



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.017.01.2016
P/16/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/010 – Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	1. Piotr Iwański, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/93/2016 z dnia 1 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Renata Dudek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/103/2016 z dnia 19 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Kontroli Skarbowej w Poznaniu, ul. Strzelecka 2/6, 61-845 Poznań (dalej: Urząd, UKS)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Paweł Widman, p.o. Dyrektora ¹ (dalej: Dyrektor) (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w latach 2015 -2016 (I półrocze) Urząd rzetelnie realizował zadania zmierzające do ograniczenia szarej strefy w gospodarce, wyznaczone przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (GIKS). Procedura typowania podmiotów pozwalała na objęcie kontrolą podmiotów o najwyższym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości. Opracowując plany kontroli oraz podejmując kontrole doraźne uwzględniano obszary priorytetowe wskazane przez GIKS. Urząd wykorzystywał informacje i doniesienia ze źródeł zewnętrznych, jak również sporządzał własne analizy. W ocenie NIK, w UKS rzetelnie prowadzono postępowania kontrolne, przestrzegając procedur określonych w przepisach działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa³. Ustalenia kontroli znalazły potwierdzenie w decyzjach wymiarowych lub złożonych przez podatników korektach. Systematycznie wzrastała liczba kontroli rozliczeń podatkowych zakończonych wydaniem decyzji (249 w 2014 r., 277 w 2015 r., 131 w I półroczu 2016 r.). Znacznie wzrosła kwota ustalonych nieprawidłowości (575 991,3 tys. zł w 2014 r., 1 233 780,2 tys. zł w 2015 r., 926 419,1 tys. zł w I półroczu 2016 r.). Wzrosła również kwota odzyskanych należności na rzecz Skarbu Państwa (37 053,4 tys. zł w 2014 r., 55 420,8 tys. zł w 2015 r., 18 410,0 tys. zł w I półroczu 2016 r.). Pogorszeniu uległa jednak relacja kwot odzyskanych do ustaleń i wyniosła

¹ W okresie od 6 lutego 2012 r. do 9 marca 2015 r. Dyrektorem Urzędu był Piotr Leszkowski, od 10 marca 2015 do 11 grudnia 2015 r. Dyrektorem Urzędu była Beata Oleśkiewicz, od 12 grudnia 2015 r. do 28 czerwca 2016 r. obowiązki Dyrektora Urzędu pełnił Wojciech Gacek. Od 29 czerwca 2016 r. obowiązki Dyrektora Urzędu pełnił Paweł Widman.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

ona: w 2014 r. –6,3%, w 2015 r. – 4,4%, w I półroczu 2015 r. 3,5%, a w I półroczu 2016 r. – 2%.

Mimo upływu znacznego czasu od zakończenia postępowań kontrolnych do wszczęcia postępowań przygotowawczych, Urząd prawidłowo wywiązywał się z obowiązków w tym zakresie, stosując jednolite zasady wobec sprawców, organizatorów oszustw oraz nie dopuszczając do przedawnienia karalności czynów zabronionych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Typowanie podmiotów do kontroli

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie regulaminem organizacyjnym⁴, zadania z zakresu analiz i planowania, określone w § 2 pkt 1 lit. a) i lit. b) załącznika do zarządzenia Nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie statutu urzędów kontroli skarbowej⁵ były realizowane przez Wydział Analiz i Planowania (W1A). Wewnętrzne procedury typowania podmiotów do kontroli zostały określone w Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie planowania, przygotowania, prowadzenia kontroli skarbowych, postępowań przygotowawczych i innych postępowań w UKS w Poznaniu⁶. UKS corocznie otrzymywał z Ministerstwa Finansów (Departament Kontroli Skarbowej) dokument zawierający zadania urzędów kontroli skarbowej, w których określono m.in. zadania priorytetowe dla kontroli skarbowej⁷.

(dowód: akta kontroli str. 12-55, 82-193, 252-326)

UKS stosował jednolite zasady typowania w stosunku do podmiotów prowadzących niezarejestrowaną działalność gospodarczą, jak i zaniżających faktyczne rozmiary działalności. Wnioski o przeprowadzenie kontroli, jak i inne sygnały ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych były kierowane do Wydziału Analiz i Planowania. Zatwierdzone do kontroli wnioski i informacje kierowane były w przypadkach pilnych do kontroli doraźnej, a pozostałe stanowiły materiał, z którego tworzone plan kontroli. Każdorazowo Naczelnik W1A opracowywał, w uzgodnieniu z kierownictwem Urzędu, harmonogram prac nad planem na każde półrocze. W ramach prac ustalano liczbę kontroli planowych z uwzględnieniem obciążenia poszczególnych komórek oraz zakładaną liczbą kontroli doraźnych. Podmioty kwalifikowano do kontroli z uwzględnieniem szeregu kryteriów, takich jak: zaliczenie przez Departament Kontroli Skarbowej do obszarów priorytetowych, zakwalifikowanie do branży szczególnego ryzyka, rodzaj i skala nieprawidłowości, właściwość rzeczowa i miejscowa, ryzyko przedawnienia zobowiązań podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 82-193, 417-442, 468-487)

Przesłankami do skierowania podmiotu do kontroli doraźnej były m.in. podejrzenie trudności w nawiązaniu kontaktu z podatnikiem (podmioty zarejestrowane pod adresem „wirtualnych biur”, podmioty charakteryzujące się częstymi zmianami

⁴ Zarządzenie Nr 0210/48/2014 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu z dnia 28 listopada 2014 r. oraz Zarządzenie Nr 0201/28/2015 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu z dnia 28 września 2015 r.

⁵ Dz. Urz. Min. Fin. z 2011 r. Nr 1, poz. 2

⁶ Zarządzenie Nr 0210/34/2014 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu z dnia 3 września 2014 r. oraz Zarządzenie Nr 0201.9.2016 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu z dnia 2 lutego 2016 r.

⁷ w obszarze działań zewnętrznych do zadań priorytetowych należały:

- w 2015 r.: zwalczanie przestępczości podatkowej, w szczególności dotyczącej podatku od towarów i usług oraz skuteczne karanie i pozbawianie korzyści sprawców przestępstw i wykroczeń skarbowych;

- w 2016 r.: zwalczanie oszustw podatkowych oraz skuteczne karanie i pozbawianie korzyści sprawców przestępstw i wykroczeń skarbowych.

właściwości miejscowej lub zmianami osób wchodzących w skład organów zarządzających), współpraca z Prokuraturą w przypadkach, w których ze względów procesowych określono termin wszczęcia postępowania kontrolnego, konieczność podjęcia postępowania kontrolnego w podmiocie powiązanim lub zbliżający się termin przedawnienia zobowiązania podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 841-849)

Zasady typowania do kontroli osób, w stosunku do których źródła pochodzenia majątku powinny zostać zweryfikowane, i których przychody nie znajdują pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzą ze źródeł nieujawnionych (NŹP) zostały uregulowane w odrębnym zarządzeniu dyrektora Urzędu⁸. Wnioski o kontrolę przedstawiane były na posiedzeniu powołanego przez Dyrektora Zespołu ds. NŹP. Po decyzji Zespołu podmiot do kontroli był zatwierdzany przez Dyrektora UKS. W związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r. (SK 18/09⁹) oraz z 29 lipca 2014 r. (P 49/13¹⁰), stwierdzającym niekonstytucyjność art. 20 ust. 3 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹¹ (dalej: ustawy pdf) zaprzestano wszczynania postępowań w tym zakresie. Wraz z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2016 r. znowelizowanych przepisów (rozdział 5a ustawy pdf) wznowiono analizy tego obszaru. W I półroczu 2016 r. toczyło się jedno postępowanie kontrolne w tym obszarze. Ponadto poddano analizie sytuację sześciu osób oraz wytypowano jedną osobę do kontroli w II półroczu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 194-209, 808-811)

Dyrektor Urzędu, w drodze Zarządzenia¹², określił zasady wprowadzania informacji i korzystania z Platformy Wymiany Informacji POLFISC¹³. Operatorem systemu był pracownik Wydziału Analiz i Planowania. Do jego obowiązków należało m.in. wprowadzanie do systemu danych o podmiotach, w stosunku do których planowano wszczęcie postępowania w zakresie podatku VAT i znajdujących się poza właściwością miejscową Urzędu oraz podmiotów, w przypadku których zachodziło podejrzenie dokonywania uszczupień w podatku VAT w handlu wewnątrzspółnotowym. Podstawę wpisu stanowił wniosek, zatwierdzony przez Dyrektora Urzędu. Ponadto, operator był zobowiązany do bieżącego monitorowania podmiotów wprowadzonych do systemu i znajdujących się we właściwości miejscowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 210-251)

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad monitorowania podmiotów zakwalifikowanych przez centra kompetencyjne lub organy podatkowe i celne do grupy podwyższonego ryzyka. Dyrektor wyjaśnił, że stosowano zasady wypracowane w latach poprzednich. UKS w Poznaniu został wyznaczony do pełnienia roli centrum kompetencyjnego w obszarach: „wirtualne biura”, handel kosztami oraz obrót spółkami. Centrum to funkcjonowało do 31 grudnia 2015 r. W celu monitorowania podmiotów gospodarczych zarejestrowanych pod adresem „wirtualnych biur” wykorzystywano m.in. informacje zawarte w Krajowym Rejestrze

⁸ Zarządzenie Nr 0210/34/2012 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu z dnia 28 września 2012 r.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 985

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1052

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

¹² Zarządzenie Nr 0201.18.2015 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji zasad wprowadzania informacji i korzystania z Platformy Wymiany Informacji POLFISC w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Poznaniu.

¹³ Platforma służąca jako narzędzie wymiany informacji pomiędzy urzędami kontroli skarbowej.

Sądowym, w systemie VIES¹⁴ i rejestrze REGON. Wykorzystując system VIES typowano do kontroli podmioty charakteryzujące się dużymi odchyleniami między wartościami wykazanymi w deklaracjach VAT, a danymi zgłoszonymi przez kontrahentów z państw Unii Europejskiej. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. w powyższym obszarze wszczęto 215 postępowań kontrolnych, z czego zakończono 172 postępowania, a łączne ustalenia w zakresie podatku VAT wyniosły 1,2 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 747-806)

1.2. Dyrektor UKS w Poznaniu zawarł porozumienia z dyrektorami: Izby Skarbowej w Poznaniu¹⁵ oraz Izby Celnej w Poznaniu¹⁶ w sprawie zasad współpracy w celu skutecznego współdziałania tych organów. W porozumieniu zawartym z Izbą Skarbową ustalono, że Dyrektor UKS będzie prowadzić postępowania kontrolne w stosunku do podatników osiągających obroty (przychody) roczne powyżej określonego w porozumieniu progu, natomiast naczelnicy urzędów skarbowych będą prowadziły kontrole w zakresie podatników osiągających niższe obroty (przychody) oraz kontrole bieżące (obejmujące bieżący rok podatkowy) bez ograniczeń co do wysokości obrotu, w tym dotyczące zwrotów VAT. W odniesieniu do kontroli źródeł pochodzenia majątku ustalono, że Dyrektor UKS będzie prowadził kontrole w stosunku do podatników, u których z materiału źródłowego zgromadzonego przed wszczęciem kontroli wynikało, że nadwyżka wydatków nad przychodami przekraczała kwotę określoną w porozumieniu. Uzgodnienia stron nie wykluczały możliwości podjęcia przez UKS kontroli podatników osiągających obroty (przychody) roczne poniżej kwot ustalonych w porozumieniu.

