



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-016-01/2013

P/13/039.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/039 – Przestrzeganie praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.

Kontrolerzy Maciej Kończalik, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 86035 z dnia 23 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 - 2)

Jednostka kontrolowana Izba Skarbowa w Łodzi, zwana dalej „Izbą Skarbową” lub „Izbą”, z siedzibą w Łodzi, Al. Kościuszki 83, 90-436 Łódź.

Kierownik jednostki kontrolowanej Tomasz Szymański, Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację zadań przez Izbę Skarbową w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności prawidłowa realizacja zadań w zakresie:

- nadzoru nad organami podatkowymi pierwszej instancji, mającego na celu poprawę jakości dokonywanych przez nie rozstrzygnięć,
- działań w celu poprawy jakości rozstrzygnięć w postępowaniu odwoławczym,
- wydawania interpretacji podatkowych,
- rozpoznawania skarg na działalność urzędów skarbowych,
- kontroli w urzędach skarbowych oraz monitorowania wykonania wniosków i zaleceń pokontrolnych,
- stosowania instytucji mających na celu ułatwienie podatnikom prowadzenie działalności gospodarczej.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- przewlekłym prowadzeniu postępowań odwoławczych,
- opóźnieniach w zawiadamianiu stron o nierozpatrzeniu odwołania w terminie określonym w art. 139 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²,
- nieprecyzyjnym wskazywaniu w ww. zawiadomieniach przewidywanego terminu zakończenia spraw poprzez określanie liczby dni, która miała upłynąć od zdarzenia przyszłego określonego w powiadomieniu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., zwana dalej O.p.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sprawowanie nadzoru przez Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi nad urzędami skarbowymi w celu wyeliminowania nieprawidłowości w postępowaniach podległych organów.

1.1. Nadzór nad zgodnością z prawem decyzji organów pierwszej instancji i działania podjęte w celu poprawy jakości dokonywanych rozstrzygnięć.

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. wpłynęło do Izby 1911 odwołań od decyzji organów podatkowych pierwszej instancji (1275 w 2012 r. i 636 w I półroczu 2013 r.). W analogicznym okresie rozpatrzono 2044 odwołania (1345 w 2012 r. i 699 w I półroczu 2013 r.), z tego 1457 od decyzji naczelników urzędów skarbowych i 587 od decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Łodzi, zwanego dalej „Dyrektorem UKS w Łodzi”. W wyniku rozpatrzenia ww. odwołań uchylono 935 decyzji organów pierwszej instancji (586 w 2012 r. i 349 w I półroczu 2013 r.), z tego 690 decyzji naczelników urzędów skarbowych i 245 decyzji Dyrektora UKS w Łodzi. Udział decyzji uchylonych w ogólnej liczbie rozstrzygniętych odwołań wyniósł 45,7% (43,4% w 2012 r. i 49,9% w I półroczu 2013 r.). W przypadku uchylonych decyzji naczelników urzędów skarbowych ich udział w ogólnej liczbie rozpatrywanych odwołań od decyzji tych naczelników wyniósł 47,3% (44,5% w 2012 r. i 53,4% w I półroczu 2013 r.), natomiast udział uchylonych decyzji Dyrektora UKS w Łodzi w ogólnej liczbie odwołań od jego decyzji wyniósł 41,7% (41% w 2012 r. i 42,9% w I półroczu 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 4 - 5)

Wicedyrektor Izby Artur Zajączkowski, jako główną przyczynę 6% wzrostu udziału uchylonych decyzji organów pierwszej instancji w odniesieniu do ogólnej liczby rozstrzygniętych odwołań w okresie objętym kontrolą, wskazał na zapadłe w tym okresie lub bezpośrednio go poprzedzającym, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (Nr P 30/11), Naczelnego Sądu Administracyjnego (Nr I FPS 1/12 i II FPS 5/09) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mające wpływ na rozstrzygnięcia organów podatkowych i sądów administracyjnych. Ponadto, do istotniejszych przyczyn uchylania decyzji zaliczono popełnianie przez organy pierwszej instancji błędów w ustaleniu stanu faktycznego, przedstawianie przez podatników dopiero na etapie postępowania odwoławczego nowych okoliczności i dowodów istotnych dla sprawy, czy kwestionowanie przez nich na etapie postępowania odwoławczego od decyzji wydanych w podatkach majątkowych, wartości nabytych rzeczy i praw majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 9 - 55)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2. Przestrzeganie zasad prawa w postępowaniu odwoławczym i działania podjęte w celu poprawy jakości dokonywanych rozstrzygnięć.

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. podatnicy wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, zwanego dalej „WSA w Łodzi”, 847 skarg (562 w 2012 r. i 285 w I półroczu 2013 r.) przy 1951 decyzjach wydanych przez Dyrektora Izby w postępowaniu odwoławczym w tym okresie (1267 w 2012 r. i 684 w I półroczu 2013 r.), co stanowiło 43,4% ogółu wydanych decyzji (44,4% w 2012 r. i 41,7% w I półroczu 2013 r.).

Liczba skarg na decyzje wydane w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji Dyrektora UKS w Łodzi, wyniosła 298 i stanowiła 35,2% ogółu skarg wniesionych do WSA w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 56)

W badanym okresie WSA w Łodzi rozpoznał łącznie 733 skargi na decyzje Dyrektora Izby (445 w 2012 r. i 288 w I półroczu 2013 r.), w tym 525 na decyzje naczelników urzędów skarbowych. W wyniku rozpatrzenia ww. 525 skarg, Sąd oddalił 299 z nich na kwotę

27.678 tys. zł, uchylił 183 decyzje na kwotę 6.455 tys. zł, odrzucił 30 skarg na kwotę 306 tys. zł oraz umorzył 13 postępowań na kwotę 558 tys. zł.

