ Mierniki dotyczące tylko podatku VAT na 2021 r. były następujące: 1) miernik 7 do celu 4. Efektywna obsługa raportów JPK_VAT; 2) miernik 33 do celu 20. Wykorzystanie modułu Ocena podatnika VAT do: czynności sprawdzających, kontroli podatkowych, kontroli celno-skarbowych lub postępowania podatkowego (w porównaniu do analogicznego okresu z 2020 r.).

Kierownik Działu Kontroli Wewnętrznej wyjaśniła: *Zasady nadzoru i monitorowania realizacji Planu działalności Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie określają zarządzenia Dyrektora (...) nr 25/2020 i 40/2021 ze zm. Raporty z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS przygotowywane są przez Referat Wsparcia Zarządzania po zakończonym kwartale, informacje na podstawie których przygotowywane są Raporty, przekazują do IWZ komórki, które zgodnie z zarządzeniem w sprawie monitorowania i oceny stopnia realizacji Planu działalności (...), sprawują monitoring nad realizacją celów poprzez mierniki określone w Planie (§1 ust 3 w zarządzeniu 25/2020 i 40/2021). Gotowe Raporty z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS przesyłane są do Ministerstwa Finansów. Analogiczna sytuacja jest w przypadku przygotowania raportów miesięcznych dla DIAS z tym, że one są przekazywane do zastępców DIAS-a i NUS-ów, NUCS.0 A od oraz od marca br. wyniki w nich zwarte omawiane są także na comiesięcznych spotkaniach Dyrektora z osobami wymienionymi wyżej. (...) Po zakończonym kwartale przygotowwany jest Raport z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS obrazujący cele do osiągnięcia oraz mierniki stopnia ich realizacji. Raport zawiera także informacje o: ryzykach mających wpływ na nieosiągnięcie celów, poziomie zidentyfikowanego ryzyka, działaniach naprawczych i zaradczych w odniesieniu do ryzyk zidentyfikowanych, przekraczających akceptowalny poziom ≥ 15 .*

(akta kontroli str. 17-18)

Sprawdzono stopień realizacji sześciu wybranych mierników w każdym roku:

a) w 2020 r.: 1) realizacja należności publicznoprawnych⁷⁴, 2) ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych⁷⁵, 3) kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających z udziałem podatników (cel: efektywny proces czynności sprawdzających), 4) kontrole pozytywne⁷⁶, 5) wykorzystanie plików JPK na żądanie w kontrolach celno-skarbowych – udział kontroli, w których wykorzystano pliki JPK_NZ w ogólnej liczbie kontroli celno-skarbowych⁷⁷, 6) decyzje dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylone przez WSA⁷⁸,

b) w I półroczu 2021 r.: 1) realizacja należności publicznoprawnych⁷⁹, 2) wskaźnik ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych⁸⁰, 3) efektywność realizacji czynności sprawdzających⁸¹, 4) skuteczność kontroli dotyczących podatków⁸², 5) sprawność realizacji postępowań kontrolnych wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych⁸³, 6) liczba decyzji dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylonych prawomocnie przez WSA⁸⁴ w stosunku do łącznej liczby decyzji wydanych przez dyrektora IAS i naczelnika UCS w danym roku⁸⁵.

(akta kontroli str. 482-483)

W 2020 r. osiągnięta została zakładana wartość każdego z sześciu ww. mierników: 1) należności publiczno-prawne zrealizowano w kwocie 6 242 055 tys. zł (103,4% wartości zakładanej $\geq 5 357 727$ tys. zł)⁸⁶; 2) przyrost zaległości wymagalnych

⁷⁴ Cel 5: Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych.

⁷⁵ Jw.

⁷⁶ Cel 15: Efektywność kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych.

⁷⁷ Cel 16: Wykorzystanie plików JPK na żądanie w kontrolach celno-skarbowych.

⁷⁸ Cel 8: Podniesienie jakości orzecznictwa KAS w zakresie postępowań podatkowych.

⁷⁹ Cel 10: Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych.

⁸⁰ Cel 10: Jw.

⁸¹ Cel 18: Poprawa skuteczności i efektywności działania pionu kontroli KAS.

⁸² Cel 9: Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych w wyniku działalności pionu kontroli KAS.

⁸³ Cel 18: Poprawa skuteczności i efektywności działania pionu kontroli KAS.

⁸⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny.

⁸⁵ Cel 13: Podniesienie jakości orzecznictwa KAS w zakresie postępowań podatkowych.