(dowód: akta kontroli str. 346-416)

Dyrektor UKS wyjaśnił, że naczelnicy urzędów skarbowych sporadycznie informowali o sposobie wykorzystania doniesień przekazanych przez Urząd. W większości przypadków informacji zwrotnej Urząd nie otrzymywał. Dyrektor wskazał, że nie ma kompetencji do zlecania zadań w tym zakresie, a naczelnik urzędu skarbowego decyduje o terminie i zakresie wykorzystania przekazanych mu informacji. Zdaniem Dyrektora doniesienia przekazane do urzędów skarbowych mogły być wykorzystane w inny sposób niż kontrola (np. poprzez przeprowadzenie czynności sprawdzających, przeprowadzenie postępowań mandatowych).

(dowód akta kontroli str. 841-849)

1.3. Typując podmioty do kontroli Urząd brał pod uwagę informacje uzyskane od podmiotów zewnętrznych. Spośród 264 podmiotów wytypowanych do kontroli podatkowej, ujętych w planach kontroli na I i II półrocze 2015 r. oraz na I półrocze 2016 r. 202 podmioty zostały wskazane w wyniku własnych analiz (w tym na podstawie wniosków inspektorów kontroli skarbowej, komórek kontrolnych i informacji wywiadu skarbowego), 19 podmiotów wytypowano na podstawie informacji uzyskanych od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF), 23 podmioty na podstawie informacji z urzędów skarbowych, trzy na wniosek organów ścigania, a 17 na podstawie informacji z innych źródeł (w tym z urzędów celnych, Ministerstwa Finansów, innych urzędów kontroli skarbowej).

(dowód akta kontroli str. 513-514)

¹⁴ VAT Information Exchange System – system informacji o dokonywanych transakcjach wewnątrzspółnotowych w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

¹⁵ Porozumienia z dn. 30 lipca 2012 r. oraz 12 kwietnia 2016 r.

¹⁶ Porozumienie z dn. 31 lipca 2012 r.

Z centrum kompetencyjnego (UKS w Białymstoku) wpłynęły m.in. materiały dotyczące sprzedaży z wykorzystaniem Internetu.

W 2015 r.:

- aukcje transportowe – dla województwa wielkopolskiego wyłoniono 5¹⁷ użytkowników, w tym 4 podmioty gospodarcze; przeprowadzono analizę danych w urzędach skarbowych oraz obrotów na portalu clicktrans, która nie wykazała różnic;
- polskie podmioty prowadzące sprzedaż za pośrednictwem eBay (siedziba w Szwajcarii) – materiały zawierały jedynie „nicki”, co nie dawało możliwości zidentyfikowania podatników, a tym samym zweryfikowania deklarowanych obrotów;
- aukcje biżuterii i zegarków – na podstawie podanych lokalizacji (a nie siedziby podmiotu) dla województwa wielkopolskiego przypisano 504 „nicki”, przyjęto kryterium 1 000,0 tys. zł obrotów, wyłaniając w ten sposób 6 podmiotów, z czego jeden znajdował się we właściwości dyrektora UKS w Poznaniu; szczegółowa analiza tego podmiotu wykazała, że deklarowane obroty są wielokrotnie wyższe od szacowanych obrotów na portalu Allegro;

W 2016 r.:

- aukcje zabawek – przyjęto kryterium 1000,0 tys. zł, wyłaniając w ten sposób cztery podmioty (jeden poza właściwością miejscową); dwa podmioty były przedmiotem wcześniejszych analiz (nie ujawniono przesłanek do kontroli, a w drugim przeprowadzono kontrolę, nie ujawniając nieprawidłowości), a jeden poddano analizie, ustalając brak przesłanek do kontroli (wartość deklarowanych obrotów wyższa od oszacowanych na portalu Allegro);
- aukcje transportowe (kontynuacja z 2015 r.) - materiał uzupełniony o dane z 2015 r. Na podstawie analizy wybranych podmiotów stwierdzono, że deklarowane wartości obrotów są wyższe od obrotów na portalu clicktrans.pl.

(dowód: akta kontroli str. 689-690)

UKS w Lublinie w 2014 r. przekazał dyrektorom urzędów kontroli skarbowej metodykę kontroli grup zawodowych lekarzy oraz geodetów. Dodatkowo, w 2015 r. przekazane zostały informacje o podjętych działaniach, w tym metody typowania, sposób pozyskania danych oraz opis problemów napotkanych w toku kontroli. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że po otrzymaniu ww. materiałów przeprowadzono analizę efektywności tego rodzaju postępowań prowadzonych przez UKS w Poznaniu w latach 2010-2014. Z przeprowadzonych analiz wynikało, że uwzględniając rozmiary prowadzonej działalności oraz potencjalne kwoty ustaleń, wskazane grupy zawodowe powinny pozostawać w zainteresowaniu właściwych naczelników urzędów skarbowych.

Dyrektor Urzędu zaznaczył, że głównym obszarem zainteresowania UKS w Poznaniu były podmioty gospodarcze o większym potencjale podatkowym. Wskazane grupy zawodowe podlegały kontroli urzędów skarbowych, co wynikało z porozumień wskazujących limity realizowanych przez podatnika przychodów, zawartych między Urzędem a Izbą Skarbową w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 825-838)

1.4. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. UKS otrzymał łącznie 832 wnioski o przeprowadzenie kontroli, w tym: 354 od osób fizycznych, 154 wnioski z komórki wywiadu skarbowego, 145 od własnych komórek analitycznych,

¹⁷ Spośród 26182 użytkowników w kraju

78 wniosków z innych uks, Departamentu Kontroli Skarbowej oraz Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów, 32 wnioski pochodzące od GIIF, 19 wniosków z własnych komórek merytorycznych (kontrolnych), 17 wniosków z Izby Skarbowej oraz urzędów skarbowych i 33 wnioski z innych źródeł. Ponadto w UKS pozostawało 407 nierozpatrzonych wniosków z poprzednich okresów sprawozdawczych. W ww. okresie rozpatrzono 940 wniosków, z tego 436 przekazano zgodnie z właściwością do innych organów, 65 podmiotów ujęto w planie kontroli, 145 podmiotów skierowano do kontroli doraźnej a 27 zakwalifikowano do kontroli na inny okres planistyczny. Dziewięć wniosków uznano za niezasadne i zwrócono do wnioskodawcy z odmową wszczęcia postępowania kontrolnego.

W II półroczu 2015 r. do UKS wpłynęło 746 wniosków o kontrolę, w tym: 354 od osób fizycznych, 69 z komórki wywiadu skarbowego, 126 od własnych komórek analitycznych, 103 z innych urzędów kontroli skarbowej, Departamentu Kontroli Skarbowej oraz Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej, 36 wniosków pochodzących od GIIF, 15 z własnych komórek kontrolnych UKS w Poznaniu, 31 z Izby Skarbowej oraz urzędów skarbowych i 12 z innych źródeł. Ponadto w UKS pozostawało 407 nierozpatrzonych wniosków z poprzednich okresów sprawozdawczych. W ww. okresie rozpatrzono 840 wniosków, z tego 440 przekazano zgodnie z właściwością do innych organów, 86 podmiotów ujęto w planie kontroli, 71 podmiotów skierowano do kontroli doraźnej a 14 zakwalifikowano do kontroli na inny okres planistyczny. Za niezasadne uznano 18 wniosków i zwrócono je do wnioskodawców z odmową wszczęcia postępowania kontrolnego.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. UKS otrzymał łącznie 755 wniosków o przeprowadzenie kontroli, w tym: 383 od osób fizycznych, 25 z komórki wywiadu skarbowego, 161 od własnych komórek analitycznych, 78 z innych urzędów kontroli skarbowej, Departamentu Kontroli Skarbowej oraz Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej, 32 pochodzące od GIIF, 21 z własnych komórek kontrolnych UKS, 40 z Izby Skarbowej oraz urzędów skarbowych i 15 z innych źródeł. Ponadto w UKS pozostawało 205 nierozpatrzonych wniosków z poprzednich okresów sprawozdawczych. W ww. okresie rozpatrzono 706 wniosków, w tym 363 przekazano zgodnie z właściwością do innych organów, 77 podmiotów ujęto w planie kontroli, 68 podmiotów skierowano do kontroli doraźnej a 26 zakwalifikowano do kontroli na inny okres planistyczny. Za niezasadne uznano 32 wnioski i zwrócono je do wnioskodawców z odmową wszczęcia postępowania kontrolnego, a trzy zwrócono do uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 488-493)

W procesie typowania podmiotów do kontroli UKS korzystał z informacji uzyskanych od organów ścigania (Policja, Prokuratura, ABW i CBA). W przypadku, gdy nie zachodziły przesłanki do angażowania komórki wywiadu skarbowego¹⁸ wnioski od organów ścigania kierowane były przez wydział W1A. W 2015 r. do Urzędu wpłynęło 37 wniosków od tych organów (w tym 20 z Prokuratury, 14 z Policji oraz 3 z CBA i ABW) a w I półroczu 2016 r. – 10 wniosków (w tym 8 z Prokuratury 2 z Policji).

Dyrektor wyjaśnił, że współpraca z organami ścigania była realizowana również poprzez komórkę wywiadu skarbowego, przy współudziale komórki realizacyjnej

¹⁸ Akta wydziału wywiadu skarbowego są niejawnymi oraz działania operacyjno-rozpoznawcze wywiadu skarbowego są działaniami niejawnymi (ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej – Dz. U. z 2016 r. poz. 720 ze zm.)

w zakresie działań zmierzających do zabezpieczenia materiału dowodowego oraz majątku na poczet potencjalnych uszczerpków podatkowych.

W dniu 17 grudnia 2014 r., pomiędzy Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej a Komendantem Centralnego Biura Śledczego Policji zawarte zostało „Porozumienie o współpracy w zakresie współdziałania w ujawnianiu i zwalczaniu przestępstw obejmujących oszustwa w podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym”. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie zawierano odrębnych, lokalnych porozumień a współpraca między UKS a CBŚP oparta była o regulacje zawarte na szczeblu centralnym. W ramach realizacji porozumienia odbywały się spotkania w celu omówienia bieżących działań w prowadzonych wspólnie sprawach z Naczelnikiem CBŚP w Poznaniu. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., we współpracy z CBŚP przeprowadzono 120 postępowań kontrolnych w 79 podmiotach. Ustalona kwota nieprawidłowości wyniosła 266 662,7 tys. zł a kwota dokonanych zabezpieczeń w toku postępowania przygotowawczego wyniosła 152 150,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 488-493, 808-811)

1.5. Postępowanie z informacjami, wnioskami i doniesieniami zawierającymi między innymi informacje o potencjalnych oszustwach podatkowych odbywało się na zasadach przyjętych w Rozdziale I §4 i §5 Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie planowania, przygotowania, prowadzenia kontroli skarbowych i innych postępowań w UKS w Poznaniu¹⁹. W myśl ww. uregulowań, doniesienia wpływające do UKS, po wprowadzeniu do systemu kancelaryjnego, zgodnie z dekretem przekazywano do Wydziału Analiz i Planowania, gdzie rejestrowano je w ewidencjach elektronicznych oraz weryfikowano w zakresie właściwości miejscowej i rzeczowej dyrektora UKS w Poznaniu z uwzględnieniem postanowień Porozumienia z dyrektorem Izby Skarbowej w Poznaniu. Postanowienia porozumienia nie wykluczały możliwości prowadzenia kontroli podatników osiągających obroty roczne poniżej wskazanych w dokumencie kwot.

W latach 2015-2016 (I półrocze) w rejestrze WuJa²⁰ zaewidencjonowano 741 pism i doniesień wskazujących 1093 podmioty z potencjalnymi nieprawidłowościami.