Spośród 733 rozpoznanych skarg 208 zostało wniesionych na decyzje Dyrektora UKS w Łodzi, z których Sąd oddalił 134 skargi na łączną kwotę 38.538 tys. zł. Ponadto uchylił 58 decyzji na kwotę 13.323 tys. zł, umorzył 1 postępowanie na kwotę 167 tys. zł i odrzucił 15 skarg na decyzje o łącznej kwocie 1.640 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 57)

W okresie objętym badaniem, wniesiono do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”, 434 skargi kasacyjne na orzeczenia WSA w Łodzi wydane w związku ze skargami na decyzje Dyrektora Izby, z tego 278 (64,1%) przez podatników i 156 (35,9%) przez podatkowy organ odwoławczy.

W analogicznym okresie NSA rozpatrzył 235 skarg kasacyjnych, w tym 185 (78,7%) korzystnie dla Dyrektora Izby i 50 (21,3%) dla podatników.

Spośród 129 skarg kasacyjnych wniesionych do NSA w 2012 r. i w I półroczu 2013 r. na orzeczenia WSA w Łodzi wydane w związku ze skargami złożonymi na decyzje Dyrektora Izby wydane w wyniku rozpatrzenia odwołań od decyzji Dyrektora UKS w Łodzi rozstrzygnięto 65 skarg, w tym 56 (86,2%) korzystnie dla Dyrektora Izby i 9 (13,8%) korzystnie dla podatników.

(dowód: akta kontroli str. 58)

Głównymi przyczynami uchylania przez sądy decyzji Dyrektora Izby były m.in.:

- niezgodność interpretacji ogólnej Ministra Finansów³ z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 17 lipca 2012 r. sygn. akt P 30/11⁴, w którym stwierdzono, że art. 70 § 6 pkt 1 O.p., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵ w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 O.p., jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – 70 uchylonych decyzji,
- wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)⁶, zmieniający podejście sądów administracyjnych do problemu, badania tzw. „dobrej wiary” podatnika i jej wpływu na prawo do doliczenia podatku naliczonego w podatku VAT,
- rozbieżności interpretacyjne WSA w Łodzi w zakresie problematyki ewidencjonowania w ciężar kosztów uzyskania przychodów faktur zakupu, które nie odzwierciedlają rzeczywistych operacji gospodarczych – 20 uchylonych decyzji,
- uchwała Najwyższego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 3 grudnia 2012 r., sygn. akt I FPS 1/12, zgodnie z którą, w świetle art.70 § 1 i art. 208 § 1 O.p., w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r., po upływie terminu przedawnienia nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego, które wygasło przez zapłatę – ponad 10 uchylonych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 9 - 55)

Analiza 15 orzeczeń dotyczących decyzji Dyrektora Izby na łączną kwotę 10.123 tys. zł, w tym 10 wyroków WSA w Łodzi uchylających ww. decyzje oraz 5 orzeczeń NSA korzystnych dla podatników wykazała, że przyczyną uchylenia 14 decyzji, była odmienna od Izby interpretacja przepisów prawa podatkowego przez sądy administracyjne. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych oraz prawo wspólnotowe Sądy zakwestionowały m. in.: odmowę oszacowania kosztów uzyskania

³ z dnia 2 października 2012 r. Nr PK4/8012/239/ANN/12/1804

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 848

⁵ Dz. U. Nr 169, poz. 1387 ze zm.

⁶ w połączonych sprawach C-80/11 oraz C-142/11

przychodu, w sytuacji niekwestionowania samego wydatku oraz jego kosztowego charakteru, odmowę przyznania podatnikowi prawa do odliczenia naliczonego podatku od towarów i usług, przy jednoczesnym nieuwzględnieniu przesłanek obiektywnych dotyczących świadomości podatnika o tym, że transakcja mająca stanowić podstawę prawa do odliczenia wiąże się z przestępstwem, prowadzenie postępowania i orzekanie o wysokości zobowiązania, które wygasło przez zapłatę, prowadzenie postępowania, które się przedawniło na skutek nie poinformowania podatnika o wszczęciu postępowania karno-skarbowego, wszczęcie postępowania odwoławczego i wydanie decyzji określającej podatnikowi nadwyżkę podatku naliczonego VAT nad należnym, w sytuacji, gdy termin przedawnienia kwoty nadwyżki nie został skutecznie zawieszony ani przerwany.

Uzasadniając uchylenie części decyzji Dyrektora Izby, Sady dokonywały interpretacji przepisów prawa podatkowego w oparciu o wyroki i uchwały NSA, TSUE oraz TK zapadłe już po wydaniu decyzji przez organ odwoławczy⁷.

Uzasadniając uchylenie dwóch decyzji⁸, WSA w Łodzi wskazał na naruszenie przez organ odwoławczy określonej w art. 122 O.p. zasady dochodzenia prawdy obiektywnej, poprzez nie przeprowadzenie w sposób wyczerpujący postępowania dowodowego oraz brak prawidłowej oceny zebranych dowodów w zakresie potwierdzenia fikcyjności faktur dokumentujących zakup paliwa, a także nienależyte ustalenie stanu faktycznego.

(dowód: akta kontroli str. 59 - 111)

NIK uwzględnia wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Podatków Dochodowych Adama Krupskiego oraz Kierownika Oddziału Pierwszego Podatku od Towarów i Usług Jakuba Klimka dotyczące przyczyn uchylenia ww. decyzji, w których wskazali oni na rozbieżność orzecznictwa WSA w Łodzi oddalającego skargi na decyzje w analogicznych powiązanych ze sobą tematycznie sprawach, a dotyczących tych samych podatników. Ponadto Jakub Klimek zaznaczył, że Sąd zarzucił nienależyte ustalenie stanu w odniesieniu do niewielkiego odsetka zakwestionowanych faktur, natomiast organ odwoławczy ponownie rozpatrując sprawę wykazał, że sporne faktury służyły wyłącznie wyludzeniu nienależnych zwrotów podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 112 - 127)

W ramach nadzoru nad organami pierwszej instancji, Izba udzielała instruktażu, wyjaśnień i wytycznych w zakresie sposobu procedowania w sprawach o określonym stanie faktycznym.

Podejmowane działania w zakresie poprawy jakości i terminowości rozpatrywanych spraw na etapie postępowania odwoławczego, polegały przede wszystkim na analizie orzecznictwa sądowo – administracyjnego, przeprowadzeniu narad oraz szkoleń dla pracowników Izby. Kierownictwo Izby prowadziło ponadto bieżący nadzór nad rozpatrywanymi sprawami poprzez monitorowanie i analizę terminowości ich rozpatrzenia.

