



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.018.03.2021

Pan
Tomasz Zapor
Naczelnik Zachodniopomorskiego Urzędu
Celno-Skarbowego w Szczecinie
ul. Małopolska 44
70-515 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie ¹ ul. Małopolska 44, 70-515 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Zapor, Naczelnik UCS ² , od 12 kwietnia 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Zygmunt Kolka, Naczelnik UCS, od 24 sierpnia 2018 r. do 11 kwietnia 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Weryfikowanie prawidłowości dokonywanych przez podatników rozliczeń VAT.
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 bezpośredni związek z badanym zagadnieniem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 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	1. Mirela Zając, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/129/2021 z 23 sierpnia 2021 r. 2. Marta Górską-Jaś, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/149/2021 z 17 września 2021 r. 3. Radosław Kropiowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/166/2021 z 4 października 2021 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: Urząd lub UCS.

² Dalej: Naczelnik.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie rzetelnego i skutecznego weryfikowania prawidłowości dokonywanych przez podatników rozliczeń VAT.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Naczelnik rzetelnie typował podmioty do kontroli celno – skarbowych. Osiągnięty został planowany poziom większości wartości mierników stopnia realizacji celów wyznaczonych przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej⁵ dotyczących weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych. Poprawie uległa (w relacji do poprzednich okresów⁶) skuteczność typowania podmiotów do kontroli⁷ oraz na zbliżonym poziomie pozostawała jakość decyzji⁸ wydanych przez Naczelnika.

W 2020 r. głównie ze względu na ograniczenia i obostrzenia wprowadzone w okresie epidemii COVID-19 wyraźnie wydłużył się (w relacji do 2019 r.) średni czas prowadzenia kontroli VAT oraz postępowań podatkowych.

Badanie 10 podmiotów, u których przeprowadzono kontrolę celno-skarbową prawidłowości rozliczenia VAT, potwierdziło skuteczność wykorzystywania takich rozwiązań jak np. JPK_VAT⁹, STIR¹⁰ czy RemDat¹¹ w celu ujawnienia istotnych nieprawidłowości¹².

Naczelnik rzetelnie monitorował wykorzystanie narzędzi / rozwiązań mających na celu poprawę skuteczności i efektywności weryfikowania rozliczeń VAT oraz nie zidentyfikował barier utrudniających ich stosowanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Weryfikowanie prawidłowości dokonywanych przez podatników rozliczeń VAT

Opis stanu
faktycznego

1.1. Typowanie podmiotów do kontroli VAT wykonywały w Urzędzie dwa referaty: Referat Analizy Ryzyka¹⁴ oraz Referat Analiz STIR i Monitorowania Rynku Paliw¹⁵. Dla każdego podmiotu sporządzano kartę podmiotu typowanego, która zawierała: dane identyfikacyjne, adresowe i rejestracyjne, podmioty powiązane, inne działania prowadzone wobec podatnika przez UCS lub urząd skarbowy, historię podatkową osób powiązanych – podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek VAT¹⁶, informacje dotyczące importu oraz eksportu, aktywność VIES, informacje

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

⁵ Dalej: IAS lub Izba.

⁶ W 2020 r. w porównaniu do 2019 r., a w 2021 r. I półrocze w porównaniu do 2020 r. I półrocze.

⁷ Mierzonej relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli rozliczeń VAT. Przyjęto, że kontrole, w których stwierdzono nieprawidłowości to kontrole z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 tys. zł.

⁸ Mierzona relacją liczby decyzji Naczelnika UCS uchylonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny do liczby decyzji wydanych przez Naczelnika UCS w II instancji oraz liczby decyzji uchylonych przez organ II instancji do liczby rozstrzygnięć Naczelnika UCS w II instancji oraz relacją liczby decyzji uchylonych przez organ II instancji do decyzji wydanych przez organ I instancji.

⁹ Jednolity Plik Kontrolny dla ewidencji zakupu i sprzedaży VAT.

¹⁰ System przeciwdziałający wykorzystaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych.

¹¹ Zawiera dane rejestracyjne podmiotu oraz informacje na temat składanych deklaracji.

¹² Na łączną kwotę 69 415,55 tys. zł.

¹³ 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.

¹⁴ Dalej: Referat CAR2.

¹⁵ Dalej: Referat CAM.

¹⁶ Kod i okres deklaracji, dane z JPK, inne dane wraz z JPK, dane z deklaracji VAT.

o kontrahentach UE, podatek dochodowy od osób prawnych / fizycznych (dane z ostatnich 5 lat podatkowych), informacje ze sprawozdań finansowych, analizę działalności gospodarczej podatnika¹⁷, informację o majątku, informację o rachunkach bankowych, inne informacje o podatniku. Przy typowaniu podmiotów do kontroli korzystano z różnych baz danych¹⁸.

(akta kontroli str. 18)

Referat CAR2 wytypował w czerwcu 2020 r. i czerwcu 2021 r. 15 podmiotów do kontroli VAT. W 11 przypadkach źródłem typowania była analiza własna Referatu CAR2, w trzech wspólne działania UCS z Centralnym Biurem Śledczym Policji, w jednym informacja od Naczelnika Urzędu Skarbowego. Z 15 wytypowanych podmiotów w ośmiu wszczęto kontrolę, w dwóch kontrola oczekuje na podjęcie¹⁹.

Referat CAM wytypował w czerwcu 2020 r. i czerwcu 2021 r. 11 podmiotów do kontroli VAT (wszystkie na podstawie analiz własnych). We wszystkich wytypowanych podmiotach wszczęto kontrolę. W pięciu podmiotach na podstawie analizy STIR dokonano blokady rachunku bankowego.

Przyczyną 25 typowań (z ww. 26) było podejrzenie oszustwa podatkowego polegającego na nabywaniu lub wystawianiu fikcyjnych faktur nie dokumentujących rzeczywistego obrotu gospodarczego²⁰, w jednym przypadku podejrzenie wprowadzania do obrotu substytutu oleju napędowego w jego czystej lub nieznacznie przetworzonej postaci, zamiast deklarowanego rzekomo oleju smarowego. Jedna z 26 wytypowanych kontroli dotyczyła zwrotu podatku VAT²¹.

(akta kontroli str. 19-23)

Analiza materiałów, jakie wpłynęły w czerwcu 2020 r., czerwcu 2021 r. oraz w co najmniej dwóch miesiącach poprzedzających ten okres ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych wykazała, że nie zostały one wykorzystane do wytypowania podmiotów do kontroli w czerwcu 2020 r. oraz czerwcu 2021 r., co wynikało m.in. z faktu objęcia podmiotów monitoringiem, skierowania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wszczęcia kontroli niezwłocznie po dokonaniu blokady rachunków bankowych (w okresie innym niż czerwiec 2020 r. oraz czerwiec 2021 r.).

(akta kontroli str. 24-26)

1.2. Źródłami danych będących podstawą do typowania podmiotów do kontroli VAT w latach 2020 – 2021 I półrocze były w Urzędzie: wskazania własnych funkcjonariuszy wykonujących kontrole lub otrzymane z komórek operacyjno-rozpoznawczych (51 podmiotów zakwalifikowanych na tej podstawie²²), wyniki własnych analiz opartych na danych z JPK_VAT, SENT lub STIR (95 podmiotów²³), wskazania lub dane otrzymane z Ministerstwa Finansów²⁴ (trzy podmioty²⁵), wnioski Urzędów Skarbowych²⁶ (11 podmiotów²⁷), wnioski prokuratury, sędziów, Policji (jeden podmiot²⁸).

¹⁷ Charakterystyka podmiotu/ opis działalności/ inne przesłanki, mechanizm oszustwa, szacowane uszczuplenia.

¹⁸ CEPIK, JPK, Kasa fiskalna, Księgi Wieczyste, Lex Powiązania, PIT, Serce, WHTAX, WRO System, baza internetowa Regon.pdf.

¹⁹ W pozostałych przypadkach Naczelnik odstąpił od zainteresowania (pisma własne).

²⁰ Dalej także: puste faktury.

²¹ Wydano postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia.

²² Odpowiednio: I półrocze 2020 r. – 15 (29,4% wszystkich źródeł danych), II półrocze 2020 r. – 24 (40%), I półrocze 2021 r. – 12 (24%).

²³ Odpowiednio: I półrocze 2020 r. – 26 (51% wszystkich źródeł danych), II półrocze 2020 r. – 34 (56,7%), I półrocze 2021 r. – 35 (70%).

²⁴ Dalej: MF.

²⁵ Odpowiednio: I półrocze 2020 r. – 2, II półrocze 2020 r. – 0, I półrocze 2021 r. – 1.

²⁶ Dalej: US.

²⁷ Odpowiednio: I półrocze 2020 r. – 7, II półrocze 2020 r. – 2, I półrocze 2021 r. – 2.

²⁸ W I półroczu 2020 r.

W badanym okresie na podobnym poziomie utrzymywał się udział podmiotów wytypowanych na podstawie wskazań MF²⁹ oraz wyników własnych analiz opartych na danych z JPK_VAT, SENT lub STIR³⁰.

(akta kontroli str. 27)

P.o. Kierownika Referatu CAR2 Arkadiusz Stankiewicz³¹ wyjaśnił, że w okresie epidemii Covid-19 nie odnotowano zmiany częstotliwości kwalifikowania do kontroli podmiotów na podstawie danych dostępnych w ramach systemu Wro-System. W związku z ograniczeniami spowodowanymi epidemią nie ujawniono przeszkód w podejmowanych procesach analitycznych wpływających na weryfikację prawidłowości rozliczeń podatników.