(dowód: akta kontroli str.991-995)

W ww. rejestrze zaewidencjonowanych zostało łącznie 26 wniosków z Prokuratury. Ponadto do UKS wpływały wnioski z Prokuratury, które bezpośrednio przekazywane były do wywiadu skarbowego²¹.

Szczegółowe badanie wszystkich wniosków o kontrole, przesłanych z Prokuratury wykazało, że czas od wpływu ich do UKS do zatwierdzenia wniosków obejmujący prowadzenie analiz wyniósł od 6 do 225 dni, przy czym średni czas wyniósł 90 dni. Z ww. wniosków zostało wszczętych łącznie 10 kontroli, przy czym jedną anulowano²², a 3 postępowania kontrolne zostały zakończone. Ustalenia, dla których wydano decyzje pokontrolne dotyczyły jednej kontroli i dotyczyły zobowiązania podatkowego na kwotę 7 456,7 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 897,3 tys. zł²³. Na rachunek budżetu państwa wpłacono kwotę 55,4 tys. zł (należność główna). Kontrole z pięciu wniosków do czasu zakończenia kontroli

¹⁹ Zarządzenie nr 0201.9.2016 dyrektora UKS w Poznaniu z 2 lutego 2016 r. poprzedzone Zarządzeniem nr 0210/34/2014 z 3 września 2014 r.

²⁰ System umożliwiający ewidencjonowanie wszystkich wniosków o kontrolę wpływających do Wydziału Analiz i Planowania. Zawiera zbiór informacji o wszystkich podmiotach będących w zainteresowaniu Wydziału. System pełni rolę ewidencyjną, jak również zapewnia monitoring prowadzonych spraw.

²¹ Wpływająca do komórki wywiadu skarbowego korespondencja była włączana do akt niejawnych.

²² Ze względu na brak organów umocowanych do reprezentowania spółki

²³ Ustalenia dokonano w kontroli branży paliwowej (UKS30W4P3.421.1.2015.1;7.2016)

NIK²⁴ były w toku. W jednej sprawie, po anulowaniu kontroli, Dyrektor UKS wydał ponowne postanowienie o wszczęciu postępowania. W sprawie pozostałych wniosków: w dwóch sprawach podjęcie kontroli uzależniono od ustaleń kontroli innego podmiotu, pięć wniosków zostało przekazanych wg właściwości do urzędów skarbowych, po jednej sprawie przekazano do wojewódzkiego urzędu pracy oraz ad acta²⁵. Sprawy dotyczące dwóch wniosków były w zainteresowaniu innego uks. Z kolei, w trzech sprawach odmówiono wszczęcia postępowania²⁶. Poza tym, jedna sprawa pozostawała w analizie, zaś w jednej brak było możliwości kontroli ze względu na wykreślenie podmiotu z KRS.

(dowód: akta kontroli str. 992; 1087-1104)

Z kolei, w latach 2015-2016 (I półrocze) Dyrektor UKS w Poznaniu skierował do Prokuratury łącznie 100 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w tym 68 zawiadomień przekazano po zakończeniu postępowań kontrolnych, a 30 zawiadomień przesłano jeszcze w toku prowadzonych postępowań. Po uzyskaniu informacji o występowaniu nieprawidłowości w prowadzonej działalności gospodarczej dotyczącej niewykazania sprzedaży o wartości powyżej 380 000 tys. zł, dyrektor UKS skierował zawiadomienie przed podjęciem postępowania kontrolnego, a po uzyskaniu informacji o udzielaniu „fikcyjnych pożyczek”. Zawiadomienie do Prokuratury przekazano bez prowadzenia postępowania kontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.1078-1081)

Informacje i doniesienia składane w formie ustnej przyjmowane były przez pracowników komórki analiz i planowania.²⁷ Z każdej czynności przyjęcia ustnego doniesienia (osobiście lub telefonicznie) sporządzany był protokół/adnotacja, który podlegał rejestracji w ewidencji elektronicznej w komórce analiz i planowania. Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami, na równych zasadach traktowane były informacje anonimowe, jak i informacje zewnętrzne od osób, które udostępniły dane adresowe.

(dowód: akta kontroli str.994-995)

Jak wyjaśnił Dyrektor UKS, o kolejności rozpatrzenia wniosku, w tym doniesienia decydowała merytoryczna treść tj. waga sprawy, szczegółowość danych zawartych w doniesieniu, pozwalająca na ocenę zarzutów i ich zweryfikowanie, możliwość identyfikacji podmiotu, okresów obrachunkowych, których informacje dotyczą, ze szczególnym uwzględnieniem przedawnienia zobowiązań podatkowych. Czasami bieżące doniesienia wskazywały na zaszłości sprzed 2-3 lat. Z tego względu, wnioski nie były rozpatrywane według kolejności ich wpływu, część wniosków rozpatrywana jest jednak natychmiast. Podjęcie decyzji o rozpatrzeniu doniesienia uzależnione było od pozyskania dodatkowych informacji od innych instytucji lub organów.

Rejestrację i analizę w okresie objętym kontrolą prowadziło trzech pracowników, w tym dwie osoby, które oprócz weryfikacji doniesień realizowały inne zadania wchodzące w zakres działania Wydziału Analiz i Planowania.

Dominująca grupa informacji i doniesień dotyczyła spraw mniejszej wagi lub zakresu leżącego poza kompetencjami kontroli skarbowej np. zadania należące do Państwowej Inspekcji Pracy, Policji. Często zgłaszane sygnały nie potwierdzały

²⁴ 22.11.2016 r.

²⁵ Do czasu nowelizacji przepisów o nieujawnionych źródłach przychodu.

²⁶ Wcześniej prowadzono kontrolę, zbliżający się termin przedawnienia, brak organów reprezentujących podmiot

²⁷ po jednym pracowniku w Poznaniu, Kaliszu i Pile, a w komórkach organizacyjnych w Lesznie i w Koninie przez pracowników tych komórek wyznaczonych przez ich kierowników.

się już na etapie analitycznym. Pomimo, że czas rozpatrzenia spraw był różnorodny i wystąpiły przypadki, że ostatecznie sprawy były rozstrzygnięte po upływie roku od daty wpływu do UKS.

Dyrektor UKS wyjaśnił, że z ekonomicznego punktu widzenia nie ma uzasadnienia dla zwiększenia obsady etatowej na tym stanowisku.

Ponadto, jak podał Dyrektor, obowiązujące procedury i mechanizmy działania zapewniają racjonalne rozpatrzenie wszystkich spraw z uwzględnieniem ich ciężaru gatunkowego. Doniesienia z reguły nie zawierają wystarczających elementów pozwalających na identyfikację podmiotu, dopiero jego zidentyfikowanie umożliwia dalsze podjęcie czynności weryfikacyjnych: sprawdzenie obowiązków podatkowych, składanie zeznań, deklaracji, deklarowanych obrotów, ustalenie, czy podmiot był objęty kontrolą, czy wpłynęły doniesienia dotyczące tego samego podmiotu, ustalenie właściwości miejscowej i rzeczowej. Zgromadzenie tych informacji stanowiło podstawę do podjęcia decyzji o dalszej merytorycznej analizie pod kątem: wdrożenia ewentualnego postępowania kontrolnego, przekazania sprawy do właściwego urzędu skarbowego, zgodnie z porozumieniem o współpracy, przekazania do innego organu, podjęcia czynności mandatowych, odłożenia sprawy ad acta, ponieważ informacje zawarte w doniesieniu nie znajdują potwierdzenia na etapie analitycznym.

W celu przyspieszenia podejmowanych działań, dokonywana była elektroniczna weryfikacja doniesień, tj. do wszystkich pozostających po wstępnej weryfikacji doniesień zaciągane są dane o wymienionych w nich podmiotach. Wskazane zostają podmioty, których obroty nie przekraczały progu określonego w porozumieniu z Dyrektorem Izby Skarbowej w Poznaniu i w związku z tym, co do zasady podlegają kontroli przez urzędy skarbowe. Na podstawie zatwierdzonego przez dyrektora UKS raportu z weryfikacji elektronicznej, przekazywane były one do właściwych miejscowo urzędów skarbowych, co pozwala na przekazanie spraw bez szczegółowej analizy.

(dowód: akta kontroli str.994-995)

W wyniku szczegółowego badania 15 losowo wybranych informacji i doniesień, dla których podjęta została decyzja o pozostawieniu sprawy ad acta (281)²⁸, stwierdzono, że od wpływu informacji do sporządzenia adnotacji o odłożeniu informacji ad acta upływa średnio od 90 dni do 540 dni. Wszystkie sprawy, stosownie do postanowień Zarządzenia Dyrektora w sprawie Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie planowania, przygotowania, prowadzenia kontroli skarbowych i innych postępowań w UKS w Poznaniu zawierały stanowisko wraz z uzasadnieniem nieskierowania podmiotu do postępowania kontrolnego oraz notatkę służbową pracownika, który przeprowadził analizę.

(dowód: akta kontroli str.1105-1110)

1.6. W okresie objętym kontrolą Urząd brał udział w trzech kontrolach koordynowanych, realizowanych na bezpośrednie zlecenie Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów bądź właściwego centrum kompetencyjnego.

²⁸ W I półroczu 2015 r. - 150, w II półroczu – 94 oraz w I półroczu 2016 – 37.

Dotyczyły one: handlu prowadzonego przez Azjatów²⁹, sektora paliwowego³⁰ oraz cen transferowych³¹.

(dowód: akta kontroli str. 747-806)

Urząd systematycznie prowadził czynności sprawdzające poprawność ewidencjonowania sprzedaży przy zastosowaniu kas fiskalnych. W przypadku stwierdzenia faktu sprzedaży z pominięciem kas fiskalnych wszczynano wobec podmiotów postępowanie mandatowe. W wyniku tych czynności w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. nałożono 1707 mandatów na łączną kwotę 731,4 tys. zł. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że działania w tym zakresie były inicjowane zarówno zgłoszeniami zewnętrznymi jak również podejmowane z własnej inicjatywy. Mandaty karne nakładano głównie w punktach sprzedaży detalicznej w następujących branżach: handel (targowiska, kwaciarnie, sklepy odzieżowe) – 971 mandatów, gastronomia – 173 mandaty, giełda samochodowa – 156 mandatów, puby – 82 mandaty, obrót paliwami – 76 mandatów, inne – 249 mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 508-512, 808-814)

UKS w Poznaniu sporządzał własne analizy systemowe mające na celu wytypowanie podmiotów do kontroli. W latach 2015-2016 (I półrocze) sporządzono łącznie 21 analiz systemowych, w tym: w I półroczu 2015 r. – jedną analizę, w II półroczu 2015 r. – sześć analiz, a w I półroczu 2016 r. – 14 analiz. W ich wyniku do kontroli wytypowano łącznie 40 podmiotów. Analizy dotyczyły m.in. wyłudzeń podatku VAT, obrotu wewnątrzspółnotowego, cen transferowych, branży budowlanej, obrotu paliwami oraz działalności kantorów wymiany walut. Niewielką liczbę analiz systemowych sporządzonych w I półroczu 2015 r. Dyrektor uzasadnił tym, że w wyniku zmian struktury organizacyjnej, w okresie od 15 grudnia 2014 r. do 30 maja 2015 r. Wydział Analiz i Planowania nie dysponował pracownikiem o wymaganych kwalifikacjach. Z dniem 1 czerwca 2015 r. zatrudniono osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje w tym zakresie, natomiast z dniem 12 października 2015 r., po kolejnych zmianach organizacyjnych, do Wydziału powrócił analityk, który przed 15 grudnia 2015 r. zajmował się analizami systemowymi.