W celu zapewnienia zgodności wydanych decyzji z prawem wspólnotowym organizowano spotkania tematyczne dotyczące zagadnień związanych m. in. z wykrywaniem nieprawidłowości w transakcjach wewnątrzwspólnotowych, analizą bieżącego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Organizowano ponadto narady i szkolenia pracowników urzędów skarbowych na których omawiana była problematyka stosowania prawa Unii Europejskiej oraz orzecznictwa TSUE.

Wysłano również do TSUE pismo opracowane w Wydziale Podatku od Towarów i Usług, zawierające stanowisko Dyrektora Izby w sprawie, m. in. w uzależnienia odmowy prawa do odliczenia podatku od towarów i usług od tzw. „dobrej wiary” podatnika, nieposiadającego faktur dokumentujących transakcje zawarte z rzeczywistym dostawcą.

(dowód: akta kontroli str. 128 - 157)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.3. Terminowość rozpatrywania odwołań od decyzji organów pierwszej instancji.

⁷ podstawą interpretacji w takiej sytuacji były: uchwała NSA z dnia 3 grudnia 2012 r. sygn. akt I FPS 1/12, wyrok NSA z dnia 23 marca 2012 r., sygn. akt I FSK 1312/12, wyroku TSUE z 21 czerwca 2012 r. w sprawach połączonych Nr C-08/11 i C-142/11

⁸ decyzje Nr I-1/4117-0020/10/US i PT-1/4407-0031/10 VAT

Opis stanu faktycznego

Średni termin rozpatrywania odwołań (od wpływu odwołania do urzędów skarbowych lub UKS w Łodzi, do dnia wydania decyzji odwoławczej) wyniósł w 2012 r. 165 dni, natomiast w I półroczu 2013 r. 129 dni.

(dowód: akta kontroli str. 168 - 169)

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. z 2044 rozpatrzonych odwołań (1.345 w 2012 r. i 699 w I półroczu 2013 r.), niezwłocznie, tj. w terminie do 2 miesięcy rozpatrzono 731 spraw (35,8%).

Jednocześnie nastąpił procentowy spadek spraw rozpatrzonych w ww. terminie z 38,1% w 2012 r. (512 z 1345) do 31,3% w I półroczu 2013 r. (219 z 699).

W okresie od 2 do 6 miesięcy rozpatrzono 896 spraw (43,8% ogółu rozpoznanych spraw), od 6 miesięcy do roku 288 spraw (14,1%), od roku do 2 lat 86 spraw (4,2%), od 2 do 3 lat 20 spraw (1%) oraz od 3 do 4 lat 20 spraw (1,1%).

(dowód: akta kontroli str. 170)

Według stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. w Izbie prowadzono 383 postępowania odwoławcze, z tego 183 postępowania (47,8% prowadzonych spraw) w terminie nieprzekraczającym 2 miesięcy. Ponadto w terminach od 2 do 6 miesięcy prowadzono 137 postępowań (35,8%), od 6 miesięcy do roku 50 postępowań (13%) oraz od roku do 2 lat 10 postępowań (2,6%). Spośród spraw, które wpłynęły do Izby przed dniem 1 stycznia 2012 r. 7 było w toku, w tym 3 dotyczące podatku od towaru i usług za okres rozliczeniowy od stycznia do grudnia 2007 r. oraz 4 dotyczące podatku dochodowego z nieujawnionych źródeł przychodów za 2004 r., 2005 r. i 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 171, 594 - 595)

Ustalone nieprawidłowości

Analiza pięciu najdłużej trwających postępowań (od 33 do ponad 49 miesięcy) wykazała, że niezalatwienie odwołań w terminie określonym w art. 139 § 3 O. p. uzasadniano m. in. złożonym i czasochłonnym charakterem rozpoznawanej sprawy, koniecznością zgromadzenia dodatkowego materiału dowodowego, koniecznością dokonania wnikliwej analizy zgromadzonego materiału dowodowego oraz przepisów prawnych mających zastosowanie w sprawie.

W dwóch sprawach zwłoka w powiadomieniu stron o niezalatwieniu odwołania w terminie określonym w art. 139 § 3 O.p. wyniosła 13 i 14 dni. Wicedyrektor Izby Artur Zajączkowski wyjaśnił powyższe uchybieniem ze strony pracownika prowadzącego postępowanie oraz błędnym przyjęciem daty wpływu sprawy do organu odwoławczego.

(dowód: akta kontroli str. 172 - 194)

Zdaniem NIK, powyższe argumenty nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia niedotrzymania ustawowego terminu.

W kolejnych dwóch sprawach nieprecyzyjnie wskazano przewidywany termin ich zakończenia tj. poprzez wskazanie liczby dni, która miała upłynąć od wskazanego w powiadomieniu zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 174 - 186)

W ocenie NIK, ten sposób przedstawienia nowego terminu rozpatrzenia sprawy pozbawia podatnika wiedzy, co do konkretnej daty zakończenia postępowania, a tym samym zweryfikowania terminowości działania organu odwoławczego.

W trakcie pięciu najdłużej trwających postępowań, nie podejmowano przez okres od 4 do 39 miesięcy udokumentowanych działań zmierzających do rozpatrzenia odwołań, ograniczając się jedynie do powiadamiania podatników o niezalatwieniu spraw w terminie określonym w art. 139 § 3 O.p.