(akta kontroli str. 44)

W kwestii kształtowania się udziału kontroli wytypowanych w oparciu o analizy prowadzone z poziomu centralnego poniżej 10% w liczbie podmiotów wytypowanych ogółem³² p.o. Kierownik Referatu CAR2 wyjaśnił, że niski udział takich kontroli wynika z liczby informacji przekazywanych centralnie do UCS.

(akta kontroli str. 27, 54)

Udział spraw wskazanych przez naczelników US w liczbie wytypowanych podmiotów do kontroli utrzymywał się na następującym poziomie: I półrocze 2020 r. – 13,7%, II półrocze 2020 r. – 3,3%, I półrocze 2021 r. – 4%. W latach 2020 – 2021 (I półrocze) dwa z 11 wniosków naczelników US dotyczyły kontroli zwrotu VAT.

(akta kontroli str. 27-28)

1.3. W latach objętych kontrolą 161 podmiotów zostało zakwalifikowanych w UCS do kontroli rozliczeń VAT³³, w tym trzy³⁴ (1,9%) do kontroli zwrotów VAT (jeden z tych trzech podmiotów został zakwalifikowany do kontroli zwrotu VAT przed jego wypłatą).

(akta kontroli str. 27-28)

P.o. Kierownik Referatu CAR2 wyjaśnił, że udział kontroli w zakresie zwrotów VAT w całości kontroli rozliczeń VAT uzależniony jest m.in. od liczby wniosków skierowanych przez naczelników urzędów skarbowych. Naczelnicy US w ramach swojej właściwości są zobowiązani do stałego monitorowania zasadności deklarowanych kwot zwrotów VAT. Wstępna weryfikacja zasadności wykazanej przez podatnika kwoty zwrotu VAT prowadzona jest przez naczelników tych urzędów również w ramach czynności sprawdzających. Dopiero w przypadku uzasadnionego podejrzenia nieprawidłowości możliwe jest skierowanie wniosku o kontrolę celno-skarbową wraz z wszelkimi dowodami i wynikami analiz, stanowiącymi podstawę ich sporządzenia. Okoliczność wykazania przez podatnika kwoty do zwrotu nie jest samoistną przesłanką do kierowania wniosku o kontrolę celno-skarbową.

(akta kontroli str. 45)

Dla podmiotów wytypowanych przez Referat CAR2 do kontroli rozliczeń VAT w czerwcu 2020 r. kontrole obejmujące bieżące okresy rozliczeniowe³⁵ dotyczyły 75% (trzy z czterech) tych podmiotów (w tym trzy podmioty z czterech wytypowano

²⁹ Odpowiednio: I półrocze 2020 r. – 2, II półrocze 2020 r. – 0, I półrocze 2021 r. – 1.

³⁰ Odpowiednio: I półrocze 2020 r. – 26, II półrocze 2020 r. – 34, I półrocze 2021 r. – 35.

³¹ Dalej: p.o. Kierownik Referatu CAR2.

³² Odpowiednio: I półrocze 2020 r. – 3,9%, II półrocze 2020 r. – 0%, I półrocze 2021 r. – 2%.

³³ Odpowiednio: I półrocze 2020 r. – 51, II półrocze 2020 r. – 60, I półrocze 2021 r. – 50.

³⁴ Odpowiednio: I półrocze 2020 r. – 1, II półrocze 2020 r. – 1, I półrocze 2021 r. – 1; dwa na podstawie wniosków US, jeden na podstawie analiz własnych UCS.

³⁵ Dla roku 2020 bieżący okres rozliczeniowy obejmuje rok 2019 oraz 2020.

na podstawie własnych analiz lub analiz centralnych przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK_VAT, STIR), natomiast dla podmiotów wytypowanych w czerwcu 2021 r. kontrole obejmujące bieżące okresy rozliczeniowe³⁶ dotyczyły 63% (siedem z 11) tych podmiotów (w tym trzy podmioty z 11 wytypowano na podstawie własnych analiz lub analiz centralnych przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK_VAT, STIR).

(akta kontroli str. 55-56)

1.4. Liczba wszczętych kontroli celno-skarbowych dotyczących rozliczeń VAT w 2020 r. wyniosła 86 (w tym dotyczących bieżącego okresu rozliczeniowego 40), natomiast w 2021 r. (I półrocze) wyniosła 37 (w tym dotyczących bieżącego okresu rozliczeniowego 15).

Udział we wszczętych kontrolach kontroli obejmujących okresy rozliczeniowe VAT nie starsze niż do dwóch lat poprzedzających rok wszczęcia kontroli wyniósł w 2020 r. 55,8% (w tym kontrole dotyczące bieżących okresów rozliczeniowych 46,5%), a w 2021 r. (I półrocze) 56,5% (w tym kontrole dotyczące bieżących okresów rozliczeniowych 28,3%).

W kontrolach celno-skarbowych wszczętych w 2020 r. udział kontroli obejmujących starsze okresy rozliczeniowe³⁷ wyniósł 44,2%, natomiast w 2021 r. (I półrocze) – 43,5%.

(akta kontroli str. 29)

P.o. Kierownik CAR2 wyjaśnił, że z uwagi na możliwość wykorzystania w analizie i kontroli nowych narzędzi w postaci JPK_VAT i STIR największy nacisk położono na prowadzenie czynności obejmujące okresy bieżące. Pomimo tego nie wykluczono możliwości prowadzenia analiz i kontroli za okresy wcześniejsze. Uzasadnieniem takich działań były m.in.: wnioski o kontrole celno-skarbowe kierowane przez naczelników US, wnioski kierowane w ramach wymiany informacji międzynarodowej przez inne państwa, wnioski innych organów i służb (w szczególności Prokuratury, Policji), zidentyfikowane łańcuchy transakcji karuzelowych obejmujące dużą liczbę podmiotów, powiązane osobowo lub kapitałowo, dla których w poprzednich okresach prowadzono kontrole celno-skarbowe, a bieżące działania obejmujące okresy wcześniejsze zmierzały do kompleksowego wyeliminowania przestępczego procederu, bez względu na źródło informacji inicjującej czynności.

(akta kontroli str. 47)

2.1. Urząd realizował określone w Planie działalności Izby na dany rok cele poprzez mierniki, dla których określone były wartości do osiągnięcia w poszczególnych kwartałach roku. Urząd realizował mierniki na podstawie ustalonych kontyngentów.

(akta kontroli str. 111)

2.2. W 2020 roku Urząd realizował cele wyznaczone przez Dyrektora IAS w ślad za celami wyznaczonymi przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej³⁸:

(akta kontroli str. 112)

2.3. W 2020 r. osiągnięto następujące wartości niżej wymienionych mierników:

- 1) Kontrole pozytywne³⁹ - miernik (kontyngent) do wykonania przez UCS wyniósł >78%. Osiągnięto 82%.

³⁶ Dla roku 2021 bieżący okres rozliczeniowy obejmuje rok 2020 r. oraz 2021.

³⁷ Starsze okresy rozliczeniowe to dla roku 2020 obejmujące okres przed 2018 r., dla roku 2021 obejmujące okres przed 2019 r.

³⁸ Dalej: KAS.

³⁹ Udział kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 tys. zł) zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli dotyczących podatków.

- 2) Wykorzystanie plików JPK w kontrolach celno-skarbowych⁴⁰ - miernik (kontyngent) do wykonania przez UCS wynosił >60%. Osiągnięto 65%.
- 3) Decyzje dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny⁴¹. Miernik (kontyngent) do wykonania przez Naczelnika UCS wynosił <18%. Osiągnięto 8,76%.

W 2021 r. osiągnięto następujące wartości niżej wymienionych mierników:

- 1) Skuteczność kontroli dotyczących podatków. Miernik do wykonania przez UCS wynosił >83%. W kwartałach I i II osiągnięto 91%.
- 2) Sprawność realizacji postępowań kontrolnych wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych. Miernik (kontyngent) do wykonania przez UCS wynosi >40%. W kwartałach I i II osiągnięto 33,33%.
- 3) Liczba decyzji dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylonych prawomocnie przez WSA w stosunku do łącznej liczby decyzji wydanych przez dyrektora IAS i naczelnika UCS w danym roku. Miernik (kontyngent) do wykonania przez Naczelnika UCS wynosi <18%. W kwartałach I i II osiągnięto 0,58%.

(akta kontroli str. 113)

2.4. UCS w zakresie ww. mierników:

- 1) w 2020 roku zrealizował planowane wartości mierników;
- 2) w I półroczu 2021 roku:
 - a) zrealizowano planowane wartości mierników:
 - Skuteczność kontroli dotyczących podatków oraz Liczba decyzji dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylonych prawomocnie przez WSA w stosunku do łącznej liczby decyzji wydanych przez dyrektora IAS i naczelnika UCS w danym roku,
 - Liczba decyzji dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylonych prawomocnie przez WSA w stosunku do łącznej liczby decyzji wydanych przez dyrektora IAS i naczelnika UCS w danym roku,
 - b) nie wykonano miernika: Sprawność realizacji postępowań kontrolnych wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych (osiągnięto 33,33% przy kontyngencie półrocznym >40%). Z-ca Naczelnika UCS Mariola Kondratiuk⁴² wyjaśniła, że *należy mieć jednak na uwadze, że miernik realizowany jest w systemie rocznym. 30 września 2021 r. wydano decyzję będącą następstwem postępowania kontrolnego wszczętego przed 1 marca 2017 r. Obecnie jest ona na etapie doręczenia. Po doręczeniu decyzji miernik osiągnie wartość 66%.*

(akta kontroli str. 114)

2.5. W Urzędzie nie realizowano w okresie objętym kontrolą innych mierników niż określone przez Dyrektora IAS w Szczecinie.