(dowód: akta kontroli str. 550-553, 820-822)

1.7. Na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³² (dalej: ustawa o NIK) od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. Oddział I ZUS w Poznaniu przeprowadził łącznie 5335 kontroli płatników składek. W 2971 kontrolach (55,7%) ujawniono nieprawidłowości dotyczące łącznie 12 718 osób ubezpieczonych. Kwota ustalonych nieprawidłowości finansowych w badanym okresie wyniosła 25 224,4 tys. zł. Oddział II ZUS w Poznaniu przeprowadził w tym okresie 3529 kontroli płatników składek. W 2203 kontrolach (62,4%) ujawniono nieprawidłowości dotyczące 9958 osób ubezpieczonych. Kwota ustalonych nieprawidłowości wyniosła 15 948,1 tys. zł.

Współpraca z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych polegała na przekazywaniu do ZUS uzyskanych informacji o nieodprowadzaniu należnych składek

²⁹ Koordynatorem kontroli był Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy. UKS w Poznaniu, na zlecenie koordynatora, współuczestniczył w weryfikacji i typowaniu podmiotów dla całego kraju oraz brał udział w realizacji postępowań kontrolnych.

³⁰ W czerwcu 2016 r. na zlecenie Urzędu Kontroli Skarbowej w Szczecinie będącego centrum kompetencyjnym w zakresie rynku paliwowego, wszczęto kontrolę dotyczącą czterech podmiotów.

³¹ Kontrole zostały wszczęte w 2014 r. i dotyczyły podatku dochodowego od osób prawnych, jeden z podmiotów został wskazany przez Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie (centrum kompetencyjne) a drugi został wytypowany przez tut. Urząd

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 677.

ubezpieczeniowych. Dyrektor wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą przekazywano wyłącznie informacje dotyczące podmiotów zarejestrowanych, ponieważ kierowane w latach wcześniejszych informacje dotyczące prowadzenia niezarejestrowanej działalności nie były przez ZUS uwzględniane³³.

(dowód: akta kontroli str. 554-568, 808-813)

1.8. Na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r.³⁴ o Państwowej Inspekcji Pracy, do UKS, w okresie objętym kontrolą, wpłynęły łącznie 24 pisma zawierające informację o naruszeniu przepisów prawa podatkowego. Po przeprowadzonych analizach 22 sprawy przekazano według właściwości do urzędów skarbowych, po upływie od 2 dni do 6 miesięcy i 8 dni, przy czym średni czas wyniósł 2 miesiące i 3 tygodnie, na podstawie §2 pkt 2 Porozumienia o współpracy zawartego między dyrektorem UKS a dyrektorem IS w Poznaniu oraz do wiadomości PIP. Jedną sprawę przesłano wg właściwości do UKS w Warszawie oraz do wiadomości PIP (po upływie 1 miesiąca i 12 dni), a w kolejnej sprawie brak było przesłanki uzasadniającej podjęcie kontroli, gdyż podatnik po kontroli PIP złożył korektę we właściwym urzędzie skarbowym. Urzędy skarbowe nie informowały UKS o sposobie wykorzystania przesłanych informacji.

(dowód: akta kontroli 1111-1117)

1.9. Typując podmioty do kontroli sporządzano „Arkusze analizy” według wzoru określonego przez Naczelnika Wydziału Analiz i Planowania. W arkuszu odnotowane były m.in. ustalone składniki majątkowe, mogące stanowić zabezpieczenie roszczeń Skarbu Państwa. W arkuszu tym dokonywano, jeśli było to możliwe, oszacowania potencjalnych uszczupień podatkowych. W „Zadaniach kontroli skarbowej na 2016 r.” Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej zalecił, aby liczba postępowań kontrolnych wszczętych w 2016 r. w sprawach podatkowych, dla których oszacowano na etapie planowania kwotę uszczuplenia w relacji do ogólnej liczby postępowań kontrolnych w sprawach kontrolnych była większa lub równa 60%. W Urzędzie wskaźnik ten w I półroczu 2016 r. został zrealizowany na poziomie 77,7%³⁵. Oszacowania dokonywano z wykorzystaniem narzędzi informatycznych m.in. opierając się na: danych pozyskanych z systemu VIES i bazy CZM³⁶, średniej rentowności przy użyciu metod statystycznych, identyfikowaniu stosowanych stawek VAT, informacjach o przepływach pieniężnych oraz zawartych umowach kupna-sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 417-442, 820-822)

Szczegółowej kontroli poddano 45 podmiotów wytypowanych do kontroli w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., w tym 30 podmiotów ujętych w planie kontroli oraz 15 podmiotów skierowanych do kontroli doraźnej. W przypadku kontroli doraźnych, 10 wniosków o przeprowadzenie kontroli pochodziło z komórki wywiadu skarbowego, a pięć wniosków z Wydziału Analiz i Planowania. Czas reakcji, tj. upływ czasu od powzięcia informacji wskazującej na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu do kontroli wyniósł: w przypadku wniosków przekazanych przez komórkę wywiadu skarbowego – średnio 2 dni³⁷, a w przypadku wniosków skierowanych przez Wydział Analiz

³³ ZUS, w odpowiedzi na przekazywane przez Urząd informacje, powoływał się na „stanowisko Ministerstwa Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2004 r.”, zgodnie z którym brak było podstaw prawnych do obejmowania ubezpieczeniami społecznymi osób, które prowadziły działalność gospodarczą bez dopełnienia wymaganych odrębnymi przepisami procedur rejestracji.

³⁴ Dz. U. 2015.640.j.t.

³⁵ Liczba postępowań kontrolnych wszczętych w 2016 r., w których dokonano oszacowania uszczupień podatkowych wyniosła 101, natomiast liczba kontroli w zakresie podatków wszczętych w tym okresie wyniosła 130.

³⁶ Baza danych zawierająca wykaz informacji o czynnościach majątkowych.

³⁷ od dnia przekazania wniosku o kontrolę przez komórkę wywiadu skarbowego.

i Planowania – średnio 35 dni. Uływ czasu od powzięcia informacji o ryzyku wystąpienia nieprawidłowości do wszczęcia postępowania kontrolnego wynosił odpowiednio: 51 dni w przypadku wniosków z komórki wywiadu skarbowego oraz 67 dni w przypadku wniosków przekazanych przez Wydział Analiz i Planowania³⁸.

W wyniku szczegółowej kontroli 15 podmiotów wytypowanych do kontroli planowych, w których podejrzewano wystąpienie nieprawidłowości na najwyższe kwoty (w tym 13 podmiotów wskazanych przez komórkę wywiadu skarbowego i dwóch podmiotów wskazanych przez Wydział Analiz i Planowania) stwierdzono, że czas reakcji od powzięcia informacji o ryzyku wystąpienia nieprawidłowości do podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu do kontroli wynosił: w przypadku wniosków przekazanych przez komórkę wywiadu skarbowego – średnio 1 dzień, natomiast w przypadku wniosków skierowanych przez Wydział Analiz i Planowania – średnio 190 dni. Średni upływ czasu od powzięcia informacji o ryzyku wystąpienia nieprawidłowości do wszczęcia postępowania kontrolnego wynosił odpowiednio: 168 dni w przypadku wniosków z komórki wywiadu skarbowego oraz 480 dni w przypadku wniosku przekazanego przez Wydział Analiz i Planowania³⁹.

Szczegółowym badaniem objęto również 15 podmiotów wytypowanych do kontroli planowych, podejrzewanych o prowadzenie niezarejestrowanej działalności lub zaniżanie faktycznych rozmiarów działalności, w tym 4 podmiotów wytypowanych do kontroli na wniosek komórki wywiadu skarbowego oraz 11 podmiotów wskazanych przez Wydział Analiz i Planowania.

Czas reakcji tj. upływ czasu od powzięcia informacji wskazującej na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu do kontroli wynosił: w przypadku wniosków przekazanych przez komórkę wywiadu skarbowego – średnio 2 dni, a w przypadku wniosków skierowanych przez Wydział Analiz i Planowania – średnio 141 dni. W jednym przypadku⁴⁰ upływ czasu od powzięcia informacji do decyzji o zakwalifikowaniu podmiotu do kontroli wyniósł 715 dni. Dyrektor wyjaśnił, że identyfikacja podmiotu była czasochłonna, ponieważ Urząd otrzymał tylko wykaz „nicków” podmiotu działającego w obszarze e-handlu. Zidentyfikowanie podmiotu trwało kilka miesięcy i wymagało współpracy z Izłą Skarbową w Bydgoszczy. Ze względu na nieznaczny rozmiar przewidywanych uszczupień oraz niskie ryzyko „zniknięcia” podmiot pozostawał w rezerwie, a następnie został ujęty w planie na I półrocze 2015 r.

Średni upływ czasu od powzięcia informacji o ryzyku wystąpienia nieprawidłowości do wszczęcia postępowania kontrolnego wynosił odpowiednio: 178 dni w przypadku wniosków z komórki wywiadu skarbowego oraz 446 dni w przypadku wniosków przekazanych przez Wydział Analiz i Planowania⁴¹. W przypadku opisanego wcześniej podmiotu czas ten był znacznie dłuższy od przeciętnego i wyniósł 1074 dni.

(dowód: akta kontroli str. 494-495, 845-849)

1.10. W planie kontroli na I półrocze 2015 r. ujęto 102 podmioty. W okresie tym wszczęto 96 postępowań kontrolnych, z których zakończono siedem. W sześciu przypadkach odstąpiono od kontroli, z tego: w dwóch przypadkach z powodu braku organu reprezentującego spółkę, w jednym przypadku kontrolę w zaplanowanym

³⁸ W jednym przypadku (sprawa UKS30W1A.412.11.2016) nie wszczęto kontroli ponieważ podatnik złożył korektę deklaracji.

³⁹ W jednym przypadku (sprawa UKS30W1A.036.1.33.2015.Ka.2) nie wszczęto kontroli z uwagi na prowadzenie u przedsiębiorcy kontroli przez urząd skarbowy.

⁴⁰ UKS3092/W1A/4131/63/12/4/906/WL.

⁴¹ W jednym przypadku (sprawa UKS30W1A.411.21.2015.Ka) nie wszczęto kontroli z uwagi na zmianę właściwości urzędu kontroli skarbowej.

zakresie wszczął urząd skarbowy, jeden podmiot przekazano do kontroli przez urząd skarbowy, w jednej sprawie wstrzymano podjęcie kontroli z uwagi na fakt, iż Izba Skarbowa uchyliła decyzję dotyczącą wyniku kontroli w tym podmiocie za wcześniejsze okresy, a w jednej sprawie odstąpiono od kontroli planowej i podmiot ten skierowano do kontroli doraźnej.

Plan na II półrocze 2015 r. zakładał przeprowadzenie 88 postępowań kontrolnych. W okresie tym wszczęto 80 kontroli, z których zakończono trzy. W ośmiu przypadkach odstąpiono od kontroli: w dwóch przypadkach z powodu braku kontaktu z podatnikiem i braku osób uprawnionych do reprezentowania podmiotu, w jednym przypadku sprawę przekazano do UKS w Opolu, w dwóch podmiotach nie wszczęto kontroli z powodu zmiany właściwości miejscowej, w jednej sprawie stwierdzono brak przesłanek do podjęcia kontroli po przeprowadzeniu postępowania w podmiocie powiązanim. W dwóch sprawach odstąpiono od kontroli, a podmioty te skierowane zostały do kontroli doraźnej.