(dowód: akta kontroli str. 174 - 186)

Wyjaśniając przyczyny niepodjęcia takich działań w trzech sprawach przez okres od 28 do 39 miesięcy, Wicedyrektor Artur Zajączkowski wskazał na niemal jednorazowy wpływ do nowo utworzonej komórki zajmującej się sprawami o charakterze aferalnym kilkuset spraw, związanych z oszustwami w handlu paliwami, złomem, paletami oraz dotyczących transakcji wewnątrzspółnotowych, a także konieczność oczekiwania przez organ odwoławczy na wydanie przez inne organy podatkowe ostatecznych decyzji kwestionujących rozliczenia w zakresie podatku należnego VAT u fikcyjnych kontrahentów podatnika wystawiających tzw. „puste faktury”. Ponadto, Wicedyrektor zaprezentował

wyliczenia, z których wynikało, że Izba Skarbowa w Łodzi w 2011 r. była najbardziej obciążoną jednostką spośród wszystkich izb skarbowych, natomiast w 2012 r. zajęła 4 miejsce w kraju pod względem liczby wydanych decyzji w przeliczeniu na etat.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wicedyrektor Tatiana Pilarz, przyczyną niepodjęcia przez okres ponad 4 miesięcy ww. działań dotyczących pozostałych dwóch spraw z zakresu opodatkowania zryczałtowanym podatkiem dochodowym od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów, była przede wszystkim duża liczba wpływających odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 187 - 220)

Nie kwestionując znacznego obciążenia pracowników Izby wpływającymi sprawami, w ocenie NIK, nie znajduje uzasadnienia aż tak znaczna zwłoka w podejmowaniu czynności zmierzających do rozstrzygnięcia odwołań. Zgodnie z art. 125 O.p. organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwe najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (...).

Jednocześnie pozytywnie należy ocenić powierzenie wyspecjalizowanym komórkom wewnętrznym spraw związanych z oszustwami podatkowymi, co w znacznej mierze wpływało na ujednoczenie rozstrzygnięć w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 208 – 213, 221 - 222)

Analiza trzech najdłużej trwających postępowań odwoławczych (od 30 do 34 miesięcy), niezakończonych do dnia 23 października 2013 r. wykazała, że przyczyną ich nieukończenia było zawieszenie postępowania na podstawie art. 201 § 1 pkt 2 O.p., tj. w związku z uzależnieniem rozpatrzenia sprawy i wydania decyzji od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez sąd oraz na podstawie art. 201 § 1 pkt 1 tej ustawy, tj. w związku ze śmiercią strony do czasu rozstrzygnięcia sprawy o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłej.

(dowód: akta kontroli str. 223 - 230)

1.4. Wykonanie decyzji nieostatecznych i wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznych w związku ze złożeniem skargi do sądu administracyjnego.

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. do Izby wpłynęło 113 zażaleń na postanowienia organów podatkowych pierwszej instancji w sprawie wykonania decyzji nieostatecznych. Dyrektor Izby utrzymał w mocy 62 zaskarżone postanowienia (54,9%), 2 uchylił i wydał postanowienia rozstrzygające kwestie będące przedmiotem zaskarżonego postanowienia (1,8%), 4 uchylił i przekazał do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji (3,5%), natomiast w 45 przypadkach umorzył postępowania odwoławcze. (39,8%)

W tym samym okresie wpłynęło do Izby 1 zażalenie na postanowienie organu pierwszej instancji w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku o przyjęcie zabezpieczenia, którego Dyrektor Izby nie uwzględnił i utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

Nie wpłynęły natomiast w badanym okresie zażalenia na postanowienia organów podatkowych pierwszej instancji w przedmiocie odmowy wstrzymania wykonania decyzji ostatecznych.

(dowód: akta kontroli str. 231 - 233)

Analiza trzech uchylonych postanowień w sprawie wykonania decyzji nieostatecznych wykazała, że przesłanką ich uchylecia było: oparcie rozstrzygnięcia przez urząd skarbowy na nieaktualnych danych o stanie majątkowym podatnika oraz wskazanie art. 239b ust. 4 O.p. jako podstawy nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności w sytuacji, gdy bieg terminu przedawnienia został zawieszony z uwagi na wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe.

(dowód: akta kontroli str. 234 - 236)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.5. Koszty wadliwych decyzji i kwoty wypłaconych odszkodowań.

Opis stanu faktycznego

Koszty wadliwych decyzji w 2012 r. i w I półroczu 2013 r. wyniosły łącznie 14.047 tys. zł, z tego należność główna 11.570 tys. zł i odsetki 2.477 tys. zł. Koszty te związane były

z uchyleniem 127 decyzji, w tym 63 w podatku VAT na kwotę 10.846 tys. zł, 52 w podatku dochodowym od osób prawnych na kwotę 1.794 tys. zł oraz 12 w podatku dochodowym od osób fizycznych na kwotę 1.407 tys. zł.

Koszty uchylonych 92 wadliwych decyzji naczelników urzędów skarbowych wyniosły 6.995 tys. zł (49,8%), a koszty uchylonych decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Łodzi - 7.052 tys. zł (50,2%).

Koszty postępowania sądowego wyniosły 7 tys. zł i związane były ze zwrotem kosztów zastępstwa procesowego w sprawie z art. 527 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹.

W okresie 2012 – 2013 (I półrocze) Izba nie wypłacała roszczeń odszkodowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 237 - 240)

Analiza kosztów wadliwych decyzji za lata 2008 – 2013 (I półrocze) wykazała, że w latach 2008 - 2010 nastąpił znaczący spadek kwoty zwrotów związanych z tymi decyzjami (z 300.818 tys. zł do 5.837 tys. zł.), a w następnym okresie (lata 2010 – 2012 i w I półroczu 2013 r.) utrzymywał się na zbliżonym poziomie (od 5.837 tys. zł w 2010 r. do 5.021 tys. zł w I półroczu 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 241)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.6. Postępowania wszczęte przeciwko urzędnikom organów skarbowych i podatkowych w celu ustalenia odpowiedzialności za błędy.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. nie wszczynano przeciwko urzędnikom zatrudnionym w Izbie i w podległych jej urzędach skarbowych, postępowań w celu ustalenia odpowiedzialności za błędy, na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 9 - 55)

1.7. Wydawanie i trwałość interpretacji podatkowych. Działania na rzecz zgodności wydawanych decyzji z prawem wspólnotowym.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. Izba Skarbowa wydała 7.793 interpretacji podatkowych, z tego w 2012 r. 5.205 i 2588 w I półroczu 2013 r.

Nie wliczając terminów określonych w art. 139 § 4 O.p. wszystkie interpretacje wydano niezwłocznie, tj. w terminie określonym w art. 14d O.p.