(akta kontroli str. 114)

2.6. W Urzędzie monitorowano realizację:

- 1) w roku 2020 11 celów przy pomocy 15 mierników⁴³ (wykonano 10 mierników,

⁴⁰ Udział kontroli w których wykorzystano pliki JPK na żądanie w ogólnej liczbie kontroli, których zakres uprawniał do żądania przekazania pliku JPK.

⁴¹ Dalej: WSA.

⁴² Dalej: Z-ca Naczelnika.

⁴³ Mierniki w 2020 r. 1) Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wliczany w imporcie oraz eksporcie; 2) Terminowość rozpatrywania odwołań przez dyrektora izby administracji skarbowej oraz naczelnika urzędu celno-skarbowego (mediana w dniach); 3) Realizacja należności publicznoprawnych; 4) Decyzje dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylone przez WSA; 5) Liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe oraz wyspecjalizowane urzędy skarbowe w zakresie cen transferowych; 6) Skuteczność kontroli podatkowych przeprowadzonych w kluczowych podmiotach przez urzędy celno-skarbowe oraz wyspecjalizowane urzędy skarbowe w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT); 7) Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom (nadzór rynku); 8) Liczba

- nie wykonano pięciu mierników),
- 2) w roku 2021 ośmiu celów przy pomocy 11 mierników⁴⁴ (wykonano osiem mierników, nie wykonano trzech mierników).

(akta kontroli str. 114)

2.7. W 2020 r. spośród wszystkich mierników przewidzianych do realizacji dla Urzędu nie wykonano pięciu mierników:

- 1) Terminowość rozpatrywania odwołań przez dyrektora izby administracji skarbowej oraz naczelnika urzędu celno-skarbowego (mediana w dniach). Planowana wartość wynosiła <130 dni. Zrealizowano 308 dni. Rozbieżność wyniosła 178 dni.
- 2) Realizacja należności publicznoprawnych. Planowana wartość wynosiła 997 122 tys. zł. Zrealizowano 573 263 tys. zł. Rozbieżność wyniosła 423 859 tys. zł.
- 3) Skuteczność kontroli podatkowych przeprowadzonych w kluczowych podmiotach przez urzędy celno-skarbowe oraz wyspecjalizowane urzędy skarbowe w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Planowana wartość wynosiła >80%. Zrealizowano 75%. Rozbieżność wyniosła 5%.
- 4) Stopień redukcji zaległości we wszczynaniu spraw dotyczących kar pieniężnych sprzed 2020 r. Planowana wartość wynosiła 100%. Zrealizowano 93%. Rozbieżność wyniosła 7%.
- 5) Stopień wszczętych spraw dotyczących kar pieniężnych. Planowana wartość wynosiła 100%. Zrealizowano 96%. Rozbieżność wyniosła 4%.

(akta kontroli str. 115)

W odniesieniu do niewykonania ww. dwóch pierwszych mierników (rozbieżność ponad 15%), Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że niezrealizowanie:

- miernika terminowości rozpatrywania odwołań wynikało z niższego stanu osobowego pracowników realizujących postępowania odwoławcze (w 2020 r. wynosił 13 osób, w 2017 r. – 21⁴⁵), znaczącego wzrostu obciążenia

zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom (odpady); 9) Kontrole pozytywne - udział kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3.000 zł) zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli dotyczących podatków; 10) 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 pliku JPK; 11) Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie; 12) Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu lub nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia zakończonych merytorycznie; 13) Stopień redukcji zaległości we wszczynaniu spraw dotyczących kar pieniężnych sprzed 2020 r.; 14) Stopień wszczętych spraw dotyczących kar pieniężnych; 15) Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu.

⁴⁴ Mierniki w 2021 r.: 1) Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu; 2) Skuteczność kontroli dotyczących podatków; 3) Skuteczność kontroli dotyczących podatków przeprowadzonych w kluczowych podmiotach w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT); 4) Realizacja należności publicznoprawnych; 5) Liczba decyzji dyrektora IAS i naczelnika UCS uchylonych prawomocnie przez WSA w stosunku do łącznej liczby decyzji wydanych przez dyrektora IAS i naczelnika UCS w danym roku; 6) Czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie; 7) Liczba ujawnień z zakresu nadzoru rynku; 8) Sprawność realizacji postępowań kontrolnych wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych; 9) Efektywność prowadzenia kontroli w zakresie cen transferowych; 10) Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie; 11) Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu lub nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia zakończonych merytorycznie.

⁴⁵ W wyniku naborów pozyskano 6 pracowników bez doświadczenia.

pracowników⁴⁶, zawieszenia terminów postępowań podatkowych w okresie epidemii Covid-19; podjęte działania zaradcze⁴⁷ skutkowały poprawą terminowości realizowanych postępowań (na dzień 11.10.2021 r. mediana czasu trwania postępowań odwoławczych wynosiła 210 dni),

- miernika realizacji należności publicznoprawnych wynikało m.in. z faktu, że z wybuchem epidemii Covid-19 nastąpiło ogólnoswiatowe spowolnienie handlu, co przekładało się na spadek sprowadzanych towarów, a tym samym spadek wpływów w obszarze cła i podatku VAT w imporcie; ponadto w okresie luty – grudzień 2019 r. należności za olej napędowy regulowane były w trybie natychmiastowym (przelew, zabezpieczenie), a w 2020 r. towar rozliczany był w trybie art. 33a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁸, tj. przy pomocy deklaracji VAT (płatność odroczone), co stanowiło przyczynę spadku wpływów w obszarze podatku VAT w imporcie.

(akta kontroli str. 89, 94-95)

W I półroczu 2021 r. spośród wszystkich mierników przewidzianych do realizacji dla Urzędu nie wykonano trzech mierników:

- 1) Skuteczność kontroli dotyczących podatków przeprowadzonych w kluczowych podmiotach w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Planowana wartość na I półrocze 2021 r. wynosi >80%. Zrealizowano 50%. Rozbieżność wyniosła 30%.
- 2) Liczba ujawnień z zakresu nadzoru rynku. Planowana wartość na I półrocze 2021 r. wynosi 20 sztuk. Zrealizowano 15 sztuk. Rozbieżność wyniosła 5 sztuk.
- 3) Sprawność realizacji postępowań kontrolnych wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych. Planowana wartość na I półrocze 2021 r. wynosi >40%. Zrealizowano 33,33%. Rozbieżność wyniosła 6,67%.

Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że *mierniki rozliczane są w systemie rocznym i ocena ich wykonania będzie możliwa dopiero po zakończeniu roku.*

(akta kontroli str. 115)

Wśród podejmowanych działań zaradczych w przypadku wystąpienia ryzyka nieosiągnięcia zakładanych celów Z-ca Naczelnika wymieniła niepodejmowanie kontroli za wiele okresów rozliczeniowych, jeżeli analiza ryzyka wykazała, że podatnik nie posiada majątku na zaspokojenie przewidywanych zobowiązań, wydawanie decyzji zabezpieczających na majątku podatnika oraz stały monitoring wprowadzania danych⁴⁹ do systemu KARTA2, tak aby odzwierciedlał stan rzeczywisty. Z-ca Naczelnika wskazała, że przez cały rok, co miesiąc przekazywane były do Dyrektora IAS informacje o stopniu realizacji miernika dotyczącego realizacji należności publicznoprawnych oraz analiza przyczyn niewykonania założonych wartości.

(akta kontroli str. 87-88, 95)

3.1. Liczba przeprowadzonych (zakończonych) w latach 2020 - 2021 I półrocze kontroli dotyczących rozliczeń VAT wyniosła 114⁵⁰. W 2020 r. zmalała ich liczba w relacji do 2019 r. (74 kontrole w 2020 r. do 91 w 2019 r.), wzrosła natomiast liczba kontroli zakończonych w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze (40 do 36).

(akta kontroli str. 30)

⁴⁶ w 2020 r. na pracownika przypadła do realizacji średnio 10,25 spraw, natomiast w 2019 r. wielkość ta wynosiła średnio 8,75 (17% wzrost r/r).

⁴⁷ powołanie dodatkowych radców skarbowych samodzielnie prowadzących sprawy, przesunięcie pracowników pomiędzy referatami.

⁴⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm., dalej: ustawa o VAT.

⁴⁹ Dokumenty i zdarzenia dotyczące kontroli celno-skarbowych, postępowań podatkowych, wpłaty będące następstwem działań organu.

⁵⁰ Odpowiednio: 2020 r. – 74, 2021 r. (I półrocze) – 40.

W kwestii przyczyn obniżenia liczby kontroli w roku 2020 do roku 2019 Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że *podstawowym powodem był stan epidemii Covid. Wykonywanie czynności kontrolnych było utrudnione z powodu ograniczeń w bezpośrednim kontakcie z podatnikiem, trudności w gromadzeniu dokumentacji źródłowej i dowodowej z uwzględnieniem braku możliwości przesłuchań stron i świadków, wydłużanie i przekładanie przez podatników terminów na dokonanie określonych czynności oraz absencji pracowników UCS (praca zdalna, kwarantanny, zachorowania).*

(akta kontroli str. 73)

Skuteczność kontroli⁵¹ wzrosła w 2020 r. w relacji do roku 2019 i 2018 i wyniosła odpowiednio: 2020 r. - 94,6%, 2019 r. - 64,8%, 2018 r. - 79,5% oraz w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze wyniosła odpowiednio: 100%, 94,4%.

(akta kontroli str. 30)

3.2. W 2020 r. w relacji do 2019 r. zwiększył się w zakończonych kontrolach celno-skarbowych udział kontroli obejmujących starsze okresy rozliczeniowe i wyniósł odpowiednio: 55,9% do 37,5%. Udział ten uległ również zwiększeniu w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze i wyniósł odpowiednio: 76,9% do 64,5%.