⁸⁶ Zakładanej wartości miernika nie osiągnęły trzy urzędy, tj.: Pierwszy Urząd Skarbowy w Koszalinie, Urząd Skarbowy w Myśliborzu i ZUCS.

wyniósł 102% w porównaniu do 2019 r. (przyjęto $\leq 105\%$)⁸⁷; 3) kwota ustaleń w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników wyniosła 239,5 mln zł, tj. 107,4% przyjętej wartości miernika $\geq 222,9$ mln zł⁸⁸; 4) udział kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 tys. zł) zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli dotyczących podatków wyniósł 89%, tj. 114,1% wartości miernika wynoszącego $> 78\%$ ⁸⁹; 5) kontrole, w których wykorzystano pliki JPK_NZ stanowiły 65% ogólnej liczby kontroli celno-skarbowych, których zakres upoważniał do żądania ich przekazania (wymagano $> 60\%$)⁹⁰; 6) WSA uchylił 13,3% wydanych decyzji (przyjęto wartość miernika $< 18\%$).

(akta kontroli str. 21-78, 84-112, 171-175, 2186-2192, 2195-2196, 2436-2525)

W I półroczu 2021 r. osiągnięto planowaną wartość wykonania pięciu z sześciu wybranych mierników, z tego: 1) realizacja należności publiczno-prawnych wyniosła 2 583 169 mln zł, tj. 94%⁹¹ kwoty planowanych dochodów wynoszącej 2 759 351 mln zł; 2) przyrost zaległości wymagalnych⁹² wyniósł 87%⁹³ (przyjęto $\leq 105\%$); 3) łączna kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających wyniosła 74,4 mln zł⁹⁴, planowano ≥ 72 mln zł; 4) skuteczność kontroli dotyczących podatków⁹⁵ wyniosła 93%⁹⁶, zakładano $> 83\%$; 5) WSA uchylił 7% decyzji wydanych przez Izbę i 0,6% decyzji wydanych przez UCS (przyjęto wartość miernika $< 18\%$). Realizacja jednego była niższa od zakładanej (różnica o odchyleniu powyżej 15%), tj.: sprawność realizacji postępowań kontrolnych wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych wyniosła 25%⁹⁷, przy planowanej wartości miernika $> 40\%$ ⁹⁸.

(akta kontroli str. 79-83, 113-143, 171-175, 229-240, 482-483, 1555-1556, 1559-1560, 1572-1573)

Dyrektor w złożonym wyjaśnieniu, przedstawił stwierdzone przez naczelników urzędów skarbowych przyczyny niezrealizowania planu dochodów, w tym: spadek wpływów od podmiotów przekazanych do innych urzędów skarbowych (w tym do

⁸⁷ Zakładaną wartość miernika przekroczyły trzy urzędy skarbowe, tj. Urząd Skarbowy w Goleniowie (185%), Urząd Skarbowy w Kamieniu Pomorskim (107%), Urząd Skarbowy w Swinoujściu (142%).

⁸⁸ Zakładanej wartości miernika nie wykonały następujące urzędy, tj. Urząd Skarbowy w Goleniowie; Urząd Skarbowy Gryficach; Urząd Skarbowy w Gryfinie, Urząd Skarbowy w Kołobrzegu; II Urząd Skarbowy w Szczecinie; III Urząd Skarbowy w Szczecinie; Urząd Skarbowy w Szczecinku; Zachodniopomorski US - osiągnięta 46 847 129 zł, planowana 119 098 160 zł.

⁸⁹ Zakładanej wartości miernika nie osiągnęły dwa urzędy, tj.: Urząd Skarbowy w Gryfinie (73%), Drugi Urząd Skarbowy w Szczecinie (56%).

⁹⁰ ZUCS osiągnął wskaźnik na poziomie 65%.

⁹¹ Z 21 urzędów skarbowych planu realizacja należności publiczno-prawnych nie wykonały trzy urzędy, tj.: Urząd Skarbowy w Swinoujściu – 74% planu (uzyskano należności w kwocie 32 965 tys. zł planowano 44 630 tys. zł); Drawsku Pomorskim – 71% (uzyskano 31 173 tys. zł, planowano 43 630 tys. zł) i ZUS – 25% (uzyskano 190 338 tys. zł, planowano 762 996 tys. zł). Pozostałe urzędy zrealizowały plan na poziomie od 102% do 216%, z tego: 17 od 102% do 145% a jeden na poziomie 216%.

⁹² W jego wyliczeniu miała być uwzględniona kwota zaległości wymagalnych według stanu na koniec okresu sprawozdawczego roku bieżącego x 100 podzielona przez kwotę zaległości wymagalnych według stanu na koniec analogicznego okresu sprawozdawczego roku poprzedniego.

⁹³ Plan zrealizował każdy z 21 urzędów.