(dowód: akta kontroli str. 242 - 243)

Analiza 10 najdłużej trwających postępowań w zakresie wydawanych interpretacji indywidualnych wykazała, że po odliczeniu czasu przeznaczanego na uzupełnienie przez podatników wniosków o ich udzielenie, rzeczywisty czas tych postępowań wyniósł od 86 do 92 dni.

Nie wystąpiły przypadki wydłużenia czasu trwania postępowań poprzez kierowanie wezwań o uzupełnienie wniosków o udzielenie interpretacji w ostatnich dniach przed upływem terminu do ich wydania.

(dowód: akta kontroli str. 244 - 252)

Podatnicy wystosowali do Izby 643 wezwania do usunięcia naruszenia prawa w związku z wydaniem interpretacji podatkowej.

W 623 przypadkach (96,9%) Dyrektor Izby podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w interpretacji, a w 20 przypadkach (3,1%) nie udzielił odpowiedzi na wezwanie podatników.

(dowód: akta kontroli str. 242)

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. podatnicy wnieśli do sądów administracyjnych 446 skarg na interpretacje indywidualne, w tym w 2012 r. 312 i w I półroczu 2013 r. 132. W związku z wniesieniem powyższych skarg, Sądy wydały 167 orzeczeń uchylających interpretacje

⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 34, poz. 173

(37,4% ogółu skarg), z tego w 2012 r. 112 (35,9%), a w I półroczu 2013 r. - 55 orzeczeń (41,7%).

(dowód: akta kontroli str. 253)

Badanie 10 losowo wybranych spraw związanych z uchynieniem interpretacji przez sądy administracyjne wykazało, że w przypadku postępowania związanego z uchynieniem interpretacji z dnia 27 lipca 2012 r. Nr IPTB2/415-208/11-11/12-S/KO Minister Finansów reprezentowany przez Dyrektora Izby, nie wykonał w pełni zaleceń zawartych w wyroku WSA w Łodzi uchylającym poprzednią interpretację w tej samej sprawie, czym naruszył art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹, zwanej dalej „P.p.s.a.”.

W pozostałych postępowaniach, jako uzasadnienie uchynienia interpretacji sądy wskazywały m. in.: naruszenie prawa materialnego poprzez błędną interpretację najczęściej przepisów ustaw podatkowych, jak i naruszenie przepisów procesowych dotyczących wydawania interpretacji (np. art. 14 ust. 1, art. 14c § 1 i 2, art. 14e § 1, art. 14 h)

W przypadku interpretacji z dnia 27 grudnia 2012 r. Nr IPPT2/443-854/12-2/JS Dyrektor Izby uznał za nieprawidłowe stanowisko wnioskodawcy dotyczące zwolnienia z opodatkowania usługi pomocniczej dla usługi świadczonej w imieniu i na rzecz firmy ubezpieczeniowej, gdy w analogicznej sytuacji Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu wydał wcześniejszą interpretację korzystną dla podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 254 - 288)

Wyjaśniając przyczyny wydania interpretacji sprzecznej z interpretacją wydaną wcześniej przez inny organ Wicedyrektor Izby Sławomir Ćwiek wskazał na interpretację ogólną Ministra Finansów, z którą zgodna była interpretacja dokonana przez Dyrektora Izby.

(dowód: akta kontroli str. 289 - 298)

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. Dyrektor Izby wydał, jako organ pierwszej instancji, dwa postanowienia o pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosków o wydanie interpretacji ogólnej, złożonych przez osobę fizyczną oraz Stowarzyszenie Gmin. Wnioski te dotyczyły ustalenia podmiotów uprawnionych do sporządzania rocznych zeznań podatkowych dla osób prowadzących działalność gospodarczą oraz podatku od nieruchomości w świetle przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przesłankami wydania tych postanowień były: nieuzupełnienie wniosków, nie wykazanie przez wnioskodawcę niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych wydanych przez organy podatkowe oraz skarbowe w takich samych stanach faktycznych lub zdarzeniach przyszłych, oraz w takich samych stanach prawnych (art. 14a § 2 pkt 2 O.p.).

(dowód: akta kontroli str. 299)

Analiza 10 losowo wybranych spośród 422 spraw, w których nastąpiła odmowa wszczęcia postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnych w okresie 2012–2013 (I półrocze) wykazała, że przesłanki takiej odmowy były uzasadnione. Należały do nich najczęściej: złożenie wniosku o wydanie interpretacji przez osoby do tego nieuprawnione oraz złożenie wniosku, który dotyczył kwestii niemogących być przedmiotem interpretacji wskazanych w art. 14b ust. 1 O.p.

(dowód: akta kontroli str. 300 - 316)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość - wydanie interpretacji indywidualnej z naruszeniem art. 153 P.p.s.a. poprzez niewykonanie zaleceń zawartych w wyroku Sądu uchylającym poprzednią interpretację w tej samej sprawie.

1.8. Skargi na działalność urzędów skarbowych.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. i w pierwszym półroczu 2013 r. do Izby wpłynęło 198 skarg na działalność urzędów skarbowych, z tego w 2012 r. 121, a w 2013 r. (do dnia 27 sierpnia) - 77.

W 2012 r. załatwiono 111 skarg, w tym: 92 zostały uznane za bezzasadne, 11 za zasadne w całości, 6 za zasadne w części oraz 2 pozostawiono bez rozpoznania na podstawie

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹², zwanej dalej „kpa”.

W okresie od 1 stycznia do 27 sierpnia 2013 r. rozpatrzono 74 skargi, w tym 54 uznano za bezzasadne, 10 za zasadne w całości, 8 za zasadne w części, natomiast 2 pozostawiono bez rozpoznania w związku z art. 64 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 317 – 319)

Analiza wszystkich 35 skarg na działania organów podatkowych pierwszej instancji uznanych za zasadne wykazała, że przedstawiony w nich stan faktyczny miał potwierdzenie w zgromadzonym materiale dowodowym i stanowił wystarczającą podstawę do uznania ich za zasadne w części lub w całości.