W planie kontroli na I półrocze 2016 r. ujęto 83 podmioty. W okresie tym wszczęto 72 postępowania kontrolne, z których zakończono cztery. Trzy podmioty zostały przeniesione do planu kontroli na II półrocze 2016 r. W ośmiu przypadkach odstąpiono od kontroli planowej: w dwóch przypadkach z powodu braku kontaktu z podatnikiem i w związku z brakiem osób uprawnionych do reprezentowania podmiotu, w trzech przypadkach przekazano sprawy innym urządskom, w jednym przypadku odstąpiono od kontroli, ponieważ czynności kontrolne w tym zakresie prowadził urząd skarbowy, w jednej sprawie stwierdzono brak przesłanek do podjęcia kontroli po przeprowadzeniu postępowania w podmiocie powiązanim, w jednej sprawie odstąpiono od kontroli ponieważ postępowanie kontrolne w tym podmiocie prowadził UKS w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 458-467)

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. do kontroli doraźnej zakwalifikowano 291 podmiotów. Anulowano 12 postępowań kontrolnych, z tego: w pięciu przypadkach z powodu braku osób uprawnionych do reprezentowania podmiotu, w dwóch przypadkach podatnicy złożyli korekty deklaracji po otrzymaniu informacji o wszczęciu postępowania, w jednym przypadku kontrola została wszczęta przez inny UKS, w jednym przypadku nastąpiła zmiana właściwości miejscowej podatnika, jedną sprawę przekazano do urzędu skarbowego, w jednej sprawie odstąpiono od kontroli z powodu toczącego się przed NSA postępowania w sprawie wydanej interpretacji, a w jednym przypadku odstąpiono od kontroli z powodu zgonu podatnika.

(dowód akta kontroli str. 661-686)

Spośród 249 kontroli wywiązywania się z zobowiązań podatkowych ujętych w planach kontroli, zakończonych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. 126 kontroli (50,6%) dotyczyło podmiotów podejrzewanych o zaniżanie faktycznych rozmiarów działalności gospodarczej, 113 (45,4%) dotyczyło podmiotów wystawiających fikcyjne faktury, 3 postępowania (1,2%) dotyczyły podmiotów podejrzewanych o prowadzenie niezarejestrowanej działalności gospodarczej, a jedna kontrola (0,4%) dotyczyła źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach.

Wskaźnik skuteczności kontroli⁴² liczony jako relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli planowych

⁴² Dotyczący kontroli wywiązywania się podmiotów ze zobowiązań podatkowych

systematycznie wzrastał i wynosił: w 2014 r. – 79,6%, w 2015 r. – 80,2%, a w I półroczu 2016 r. – 85,4%.

Wskaźnik skuteczności kontroli doraźnych był wyższy niż w przypadku kontroli planowych i wynosił: w 2014 r. – 89%, w 2015 r. – 89%, a w I półroczu 2016 r. – 91%.

(dowód: akta kontroli str. 515)

1.11. Proces typowania podmiotów do kontroli nie był przedmiotem kontroli zewnętrznej w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. W 2016 r., na zlecenie Ministerstwa Finansów, przeprowadzony został audyt wewnętrzny koordynowany pn. „Analiza metodyki typowania podmiotów do kontroli pod kątem ograniczenia nieprawidłowości/nadużyć w zakresie rozliczania podatku VAT i CIT”. Obszary objęte audytem były następujące: 1) Metodyka, procesy techniczne; 2) Procesy zarządcze i organizacyjne; 3) System mierników i sprawozdawczości związanej w typowaniu podmiotów do kontroli. Czynności doradcze prowadzono od 10 maja 2016 r. do 28 czerwca 2016 r. W ich wyniku wskazano propozycje dotyczące usprawnienia poszczególnych obszarów m.in. zwiększenie liczby szkoleń dla analityków, poszerzenie dostępu do baz danych i związana z tym konsolidacja systemów informatycznych dla wszystkich służb, wdrożenie procedur w zakresie współpracy z organami ścigania, zmiana struktury kontroli doraźnych i planowych. Wyniki audytu zostały przekazane do Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 524-549, 687-688)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że porozumienie zawarte z Izłą Skarbową nakładało na Dyrektora Urzędu obowiązek informowania naczelnika właściwego urzędu skarbowego w przypadku podjęcia decyzji o nieuwzględnieniu wniosku o kontrolę. Z kolei naczelnicy urzędów skarbowych nie byli w żaden sposób zobowiązani do powiadamiania Dyrektora UKS o wykorzystaniu bądź niewykorzystaniu przekazanych informacji o poszczególnych podmiotach gospodarczych. Zdaniem NIK, przyjęta praktyka polegająca na braku wymiany informacji, mogła mieć wpływ na obniżenie skuteczności działań zmierzających do ograniczenia szarej strefy w gospodarce.

(dowód: akta kontroli str. 346-416, 841-849)

2. Stosunkowo niewielka była liczba postępowań kontrolnych dotyczących źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. W I półroczu 2016 r. prowadzono jedno postępowanie kontrolne w tym obszarze oraz zaplanowano jedną kontrolę do wszczęcia w II półroczu 2016 r. Zdaniem NIK zintensyfikowanie kontroli w tym obszarze przyczyniłoby się do ograniczenia szarej strefy w gospodarce. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej⁴³, do zadań kontroli skarbowej należy kontrola źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 194-209, 808-811)

3. W okresie objętym kontrolą Urząd nie przekazywał do ZUS, do wykorzystania służbowego, informacji o ujawnionych przypadkach

⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz. 720 ze zm.

prowadzenia niezarejestrowanej działalności gospodarczej. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przekazywane były wyłącznie informacje dotyczące podmiotów zarejestrowanych, ponieważ kierowane w latach wcześniejszych informacje dotyczące prowadzenia niezarejestrowanej działalności nie były przez ZUS uwzględniane. Zdaniem NIK, nieuwzględnianie przez ZUS tych informacji nie stanowi podstawy do ich nieprzekazywania. Jednocześnie celowe byłoby wypracowanie zasad współpracy z ZUS w przypadku ujawnienia niezarejestrowanej działalności gospodarczej oraz rozważenie, w ramach tej współpracy, zapewnienia wymiany informacji o podmiotach prowadzących taką działalność.

(dowód: akta kontroli str. 554-568, 808-813)

4. W wyniku analizy powiadomień przekazanych przez inspektora pracy, który stosownie do przepisu art. 37 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy powiadamiał organ kontroli skarbowej o naruszeniu przepisów prawa podatkowego stwierdzono, że wszystkie przekazane sprawy w zasadzie należały do właściwości urzędów skarbowych. Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi w zakresie postępowania z napływającymi do UKS informacjami, w pierwszej kolejności analizowano otrzymane powiadomienia pod kątem możliwości ich wykorzystania, a następnie po upływie średnio 2 miesięcy i 3 tygodni przekazywano sprawy do ewentualnego wykorzystania urzędu skarbowego, z powołaniem się na porozumienie z Dyrektorem Izby Skarbowej w Poznaniu. Zdaniem NIK, z przyczyn niezależnych od UKS, przyjęte rozwiązanie nie usprawniało działań zmierzających do ograniczenia szarej strefy.

(dowód: akta kontroli str. 1111-1117)

Ocena cząstkowa

W procesie typowania podmiotów do kontroli Urząd brał pod uwagę istotne wskazania ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych. Plany kontroli realizowane były rzetelnie, a stwierdzone odstępstwa były uzasadnione i odpowiednio udokumentowane. W Urzędzie sporządzano analizy systemowe, a wyniki analiz wykorzystywano w procesie typowania podmiotów do kontroli. Dobór podmiotów do kontroli był trafny, co potwierdza wysoki odsetek kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości. Sposób przyjmowania i rozpatrywania informacji i doniesień wpływających do Urzędu był zgodny z uregulowaniami wewnętrznymi w tym zakresie. Na uzyskane informacje i doniesienia reagowano bez zbędnej zwłoki, trafnie przyjmując kolejność rozpatrywania wniosków, uwzględniając wagę spraw oraz ryzyko przedawnienia zobowiązań podatkowych.

2. Działania na rzecz ograniczenia szarej strefy oraz ich efekty

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. zrealizowano łącznie 546 kontroli wywiadywania się podmiotów ze zobowiązań podatkowych, w tym 249 kontroli planowych (45,6%) i 297 kontroli doraźnych (54,4%). Liczba kontroli rozliczeń podatkowych niezakończonych na dzień 30 czerwca 2016 r. wynosiła 453, w tym 273 kontrole doraźne.

Ustalenia z decyzji wydanych przez Urząd wyniosły: w 2014 r. 575 991,3 tys. zł, a w 2015 r. – 1 233 780,2 tys. zł, co stanowi wzrost o 114,2%. Zdecydowana większość ustaleń (odpowiednio 59% i 80%) dotyczyła podmiotów wprowadzających do obrotu faktury dokumentujące czynności fikcyjne. Wartość ustaleń w I półroczu 2015 r. wyniosła 386 061,8 tys. zł, natomiast w I półroczu 2016 r. – 926 419,1 tys. zł (wzrost o 140%).

W 2014 r. Urząd ujawnił 17 948 faktur dokumentujących czynności fikcyjne na kwotę brutto 1 988 424 tys. zł, a w 2015 r. – 41 532 faktury na kwotę 6 276 555 tys. zł. W I półroczu 2016 r. ujawniono 25 302 faktury na kwotę 5 173 836 tys. zł. Należny podatek wymierzony na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wyniósł: w 2014 r. – 251 387,1 tys. zł, w 2015 r. – 791 684,8 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. – 697 530,1 tys. zł.

Liczba kontroli, w wyniku których podatnicy złożyli korekty deklaracji wyniosła: w 2014 r. – 81, a w 2015 r. – 51. W I półroczu 2015 r. takich kontroli było 29, a w I półroczu 2016 r. – 9. Ustalenia ze złożonych korekt deklaracji wyniosły: w 2014 r. – 13165,5 tys. zł, w 2015 r. – 24 820,6 tys. zł, w I półroczu 2015 r. – 4 056,9 tys. zł., a w I półroczu 2016 r. – 135,8 tys. zł.

Wartość kwot faktycznie odzyskanych dla Skarbu Państwa wyniosły: w 2014 r. – 37 053,4 tys. zł, w 2015 r. – 55 420,8 tys. zł (wzrost o 49,6%), w I półroczu 2015 r. – 13 701 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. – 18 410 tys. zł (wzrost o 34,4%).

Relacja kwot faktycznie odzyskanych do ujawnionych zobowiązań wyniosła: w 2014 r. – 6,3%, w 2015 r. – 4,4%, w I półroczu 2015 r. 3,5%, a w I półroczu 2016 r. – 2%. Pogorszenie się relacji kwot odzyskanych do ustaleń wynika m.in. z faktu znacznego wzrostu ujawnionych nieprawidłowości w kolejnych latach, natomiast wpłacone kwoty dotyczyły z reguły ustaleń z okresów wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 517-520)

2.2. Do szczegółowego badania NIK wytypowano 15 postępowań kontrolnych⁴⁴ wobec podmiotów – prowadzących niezarejestrowaną działalność gospodarczą, zaniżających faktycznie rozmiary prowadzonej działalności gospodarczej oraz kontroli źródeł pochodzenia majątku, zakończonych w latach 2015-2016 (I półrocze), w wyniku których przypisano łącznie kwotę 510.767,7 tys. zł⁴⁵, co stanowiło 23,4 % przypisanych ogółem kwot zobowiązań podatkowych (2.185.164,8 tys. zł)⁴⁶. Łączna kwota wpłaconych zobowiązań podatkowych z objętych badaniem decyzji i korekt wraz z odsetkami wyniosła 17 382,7 tys. zł⁴⁷, co stanowiło 23,5 % ogółem wpłat z decyzji oraz wpłat z korekt (73 830,8 tys. zł)⁴⁸. Z wydanych 13 decyzji pokontrolnych, odzyskana kwota 16,5 tys. zł dotyczyła jednego postępowania kontrolnego⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str.932-990, 996-1032)

Spośród 15 spraw objętych szczegółowym badaniem – 11 stanowiły kontrole doraźne, a 4 były kontrolami planowymi. Dominującą grupę stanowiło 11 kontroli wytypowanych na podstawie wniosków wywiadu skarbowego⁵⁰, w tym z wniosku wywiadu skarbowego przeprowadzono 8 kontroli doraźnych i 3 kontrole planowe⁵¹. Jednocześnie, w przypadku spraw objętych badaniami wywiadu skarbowego

⁴⁴ Spośród 546 kontroli, w tym 470 kontroli pozytywnych, w których stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁵ 13 postępowań, w wyniku których wydano decyzje wymiarowe na najwyższe kwoty zobowiązań podatkowych oraz 2 postępowania, w wyniku których podatnicy złożyli korekty zobowiązań podatkowych.