Udział zakończonych kontroli, które objęły rozliczenia VAT z 2015 r. lub starsze w relacji do liczby zakończonych wszystkich kontroli celno-skarbowych dotyczących rozliczeń VAT wyniósł w 2020 r. 45,6% (w 2019 r. analogicznie udział kontroli obejmujących starsze okresy rozliczeniowe wyniósł 26,3%), natomiast w 2021 r. I półrocze odpowiednio 69,2% (w 2020 r. I półrocze – 51,6%).

(akta kontroli str. 31)

W kwestii przyczyn ukształtowania się ww. relacji Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że *kontrole za starsze okresy rozliczeniowe były wynikiem zakończonej w 2019 r. kontroli wobec podmiotu wystawiającego „puste faktury” nie dokumentujące faktycznie wykonywanych czynności. W praktyce prowadzenie tylko jednej kontroli w zakresie VAT za starsze okresy rozliczeniowe może doprowadzić do wszczęcia przynajmniej kilku kolejnych kontroli wobec kontrahentów badanego podmiotu za analogiczne, czyli starsze okresy rozliczeniowe. Ponadto UCS w 2020 r. i I połowie 2021 r. zakończył kontrole wobec podmiotów świadczących usługi transportowe na rzecz podmiotu zarejestrowanego na Cyprze z zastosowaniem nieprawidłowej stawki VAT.*

(akta kontroli str. 74)

3.3. Kwota ujawnionych w wyniku kontroli celno-skarbowych i kontroli skarbowych uszczupień dotyczących rozliczeń VAT uległa zmniejszeniu w 2020 r. w relacji do 2019 r. i wyniosła odpowiednio: 236 346,6 tys. zł do 357 199,4 tys. zł⁵². Kwota ta uległa zwiększeniu w 2021 r. (I półrocze) w relacji do 2020 r. (I półrocze) i wyniosła odpowiednio: 188 405,4 tys. zł do 146 587,3 tys. zł⁵³.

(akta kontroli str. 32)

W kwestii przyczyn zmniejszenia kwot ujawnionych w wyniku ww. kontroli rozliczeń VAT w 2020 r. w relacji do 2019 r. oraz podejmowanych działań zaradczych Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że *zmniejszenie to wynika z liczby kontroli zakończonych*

⁵¹ Mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli. Przyjęto, że kontrole, w których stwierdzono nieprawidłowości to kontrole z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 tys. zł.

⁵² W tym kwota uszczupień ustalonych w toku kontroli celno-skarbowych wyniosła w 2020 r. - 178 667 tys. zł, w 2019 r. - 169 966 tys. zł.

⁵³ W tym kwota uszczupień ustalonych w toku kontroli celno-skarbowych wyniosła w 2021 r. (I półrocze) - 139 326 tys. zł, w 2020 (I półrocze) - 89 103 tys. zł.

w tych okresach: w 2019 r. 80 kontroli, w 2020 r. 68 zakończonych kontroli. (...) Mając na uwadze efektywność podejmowanych działań, proponowany w karcie podmiotu typowanego okres do kontroli ma odpowiadać zobowiązaniom możliwym do wyegzekwowania. W szczególności dotyczy to podmiotów zaangażowanych w działalność przestępczą objętych blokadą STIR, które są zarejestrowane na tzw. „słupy” i podmioty te nie dysponują majątkiem mogącym stanowić jakiegokolwiek zabezpieczenie. Nie jest zasadne prowadzenie wobec nich kontroli za dłuższe okresy, nawet jeżeli miałyby to doprowadzić do wykazania wyższej wartości uszczupień. W celu optymalizacji zwalczania wyłudzeń VAT Naczelnik UCS w Szczecinie wystąpił do Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów z wnioskiem o skoordynowanie działań organów KAS wobec struktur dokonujących wyłudzeń skarbowych. W następstwie ustalenia podmiotów wystawiających masowo „puste faktury” zidentyfikowano ich odbiorców. Zestawienia nabywców „pustych faktur” zostały przekazane kaskadowo do poszczególnych izb administracji skarbowej, a następnie do urzędów skarbowych. Takie rozwiązanie pozwala na podjęcie działań z wykorzystaniem całej struktury KAS.

(akta kontroli str. 80-81)

Kwota wpłat z tytułu ujawnionych w wyniku kontroli celno-skarbowych i kontroli skarbowych uszczupień uległa zwiększeniu w 2020 r. w relacji do 2019 r. i wyniosła odpowiednio: 56 742 tys. zł do 7 043 tys. zł⁵⁴. Kwota ta uległa także zwiększeniu w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze i wyniosła odpowiednio: 8 571 tys. zł do 3 916 tys. zł⁵⁵.

Analogicznie wzrastała realcja wpłat po kontrolach celno-skarbowych i kontrolach skarbowych do kwoty ustalonych uszczupień i wyniosła odpowiednio w roku 2020 do roku 2019: 24% do 2%, w roku 2021 I półrocze do roku 2020 I półrocze: 4,5% do 2,7%⁵⁶.

(akta kontroli str. 32)

3.4. Średni czas trwania kontroli celno-skarbowych dotyczących rozliczeń VAT wydłużył się w 2020 r. w relacji do 2019 r. i wyniósł odpowiednio: 448 do 311 dni, natomiast uległ skróceniu w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze wynosząc odpowiednio: 325 do 499 dni.

Średni czas trwania postępowań podatkowych w I instancji dotyczących rozliczeń VAT wydłużył się w 2020 r. w relacji do 2019 r. i wyniósł odpowiednio: 305 do 222 dni, natomiast uległ skróceniu w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze wynosząc odpowiednio: 232 do 273 dni.

Średni czas od dnia wszczęcia kontroli celno-skarbowej do dnia zakończenia postępowania podatkowego w I instancji w zakresie dotyczącym rozliczeń VAT wydłużył się: w 2020 r. w relacji do 2019 r. i wyniósł odpowiednio 809 do 589 dni, w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze wynosząc odpowiednio: 811 do 700 dni.

Średni czas trwania postępowań podatkowych w II instancji dotyczących rozliczeń VAT wydłużył się w 2020 r. w relacji do 2019 r. i wyniósł odpowiednio: 333 do 200 dni, natomiast uległ skróceniu w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze wynosząc odpowiednio: 228 do 297 dni.

(akta kontroli str. 33)

⁵⁴ W tym kwota wpłat z tytułu uszczupień ustalonych w toku kontroli celno-skarbowych w 2020 r. – 2 717 tys. zł, w 2019 r. – 3 416 tys. zł.

⁵⁵ W tym kwota wpłat z tytułu uszczupień ustalonych w toku kontroli celno-skarbowych w 2021 r. (I półrocze) – 5 553 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) – 2 129 tys. zł.

⁵⁶ Realcja wpłat po kontrolach celno-skarbowych do kwoty ustalonych uszczupień wyniosła odpowiednio w roku 2020 do roku 2019: 1,5% do 2%, w roku 2021 (I półrocze) do roku 2020 (I półrocze): 4% do 2,4%.

W kwestii przyczyn wydłużania się ww. procesów oraz podejmowanych działań zaradczych w związku z wydłużeniem się czasu realizacji kontroli oraz postępowań podatkowych⁵⁷ Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że *głównym powodem wydłużenia się czasu trwania kontroli w 2020 r. była sytuacja epidemiczna (absencje pracowników spowodowane kwarantanną, opieką nad dziećmi, praca zdalna, zawieszenie postępowań podatkowych). Wyznaczane terminy odpowiedzi na wezwania były dłuższe. (...) Ważnym powodem wydłużenia czasu trwania kontroli i postępowań podatkowych był systematyczny odpływ doświadczonych pracowników. (...) Wydłużenie się średniego czasu trwania postępowań podatkowych w II instancji wynikało także ze znaczącego wzrostu ilości spraw do rozpatrzenia. W II półroczu 2019 r. wpłynęło do rozpatrzenia 28 odwołań, podczas gdy w całym 2018 r. wpłynęły 22 odwołania. (...) W wyniku bieżącego monitorowania obciążenia pracowników, wzrostem ilości przypadających spraw do realizacji na jednego pracownika, wystąpiono o powołanie dodatkowych radców skarbowych samodzielnie prowadzących sprawy, co pozwoliło na objęcie przez kierowników bezpośredniego nadzoru nad pozostałymi pracownikami i prowadzonymi przez nich sprawami.*

(akta kontroli str. 79, 83-84)

3.5. Jakość rozstrzygnięć mierzona relacją decyzji uchylonych przez Naczelnika UCS w II instancji do liczby rozstrzygnięć wydanych przez naczelnika UCS w II instancji uległa poprawie i wyniosła w 2021 I półroczu 10,5%⁵⁸, w 2020 r. 21,7%, w 2019 r. 22,2%.

Jakość rozstrzygnięć mierzona relacją decyzji uchylonych przez Naczelnika UCS w II instancji do liczby decyzji wydanych przez organ I instancji wyniosła w 2021 r. I półroczu 6,9%⁵⁹, 2020 r. 12,2%, w 2019 r. 4,3%.

(akta kontroli str. 34)

W kwestii sposobu monitorowania jakości rozstrzygnięć, przyczyn uchylania decyzji wydanych w I instancji oraz podejmowanych działań zaradczych Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że *pismem organizacyjnym Naczelnik UCS w dniu 6 czerwca 2019 r. wprowadził zasady współpracy w zakresie stosowania właściwych standardów w postępowaniach podatkowych. Współpraca w szczególności realizowana była w drodze cyklicznych narad przedstawicieli komórek organizacyjnych wykonujących zadania organu podatkowego w pierwszej oraz drugiej instancji (z uwagi na czas epidemii zawieszono organizację narad). Przyczyny uchylania decyzji przez organ II instancji są wnikliwie analizowane przez kierowników komórek organizacyjnych oraz omawiane z pracownikiem prowadzącym postępowanie podatkowe.*

(akta kontroli str. 85)

3.6. Jakość wydanych przez Naczelnika UCS rozstrzygnięć mierzona relacją liczby decyzji Naczelnika UCS uchylonych przez WSA do liczby rozstrzygnięć wydanych przez WSA uległa pogorszeniu w 2020 r. w relacji do 2019 r. (odpowiednio 7,7% do 0%) oraz utrzymywała się na podobnym poziomie w 2021 r. I półroczu w relacji do 2020 r. I półroczu (odpowiednio 15,4% do 16,7%).