⁹⁴ Plan nie został zrealizowany przez dwa z 20 urzędów, tj. ZUS uzyskał efekty na kwotę 17,2 mln zł (58% planowanej kwoty 29,5 mln zł) a Urząd Skarbowy w Drawsku Pomorskim 1,7 mln zł (94% planu wynoszącego 1,8 mln zł).

⁹⁵ Przez którą rozumiano liczbę zakończonych w okresie sprawozdawczym postępowań kontrolnych, kontroli celno-skarbowych i zatwierdzonych kontroli podatkowych, z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 000 zł do liczby zakończonych w okresie sprawozdawczym ww. postępowań i kontroli.

⁹⁶ Plan nie został wykonany przez dwa urzędy (z 21), tj. ZUS (wartość miernika 75%, co oznaczało realizację planu na poziomie 90%) oraz Urząd Skarbowy w Choszcznie (wartość miernika 50%, co oznaczało realizację planu na poziomie 60%).

⁹⁷ Poziom wykonania planu przez Urząd Skarbowy w Myśliborzu wynosił 0%, a przez UCS 83% (wartość miernika wyniosła 33,3%). Stopień wykonania planu dla Izby wyniósł 63%.

⁹⁸ Celem miernika było ograniczenie liczby wszystkich kontroli długotrwałych (trwających powyżej trzech lat) prowadzonych przez jednostki organizacyjne KAS.

Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego), nieprawidłowości w systemie Poltax2Bplus. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu Skarbowego w Świnoujściu wynika, że nieosiągnięcie nałożonego planu wskaźnika realizacji należności publicznoprawnych było spowodowane spadkiem wpłat podmiotów o największych wpływach (...).urzędy skarbowe nie są zobowiązane do składania wyjaśnień w zakresie przyczyn wykonania planu powyżej jego poziomu. Organ nadzoru oprócz wykonania planowanego poziomu wskaźnika realizacji należności publicznoprawnych monitoruje także dynamikę wpływów (stosunek stanu bieżącego do stanu roku ubiegłego) w poszczególnych podległych jednostkach i w sytuacji znacznie odbiegającej od dopuszczalnych odchyleń poleca wyjaśnienie zaistniałej sytuacji.(...).

(akta kontroli str. 126, 711-713, 735-760, 836-916)

W sporządzonej przez Izbę Informacji w zakresie uzyskanej w czerwcu 2021 r. wartości mierników oraz stopnia ich realizacji w odniesieniu do wartości zaplanowanych na II kwartał 2021 r. stwierdzono m.in., że:

a) główne przyczyny niewykonania planu w zakresie realizacji należności publicznoprawnych wynikały ze zmniejszenia kwot deklarowanych i wpłacanych zobowiązań podatkowych spowodowanych: 1) wysokim poziomem deklarowanych zwrotów VAT, które spowodowane były prowadzonymi pracami inwestycyjnymi (wskazano: nazwy pięciu podmiotów i realizowanych przedsięwzięć), łącznie wygenerowały one na koniec II kwartału 2021 r. zwroty VAT na łączną kwotę 245,1 mln zł; 2) nieprawidłowościami w identyfikacji zwrotów VAT w aplikacji POLTAX2b Plus⁹⁹ (opisano przypadek jednego podmiotu i zrealizowanej kwoty zwrotu VAT wynoszącej ok. 100 mln zł),

b) niewykonanie wartości miernika 40% sprawności realizacji postępowań kontrolnych i kontroli wszczętych przed 1 marca 2017 r.¹⁰⁰, było spowodowane następującymi okolicznościami: 1) terminy zakończenia czynności kontrolnych uzależnione były od wyników pracy innych organów prowadzących czynności w danej sprawie (np. prokuratury); 2) terminy wynikające z procedur kontroli, np. konieczność umożliwienia stronie złożenia ewentualnych zastrzeżeń do protokołu badania ksiąg oraz wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego; 3) obszerność dokumentów podlegających badaniu w trakcie prowadzonych kontroli. Zaproponowano działanie w postaci bieżącego monitoringu kontroli podatkowych, kontroli celno-skarbowych i postępowań kontrolnych w ramach nadzoru na poziomie Izby.