⁴⁶ Ustalenia z decyzji podatkowych w kwocie 2.160.199,3 tys. zł oraz ustalenia ze złożonych korekt deklaracji 24.965,5 tys. zł.

⁴⁷ UKS3091/W2P2/42/48/13, UKS3091/W2P2/42/53/13, UKS30W4P5.421.3.2015.

⁴⁸ wpłaty z decyzji: 38.886,1 tys. zł oraz wpłaty z korekt: 34.944,7 tys. zł.

⁴⁹ UKS30W4P5.421.3.2015 – kwotę wyegzekwowanego zobowiązania stanowiła kwota zabezpieczona na rachunku bankowym, która w całości została rozliczona na poczet kosztów egzekucyjnych.

⁵⁰ Ponad 50% przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą zostało wytypowanych z wniosków wywiadu skarbowego (I półrocze 2016 r. – 73 (łącznie 172 kontrole), II półrocze 2015 r. 120 (łącznie 214 kontrole), a I półrocze 2016 r. – 99 (łącznie 160). Wpłaty z kontroli z wniosków wywiadu skarbowego zakończonych w poszczególnych półroczach wyniosły odpowiednio 4.412,2 tys. zł, 6.526,9 tys. zł oraz 737,4 tys. zł (należności główne), podczas gdy ustalenia, dla których wydano decyzje w tym okresie dotyczyły odpowiednio kwot 321.466,9 tys. zł, 702.984,3 tys. zł i 729.820,7 tys. zł.

⁵¹ Ze względu na niejawną naturę danych z wywiadu skarbowego, w toku kontroli NIK nie sprawdzano daty wpływu informacji wskazującej na duże ryzyko uczestnictwa podmiotu w oszustwie podatkowym do komórki wywiadu skarbowego.

ustalono, że zakwalifikowanie sprawy do kontroli następowało tego samego lub następnego dnia od przekazania informacji z wywiadu skarbowego wskazujących na duże ryzyko uczestnictwa podmiotu w oszustwie podatkowym. W pozostałych czterech sprawach: w przypadku trzech kontroli doraźnych średnio liczba dni do podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu sprawy do kontroli wyniosła 50, a od powzięcia informacji do rozpoczęcia kontroli upłynęło średnio 188 dni, przy czym dla poszczególnych kontroli czas ten wynosił 339 dni, 151 i 76 . W przypadku jedynej kontroli planowej nieobjętej wnioskiem wywiadu od wpływu wniosku osób fizycznych do podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu do kontroli upłynęło 573 dni, w tym 53 dni od otrzymania informacji z Prokuratury. Zaś do rozpoczęcia kontroli upłynęły 922 dni od daty wpływu doniesień i 402 dni od daty wpływu informacji z Prokuratury. Przyczyną było oczekiwanie na informację o zakończeniu postępowania karnego przez Prokuraturę, co było uzasadnione, gdyż postępowanie prowadzone było w sprawie tych samych osób fizycznych, które objęto doniesieniem skierowanym do UKS.

(dowód: akta kontroli str. 845-862; 876-878, 912-931)

Dla porównania, sprawdzono, że w wyniku przeprowadzenia 10 kontroli, które wszczęto z wniosków innych niż wywiad skarbowy i w wyniku których dyrektor UKS wydał decyzje o przypisaniu kwot najwyższych wartościowo zobowiązań podatkowych (184 533,9 tys. zł), wszczęto 4 kontrole planowe oraz 6 doraźnych. Liczba dni od wpływu informacji do zatwierdzenia sprawy do kontroli wyniosła od dwóch do 43 dni w przypadku kontroli planowych oraz od 7 do 99 dni w przypadku kontroli doraźnych, a liczba dni od zatwierdzenia sprawy do kontroli do wszczęcia kontroli wyniosła od 64 do 207 dni dla kontroli planowych i od 17 do 547 dni dla kontroli doraźnych. Liczba dni prowadzenia postępowania kontrolnego wyniosła od 127 do 1220 dni.

(dowód; akta kontroli str. 1078-1081)

W wyniku szczegółowego badania ww. 15 postępowań kontrolnych stwierdzono, że w UKS prawidłowo uwzględniono wnioski dowodowe strony oraz że informowano o tym stronę zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy. W przypadku przesłuchania świadków, stosownie do przepisu art. 190 Ordynacji podatkowej, strona postępowania była informowana, na co najmniej 7-dni przed, o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z zeznań. A przed wydaniem decyzji, wyznaczono kontrolowanemu 7-dniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w całości zostały uwzględnione w decyzjach pokontrolnych. NIK nie stwierdziła przypadków niejednolitego podejścia UKS w podobnych sprawach.

(dowód: akta kontroli str.932-990; 996-1008;1118-1139)

We wszystkich badanych sprawach postępowania kontrolne zakończyły się w terminie przekraczającym 2 miesiące, licząc od dnia wszczęcia postępowania kontrolnego (art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej). Jednak w przebiegu analizowanych spraw nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw. Czas prowadzenia wszystkich postępowań określano w harmonogramie czynności kontrolnych tj. dokumencie wewnętrznym, sporządzanym przez inspektora prowadzącego kontrolę każdorazowo po upływie miesiąca od wszczęcia postępowania kontrolnego, a następnie w miarę zaawansowania kontroli aktualizowanego. We wszystkich sprawach termin wskazany w postanowieniu o wszczęciu postępowań zakładał zakończenie postępowania w ciągu dwóch miesięcy. Przedłużenia postępowań w objętych badaniami uzasadnione były nieprzedłożeniem dokumentów źródłowych przez stronę, uzyskaniem dokumentów od innych organów kontroli skarbowej

i Policji, gromadzeniem i analizą materiałów dowodowych, oczekiwaniem na informacje z innych organów, banków, danych z baz CERBER, CEPIK, przeprowadzeniem dowodu z zeznań stron, przygotowaniem rozstrzygnięcia kończącego postępowanie kontrolne, przygotowaniem rozstrzygnięcia oraz umożliwienie zachowania terminów proceduralnych związanych z zakończeniem postępowania kontrolnego oraz zawieszeniem postępowania z powodu wystąpienia do administracji podatkowej innego kraju o udzielenie informacji niezbędnej do ustalenia wysokości podatku dochodowego od osób fizycznych. Wpływ na przedłużenie terminu zakończenia postępowania kontrolnego miało też zapewnienie stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w tym zawiadomienie o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków, opinii biegłych i oględzin, zagwarantowanie stronie możliwości wniesienia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole badania ksiąg podatkowych, wyznaczenie stronie terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

Spośród objętych szczegółowym badaniem spraw postępowania kontrolne trwały od 104 dni do 743 dni, przy czym jak wyjaśnił Dyrektor UKS – procedura przedłużania postępowań kontrolnych, co do zasady, o kolejne 2 miesiące związana też była ze specyfiką i złożonością prowadzonych postępowań kontrolnych. Średnio każdy inspektor kontroli skarbowej prowadził równolegle 5 postępowań kontrolnych, a więc nominalny czas wykorzystany na przeprowadzenie danej kontroli był znacznie krótszy.

(dowód: akta kontroli str. 879-911;932-990)

W toku dwóch kontroli⁵² korzystano z wymiany informacji z administracjami podatkowymi innych państw UE. Dzięki informacjom uzyskanym w ramach współpracy, zakwestionowano transakcje prowadzone przez kontrolowane podmioty. W toku postępowań kontrolnych nie korzystano z informacji uzyskanych od GIIF⁵³.

W badanej grupie spraw nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionego odstąpienia od zabezpieczenia zobowiązania podatkowego, przy jednoczesnym spełnieniu przesłanek określonych w art. 33 § 1 Ordynacji podatkowej.⁵⁴ W okresie objętym kontrolą kwoty zabezpieczonych zobowiązań podatkowych na majątku podatnika wyniosły 4 482,4 tys. zł⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str.932-990)

Generalnie, w toku postępowań kontrolnych nie ustalano faktycznych organizatorów oszustw podatkowych. W pięciu postępowaniach⁵⁶ już przed podjęciem kontroli znany był podmiot, który dopuścił się oszustwa podatkowego. Zaś w pozostałych postępowaniach mechanizm nieprawidłowości był związany z karuzelami podatkowymi lub wystawianiem pustych faktur. Ze względu na brak kontaktu

⁵² UKS3091/W2P2/42/42/18/14, UKS3091/W2P2/42/48/13.

⁵³ Z informacji takich korzystał wywiad skarbowy przed rozpoczęciem postępowania kontrolnego.

⁵⁴ W 2015 r. skierowano do właściwych naczelników urzędów skarbowych 234 wnioski o zabezpieczenie na łączną kwotę 1 601 701 tys. zł (szacowana wartość uszczupień wraz z odsetkami). Kwota wyegzekwowanych zobowiązań podatkowych tj. wpłaty ogółem za 2015 r. wyniosła, wg informacji pozyskanych z urzędów skarbowych – 55 420,8 tys. zł. W I półroczu 2016 r. dyrektor UKS wydał 17 decyzji o zabezpieczeniu na majątku podatnika na kwotę ogółem 169 455,8 tys. zł. Wartość dokonanych wpłat w tym okresie wyniosła 18 410 tys. zł.

W 2016 r. każdy typowany do kontroli podmiot był sprawdzany na etapie analizy, pod kątem posiadania składników majątkowych, mogących być przedmiotem zabezpieczenia. Z początkiem 2016 r. zintensyfikowano działania związane z weryfikacją składników majątkowych oraz zintensyfikowano w tym obszarze współpracę z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej i organami ścigania.

⁵⁵ UKS30W3P4.421.15.2015.

⁵⁶ UKS3091/W4P3/42/37/13; UKS3091/W4P1/42/9/13, UKS3092W3P2/42/18/14, UKS3091/W2P2/42/48/13 i UKS3091/W2P2/42/53/13.

z kontrolowanymi podmiotami, brak siedziby, nieznanne miejsce pobytu, UKS nie miał możliwości prowadzenia czynności sprawdzających, przesłuchania osób – kontrahentów, a tym samym ustalenie organizatorów procederu. Z kolei w przypadku podmiotów będących tzw. „znikającymi podatnikami”, funkcje zarządu spółek, które nie prowadziły działalności gospodarczej wykonywały tzw. „słupy”, które nie posiadały informacji na temat faktycznych organizatorów. W czterech sprawach⁵⁷, równoległe z kontrolą, prowadzone były postępowania przez organy Prokuratury, które jednocześnie dotyczyły transakcji wielu podmiotów, a postępowania kontrolne UKS obejmowały jedynie transakcje części z nich. Na przykład, w kontroli (UKS3091/W2P1B/42/48/14) postępowanie karne prowadzone przez Prokuraturę obejmowało działalność przestępczą wielu podmiotów, a dyrektorowi UKS zlecono przeprowadzenie kontroli jedynie wybranych podmiotów pełniących różne funkcje w „fakturowym łańcuchu dostaw”. W wyniku ww. kontroli jedynie w sposób pośredni wskazano podmioty, które organizowały transport oraz organizowały zakup paliwa. W oszustwie podatkowym uczestniczyły 2 podmioty, które organizowały proceder, ale w wyniku kontroli nie ustalono powiązań pomiędzy nimi, czy działały wspólnie i kto faktycznie był organizatorem. Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Analiz i Planowania, całością materiału dysponuje Prokuratura, która zbiera materiały z poszczególnych kontroli. W trakcie prowadzonego postępowania kontrolnego nie zebrano materiału dowodowego wskazującego na konkretną osobę będącą organizatorem oszustwa.