(akta kontroli str. 35)

Jakość wydanych przez Naczelnika UCS rozstrzygnięć mierzona relacją liczby decyzji uchylonych przez WSA do liczby decyzji wydanych przez Naczelnika UCS w II instancji uległa pogorszeniu w 2020 r. w relacji do 2019 r. (odpowiednio 4,5% do

⁵⁷ W I instancji oraz w II instancji (w 2020 r. w relacji do 2019 r.) oraz czasu realizacji od dnia wszczęcia kontroli do dnia zakończenia postępowania podatkowego w I instancji (w 2020 r. w relacji do 2019 r. oraz 2021 I półroczu w relacji do 2020 I półroczu).

⁵⁸ W 2020 r. (I półroczu) wyniosła 25%.

⁵⁹ W 2020 r. (I półroczu) wyniosła 13,3%.

0%) oraz polepszeniu w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze (odpowiednio 10,5% do 14,3%).

(akta kontroli str. 35)

Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że w 2019 r. żadna decyzja nie została uchylona przez sąd, natomiast w 2020 r. jedna decyzja na 13 zapadłych wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Naczelnik UCS w Szczecinie złożył w tej sprawie skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

(akta kontroli str. 82)

Średni czas rozpatrywania przez Naczelnika UCS wniesionych przez podatników odwołań wzrósł w 2020 r. w relacji do 2019 r. (odpowiednio wyniósł 333 dni i 200 dni) oraz obniżył się w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze (odpowiednio wyniósł 228 dni i 297 dni).

(akta kontroli str. 35)

3.7. Liczba wykrytych przez Urząd fikcyjnych faktur w 2020 r. wyniosła 5 234⁶⁰ (w 2019 r. – 12 846), w 2021 r. I półrocze – 9 382⁶¹ (w 2020 r. I półrocze - 5 217). Kwota netto wynikająca z fikcyjnych faktur w 2020 r. wyniosła 115 866,9 tys. zł⁶² (w 2019 r. – 1 317 054,1 tys. zł), w 2021 r. I półrocze – 543 703,8 tys. zł⁶³ (w 2019 r. I półrocze – 129 969,1 tys. zł). Stwierdzone nieprawidłowości wynikały głównie z odliczania podatku naliczonego z faktur nie odzwierciedlających rzeczywistych transakcji m.in. w zakresie sprzedaży paliw, usług transportowych, outsourcingu pracowniczego, nabywania usług know-how. W większości przypadków wykorzystywano do analiz pliki JPK_VAT. W ośmiu kontrolach, w których ujawniono największe nieprawidłowości wykryto 11,2 tys. fikcyjnych faktur na łączną kwotę brutto 694,5 mln zł. Średnia kwota ujawnionej jednej fikcyjnej faktury wyniosła 62,2 tys. zł brutto. Ujawnione w toku siedmiu z ośmiu wymienionych kontroli fikcyjne faktury były wystawione w roku 2017 lub w latach wcześniejszych.

(akta kontroli str. 36-37)

3.8. Odsetek kontroli zakończonych obejmujących rozliczenia VAT w kontrolach dotyczących rozliczeń podatkowych ogółem utrzymywał się na podobnym poziomie: w 2020 r. w relacji do 2019 r. wyniósł odpowiednio 64,9% do 62,3%, natomiast w 2021 r. I półrocze do 2020 r. I półrocze wyniósł 71,4% do 65,5%.

(akta kontroli str. 38)

Odsetek kontroli wszczętych oraz kontroli w toku obejmujących rozliczenia VAT w kontrolach dotyczących rozliczeń podatkowych ogółem, wzrósł w 2020 r. w relacji do 2019 r. wynosząc odpowiednio 78,9% do 50%, natomiast w 2021 r. I półrocze w relacji do 2020 r. I półrocze utrzymywał się na podobnym poziomie i wyniósł 75,4% do 77,1%.

(akta kontroli str. 39)

4.1. Analiza 10 podmiotów, u których przeprowadzono kontrolę celno-skarbową prawidłowości rozliczenia VAT i stwierdzono największe kwoty nieprawidłowości⁶⁴ wykazała, że:

⁶⁰ W kontrolach skarbowych 1 769, w kontrolach celno-skarbowych 45, w postępowaniach przygotowawczych 3 420.

⁶¹ W kontrolach skarbowych 9 186, w kontrolach celno-skarbowych 196, w postępowaniach przygotowawczych 0.

⁶² W tym najwięcej w postępowaniach przygotowawczych – 78 173,1 tys. zł.

⁶³ W tym najwięcej w kontrolach skarbowych - 534 061,3 tys. zł.

⁶⁴ Tj. dziewięć podmiotów, u których wymierzono (w I instancji) w okresie objętym kontrolą największe kwoty zobowiązań podatkowych i jeden podmiot, który w wyniku kontroli złożył korektę deklaracji podatkowej.

- w identyfikowaniu nierzetelnych rozliczeń podatników, a w szczególności ustalaniu powiązań osobowych i kapitałowych, oceny sytuacji majątkowej oraz identyfikacji łańcucha transakcji, zarówno na etapie analizy ryzyka jak i czynności kontrolnych wykorzystywano wszystkie dostępne dla UCS narzędzia, takie jak: JPK_VAT, WRO-System⁶⁵ moduły: STIR, Ocena Podatnika VAT⁶⁶, Transakcje⁶⁷, Analizer⁶⁸, systemy: Serce⁶⁹, PESEL, KRS⁷⁰, VIES poziom I⁷¹ i II⁷², SPR⁷³, ALINA⁷⁴, SCAC⁷⁵, RemDat, KRIT⁷⁶, KRET⁷⁷, Karta 1⁷⁸ i 2⁷⁹ oraz „biały wywiad”⁸⁰. Najbardziej przydatnymi w identyfikowaniu nierzetelnych rozliczeń podatników rozwiązaniami były m.in.: dane z STIR, JPK_VAT w połączeniu ze stwierdzonymi powiązaniem osobowymi i kapitałowymi, RemDat oraz dokumenty zabezpieczone przez prokuratury;
- w wyniku podjętych przez UCS działań wydano dziewięć decyzji pokontrolnych oraz jedną korektę deklaracji, na podstawie których ustalono efekty na łączną kwotę 69 415,55 tys. zł, z tego 54 874,98 tys. zł to podatek wymierzony na podstawie art. 108 ustawy o VAT, 9 697,86 tys. zł zaniżone zobowiązania oraz 4 842,71 tys. zł nienależnych zwrotów VAT. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych UCS posiadał informację o odzyskanych kwotach wynikających z wydanych decyzji pokontrolnych na sumę 873,39 zł;
- w przypadku wszystkich sześciu postępowań objętych kontrolą celno-skarbową, co do których zachodziła uzasadniona obawa, że zobowiązanie podatkowe nie zostanie wykonane, Naczelnik dokonał zabezpieczeń podatkowych na majątkach podatników na podstawie decyzji zabezpieczających (art. 33 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸¹) na łączną kwotę 84 542,5 tys. zł; przyczyniło się to do faktycznego zajęcia majątku w gotówce w łącznej kwocie 2 501,12 tys. zł (tj. 3%). W pozostałych czterech postępowaniach nie dokonano zabezpieczenia z powodu: otwarcia wobec spółki postępowania układowego, zaprzestania przez spółkę działalności gospodarczej oraz zabezpieczenia nieruchomości i składników majątku ruchomego przez prokuratora prowadzącego postępowanie karne skarbowe;
- w dwóch przypadkach dokonano blokady rachunków bankowych na podstawie przepisów o STIR na łączną kwotę 856,75 tys. zł;
- najczęściej ujawnione nieprawidłowości dotyczyły: stwierdzenia faktur nabycia i dostawy towarów pomiędzy wzajemnie powiązаныmi podmiotami, które

⁶⁵ Aplikacja udostępniająca dane z JPK_VAT pracownikom organów podatkowych i celno-skarbowych, wspiera działanie organizacyjne KAS w zakresie dostępu do informacji gromadzonych przez Departament Poboru Podatków.

⁶⁶ Ma charakter wspomagający, której celem jest zakwalifikowanie danego podatnika VAT do określonej grupy ryzyka, według jednolitych w całej KAS kryteriów.

⁶⁷ Umożliwia wyszukiwanie transakcji podmiotu w plikach JPK.

⁶⁸ Umożliwia wyszukiwanie i podgląd danych szczegółowych w plikach JPK wybranego podmiotu.

⁶⁹ System Rejestracji Centralnej Krajowej Ewidencji Podatników.

⁷⁰ Krajowy Rejestr Sądowy.

⁷¹ Poziom I VIES – jest to moduł systemu VIES, służący do zlecenia raportu o informacjach dotyczących określonego polskiego podatnika zgromadzonych w systemie VIES w wybranych przez operatora obszarach. Umożliwia sprawdzenie, co zadeklarowali w informacji podsumowującej VAT-UE polscy podatnicy, tj. ich wewnątrzwspólnotowe dostawy towarów i usług, wewnątrzwspólnotowe nabycia towarów i usług oraz świadczenie usług.