(akta kontroli str. 120, 126, 130)

W zakresie niewykonania ww. miernika Zastępca Dyrektora Izby wyjaśnił, że: *Sprawność realizacji postępowań kontrolnych wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych - osiągnięto wartość na poziomie 25% wobec wymaganej powyżej 40% (co oznacza zrealizowanie 62,5% wymaganej wartości miernika). Po konsolidacji KAS na 1 marca 2017 r. liczba postępowań kontrolnych będących w toku wyniosła 327. Od momentu powstania KAS w naszej Izbie kładliśmy nacisk na realizację postępowań kontrolnych pozostających w toku. Bilans otwarcia na 1 stycznia 2021 r. – to cztery sprawy, w tym dwa postępowania kontrolne, jedna kontrola celno-skarbowa, jedna kontrola podatkowa.*

W I półroczu 2021 r. zakończono jedno postępowanie kontrolne. Obecnie w toku pozostają: 1) jedna kontrola celno-skarbowa oraz jedno postępowanie kontrolne prowadzone wobec tego samego podmiotu we współpracy z Prokuraturą. Ich zakończenie uzależnione jest od działań tego organu. 2) jedna kontrola podatkowa,

⁹⁹ Nieprawidłowość w systemie zostały opisane w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁰⁰ Miernik nie był ujęty w celach na 2020 r.

której zakończenie jest uzależnione od zakończenia działań prowadzonych wobec kontrahenta kontrolowanego przez inny organ podatkowy. Stopień realizacji niezakończonych postępowań kontrolnych, kontroli celno-skarbowych oraz kontroli podatkowych, wszczętych przed 1 marca 2017 r. monitorowany jest na bieżąco w oparciu o dane pozyskiwane z: Hurtowni danych SPR; systemu KARTA2; comiesięcznych informacji przekazywanych przez Naczelnika UCS, pism naczelników (ostatnie pismo z 7 maja 2021 r., 27 sierpnia 2021 r.).

(akta kontroli str. 178)

Poziom wykonania mierników Izba monitorowała co miesiąc, z podziałem na wszystkie nadzorowane urzędy. Referat Wsparcia Zarządzania przygotowywał kwartalne raporty z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS, które były przekazywane do MF.

(akta kontroli str. 18, 21-143, 2102-2192, 2193-2245)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił: (...) *W przypadku kiedy dane ryzyko przekracza akceptowalny poziom wskazuje się działania naprawcze i zaradcze oraz sposób postępowania z danym ryzykiem.*

(akta kontroli str. 175-176)

Dyrektor w przekazanej do MF 26 lipca 2021 r. informacji o realizacji kierunków działania i rozwoju KAS poinformował m.in. o kwotowej wartości realizacji miernika – realizacja należności publicznoprawnych oraz sprawności realizacji postępowań kontrolnych i kontroli wszczętych przed 1 marca 2017 r. Jako działania naprawcze i zaradcze wskazano odpowiednio: 1) analizę danych o podmiotach deklarujących mniejsze kwoty do wpłaty w dostępnych systemach informatycznych, 2) wsparcie podatnika poprzez udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, 3) zasadne przeprowadzanie czynności sprawdzających, kontroli podatkowych i celno-skarbowych w stosunku do nierzetelnych podmiotów, 4) analizy podmiotów pod kątem wywiązywania się z obowiązku wpłat zaliczek na podatek dochodowy CIT i PIT i kierowanie listów behawioralnych oraz 5) bieżący monitoring kontroli podatkowych, kontroli celno-skarbowych i postępowań kontrolnych w ramach nadzoru na poziomie Izby.

(akta kontroli str. 167-170)

Dyrektor wyjaśnił, że: *Proponowane działania naprawcze przyniosły oczekiwane efekty w postaci wykonania miernika realizacji wpływów budżetowych wg wstępnych danych na dzień 29.09.2021 r. na poziomie 105% planu¹⁰¹.*

(akta kontroli str. 760)

Dyrektor skierował do naczelników podległych urzędów siedem pism, w których poinformował o osiągniętych wynikach w zakresie realizacji celów określonych przez Szefa KAS za okresy: od 1 stycznia do 31 marca 2020 r.¹⁰², od 1 stycznia do 30 września 2020 r.¹⁰³, od 1 stycznia do 31 października 2020 r.¹⁰⁴, za 2020 r., od

¹⁰¹ ZUCS uzyskał poziom realizacji miernika na poziomie 34%, Urząd Skarbowy w Świnoujściu (82%), Drawsku Pomorskim (83%).

¹⁰² Pismo z 21 lipca 2020 r.

¹⁰³ Pismo z 2 listopada 2020 r. - Zastępca Dyrektora stwierdził m.in., że rekomenduje wykorzystywanie w szerszym zakresie struktur JPK w toku prowadzonych kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem plików JPK_NZ. Szczegółowy obraz sytuacji gospodarczej kontrolowanego podatnika zapewnia analiza wszystkich dostępnych rodzajów struktur JPK. Tymczasem ustalono, że na jedną kontrolę podatkową/celno-skarbową przeprowadzona z wykorzystaniem plików JPK przypadło wykorzystanie 1,9 struktury JPK. Pobieranie struktury JPK na żądanie w trakcie kontroli jest czynnością obowiązkową. Brak pobrania powinien być uzasadniony i odnotowany w aktach kontroli.