Najczęstszą przyczyną uznania skarg za zasadne było naruszenie przez organ podatkowy ogólnych zasad prawa podatkowego określonych w art. 121 § 1 O. p., art. 125 O.p. oraz w art. 126 O.p. związanych z beczynnością lub zwłoką w działaniu organu podatkowego pierwszej instancji, jak również z odstępieniem od formy pisemnej załatwiania spraw podatkowych (11 skarg).

W ocenie Izby, nieuzasadnione działania urzędów związane m. in. z bezpodstawnym wezwaniem spadkobiercy do przedłożenia dokumentów potwierdzających nabycie praw majątkowych wykazanych w zgłoszeniu o nabyciu własności rzeczy lub praw majątkowych oraz przedwczesne i nieuzasadnione przekazanie do innego organu podatkowego oświadczenia podatnika o wyborze opodatkowania podatkiem VAT, stanowiły naruszenie zasady pogłębiania zaufania od organów podatkowych określonej w art. 121 O.p.

Uznając skargi za słuszne wskazywano m. in. na:

- bezpodstawne wystawianie upomnień w sprawie nieuregulowanych należności podatkowych oraz wezwań do złożenia wyjaśnień tytułu wpłaty,
- niewłaściwy sposób doręczenia korespondencji;
- dokonanie egzekucji wierzytelności od osoby niebędącej dłużnikiem;
- wszczęcie i prowadzenie kontroli podatkowej z naruszeniem przepisu art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹³, zwanej dalej „u.s.d.g.” oraz niewydanie przez organ podatkowy rozpatrujący sprzeciw kontrolowanego postanowienia o odstępieniu od czynności kontrolnych, do czego był on zobowiązany na podstawie art. 84c ust. 9 pkt 1 oraz art. 82 ust. 1 ww. ustawy,
- naruszenie zasady rozpowszechniania informacji uzyskanych podczas postępowania przygotowawczego oraz zasady jawności określonej w art. 355 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹⁴ w zw. z art. 13 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy¹⁵;
- prowadzenie egzekucji należności, które przestały być wymagalne oraz nieprawidłowe naliczanie kosztów egzekucyjnych;
- ujawnienie tajemnicy skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 320 - 342)

Bezwłocznie, tj. w terminie do 1 miesiąca, załatwiono 138 spośród 185 skarg, które rozpatrzono w okresie objętym kontrolą. W przypadku 47 spraw o skomplikowanym charakterze, których załatwienie trwało od 1 do 2 miesięcy (37) lub powyżej 2 miesięcy (10), każdorazowo informowano skarżących o przyczynach ich niezalatwienia w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa, zgodnie z art. 36 § 1 kpa w zw. z art. 237 § 4 kpa oraz wskazywano nowy termin rozpatrzenia skargi.

Dyrektor Izby w przypadku stwierdzonych w wyniku rozpatrzenia 32 skarg nieprawidłowości, sporządził zgodnie z obowiązującymi instrukcjami Dyrektora Izby, wystąpienia do naczelników urzędów skarbowych wraz z zaleceniami.

W 3 sprawach dodatkowo zobowiązano organy podatkowe do przekazania pisemnej informacji o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości,

(dowód: akta kontroli str. 318, 320 - 352)

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 267

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.

Od sporządzania wystąpień odstąpiono w 3 sprawach, w tym w 2 z uwagi na działania podjęte przez naczelników przed ich rozstrzygnięciem oraz 1 sprawy, która wcześniej była przedmiotem postępowania dotyczącego rozpatrzenia zażalenia na postanowienie organu pierwszej instancji w przedmiocie prowadzenia kontroli podatkowej z naruszeniem przepisów art. 82 ust. 1 u.s.d.g. Rozstrzygnięcie tej skargi poprzedzone zostało rozpatrzeniem zażalenia tego samego podatnika, na postanowienie Naczelnika Łódzkiego Urzędu Skarbowego w Łodzi (ŁUS) o kontynuowaniu czynności kontrolnych. Dyrektor Izby uchylił zaskarżone postanowienie organu pierwszej instancji wydane w związku z wniesieniem sprzeciwu wobec podjęcia czynności kontrolnych z naruszeniem art. 81 § 2 u.s.d.g., uzasadniając to rozstrzygnięcie tym, że organ podatkowy, który w momencie rozpoczęcia kontroli nie miał wiedzy o objęciu Spółki kontrolą innego organu, w momencie wniesienia sprzeciwu wiedzą taką już dysponował. Postanowienie w powyższym zakresie zostało doręczone stronom postępowania.

W przypadku popełnienia czynu polegającego na ujawnieniu tajemnicy skarbowej zawiadomiono Prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa oraz wystąpiono do Rzecznika Dyscypliny o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w trybie art. 125 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 320 - 342)

W sytuacji, gdy Dyrektor Izby uznawał ujawnioną w toku rozpatrywania skargi nieprawidłowość za szczególnie istotną, w celu zapobieżenia powstawaniu takiej nieprawidłowości w przyszłej pracy urzędów, na podstawie art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych¹⁷, kierował do naczelników podległych mu urzędów skarbowych pisemne zalecenia.

(dowód: akta kontroli str. 353 - 356)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.9. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Izbę Skarbową w Łodzi w podległych urzędach skarbowych.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. Izba przeprowadziła w podległych urzędach skarbowych 110 kontroli, z tego w 2012 r. 73 i w I półroczu 2013 r. 37 kontroli.

Zagadnienia dotyczące przestrzegania praw podatników badane były w ramach 45 kontroli, w tym w 2012 r. w 35 i w 2013 (I półrocze) w 10 kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 357 - 361)

Plany kontroli na lata 2012 i 2013, przygotowywano rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi w Izbie wewnętrznymi uregulowaniami.

(dowód: akta kontroli str. 362 - 382)

Podstawą opracowania planu kontroli na 2012 r. były m. in. analizy, które uwzględniały: wytyczne Ministerstwa Finansów, wskazania Dyrektora Izby, wyniki analiz mierników wykonania zadań, wyniki kontroli przeprowadzonych w urzędach, wskazane przez komórki organizacyjne Izby propozycje oraz informacje przekazane przez naczelników urzędów skarbowych.