⁷² Baza danych oparta na systemie wymiany informacji dot. podatku VAT pomiędzy państwami UE.

⁷³ Hurtownia danych z deklaracji VAT, PIT, PCC, SD podatników.

⁷⁴ System Analizy Zgłoszeń Celnych.

⁷⁵ Zapytania do administracji podatkowych innych państw.

⁷⁶ Konsola Raportowania Eksportu Towarów.

⁷⁷ Konsola Raportowania Importu Towarów.

⁷⁸ Ogólnopolska baza postępowań kontrolnych byłych Urzędów Kontroli Skarbowych.

⁷⁹ Ogólnopolska baza kontroli celno-skarbowych od 1 marca 2017 r., aplikacja służąca do ewidencjonowania, koordynacji i wspomagania kontroli celno-skarbowej.

⁸⁰ Rozpoznanie z ogólnodostępnych źródeł, w tym w szczególności internet.

⁸¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.; dalej: Ordynacja podatkowa.

w rozumieniu przepisów ustawy o VAT nie miały miejsca; stwierdzone transakcje miały wyłącznie charakter fakturowy, którym w rzeczywistości nie towarzyszyły transakcje w nich wskazane⁸². Kontrolowane spółki oraz podmioty z nią powiązane uczestniczyły w tzw. „transakcjach karuzelowych”, gdzie organizatorzy procederów tworzyli sieć podmiotów, w celu stworzenia pozorów dokonania legalnych transakcji handlowych. W toku kontroli stwierdzano wykorzystywanie fikcyjnych faktur w zakresie: obrotu metalami szlachetnymi, usług budowlanych, transportowych, utylizacji odpadów, dostawy towarów, wynajmu kopalni oraz fikcyjnych umów zakupu wierzytelności nie odzwierciedlających rzeczywistych zdarzeń gospodarczych;

- w dwóch badanych sprawach, kontrola celno-skarbowa została przeprowadzona po zaprzestaniu przez podatnika działalności gospodarczej, w jednej – spółka stopniowo zaprzestawała prowadzenia działalności w okresie prowadzenia kontroli;

- w połowie badanych spraw siedzibą firmy było „wirtualne biuro”;

- w dwóch przypadkach, w których Szef KAS dokonał blokady rachunków bankowych na podstawie przepisów o STIR, na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT Naczelnik US wykreślił podmioty z rejestru czynnych podatników VAT; w pozostałych ośmiu nie wykryto podmiotów kwalifikujących się do wykreślenia z rejestru podatników VAT;

- bezzwłocznie kierowano sprawy do komórek karnych skarbowych, na skutek zawiadomień Naczelnika w przypadku dwóch spraw wszczęto postępowania karne skarbowe⁸³, w trzech wnioski o wszczęcie postępowań oczekują na rozpoznanie; w pozostałych pięciu sprawach postępowania zostały wszczęte⁸⁴ zanim rozpoczęły się kontrole celno-skarbowe i postępowania podatkowe wobec kontrolowanych podmiotów; nie stwierdzono przypadków przedawnienia karalności przestępstw skarbowych;

- od powzięcia przez UCS informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do rozpoczęcia kontroli celno-skarbowej upłynęło średnio 96 dni;

- nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w toku prowadzonych postępowań podatkowych; zgodnie z art. 140 § 2 Ordynacji podatkowej przed upływem określonego przepisami terminu załatwienia sprawy kontrolowane spółki każdorazowo były informowane o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy i przyczynach jego niezakończenia;

- główne przyczyny przedłużeń postępowań podatkowych wynikały z konieczności przeanalizowania obszernego materiału dowodowego (w tym dowodów zgromadzonych przez prokuratury) oraz przeprowadzenia nowych dowodów, innych niż wynikających z dokumentacji zgromadzonej w ramach czynności kontrolnych⁸⁵; zapewnienia procedury postępowania⁸⁶; zawieszeń terminów procesowych z uwagi na obowiązujący stan epidemiczny (Covid-19); wystąpienia do innych organów celem zgromadzenia dowodów;

⁸² Fikcyjne transakcje, w których uczestniczyły powiązane podmioty o charakterze „znikających podatników”.

⁸³ Prowadzone przez: Prokuraturę Regionalną w Szczecinie RP I Ds.4.2019; Prokuraturę Rejonową Warszawa Śródmieście-Północ PR 3 Ds.408.2021.

⁸⁴ Tj.: śledztwa prowadzone przez: Zachodniopomorski Wydział Zamiejscowy Departamentu do Spraw Przeszłości Zorganizowanej i Korupcji w Szczecinie Prokuratury Krajowej nr RP I Ds.2.2016 (dwie połączone sprawy); Prokuraturę Rejonową w Lublinie nr Ds.8.2018; Prokuraturę Okręgową w Warszawie Wydział III ds. Przeszłości Gospodarczej nr PO III Ds. 47.2018; Śląski Wydział Zamiejscowy Departamentu do Spraw Przeszłości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej w Katowicach nr PK IX WZ Ds. 65.2018;

⁸⁵ W tym m.in.: przesłuchania aktualnych prezesów spółek kontrolowanych, przeprowadzenia dowodów z wyjaśnień oraz dokumentów składanych w toku postępowania przez stronę oraz jej kontrahentów.

⁸⁶ W tym sporządzenia: protokołów badania ksiąg, decyzji zabezpieczających, zawiadomień o możliwości wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału, decyzji wymiarowych (których część kierowana była na epuap pełnomocnika strony - termin doręczenia po 14 dniach od postawienia do jego dyspozycji).

- postępowania podatkowe trwały średnio 178 dni, najdłuższe - 301, 284 oraz 272 dni; najkrótsze - 46;
- w przypadku sześciu spraw strona nie wniosła odwołania, w czterech postępowania odwoławcze były w toku.

(akta kontroli str. 146-206, 249)

4.2. Naczelnik w celu sporządzenia analiz z obszaru VAT wykorzystywał dane zawarte m.in. w systemach, STIR, VIES oraz KRS, Wro-System, SERCE, PESEL, CEPiK, RemDat, SPR, WHTAX, KW, CRCM, WIS, REGON, CEiDG, Karta2, Ewikon, SENT, e-sprawozdania Finansowe – Przeglądarka eSF.

(akta kontroli str. 238-239)

Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że: *Efektywność i prawidłowość wykorzystania danych jest oceniana w toku weryfikacji każdej analizy. W ramach wypracowanych standardów i analiz własnych sporządzane były karty podmiotu typowanego, w których zamieszczono pola dedykowane poszczególnym źródłom danych. Stosowana jest procedura „recenzji” – spotkań z Naczelnikiem CZNK/koordynatorem STIR oraz kierownikami komórek kontroli w zakresie omówienia analiz kierowanych do „realizacji” w celu identyfikacji ewentualnych obszarów do analizy jeszcze przed podjęciem działań kontrolnych. Zwiększanie efektywności i skuteczności prowadzonych działań prowadzone było w oparciu o bieżące wykorzystanie narzędzi udostępnionych analitykom. Szczególna waga przywiązywana była do wykorzystania bazodanowego dostępu do JPK_VAT oraz STIR. Elementem koniecznym każdej analizy rozliczeń podatnika, w szczególności w zakresie podatku od towarów i usług, było rozpoznanie kontrahentów, deklarowanego obrotu i płatności za towary lub usługi, czemu służą wskazane powyżej rozwiązania. (...). Pobieranie i wykorzystywanie danych było monitorowane przez administratorów poszczególnych baz danych jak również Naczelnika UCS poprzez: 1) utworzenie przestrzeni dyskowej z limitowanym dostępem (...) statystyki Wro_System (...). Administratorzy poszczególnych systemów/przeglądarek/aplikacji mieli możliwość wygenerowania listy użytkowników pobierających określone dane wraz z historią logowań i wystąpienia innych zdarzeń odnotowanych w tych narzędziach. Dostępność do funkcjonalności w zakresie raportowania bądź prowadzenia powyższych statystyk była określona m.in. poziomem przyznanych uprawnień w UCS, polityką bezpieczeństwa informacji lub możliwościami technicznymi tego źródła danych, przewidzianymi przez administratora systemu. Możliwe było generowanie raportów i statystyk w powyższym zakresie zarówno z poziomu kierownictwa tutejszego Urzędu (np. w zakresie wybranych funkcjonalności Wro-System: Analizer, Skarbiec), z poziomu organu nadzorującego (Izba Administracji Skarbowej, np. wybrane funkcjonalności Wro-System: STIR Przepływy), lub z poziomu MF (Departament Nadzoru nad Kontrolami, Departament Analiz: w zakresie STIR i JPK).*

(akta kontroli str. 238-239)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. w oparciu o analizy przeprowadzone przez komórki analityczne UCS wzrosła liczba zablokowanych na podstawie przepisów, o których mowa w Dziale IIIB Ordynacji podatkowej, rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych oraz kwoty środków zabezpieczonych na zablokowanych rachunkach. Na podstawie analiz własnych Naczelnika UCS lub Szef KAS dokonał blokad rachunków bankowych 18 podmiotów na łączną kwotę około 12,7 mln zł. Dodatkowo Generalny Inspektor Informacji Finansowej dokonał blokady rachunków trzech podmiotów objętych analizą na łączną kwotę około 1,7 mln zł.