(dowód: akta kontroli str. 691-695; 932-990)

W dziewięciu postępowaniach brak było kontaktu z podmiotem kontrolowanym, w jednym postępowaniu kontakt był częściowy, przez pełnomocnika. W pięciu postępowaniach stwierdzono, że siedzibą było wirtualne biuro, w dziewięciu kontrolach współpracowano z organami ścigania. Niski stopień odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot wymierzonych decyzjami pokontrolnymi był spowodowany trudnościami w wykryciu faktycznych organizatorów oszustw oraz trudnościami w ujawnieniu i zabezpieczeniu korzyści z oszustw – na etapie jego organizowania.

Od decyzji objętych szczegółowym badaniem nie zostały złożone odwołania.

Jednak, w jednej ze spraw, która zakończyła się wydaniem wyniku kontroli⁵⁸ podatnik złożył korektę deklaracji VAT-7, co spowodowało wszczęcie postępowania kontrolnego zakończonego wydaniem decyzji pokontrolnej. Od tej decyzji podatnik złożył odwołanie, które do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK nie zostało rozpatrzone przez organ II instancji⁵⁹.

(dowód: akta kontroli str.932-990)

2.3.Spośród 479 decyzji dyrektora UKS wydanych w okresie objętym kontrolą, skutecznie złożone odwołania w liczbie 158 stanowiły 32,9%.

Wpływ na stosunkowo niewielki odsetek złożonych odwołań miało to, że w większości spraw w postępowaniu kontrolnym brak było kontaktu z podmiotem, w którym prowadzono kontrolę lub z jego pełnomocnikiem.

Dyrektor Izby Skarbowej wydał łącznie 31 decyzji na mocy których uchylone zostały decyzje dyrektora UKS wydane w latach 2015-2016 (I półrocze), w tym w I półroczu 2015 r. wydano 17 decyzji uchylających, w II półroczu 2015 r. – 13, a w I półroczu 2016 – jedną decyzję. Na podstawie 10 decyzji, organu II instancji uchylono

⁵⁷ UKS30W4P5.421.3.2015, UKS30W3P4.421.5.2015, UKS3092/W3P1/42/33/14, UKS3091/W2P2/42/18/14.

⁵⁸ UKS3091/W2P2/42/48/13.

⁵⁹ Odwołanie z dnia 27.09.2016 r. i przekazanie sprawy do dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu (17.10.2016 r.).

zaskarżone decyzje w części lub w całości, orzekając co do istoty sprawy, w tym w I półroczu 2015 r. – 4 decyzje, a w II półroczu tego roku – 6 decyzji. W grupie decyzji uchylających zaskarżoną decyzję 29 zostało przekazanych do ponownego rozpatrzenia, w tym odpowiednio, w poszczególnych okresach półrocznych: 16, 12 i 1.

(dowód: akta kontroli str. 1141-1143)

W okresie objętym kontrolą nie wydano orzeczeń sądowych dotyczących decyzji wydanych w tym okresie uchylających decyzje Dyrektora Izby Skarbowej oraz poprzedzających je decyzji Dyrektora UKS. W latach 2015-2016 (I półrocze) wydano łącznie 12 orzeczeń sądowych uchylających decyzje Dyrektora Izby Skarbowej oraz poprzedzające je decyzje Dyrektora UKS⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1140)

Szczegółowym badaniem objęto 10 postępowań⁶¹ zakończonych wydaniem decyzji przez Dyrektora UKS, od których wniesiono odwołania, w wyniku których Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu uchylił zaskarżone decyzje. W dwóch sprawach⁶², po zakończeniu postępowań kontrolnych ponownie rozpatrywanych, od wydanych decyzji Dyrektora UKS zostały ponownie złożone odwołania.

(dowód: akta kontroli str.1144, 1160, 1260, 1265, 1271, 1294, 1396, 1730)

Mając na uwadze wielowątkowy charakter postępowań kontrolnych oraz powiązania ustaleń kontrolnych UKS z treścią rozstrzygnięć wydawanych przez inne organy, przy jednoczesnym braku możliwości dysponowania kompletną dokumentacją dotyczącą podmiotów kontrolowanych przez UKS, analiza uzasadnień decyzji dyrektora Izby Skarbowej o uchyleniu decyzji dyrektora UKS nie wykazała, że w postępowaniach kontrolnych UKS bezpośrednio zostały naruszone przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa. Podejmowane były działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy (art. 122 Ordynacji podatkowej), a zebrany materiał dowodowy pozwalał na podjęcie stosownych decyzji. W uzasadnieniu jednej uchylonej decyzji wskazywano, iż sprawy wymagają ponownego rozpatrzenia z powodu okoliczności dotyczących kontrahenta, (...) w związku ze zmianą decyzji organów podatkowych po wydaniu decyzji UKS, co w konsekwencji powodowało brak dowodu, na podstawie którego została wydana zaskarżona decyzja dyrektora UKS. Dyrektor Izby Skarbowej decyzje o uchyleniu i przekazaniu spraw do ponownego rozpatrzenia uzasadniał też koniecznością ponownego wystąpienia do prokuratur okręgowych prowadzących postępowania karne. W uzasadnieniach podawano też, że UKS mógł „ograniczać podatnikowi możliwość aktywnego uczestnictwa w postępowaniu”⁶³, poprzez wykorzystywanie dowodów z innych postępowań, niż kontrola w wyniku, której wydano zaskarżoną decyzję.

Uzasadnieniem uchylenia i przekazania wszystkich badanych spraw do ponownego rozpatrzenia do UKS, była w ocenie Dyrektora Izby Skarbowej znacząca ilość i obszerność wniosków dowodowych przywołanych przez podatników w odwołaniu oraz niemożliwość i rozpoznanie przez organ II instancji.

Dyrektor Izby Skarbowej w jednej sprawie⁶⁴ powołał się na „brak zgodności z orzecznictwem organów UE w zakresie prawa do obniżenia podatku poprzez

⁶⁰ I półrocze 2015 r. – 10, II półrocze 2015 r. – 2.

⁶¹ UKS3091/W1P2/42/13/12/287/028; UKS3091/W2P3/42/37/11/277/025; UKS3091/W2P2/42/38/14/41/025;
UKS3091/W4P1/42/48/13/028; UKS3091/W4P1/42/7/13/58/026; UKS3091/W4P2/42/21/13/135/025;
UKS3091/W4P2/42/21/13/136/029; UKS3091/W2P2/42/11/13; UKS3091/W2P2/42/37/13; UKS3092/W3P4/42/40/12

⁶² UKS3091/W2P2/42/11/13; UKS3092/W3P4/42/40/12.

⁶³ Art. 123 Ordynacji podatkowej.

⁶⁴ UKS3092/W3P4/42/40/12.

niewykazanie należytej staranności w prowadzeniu transakcji, uznając, iż nie ustalono, czy nabywca o oszustwie podatkowym nie wiedział lub nie mógł się dowiedzieć⁶⁵. Dla wyjaśnienia spraw niezbędne były informacje dotyczące toczących się postępowań karnych, uzupełnione dodatkowym materiałem, czy strona wiedziała lub mogła wiedzieć, że paliwo nie pochodziło od wystawcy faktur lecz z nieujawnionego źródła bądź, czy uczestniczyła w procedurze wystawiania tzw. pustych faktur.

Ponadto organ II instancji jako uzasadnienie uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia wskazywał na „brak informacji o wynikach toczących się postępowań karnych oraz podatkowych”.

(dowód: akta kontroli str. 1144-1976)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Mając na uwadze sposób organizacji oszustw podatkowych, NIK zwraca uwagę na stosunkowo długi czas prowadzenia postępowań kontrolnych. Jest on uzasadniony i stanowi okoliczność niezależną od UKS, a szczegółowe badanie wybranych spraw nie wykazało nieuzasadnionych przerw w toku prowadzonych postępowań kontrolnych. Jednak znaczący upływ czasu od popełnienia oszustwa podatkowego do wydania decyzji mógł mieć wpływ na niski poziom odzyskiwanych przez budżet państwa kwot.

(dowód: akta kontroli str. 1118-1139)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w UKS rzetelnie prowadzono postępowania kontrolne, przy jednoczesnym przestrzeganiu procedur określonych w przepisach działu IV ustawy Ordynacja podatkowa. Ustalenia kontroli znalazły potwierdzenie w decyzjach wymiarowych lub złożonych przez podatników korektach. Łączna kwota ustaleń wzrosła w 2015 r. o 140,2% w stosunku do roku 2014. Czas trwania kontroli może mieć jednak potencjalny wpływ na obniżenie efektywności egzekucji zobowiązań podatkowych od podmiotów, które już na etapie prowadzenia kontroli nie miały majątku, ani źródeł dochodu. W kontrolowanym okresie znacznie wzrosła liczba faktur dokumentujących czynności fikcyjne, ujawnionych w wyniku działań Urzędu.

3. Postępowania w sprawach o przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe

Opis stanu
faktycznego

3.1. Stosownie do zasad przyjętych w zarządzeniu dyrektora UKS⁶⁶, obowiązek wszczęcia postępowania przygotowawczego dotyczył wszystkich postępowań zakończonych wydaniem prawomocnych decyzji, w których zachodziło uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego należącego do właściwości inspektora kontroli skarbowej. Formę zawiadomienia o podejrzeniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego stanowiła karta przekazania materiałów do postępowania przygotowawczego. Po uprawomocnieniu się ostatecznych decyzji podatkowych ustalono obowiązek jej niezwłocznego przekazania wraz

⁶⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach połączonych Mahageben kft i Peter David (C-8-/11 i C-142/11) z dnia 21 czerwca 2012 r. – przepisy prawa wspólnotowego należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce krajowej, w ramach której organ podatkowy odmawia podatnikowi prawa do odliczenia od kwoty podatku należnego, gdy wystawca faktur dopuścił się nieprawidłowości bez udowodnienia przez organ podatkowy na podstawie obiektywnych przesłanek, iż podatnik wiedział lub powinien wiedzieć, że transakcja mająca stanowić podstawę prawa do odliczenia wiązała się z przestępstwem popełnionym przez wystawcę faktury lub inny podmiot działający na wcześniejszym etapie obrotu. Zatem organ podatkowy, pozbawiając podatnika prawa do odliczenia, obowiązany jest wykazać, że transakcja jest dokonywana w celu dokonania oszustwa podatkowego.

⁶⁶ Zarządzenie Nr 0201.27.2015 Dyrektora UKS w Poznaniu z dnia 9 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych prowadzonych przez inspektorów kontroli skarbowej w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Poznaniu.

z załączonymi dowodami do Wydziału Postępowań Przygotowawczych, po akceptacji naczelnika/kierownika komórki organizacyjnej przekazującego materiały, wicedyrektora nadzorującego pracę komórki lub osoby jego zastępującej. W przypadku niestwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości dających podstawę do wszczęcia postępowania przygotowawczego, właściwa komórka organizacyjna Urzędu została zobowiązana do wypełnienia karty odstąpienia od przekazania materiałów.