¹⁰⁴ Pismo z 7 grudnia 2020 r. - Zastępca Dyrektora Izby stwierdził m.in., że w przypadku czterech urzędów występuje ryzyko niewykonania na wymaganym poziomie wskaźnika – kontrole z ustaleniami powyżej 3 000 zł, a w przypadku 13 i UCS niewykonania wskaźnika „udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości w ogólnej liczbie przeprowadzonych kontroli. Zwrócił się do naczelników podjęcie działań w celu poprawy efektywności prowadzonych kontroli.

1 stycznia do 31 marca 2021 r., od 1 stycznia do 31 maja 2021 r. oraz od 1 stycznia 2020 do 31 maja 2021 r.¹⁰⁵

(akta kontroli str.175-176)

W powyższych pismach z 2021 r. nie zostały określone dodatkowe wytyczne lub zalecenia dla urzędów, które nie zrealizowały na wymaganym poziomie ww. mierników.

(akta kontroli str. 279-317)

Dyrektor wyjaśnił, że: (...) *naczelników podległych urzędów, poinformowano o osiągniętych wynikach w zakresie realizacji celów określonych przez Szefa KAS zawierają analizy wyników pracy za wskazane okresy w obszarach kontroli podatkowych, kontroli celno-skarbowych oraz czynności sprawdzających. Zawierają również informacje obejmujące bieżący poziom realizacji mierników wynikających z corocznych planów działalności naszej Izby. Tego rodzaju pisma są cyklicznie przekazywane do podległych jednostek. Umożliwiają kierownictwu poszczególnych urzędów zapoznanie się z osiągniętymi wynikami, porównanie wyników pracy do wyników osiągniętych przez pozostałe jednostki oraz podejmowanie odpowiednich działań nadzorczych we własnym zakresie. (...) Kształtowanie się wyników w zakresie poziomu realizacji mierników centralnych było znane i podlegało comiesięcznemu raportowaniu na podstawie zarządzeń Dyrektora Izby (...). Osiągnięte przez poszczególne urzędy wyniki cząstkowe podlegają ciągłemu monitorowaniu w cyklach miesięcznych. Monitoring ten jest przyjętą formą nadzoru sprawowanego nad podległymi jednostkami a przekazywane pisma w tym zakresie stanowią odzwierciedlenie procesu monitorowania wyników Izby i poszczególnych jednostek. (...). Z poziomu Dyrektora prowadzone działania dają możliwość sprawowania należytego nadzoru a w szczególności oceny podejmowanych przez Naczelników działań odnoszących się do przekazywanych zaleceń/ rekomendacji/ analiz/ zestawień, w tym poprzez bieżącą analizę na poziomie IAS kolejnych miesięcznych zestawień przekazywanych przez urzędy skarbowe*

(akta kontroli str. 768-769, 2295-2297)

W ramach nadzoru w zakresie realizacji postępowań kontrolnych oraz kontroli podatkowych, wszczętych przed 1 marca 2017 r. Izba skierowała do naczelników urzędów skarbowych pismo z 19 listopada 2019 r.; naczelnika ZUCS i Pierwszego Urzędu Skarbowego w Koszalinie pismo z 5 sierpnia 2020 r.; naczelników urzędów skarbowych i naczelnika UCS pismo z 21 sierpnia 2020 r.; naczelnika UCS pisma z 22 października oraz 10 i 29 grudnia 2020 r. W piśmie z 5 sierpnia 2020 r. polecono podjęcie działań w celu zakończenia kontroli do 31 grudnia 2020 r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Koszalinie zobowiązany został do przekazania do 20 sierpnia 2020 r. wyników przeglądu czterech prowadzonych postępowań i wskazania planowanej daty ich zakończenia. Zwrócono się o wypracowanie metodyki wykonania niezbędnych czynności w sposób, który umożliwi zakończenie postępowań do 31 grudnia 2020 r. W piśmie z 21 sierpnia 2020 r. polecono wymienionym naczelnikom dokonanie przeglądu prowadzonych kontroli, podanie realnych terminów ich zakończenia i złożenie wyjaśnień do 30 września 2020 r. W trzech pismach do naczelnika UCS polecono m.in. objęcie przez naczelnika bezpośrednim nadzorem kontroli rozpoczętych przed 1 marca 2017 r., przekazywanie aktualnych informacji o etapie prowadzonych postępowań kontrolnych oraz określenie terminu ich zakończenia. Naczelnicy wymagane informacje przekazywali w wyznaczonych terminach.