(akta kontroli str. 239)

Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że: (...) Analizy dokonywane w ramach sieci Eurofisc, tj. wymiany informacji o potencjalnych nadużyciach w wybranych podmiotach gospodarczych na terenie Unii Europejskiej, także były wykorzystywane przy identyfikowaniu mechanizmów oszust podatkowych i w ocenie Naczelnika miały wpływ na zwiększenie skuteczności i efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń VAT. Dodatkowo w celu poprawy efektywności i skutecznego nadzoru prowadzonych w UCS analiz, w strukturze Urzędu wyodrębniono trzy komórki analityczne ze ściśle zdefiniowanymi obszarami zadań oraz uwzględniające ukierunkowaną ich specjalizację, w szczególności: 1) CAM – analizy łańcuchów, karuzel VAT ukierunkowane na dokonanie blokady STIR, 2) CAR1 – analizy w obszarze celnym, podatek akcyzowy i SENT, 3) CAR2 – analizy w obszarze podatku VAT i podatku dochodowego. (...) W celu sprawowania monitoringu w komórkach analitycznych prowadzone są rejestry własne, które zawierają dane pozwalające monitorować ilość i efekty prowadzonych analiz (...).

(akta kontroli str. 210-211, 213,219, 240)

4.3. Urząd otrzymał, opracowaną przez MF, „Politykę Zarządzania Procesem Analitycznym w KAS” (było te jedyne przekazane przez MF w formie pisemnej opracowanie dotyczące prowadzenia analiz informacji, zawartych w dostępnych dla Urzędu programach i bazach danych). Urząd opracował własną procedurę prowadzenia analizy. Dotyczyła ona przeciwdziałania wykorzystaniu sektora finansowego do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi.⁸⁷

(akta kontroli str. 210-211, 213, 219)

Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że: *Każdorazowo analiza prowadzona jest w oparciu o wiedzę ekspercką posiadaną przez analityków oraz zgromadzony materiał analityczny w ramach desk research). Każda z prowadzonych analiz wymaga indywidualnego podejścia. O ile mechanizmy oszustw mogą powtarzać się odniesieniu do różnych podmiotów (ich modus operandi może być powielany), o tyle gromadzenie materiałów i ich analiza wymaga indywidualnego podejścia. Narzucenie jakichkolwiek sztywnych schematów podejścia do badanych obszarów ograniczyłoby elastyczność analityków w ich rozpoznaniu. Analiza danych zastanych oparta jest na możliwości szerokiej ich interpretacji. Z poziomu MF lub IAS kierowane są jedynie zalecenia wykorzystania określonych baz danych/aplikacji/przeglądarek, etc.*

(akta kontroli str. 219)

Kierownik Referatu Analiz, Prognoz i Sprawozdawczości wyjaśnił, że: *Jednym z narzędzi mających na celu poprawę skuteczności i efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń VAT jest wykorzystywanie plików JPK w kontrolach celno-skarbowych i postępowaniach podatkowych. Naczelnik Urzędu monitoruje stopień wykorzystania plików JPK i tak: 1) w 2020 r. realizowany był (...) miernik: „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 pliku JPK”. Wartość do osiągnięcia miernika wynosiła >60%. W Urzędzie zrealizowano wyznaczony miernik na poziomie 65%. 2) w 2021 r. wskazany wyżej miernik nie był ujęty w Planie Działalności (...). Niemniej (...) monitorowano stopień wykorzystywania plików JPK i tak w I półroczu 2021: a) pliki JPK_VAT sprawdzono w 18 kontrolach celno-skarbowych spośród 27 kontroli, w których podatnicy podlegali obowiązkowi JPK_VAT, b) pliki JPK na żądanie wykorzystano w sześciu kontrolach celno-skarbowych spośród 18 kontroli, w których podatnicy podlegali*

⁸⁷ Pismo organizacyjne nr 16/2020 Naczelnika Urzędu z 10 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia procedury STIR.

obowiązkowi JPK, c) pliki JPK na żądanie wykorzystano w 10 prowadzonych postępowaniach podatkowych. (...) w Urzędzie, komórki analityczne na etapie typowania do kontroli wykorzystują bazodanowy dostęp do systemów JPK_VAT i STIR. Analiza plików JPK przeprowadzona podczas typowania, przekazywana jest zespołom kontrolnym. Efektem tego jest mniejsza potrzeba wykorzystywania plików JPK (zarówno JPK_VAT jak i JPK na żądanie) na etapie kontroli celno-skarbowych i postępowań podatkowych.

(akta kontroli str. 223-224)

Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że: Naczelnik UCS w obszarze analiz wykonuje zadania scentralizowane w ramach współpracy z Departamentem Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów. W powyższym zakresie, w strukturze tuł. Urzędu zadania te przypisano komórce analitycznej CAM. Komórka analityczna CAM utworzona została głównie w celu realizacji określonego spektrum powiązanych ze sobą zadań scentralizowanych (STIR, wykrywanie obrotu karuzelowego, monitorowanie rynku paliw, identyfikowanie zagrożeń i zwalczanie przestępczości w obszarze paliw i ich substytutów). Analizy sporządzane przez tę komórkę dotyczą w szczególności struktur dokonujących wyłudzeń w zakresie podatku od towarów i usług.

(akta kontroli str. 242)

4.4. Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że efektem wprowadzonej zmiany przepisu art. 111b ust. 1 ustawy o VAT dotyczącej możliwości prowadzenia ewidencji sprzedaży, o której mowa w art. 111 ust. 1, w odniesieniu do określonych grup podatników lub rodzajów czynności, przy użyciu kas rejestrujących mających postać oprogramowania: *jest niewątpliwie ułatwienie prowadzenia działalności podatnikom. Natomiast na poziomie Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie nie korzystano z danych z kas online w procesie analitycznym w celu wytypowania podmiotów do kontroli celno-skarbowej.*

(akta kontroli str. 242)

4.5. W latach 2020-2021 (I półrocze) UCS przeprowadził łącznie 161⁸⁸ kontroli w podmiotach obowiązanych do ewidencjonowania obrotu za pomocą kas rejestrujących, w zakresie prawidłowości realizacji tego obowiązku. W 88⁸⁹ kontrolach stwierdzono nieprawidłowości i nałożono mandaty karne na łączną kwotę 112,3 tys. zł⁹⁰.

(akta kontroli str. 242-243)

Urząd w 2020 r. przeanalizował działalność podmiotów (podatników) świadczących usługi naprawy pojazdów silnikowych oraz motorowerów, w tym naprawy opon, ich zakładania, bieżnikowania i regenerowania oraz w zakresie wymiany opon lub kół dla pojazdów silnikowych oraz motorowerów. Wytypowano 91 podmiotów, które objęto dalszą weryfikacją. Wobec pięciu podmiotów Naczelnik podjął czynności kontrolne, w których sprawdził realizację obowiązku ewidencjonowania obrotu za pomocą kas rejestrujących (nie zostały stwierdzone nieprawidłowości). W stosunku do pozostałych 86 podmiotów Urząd wystąpił do Dyrektora IAS o rozważenie przeprowadzenia czynności sprawdzających przez właściwych naczelników urzędów skarbowych województwa zachodniopomorskiego w zakresie weryfikacji prawidłowości ewidencjonowania obrotów przy użyciu kas rejestrujących.

(akta kontroli str. 211, 219-220, 243-244)

⁸⁸ Z tego: w 2020 r. 109 i w I półroczu 2021 r. 52.

⁸⁹ Z tego w 2020 r. 74 i w I półroczu 2021 r. 14.

⁹⁰ Z tego: w 2020 r. 90,6 tys. zł, w I półroczu 2021 r. 21,7 tys. zł.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie poinformował⁹¹, że wobec wszystkich 86 podmiotów zostały podjęte kontrole / czynności sprawdzające. W ich wyniku stwierdzono nieprawidłowości w 24 podmiotach. Dotyczyły one m.in. braku posiadania kasy online, braku przeglądu kasy, sprzedaży poza kasą, niewyrejestrowaniu działalności gospodarczej. Łącznie nałożono 22 mandaty na kwotę 12,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 207, 252-291)

4.6. Urząd nie wykorzystywał danych z kas online do przeprowadzenia analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Urząd nie otrzymał z MF lub IAS w Szczecinie wyników analiz w zakresie kas online, które mogły być wykorzystane w celu wytypowania podmiotów do kontroli.

(akta kontroli str. 211, 213, 220-221, 227-230)

Kierownik Referatu CAM Sebastian Kopeć wyjaśnił, że: *analizy dotyczą podmiotów dokonujących wyłudzeń skarbowych na dużą skalę. W związku z powyższym nie są wykorzystywane dane pochodzące z kas rejestrujących on-line prowadzących sprzedaż detaliczną.*

Kierownik Działu Analizy Ryzyka Donata Rawa wyjaśniła, że: *Procesy analityczne (...) są skoncentrowane na ryzykach stanowiących największe zagrożenie dla stabilności wpływów budżetowych. (...) Komórki analityczne posiadają dostęp do Centralnej Ewidencji Kas Rejestrujących CEKR1 oraz CEKR2. Informacje zawarte w jej zasobach służą pozyskaniu podstawowych informacji o posiadanych kasach rejestrujących podmiotów objętych analizami. Informacje te nie mają decydującego znaczenia przy podejmowaniu decyzji o prowadzeniu analiz lub typowaniu podmiotów do kontroli celno-skarbowej.*

(akta kontroli str. 213, 220-221)

Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że: *Mając na uwadze zapisy dokumentu „Rekomendacje w sprawie zasad prowadzenia działań przez jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej w obszarze zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości podatkowych i celnych” Naczelnik Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie skoncentrował działania na kontrole celno-skarbowe prowadzone w obszarze ryzyk stanowiących największe zagrożenie dla stabilności wpływów budżetowych. W związku z powyższym analizy w zakresie podatku od towarów i usług prowadzone przez komórki analityczne w szczególności dotyczą podmiotów dokonujących wyłudzeń skarbowych na dużą skalę. Przedmiotem analiz są transakcje pomiędzy kontrahentami oraz dokumentujące te transakcje faktury, umowy, przepływy środków pieniężnych na rachunkach bankowych. (...). Komórki analityczne nie posiadają dostępu do narzędzia umożliwiającego odczyt, pobieranie lub przetwarzanie informacji przekazywanych przez podatników za pomocą kas fiskalnych online w czasie rzeczywistym. Niemniej jednak komórki analityczne pozyskują obligatoryjnie w toku prowadzonych czynności z Centralnej Ewidencji Kas Rejestrujących CEKR1 oraz CEKR2 podstawowe informacje o posiadanych kasach przez podmiot objęty analizą (...).*

