



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-016-02/2013

P/13/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Stanisław Wlazło, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88261 z dnia 27.09. 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Skarbowy w Skierniewicach ul. Nowobielańska 61b, 96-100 Skierniewice, zwany dalej „Urzędem”.

Kierownik jednostki kontrolowanej Wiesław Kupisiński, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Skierniewicach.

[dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, przestrzeganie praw podatników przez Urząd Skarbowy w Skierniewicach w 2012 r. i w I półroczu 2013 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności prawidłową realizację przez Urząd zadań w zakresie:

- przestrzegania w kontroli podatkowej zasad wyrażonych w rozdziale 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej², i dziale VI ustawy Ordynacja podatkowa³,
- terminowości wszczynania i prowadzenia postępowań podatkowych oraz wydawania zaświadczeń,
- ustalania przesłanek nadawania decyzjom nieostatecznym rygoru natychmiastowej wykonalności,
- postępowania w zakresie wykonania decyzji ostatecznych,
- udzielania ulg podatkowych,
- zarządzania jakością oraz prowadzenia badań ankietowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- znacznego udziału decyzji uchylonych w rozstrzygniętych sprawach przez organ odwoławczy (34,3%),
- braków w prowadzonych 6 postępowaniach podatkowych (na 7 zbadanych), polegających m.in. na niedokładnym wyjaśnieniu wszystkich okoliczności sprawy oraz zgromadzeniu niekompletnego materiału dowodowego, co skutkowało uchycieniem decyzji przez organ odwoławczy,
- kierowania do podatników w ramach czynności sprawdzających wezwań do przedłożenia prowadzonej dokumentacji, w tym dokumentów dotyczących sprzedaży, w celu dokonania weryfikacji pod kątem wywiązywania się z obowiązku ewidencji obrotów przy zastosowaniu kasy rejestrującej.

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

²ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz. U. z 2013, poz. 672 ze zm.), zwana dalej „u.s.d.g.”

³ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.), zwana dalej „O.p.”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena kontroli podatkowych i postępowań podatkowych oraz czynności administracyjnych pod kątem zgodności z przepisami prawa i naruszeń praw podatników.

Opis stanu faktycznego

1.1. Okres objęty kontrolą i czynnościami sprawdzającymi.

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r., Urząd przeprowadził łącznie 340 kontroli podatkowych, w tym 318 kontroli właściwych i 22 doraźne. Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości wynosiła odpowiednio 238 i 14. W analogicznym okresie przeprowadzono wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą 3.958 czynności sprawdzających.

Badanie przeprowadzone na losowo wybranej próbie 75 kontroli właściwych i doraźnych oraz 688 czynności sprawdzających (za miesiące kwiecień i listopad 2012 r. oraz kwiecień 2013 r.) wykazało, że obejmowano nimi głównie rozliczenia bieżące nieprzekraczające trzech ostatnich lat, co było korzystne dla podatników, gdyż w miarę wcześniej upewniali się, że ich rozliczenie było prawidłowe.

Szczegółowa analiza 10 kontroli właściwych dotyczących „najstarszych” zeznań/deklaracji i 5 czynności sprawdzających (100% najodleglejszych okresów wg ewidencji za ww. miesiące) wykazała, że kontrole dotyczyły mikroprzedsiębiorców, a ich zakresem obejmowano głównie podatek dochodowy od osób fizycznych za lata 2006-2008, podatek dochodowy od osób prawnych za lata 2007–2011, zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów ewidencjonowanych oraz od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne za 2006 r. Podstawowymi przyczynami podejmowania tych kontroli były m.in. wyniki przeprowadzonej analizy w zakresie obszarów ryzyka, konieczność rozszerzenia zakresu kontroli za lata wcześniejsze w związku z nieprawidłowościami stwierdzonym w toku kontroli dotyczących okresów bieżących oraz informacje pochodzące od organów zewnętrznych.

Najodleglejsze okresy objęte czynnościami sprawdzającymi wobec przedsiębiorców dotyczyły lat 2006-2009. Czynności te przeprowadzone były w wyniku złożenia przez podatnika korekty zeznań za lata wcześniejsze wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty oraz na zlecenie innego organu podatkowego.