(akta kontroli str. 318-345⁷, 725-726)

¹⁰⁵ Odpowiednio pisma z: 2 kwietnia 2021 r., 27 maja 2021 r., 25 czerwca 2021 r., 12 lipca 2021 r.

Zastępca Dyrektora Izby wyjaśnił, że: w 2021 r. stopień realizacji postępowań kontrolnych, kontroli celno-skarbowych oraz (...) podatkowych, wszczętych przed 1 marca 2017 r. monitorowany był na bieżąco w oparciu o dane pozyskiwane z: Hurtowni danych SPR, systemu KARTA2, comiesięcznych informacji przekazywanych przez Naczelnika UCS, pism naczelników (ostatnie pismo z 7 maja 2021 r., 27 sierpnia 2021 r.).

(akta kontroli str. 177)

Dyrektor przeprowadził pięć narad kwartalnych z naczelnikami urzędów skarbowych i UCS dotyczących wykonania celów KAS, co wskazano w pkt 1.7 niniejszego wstąpienia.

(akta kontroli str. 177, 346-481, 2281-2331)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że: (...) wyniki osiągnięte przez naszą Izbę są szczegółowo przedstawiane w trakcie kwartalnych narad Dyrektora Izby z naczelnikami urzędów skarbowych oraz urzędu celno-skarbowego z naciskiem na identyfikowanie ryzyk niewykonania określonych mierników na wymaganym poziomie oraz omawianie możliwych do zastosowania środków zaradczych w tych przypadkach.

(akta kontroli str. 177)

2.2. Wpływy z tytułu podatku VAT wzrastały corocznie średnio o ok. 10% i wynosiły odpowiednio: 5 934,5 mln zł w 2019 r. (wzrost o 10,4% w porównaniu do 2018 r.¹⁰⁶), 6 487,6 mln zł w 2020 r. (wzrost o 9,3% w porównaniu do 2019 r.). W I półroczu 2021 r. wpływy z VAT wyniosły 2 579,7 mln zł i w porównaniu z analogicznym okresem 2020 r.¹⁰⁷ były o 12,4% niższe.

Kwota dokonanych zwrotów w tym okresie wyniosła odpowiednio: 3 681,6 mln zł w 2019 r. (wzrost o 5,7% w porównaniu do 2018 r.¹⁰⁸), 4 235,5 mln zł w 2020 r. (wzrost o 15% w porównaniu do 2019 r.). Zwroty z podatku VAT za I półrocze 2021 r. wyniosły 1 995 mln zł i były o 4,9% niższe w porównaniu do I półrocza 2020 r. (2 098 mln zł).

Dochody z podatku VAT za 2020 rok wyniosły 2 252,1 mln zł i były na porównywalnym poziomie do dochodów z osiągniętych w 2019 r.¹⁰⁹. Natomiast dochody za I półrocze 2021 r. wynoszące 584,7 mln zł były niższe o 31,1% w porównaniu z analogicznym okresem 2020 r.¹¹⁰.

(akta kontroli str. 2332-2336)

Dyrektor wyjaśnił: *Wzrost dochodów za 2020 r. był konsekwencją podejmowanych działań przez podległe organy podatkowe (...) Działania podejmowane w 2018, 2019 skutkujące wzrostem wpływów w podatku VAT w 2020 r. polegały m.in. na: 1) szczegółowej analizie nowo zarejestrowanych podatników, 2) stosowaniu działań miękkiej egzekucji tylko raz i skrócenie czasu oczekiwania do dobrowolnego wykonania zobowiązania podatkowego, 3) kierowaniu zawiadomień o popełnieniu czynu zabronionego przepisami KKS, 4) bieżącym monitorowaniu wywiązywania się podatników i płatników z obowiązków podatkowych, składania deklaracji, (...) 6) bezzwłocznym wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych i wszczynaniu egzekucji, 7) zabezpieczaniu zaległości w toku kontroli, prowadzonych postępowań podatkowych, 8) weryfikowaniu i podjęciu działań w zakresie zajęć dokonywanych z rachunków STIR i JPK VAT, 9) sprawnej i efektywnej kontroli podatkowej, 10) analizie zasadności zwrotów VAT szczególnie tych w których wcześniej były*

¹⁰⁶ W 2018 r. wpływy wyniosły 5 374,2 mln zł.

¹⁰⁷ W I półroczu 2020 r. osiągnięto wpływy w wysokości 2 946,3 mln zł.

¹⁰⁸ W 2018 r. kwota dokonanych zwrotów wyniosła 3 481,9 mln zł.

¹⁰⁹ Dochody z podatku VAT wynosiły odpowiednio: za 2018 r. - 1 892,3 mln zł i za 2019 r. - 2 252,9 mln zł.).