W przypadku ujawnienia nieprawidłowości nieobjętych właściwością rzeczową finansowego organu postępowania przygotowawczego, np. stanowiące wyłącznie przestępstwo z kodeksu karnego, materiały z takiego postępowania przekazywano bezpośrednio do właściwego organu ścigania.

(dowód: akta kontroli str.1072-1076)

Spośród 13 postępowań objętych szczegółowym badaniem, które zostały zakończone wydaniem prawomocnych decyzji, w ośmiu sprawach sporządzono karty przekazania materiałów do postępowania przygotowawczego⁶⁷. Przekazanie kart nastąpiło po upływie od 8 dni do 93 dni od zakończenia postępowania kontrolnego. W tej grupie spraw, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁶⁸ w dwóch sprawach wszczęto postępowania karne skarbowe. Po zakończeniu postępowania kontrolnego UKS3092/W3P2/42/18/14 po upływie 8 dni sporządzono kartę przekazania materiałów do postępowania przygotowawczego, a postępowanie zostało wszczęte po upływie 1 roku i 26 dni. Po upływie 21 dni od wszczęcia postępowania, przesłano akt oskarżenia. Prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego⁶⁹ 1 osoba została skazana za uchylanie się od opodatkowania i nieujawnienie organowi podatkowemu przedmiotu opodatkowania z prowadzonej działalności na portalu Allegro oraz niezłożenie deklaracji VAT-7 za 2011 r., co było przyczyną stwierdzonych uszczupień na kwotę 23,7 tys. zł; nieprowadzenie ewidencji VAT oraz niezłożenie zeznania podatkowego PIT-36 i nieujawnienie dochodu z prowadzonej działalności gospodarczej, co doprowadziło do uszczuplenia podatku dochodowego od osób fizycznych na kwotę 12,2 tys. zł (art. 54 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁷⁰ (dalej: kks) w zbiegu z art. 60 § 1 kks w związku z art. 7 § 1 kks w związku z art. 6 §2 kks oraz czyn z art. 54 § 2 kks w zbiegu z art. 60 § 1 kks w związku z art. 7 § 1 kks). Sąd wydał wyrok nakazowy, uznając winę i wymierzając grzywnę w łącznej kwocie 3,5 tys. zł, rozłożoną na 25 równych rat.

Po zakończeniu postępowania kontrolnego UKS 30W2P1B.421.2.2015 po upływie 81 dni przesłano kartę przekazania materiałów do postępowania przygotowawczego, a następnie po upływie 52 dni wszczęto postępowanie karne skarbowe w sprawie wystawiania w okresie od 28 maja 2014 r. do 31 lipca 2014 r. tzw. „fikcyjnych faktur”. Nierzetelne transakcje gospodarcze przyczyniły się do narażenia na uszczuplenie podatku VAT w kwocie 36.377,6 tys. zł wobec innego podmiotu (art. 62§2 kks w związku z art. 18§3 kk w związku z art. 20 §2 kks w związku z art. 56§1 kks i w związku z art. 6§2 kks w związku z art. 38 § 2 pkt 1 kks)⁷¹.

W obu sprawach nie dokonano zabezpieczeń majątkowych na podstawie art. 131§ 1 kks.

⁶⁷ UKS3092/W3P2/42/18/14 , UKS30W3P4.421.5.2015, UKS3091/W2P2/42/34/14, UKS30W3P4.421.15.2015, UKS30W3P2.421.1.2015, UKS30W4P5.421.3.2015, UKS30W2P1B.421.2.2015, UKS3091/W2P1B/42/48/14.

⁶⁸ 22.11.2016 r.

⁶⁹ Z dnia 26.06.2015 r.

⁷⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.

⁷¹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK – postępowanie karne skarbowe było w toku.

(dowód: akta kontroli str. 1009-1032;1072-1076)

W pięciu pozostałych spośród 13 spraw odstąpiono od przekazania spraw do postępowania karnego skarbowego, wydając karty odstąpienia kierowania sprawy do postępowania przygotowawczego:

- UKS3091/W2P2/42/18/14 karta z dnia 4 lutego 2016 r. zatwierdzona przez Naczelnika Wydziału Postępowań Przygotowawczych w dniu 1 marca 2016 r. Uzasadnienie odstąpienia stanowiła informacja o toczącym się postępowaniu karnym prowadzonym przez Prokuraturę, co do tego samego czynu (art. 17§ 1 pkt 7 kpk w zw. z art.113 § 1 kks).

- UKS3091/W4/P3/42/37/13 karta z dnia 19 stycznia 2015 r. zatwierdzona przez Naczelnika Wydziału Postępowań Przygotowawczych 20 stycznia 2015 r. Uzasadnienie odstąpienia stanowiło niepopelnienie czynu karalnego.

- UKS3091/W4P1/42/9/13 karta sporządzona 23 kwietnia 2015 r. zatwierdzona tego samego dnia przez Naczelnika Wydziału Postępowań Przygotowawczych. Uzasadnienie stanowiło umorzenie postępowania kontrolnego z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

- UKS3092/W3P1/42/33/14 karta z dnia 23 listopada 2015 r. zatwierdzona przez Naczelnika Wydziału Postępowań Przygotowawczych. Uzasadnienie odstąpienia stanowiła informacja o toczącym się postępowaniu karnym prowadzonym przez Prokuraturę co do tego samego czynu tej samej osoby (art. 17§ 1 pkt 7 kpk w zw. z art.113 § 1 kks)

-UKS3091/W2P2/42/34/14 karta z dnia 4 listopada 2015 r. zatwierdzona przez Naczelnika Wydziału 5 listopada 2015 r. Uzasadnienie odstąpienia stanowiła informacja o toczącym się postępowaniu karnym prowadzonym przez Prokuraturę co do tego samego czynu tej samej osoby (art. 17§ 1 pkt 7 kpk w zw. z art.113 § 1 kks).

(dowód: akta kontroli str. 1009-1076)

W pozostałych pięciu sprawach, których karty zostały przekazane – do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁷² postępowania karne skarbowe nie zostały wszczęte. W sprawach: UKS30W3P4.421.5.2015 – przyczyną był brak odpowiedzi Prokuratury odnośnie objęcia postępowaniem karnym prowadzonym przez organ ścigania; UKS3091/W2P1B/42/48/14 – informacja o objęciu postępowaniem przez Prokuraturę, a w sprawach UKS30W3P4.421.15.2015, UKS30W3P2.421.1.2015 i UKS30W4P5.421.3.2015 – p.o. Naczelnika Wydziału Postępowań Przygotowawczych wyjaśnił, iż sprawy są analizowane, ze względu na termin przedawnienia karalności czynów upływający 31 grudnia 2019 r. i będą one wszczynane według kolejności.

(dowód: akta kontroli str. 1077)

Jak wyjaśnił Dyrektor UKS, w celu skrócenia upływu czasu od zakończenia postępowania kontrolnego do wszczęcia postępowania karnego skarbowego, a w zasadzie do przekazania materiałów do Wydziału Postępowań Przygotowawczych materiały podlegają ocenie pod kątem terminu wszczęcia postępowania karnego skarbowego. Priorytetem co do zasady jest termin przedawnienia karalności czynów. Jednak, bierze się pod uwagę również obciążenie pracownika komórki w zakresie postępowań „do wszczęcia”, „prowadzonych” oraz „zawieszonych”. Możliwość wcześniejszego wszczęcia danego postępowania jest monitorowana. Dyrektor podał, że niezwłocznie wszczynane są postępowania

⁷² 22 listopada 2016 r.

przygotowawcze w sprawach, w których istnieje zagrożenie przedawnienia i wraz z taką sprawą wszczynane są postępowania przygotowawcze w pozostałych sprawach dotyczących późniejszych okresów sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 864-865)

3.2. Szczegółowej analizie poddano informacje o karach wymierzonych przez sądy w sprawach dotyczących nieprawidłowości na znaczne kwoty (od 688,0 tys. zł do 5 492,1 tys. zł), w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. W każdym przypadku wobec sprawcy orzeczono karę pozbawienia wolności w zawieszeniu. Kary wynosiły od 6 miesięcy pozbawienia wolności do jednego roku i ośmiu miesięcy pozbawienia wolności. Każdorazowo skazany był zobowiązany do zapłaty uszczuplonych należności. W pięciu przypadkach orzeczono zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby skazane. Z uwagi na orzeczenia kar pozbawienia wolności w zawieszeniu oraz kilkuletnie terminy do wpłacenia należności publicznoprawnych Urząd nie dysponował wiedzą na temat wyegzekwowanych kar i wpłaconych kwot.

(dowód akta kontroli str. 521-523)

3.3. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono postępowań przygotowawczych w związku z naruszeniem art. 55 kks tj. dotyczących sytuacji, gdy podatnik, w celu zatajenia prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub rzeczywistych rozmiarów tej działalności, posługuje się imieniem i nazwiskiem, nazwą lub firmą innego podmiotu.

(dowód akta kontroli str. 841-844)

3.4. Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. inspektorzy kontroli skarbowej nałożyli 1707 mandatów na kwotę karnych skarbowych na łączną kwotę 731,4 tys. zł. wyegzekwowana kwota z tytułu nałożonych grzywien wyniosła 665 tys. zł. Liczba mandatów nałożonych za dokonywanie sprzedaży z pominięciem kasy rejestrującej lub niewydawanie dowodu zakupu z kasy rejestrującej tj. za czyny określone w art. 62 § 2 kks (w związku z § 5) wyniosła w 2015 r. – 835, a w I półroczu 2016 r. – 291. Łączna kwota grzywien nałożonych za naruszenie ww. przepisu wyniosła: w 2015 r. – 264 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. – 114 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 508-512)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Mimo upływu prawie 4 miesięcy od wydania ostatecznej decyzji pokontrolnej nie przesłano materiałów do Wydziału Postępowań Przygotowawczych, podczas gdy w § 4 ust. 4 zarządzenia Dyrektora UKS określono obowiązek ich niezwłocznego przekazania. Po zakończonej 30 czerwca 2016 r. kontroli UKS30W3P3.421.61.2015, po wydaniu decyzji, od której podatnik się nie odwołał, orzeczenie stało się prawomocne w dniu 14 lipca 2016 r., ale do dnia 10 listopada 2016 r. nie podjęto działań. Inspektor kontroli skarbowej prowadzący kontrolę wyjaśnił, że przyczyną przewlekłości była nieobecność kolejno dwóch inspektorów, którzy do końca września 2016 r. przebywali na urlopie wypoczynkowym, a w dniu 23 września 2016 r. - jak podał inspektor - akta zostały przekazane do kontroli NIK.

W ocenie NIK, okoliczność ta nie stanowiła uzasadnienia powstałych opóźnień.

(dowód: akta kontroli str.1034, 1074)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, działania podejmowane po zakończonych kontrolach, w których stwierdzono podejrzenie popełnienia przestępstw karnych skarbowych były rzetelne i zgodne z zasadami przyjętymi w wewnętrznych uregulowaniach UKS. Odstąpienia

od stosowania sankcji karnych następowały w przypadkach przewidzianych w ustawie – Kodeks karny skarbowy, najczęściej ze względu na toczące się postępowanie prowadzone przez Prokuraturę. Mimo upływu znacznego czasu od zakończenia (objętych szczegółowym badaniem) postępowań kontrolnych do wszczęcia postępowań przygotowawczych, nie stwierdzono przedawnienia karalności czynów zabronionych, ani też zagrożenia upływu takiego terminu. Urząd systematycznie prowadził kontrole rzetelności ewidencjonowania sprzedaży przy pomocy kas rejestrujących.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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

Poznań, dnia 14 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

Renata Dudek
Doradca ekonomiczny

z. up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

Piotr Iwański
Inspektor kp.

.....
Podpis