Podstawą sporządzenia planu kontroli na 2013 r., obok propozycji kontroli przekazanych przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych Izby były wyniki

- analizy ryzyka, w której uwzględniono priorytety kierownictwa Izby, wskazania naczelników urzędów skarbowych dotyczące poziomu istotności ryzyk występujących w tych urzędach, osąd kontrolerów oraz zasadne skargi i środki zaskarżenia na niezalatwienie spraw w terminie,
- analizy danych z hurtowni WHTAX,
- analizy mierników wykonania zadań.

Analiza dokumentacji związanej z planowaniem kontroli urzędów skarbowych wykazała, że kwalifikowano do kontroli te urzędy skarbowe, które uzyskiwały najslabsze wyniki w poszczególnych obszarach ryzyk związanych z realizowanymi przez nie zadaniami.

(dowód: akta kontroli str. 383 - 537)

¹⁶ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.

Kontrole w urzędach skarbowych przeprowadzane były zgodnie z obowiązującymi w Izbie wewnętrznymi uregulowaniami.

(dowód: akta kontroli str. 538 - 584)

Zagadnienia związane z przestrzeganiem praw podatników były przedmiotem 45 kontroli przeprowadzonych przez Izbę w latach 2012 – 2013 w 13 tematach.

Stwierdzone w toku tych kontroli nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły m. in. wykraczania poza zakres czynności sprawdzających, nieuzasadnionej zwłoki przy wydawaniu decyzji podatkowych, opieszałości przy dokonywaniu zwrotów nadpłat figurujących na kartach kontowych oraz nienaliczaniu na poczet zaległości nadpłaconych kwot podatku, braku należytej wnikliwości w toku kontroli prowadzonych wobec podatników występujących po raz pierwszy o zwrot podatku, opieszałości w wykreślaniu podatników z rejestrów VAT i VAT-UE, nieuzasadnionego pobierania odsetek za zwłokę, w sytuacji gdy ich wysokość nie przekraczała progu, o którym mowa w art. 54 § 1 pkt 1 O.p.

W związku z dokonаныmi ustaleniami zobowiązywano naczelników kontrolowanych urzędów do podjęcia działań gwarantujących wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w przyszłej pracy Urzędu i poinformowania o tym Izby.

(dowód: akta kontroli str. 585 - 593)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.10. Kontrole Ministerstwa Finansów w Izbie Skarbowej w Łodzi.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Finansów nie przeprowadzało kontroli w Izbie Skarbowej w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 596)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawowanie nadzoru przez Dyrektora Izby nad urzędami skarbowymi w celu eliminowania nieprawidłowości w postępowaniach podległych organów.

1) W ocenie NIK, Izba rzetelnie monitorowała wydawanie decyzji przez organy podatkowe pierwszej instancji, przede wszystkim poprzez kontrolowanie prawidłowości przebiegu prowadzonych postępowań podatkowych. Stwierdzone w toku kontroli uchybienia i nieprawidłowości skutkowały wydaniem zaleceń pokontrolnych. W przypadku powtarzających się nieprawidłowości, kierowano do naczelników urzędów skarbowych pisma, zawierające ich opis ze wskazaniem działań eliminujących stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości. Skuteczność podjętych działań potwierdza również spadek wskaźnika udziału decyzji uchylających w części urzędów skarbowych skontrolowanych przez Izbę (w 10 z 12 w 2012 r. i w 4 z 10 w I półroczu 2013 r.). Dyrektor Izby udzielał również szeregu wyjaśnień i wydawał wytyczne co do sposobu procedowania w sprawach o określonym, zbliżonym stanie faktycznym, dążąc do ujednolicenia, usprawnienia i polepszenia jakości orzecznictwa podatkowego organów pierwszej instancji.

(dowód: akta kontroli str. 9 - 55)

2) Rzetelnie analizowano orzecznictwo sądowo – administracyjne przekazując do Ministerstwa Finansów propozycje zmniejszenia liczby niekorzystnych dla organów podatkowych orzeczeń¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 158 - 167)

¹⁸ propozycje dotyczyły m. in. zmiany interpretacji Ministra Finansów z dnia 2 października 2012 r. Nr PK4/8012/239/ANN/12/1804 w zakresie stosowania przepisu art. 70 § 6 pkt 1 O.p., w odniesieniu do wyroku TK z dnia 17 lipca 2012 r. sygn. akt P 30/11, wprowadzenia do przepisów ustawy Ordynacja podatkowa precyzyjnych uregulowań dotyczących kwestii przedawnienia, w przypadku uprzedniej zapłaty zobowiązania przez podatnika, nowelizacji art. 93a § 2 pkt 2 O.p. dotyczącego następstwa prawnego w sytuacji wniesienia aportem przedsiębiorstwa osoby fizycznej do spółki niemającej osobowości prawnej, wprowadzenia do przepisów ustawy Ordynacja podatkowa precyzyjnych uregulowań dotyczących kwestii przedawnienia nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres czy odsetek od zaliczek.

2. Stosowanie przez organy podatkowe instytucji mających ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej.

2.1. Prowadzona przez Izbę Skarbową w Łodzi działalność informacyjna i edukacyjna.

Opis stanu faktycznego

Prowadzone przez Izbę działania mające na celu przekazywanie podatnikom wiedzy w zakresie obowiązków podatkowych oraz zwiększenia zaufania do organów podatkowych, miały charakter kampanii informacyjno – promocyjnych przeprowadzonych wspólnie z urzędami skarbowymi (akcje „Szybki PIT”, „Weź paragon”). Organizowano również szkolenia dla pracowników urzędów skarbowych. Nawiązano współpracę z Business Center Club organizatorem konkursu „Urząd Skarbowy Przyjazny Przedsiębiorcy” po zakończeniu, którego przeprowadzono spotkania z przedsiębiorcami, na których omawiano najważniejsze zmiany w podatkach, obszary kontroli podatkowej na dany rok. Podjęto współpracę z samorządowymi organami administracji w ramach organizowanych wspólnie projektów, a także z Urzędem Marszałkowskim w Łodzi w ramach kampanii na rzecz łódzkich organizacji pożytku publicznego „Procent dla Łodzi”. Izba Skarbowa współpracowała ponadto z mediami lokalnymi i ogólnopolskimi oraz wydawała broszury i materiały informacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 597)