(akta kontroli str. 244-247)

4.7. Naczelnik nie występował do Szefa KAS o przekazanie danych zgromadzonych w Centralnym Repozytorium Kas.

(akta kontroli str. 212-214)

Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że: *Urzędy celno-skarbowe są organami dedykowanymi do zwalczania przestępczości gospodarczej stanowiącej największe zagrożenie dla*

⁹¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

stabilności wpływów budżetowych. Podmioty zaangażowane w proceder wyłudzeń podatku od towarów i usług dokonują przede wszystkim transakcji z innymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą (B2B) a nie klientami detalicznymi (B2C). Budowane przez grupy przestępcze struktury służące do wyłudzeń skarbowych opierają się na sieciach producentów, hurtowników i dystrybutorów w układach: wertykalnym (jedna branża, zazwyczaj obrót towarami związanymi z produkcją); horyzontalnym (wiele branż, sprzedaż usług i produktów niezwiązanych bezpośrednio z produkcją). W związku z powyższym Naczelnik UCS koncentrując się na relacjach B2B nie korzystał z danych zgromadzonych w Centralnym Repozytorium Kas. W istocie działania takie są swego rodzaju czynnościami sprawdzającymi dotyczącymi prawidłowości korzystania z kas fiskalnych. Dostęp do CEKR1 oraz CEKR2, (...) pozwala na pobranie danych identyfikujących podatnika i jego kasy rejestrujące, jeśli zostały zgłoszone. W tym zakresie możliwe do pobrania są m. in.: NIP właściciela kasy, model kasy, nr fabryczny, numer unikatowy, nr ewidencyjny oraz informacje o dacie fiskalizacji i w tej części są to informacje niezbędne do wykonywania obowiązków ustawowych. (...) informacje o posiadanych kasach rejestrujących zgromadzone w oparciu o CEKR1 oraz CEKR2 są zamieszczane w kartach podmiotów typowanych do kontroli celno-skarbowej.

(akta kontroli str. 247-248)

4.8. Z-ca naczelnika wyjaśniła, że efektem zniesienia z dniem 1 października 2020 r. obowiązku przedkładania organom celnym dokumentów potwierdzających rozliczenie podatku od importu było dla podatnika m.in. przyspieszenie rozliczania importu uproszczonego w systemie AIS. Według zaleceń MF zmniejszono czas z czterech miesięcy obsługi przed zmianami w przepisach do około dwóch miesięcy.⁹²

(akta kontroli str. 212, 231-232)

W zakresie weryfikowania prawidłowego rozliczania podatników w trybie art. 33a ustawy o VAT (tzw. uproszczonego importu) Naczelnik UCS opracował własną procedurę weryfikacji prawidłowości rozliczeń, tj.: z bazy SPR była generowana lista podmiotów, która analizowana była według następujących kryteriów: podmioty z województwa zachodniopomorskiego, podmioty, które w danym okresie skorzystały z art. 33a ustawy o VAT - pozycje statystyczne P97 i P98 (które odpowiadają polu 25 i 26 w deklaracji, czyli odpowiadające za import uproszczony). Następnie wygenerowana lista jest weryfikowana z danymi z dwóch innych systemów: AIS⁹³ – w którym wprowadzane są przez oddziały celne zgłoszenia celne, z którymi porównywać należy deklaracje JPK_VAT; Szprot, w którym wpisywane są oświadczenia o niezaleganiu w podatkach. Zgodnie z obowiązującymi przepisami oświadczenia, o których mowa w art. 33a ust. 2 pkt 1 ustawy o VAT powinny być składane do naczelnika urzędu celno-skarbowego właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podatnika.

(akta kontroli str. 248-249)

4.9. Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że: *W celu identyfikowania nierzetelnych rozliczeń VAT najbardziej przydatne i najczęściej wykorzystywane były dane JPK_VAT, deklaracji VAT, STIR, VIES, KARTA2, KRS oraz platforma analityczna KNIME. Na podstawie analizy tych danych możliwe było wskazanie ewentualnych anomalii*

⁹² Został uchylony art. 33a ust. 6 ustawy o VAT przez art. 1 pkt 7 lit a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1520).

⁹³ Automatyczny System Importu (AIS) jest to system informatyczny do obsługi deklaracji i zgłoszeń celnych (tzw. MRN) i innych dokumentów związanych z przywozem towarów do Polski (a tym samym na inijny obszar celny). Jednocześnie system AIS daje możliwość przedstawienia towaru w urzędzie celno-skarbowym innym niż urząd złożenia zgłoszenia celnego (tzw. „krajowa odprawa scentralizowana w uproszczeniach”).

i ustalenie dalszego kierunku działań czynności analitycznych. Z uwagi na to, że bazy te były zdigitalizowane a dostęp do nich (poza bazą STIR) był możliwy również w trybie pracy zdalnej. Narzędzia te były skuteczne również w warunkach epidemii. Należy jednak podkreślić, że epidemia Covid-19 miała ujemny wpływ na wydajność komórek analitycznych z uwagi na liczne i długie absencje pracowników. Identyfikację nierzetelnych rozliczeń w zakresie podatku od towarów i usług w głównej mierze prowadzono w oparciu o dane pobrane i przetworzone z JPK_VAT i bazy STIR. Wskazane źródła informacji były podstawą działań inicjowanych w zakresie weryfikacji rozliczeń podatku od towarów i usług. W dalszej kolejności dane pobierane były z pozostałych dostępnych systemów/ aplikacji/ przeglądarek, w tym m.in. Wro-System, VIES, SERCE, PESEL, CEPIK, RemDat, SPR, WHTAX, KRS, KW, CRCM, WIS, REGON, CEIDG, Karta2, Ewikon (...) Bez względu na ogłoszoną epidemię Covid-19 oraz okres poprzedzający, wskazane narzędzia były wykorzystywane w równym stopniu przez analityków. Dla osób świadczących pracę w siedzibie urzędu (stacjonarnie) nie napotkano na żadne ograniczenia w wykorzystaniu dostępnych narzędzi. Dla osób świadczących pracę w trybie zdalnym napotkano na incydentalne ograniczenia w dostępie do wybranych, pojedynczych narzędzi. (...) W tym zakresie sytuacje kryzysowe były rozwiązywane innymi metodami – do przekazywania materiałów między analitykami używano poczty służbowej i szyfrowania plików, poczty szyfrowanej; pobór danych następował również osobiście w siedzibie urzędu.

Pomimo wskazanych okoliczności nie odnotowano ewentualnego spadku lub wzrostu skuteczności wykorzystania narzędzi, do których dostęp posiadają analitycy. Podczas epidemii Covid-19 skuteczność wskazanych narzędzi pozostała na tym samym, niezmiennym poziomie.

(akta kontroli str. 249-250)

4.10. W toku kontroli celno-skarbowych UCS wykorzystywał m.in. następujące systemy:

- JPK_VAT pod kątem identyfikacji podmiotów uczestniczących w łańcuchu transakcji i porównania zgodności zadeklarowanych kwot podmiotów uczestniczących (rejstry, deklaracje),
- BAZA Pesel (dane osób fizycznych), SERCE (baza danych osobowych i identyfikacyjnych NIP), Ewikon (Ewidencja Kontroli dostęp do podstawowych informacji dotyczących), CEIDG i REGON (informacje o działalności gospodarczej), CEPIK (dane nt. nabycia pojazdów, dane identyfikujące właściciela, pojazd, data zbycia, CZM (czynności majątkowe),
- BAZA RemDat (dane rejestracyjne podmiotu (aktualne i historyczne), informacje na temat składanych deklaracji (VAT,PIT,CIT,PCC,SD,PIT-4R), informacje o numerach kont bankowych),
- VIES poziom I, poziom II (informacje o podatku VAT w zakresie deklaracji wewnątrzwspólnotowej dostawy/nabycia towarów i usług, informacje z krajów Unii Europejskiej potwierdzające dokonanie dostaw/nabycie towarów i usług),
- Krajowy Rejestr Sądowy (ustalenie powiązań osobowych i kapitałowych),
- LEX Informator Prawno-Gospodarczy (powiązania osobowe, kapitałowe).

W trakcie prowadzonych kontroli nie zostały stwierdzone bariery w stosowaniu powyższych narzędzi.

(akta kontroli str. 212, 233-234, 250-251)

4.11. Efektywne wykorzystanie plików JPK_VAT przykładowo wystąpiło w dwóch analizowanych podmiotach wytypowanych do kontroli w czerwcu 2021 r. W wyniku prawidłowego wytypowania tych podmiotów, w trakcie kontroli celno-skarbowej

podatnicy złożyli korekty deklaracji VAT⁹⁴ w oparciu o art. 62 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁹⁵.

(akta kontroli str. 19, 40)

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 ani 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, 28 października 2021 r.

Kontrolerzy
Mirela Zając
doradca prawny

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

.....
podpis

Marta Górską-Jaś
główny specjalista k.p.

.....
podpis

p.o. wicedyrektor Delegatury

.....
podpis

Radosław Kropiowski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

⁹⁴ Korekty złożone zostały z uwagi na ujęcie w rozliczeniu VAT tzw. „pustych faktur” łącznie na kwotę 436 439 zł.

⁹⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 422, ze zm.