¹¹⁰ Dochody z podatku VAT wyniosły 848,2 mln zł.

przeniesienia na następne okresy. (...). Przyczynami spadku wpływów podatkowych w podatku VAT na koniec czerwca 2021 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego były: 1) nieprawidłowa identyfikacja wpłat w POLTAX2BPlus podmiotów znajdujących się we właściwości innych urzędów skarbowych w kraju, 2) zmiana właściwości miejscowej podmiotów z dniem 01.01.2021 r. które w poprzednim roku osiągnęły wpływy na znacznym poziomie. (...) Podmioty kluczowe co do zasady zmieniły właściwość na Pierwszy Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie. (...). 3) obostrzenia, jak i całkowite zamknięcie niektórych branż z powodu pandemii (...). 4) większa liczba dokonanych zwrotów VAT związanych z prowadzonymi inwestycjami. (...)

(akta kontroli str. 1684, 1697, 1763-1929, 1942-1945)

Stan należności pozostałych do zapłaty z tytułu podatku VAT wynosił na 31 grudnia 2019 r. 1 995,2 mln zł (w tym zaległości 1 852,2 mln zł), 2020 r. 1 944,2 mln zł (w tym 1 867,5 mln zł zaległości), na 30 czerwca 2021 r. 1 868,9 mln zł (w tym 1 782,2 mln zł zaległości). Stan należności (w tym zaległości) z tytułu podatku za 2020 r. w stosunku do 2019 r. zmalał o 2,6%

(akta kontroli str. 2332-2336)

Dyrektor wyjaśnił: (...) Wśród zaległości z lat ubiegłych największą grupę stanowią zaległości wynikające z decyzji określających i ustalających wysokość zobowiązania podatkowego wydanych przez Urzędu Kontroli Skarbowej na koniec 2018 r. stanowiły 52% zaległości z lat ubiegłych, na koniec 2019 r. 45%, na koniec 2020 r. 40%, a stanu na 30 czerwca 2021 r. 39%. (...) Wpływ na poziom tych zaległości mają: 1) trudności w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych lub ich bezskuteczność wynikają m.in. z braku składników majątkowych mogących być przedmiotem egzekucji, (...) braku możliwości ustalenia stanu majątkowego zobowiązanych, kilkukrotnie nieskutecznych licytacji nieruchomości (...), 2) brak możliwości odzyskania niezapłaconych zobowiązań podatkowych od podmiotów w upadłości lub likwidacji, 3) (...) Osoby odpowiedzialne solidarnie za zaległości spółek nie posiadają majątku, prowadzone (...) postępowania egzekucyjne, (...) są umorzone z uwagi na bezskuteczność egzekucji, (...) 4) zaległości, których minął termin przedawnienia, a są zabezpieczone poprzez wpis hipoteki lub zastawu skarbowego, zgodnie z obowiązującym stanowiskiem Ministerstwa Finansów (...) nie ulegają przedawnieniu. Na pogłębienie trudności w ściąganiu zaległości niewątpliwie wpływ ma panująca pandemia. (...) W celu utrzymania korzystnej tendencji w zakresie zmniejszania poziomu należności pozostałych do zapłaty oraz niedopuszczenia do ich wzrostu Dyrektor Izby w ramach nadzoru (...) kierował (...) do podjętych jednostek zalecenia, m.in. o: dokonywanie przeglądu wymagalnych zaległości podatkowych w stosunku do których umorzona została egzekucja, wzmożenie działań w zakresie ustalania stanu majątkowego podatników nieregulujących swoich zobowiązań podatkowych, stosowanie (...) instytucji hipoteki przymusowej i zastawu skarbowego, badanie przesłanek pod kątem kierowania wniosków o ogłoszenie upadłości i zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, kierowanie wniosków do komórki karnej-skarbowej o ukaranie uporczywych dłużników, bieżące kontrolowanie terminowości wykonania zobowiązań podatkowych i niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych oraz postępowań egzekucyjnych, bieżąca analizę terminowości spłaty zobowiązań (...), monitorowanie podmiotów rejestrujących się albo zmieniających właściwość miejscową dla podatku od towarów i usług, weryfikowanie zasadności zwrotów i nadpłat podatków w ramach czynności sprawdzających, zintensyfikowanie działań przedegzekucyjnych (miękką egzekucja) oraz windykacyjnych, monitorowanie zaległości określonych decyzjami UCS, US oraz orzekających o odpowiedzialności osób trzecich, podejmowanie działań windykacyjnych w stosunku do zaległości

określonych decyzjami ostatecznymi. Działania organów podatkowych w powyższym zakresie w głównej mierze przyczyniły się do spadku zaległości w 2021 r.