Ustalone nieprawidłowości

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

2.2 Realizacja zadań w zakresie zarządzania jakością.

Opis stanu faktycznego

Realizując wytyczne Ministerstwa Finansów, w ramach projektu „Poprawa jakości działania jednostek administracji podatkowej” i zgodnie z §1 i § 2 załącznika nr 4 do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów¹⁹, Izba Skarbowa w Łodzi wspólnie z urzędami skarbowymi województwa łódzkiego, opracowała harmonogram wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością, zwanego dalej „SZJ”

Zgodnie z harmonogramem wdrażania SZJ w Izbie:

- powołano Pełnomocnika ds. Zarządzania Jakością, a także Zespół Audytowy i Zespół Wdrożeniowy SZJ,
- zidentyfikowano procesy realizowane w Izbie, ustanowiono ich właścicieli, opracowano instrukcje opisujące sposób realizacji poszczególnych procesów oraz dokonano ich podziału na podstawowe (związane z realizacją działań statutowych urzędów i Izby) i pomocnicze (związane z ogólnie rozumianymi procesami zarządzania jednostką),
- opublikowano, rozpowszechniono wśród pracowników oraz przyjęto do stosowania misję polskiej administracji zdefiniowaną, jako „Pozyskiwanie dochodów budżetowych zgodnie z obowiązującym prawem, przy zapewnieniu wysokiej jakości usług uwzględniających potrzeby budżetu państwa, oczekiwania klientów oraz rosnącą świadomość prawno-podatkową społeczeństwa” oraz politykę i cele określone przez Ministerstwo Finansów w dokumencie „Strategia kompleksowego zarządzania jakością w polskiej administracji podatkowej”,
- przeprowadzono badania ankietowe satysfakcji klientów, pracowników Izby oraz urzędów skarbowych.

Wszystkie urzędy skarbowe opracowały harmonogram wdrażania SZJ i od 2009 r., co kwartał przesyłały do Izby sprawozdanie z jego realizacji, a na ich podstawie Pełnomocnik ds. Zarządzania Jakością sporządzał sprawozdanie zbiorcze przekazywane następnie do Ministerstwa Finansów.

Izba Skarbowa organizowała również szkolenia dla pracowników urzędów skarbowych w zakresie zarządzania jakością, m. in. z samooceny według modelu CAF oraz z wewnętrznych audytów jakości.

(dowód: akta kontroli str. 598 - 599)

Ze sprawozdania SZJ za III kwartał 2013 r. wynika m. in., że na 29 urzędów w 22 wdrożono SZJ (zatwierdzenie i publikacja dokumentów, szkolenia warsztaty itd.), natomiast żaden

¹⁹ Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 10, poz. 45

z urzędów skarbowych województwa łódzkiego nie został zgłoszony do procedury certyfikacji (najbliższy termin zgłoszenia urzędu do tej procedury to II kwartał 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 600 - 603)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Realizacja zadań w zakresie badań ankietowych.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Izbie prowadzone były badania ankietowe dotyczące zadowolenia i oczekiwań klientów. Udział ankietowanych w tych badaniach był niewielki (w ankietowaniu bieżącym w 2012 r. udział wzięło 15 osób, a w I półroczu 2013 r. 10 osób, natomiast w ankietowaniu okresowym uczestniczyło 9 osób).

Realizując wytyczne Ministra Finansów zawarte w piśmie z dnia 4 kwietnia 2012 r. Izba nadzorowała i analizowała wyniki badań ankietowych prowadzonych w urzędach skarbowych województwa łódzkiego.

Od 2012 r. badanie te są prowadzone dwa razy do roku za pomocą jednolitej ankiety opracowanej przez Ministerstwo Finansów składającej się z 8 pytań dotyczących zadowolenia i oczekiwań klientów, a uzyskane wyniki są po zakończeniu każdego półrocza wprowadzane na tzw. platformę sprawozdawczą.

Po wprowadzeniu danych z ankiet na platformę, Pełnomocnik ds. Systemu Zarządzania Jakością w Izbie analizował uzyskane wyniki w województwie i wpisywał krótki komentarz podsumowujący. Zgodnie z tym komentarzem ogólna ocena działalności administracji podatkowej w okresie objętym badaniem była wysoka i kształtowała się na poziomie 95%.

(dowód: akta kontroli str. 607)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.4. Rozstrzygnięcie odwołań od decyzji odmawiających nadania podatnikom numeru NIP.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. podatnicy wnieśli odwołania od 7 decyzji odmawiających nadania numeru NIP, z których 6 dotyczyło podatników posiadających tzw. „wirtualne biura”. W przypadku 2 decyzji przyczyną odmowy był brak możliwości potwierdzenia tożsamości lub istnienia podmiotu występującego o jego nadanie, a w przypadku 6 niespełnienie wymogów określonych dla zgłoszenia identyfikacyjnego (jedna decyzja została wydana z uwagi na wystąpienie obu ww. przesłanek jednocześnie).

(dowód: akta kontroli str. 604)

W wyniku rozpatrzenia odwołań Dyrektor utrzymał w mocy 5 decyzji, uchylił i orzekł co do istoty w jednej sprawie, a w kolejnej uchylił i umorzył postępowanie.

(dowód: akta kontroli str. 605 - 606)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia pozytywnie stosowanie przez Dyrektora Izby instytucji mających ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. Wyeliminowanie przewlekłego prowadzenia postępowań odwoławczych.
2. Terminowe powiadamianie podatników, stosownie do postanowień art. 140 § 1 O.p., o przyczynach niedotrzymania terminu z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy w postaci konkretnej daty.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Łodzi.


Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

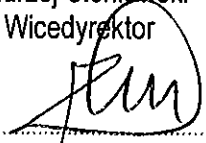
Łódź, dnia 20 grudnia 2013 r.

Kontroler
Maciej Kończalik
gł. specjalista k. p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Z upoważnienia Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor


.....
podpis