(akta kontroli str. 1684, 1697, 1769-1929)

3. W latach 2020-2021 (30 czerwca) zagadnienia odnoszące się do problematyki związanej z poborem podatku VAT, w tym weryfikowania przez podległe jednostki prawidłowości rozliczeń podatników nie były przedmiotem audytu wewnętrznego i kontroli prowadzonej przez IAS¹¹¹. Zagadnienia te nie były również w tym okresie kontrolowane przez instytucje zewnętrzne. W 2019 r. Izba przeprowadziła zadanie audytowe pn.: *Zasadność zwrotów podatku od towarów i usług oraz analiza kwot do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy*¹¹². Zakres przedmiotowy zadania obejmował m.in.: organizację procesu weryfikacji zwrotu podatku VAT, działania związane z weryfikacją zasadności zwrotu VAT, kwoty do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy, współpracę pomiędzy jednostkami organizacyjnymi KAS w zakresie zwrotów VAT, nadzór IAS nad realizacją zadań związanych ze zwrotami podatku od towarów i usług oraz analizą kwot do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy. Realizacja zadań została oceniona pozytywnie, sformułowano jedno zalecenie (podejmowania w miarę możliwości czynności weryfikacyjnych w przypadkach stwierdzenia rozbieżności pomiędzy kwotami do i z przeniesienia¹¹³). Audytowany 28 sierpnia 2019 r. poinformował Dyrektora IAS o zrealizowaniu zalecenia. W 2020 r. przeprowadzono monitoring stanu realizacji zaleceń ww. zadania audytowego w IUS. W ich wyniku ustalono, że zalecenie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 2337-2382)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że: *(...) zagadnienia (...) nie ujęto w planach pracy kontroli wewnętrznej (...), ponieważ w 2018 roku przeprowadzono kontrolę w 5 urzędach skarbowych w zakresie terminowości i weryfikacji zwrotów VAT. (...). Tylko w stosunku do jednego urzędu wydano zalecenia pokontrolne, które zostały zrealizowane (...). Dział Kontroli Wewnętrznej podczas przygotowania Planu Kontroli (...), nie otrzymał od komórek organizacyjnych IAS oraz podległych urzędów propozycji przeprowadzenia w okresie 2020-2021 roku kontroli w tym obszarze. (...) od 7.09.2021 rozpoczęto kontrolę w zakresie Oceny działań podejmowanych przez naczelników urzędów skarbowych w zakresie poprawności wykreślenia podatników z rejestru podatników VAT. W latach 2020 -2021 (do 30 czerwca) nie zaplanowano i przeprowadzono audytu wewnętrznego (...) z następujących względów: a) zagadnienia odnoszące się do problematyki związanej z poborem podatku VAT (...) były przedmiotem audytu wewnętrznego w 2019 r. (...) b) do realizacji audytu w latach 2020-2021 wyznaczone zostały obszary IAS i podległych urzędów, wynikające z przeprowadzonej analizy ryzyka na etapie planowania rocznego z uwzględnieniem m.in. wyników audytów z lat wcześniejszych oraz priorytetów Komitetu Audytu i kadry kierowniczej IAS.*

(akta kontroli str. 1680, 1685-1686)

¹¹¹ Tematyka nie została również ujęta w planach kontroli instytucjonalnej IAS na rok 2020 i 2021 oraz planach audytu wewnętrznego w IAS na 2020 i 2021 rok.

¹¹² Okres objęty badaniem: 01.01.2019 r. – 31.03.2019 r. (dla celów analitycznych badany okres wybiegał poza okres objęty audytem). Audyt przeprowadzono w pięciu jednostkach organizacyjnych: Izbie (Wydział Podatku od Towarów i Usług, Dział Spraw Wierzycielskich i Rachunkowości Podatkowej, Wydział Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej, Zarządzenia Ryzykiem oraz Współpracy Międzynarodowej), Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Szczecinie, Urzędzie Skarbowym w Goleniowie, Zachodniopomorski US, ZUCS. Sprawozdanie z zadania audytowego przeprowadzonego przez Wieloosobowe Stanowisko Audytu Wewnętrznego IAS nr 3201-IWA.094.8.2019.28 z 14 sierpnia 2021 r.

¹¹³ Stwierdzona w toku audytu nieprawidłowość dotyczyła niepodejmowania przez pracowników we wszystkich przypadkach, w których stwierdzono rozbieżności pomiędzy kwotami do i z przeniesienia czynności weryfikacyjnych w celu ich wyjaśnienia.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag i wniosków.

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 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. 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.

Szczecin, 29 października 2021 r.

Kontroler
Małgorzata Chabiniak
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektor
z up.

.....
podpis

Kontroler
Radosław Kropiowski
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

p.o. wicedyrektor Delegatury

.....
podpis