[dowód: akta kontroli str. 4-6]

W okresie styczeń-wrzesień 2013 r., Urząd przeprowadził w zakresie podatku od towarów i usług łącznie 1.083 czynności sprawdzających, w tym w ramach 71 czynności wezwano podatników do przedłożenia prowadzonej dokumentacji, w tym dokumentów źródłowych dotyczących sprzedaży, w celu dokonania weryfikacji pod kątem wywiązywania się z obowiązku ewidencji obrotów przy zastosowaniu kasy rejestrującej.

Analiza 10 losowo wybranych wezwań w tej sprawie wykazała, że jako podstawę prawną wskazywano w nich art. 272 oraz art. 155 w związku z art. 280 O.p. W wezwaniach tych zamieszczano pouczenie o zagrożeniu sankcją określoną w art. 83 § 1 i 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁴, w przypadku niezastosowania się do wezwania.

[dowód: akta kontroli str.7-12]

Zdaniem NIK, nie było podstaw do wzywiania podatników w ramach procedury czynności sprawdzających, gdyż nie wystąpiła żadna z trzech okoliczności, określonych w art. 272 O.p. Sprawdzeniu, czy podatnicy wywiązują się z obowiązku stosowaniu kasy fiskalnej służy kontrola podatkowa. Niewłaściwe było również zamieszczanie pouczenia o odpowiedzialności karnej skarbowej.

Kierownik Działu Obsługi Bezpośredniej Wioleta Meszka oraz starszy komisarz skarbowy Jolanta Krokocka, które podpisały ww. wezwania wyjaśniły m.in., że główną przyczyną

Ustalone nieprawidłowości

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.

wzywaniu podatników w ramach czynności sprawdzających celem weryfikacji, czy wywiązują się oni z obowiązku stosowania kasy rejestrującej, była bardzo niska efektywność działań w tym obszarze (na 122 sprawy przeprowadzone w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 25 listopada 2013 r., tylko w jednym przypadku ujawniono nieewidencjonowanie obrotów przy zastosowaniu kasy rejestrującej, pomimo przekroczenia obrotów). Wskazały one jednocześnie, że procedura czynności sprawdzających jest bardziej przyjazna dla podatnika i znacznie „tańsza” z punktu widzenia kosztów funkcjonowania administracji podatkowej, od procedury kontroli podatkowej.

Ww. osoby wyjaśniły ponadto, że zamieszczanie w wezwaniach pouczenia o zagrożeniu sankcją z Kodeksu karnego skarbowego, spowodowane było tym, iż art. 83 tej ustawy zawierał sankcję za utrudnianie m.in. czynności sprawdzających.

[dowód: akta kontroli str.398-407]

1.2. Przestrzeganie w kontroli podatkowej zasad wyrażonych w rozdziale 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i dziale VI ustawy Ordynacja podatkowa.

Średni czas trwania 290 kontroli podatników prowadzących działalność gospodarczą wynosił od 1 do 15 dni, a przy 16 kontrolach przekraczał 16 dni.

Nie stwierdzono kontroli, których czas trwania przekroczył limit, określony w art. 83 ust. 1 u.s.d.g.

[dowód: akta kontroli str. 6, 430-434]

Badanie 15 kontroli podatkowych, w których przedłużono termin zakończenia kontroli (na podstawie art. 284b § 2 O.p.) wykazało, że przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w O.p. Upoważnienia do kontroli zawierały elementy określone w art. 283 § 2 O.p. W 3 przypadkach – stosownie do art. 282b O.p. - podatnicy zostali zawiadomieni o zamiarze wszczęcia kontroli, natomiast w pozostałych 12 - z przyczyn określonych w art. 282c § 1 O.p. oraz art. 79 ust. 2 u.s.d.g. nie zawiadamiano o wszczęciu kontroli.

W 11 kontrolach, zgodnie z art. 83 ust. 2 pkt 2 u.s.d.g. ograniczenie czasu kontroli nie miało zastosowania, natomiast w przypadku pozostałych 4 kontroli, w których obowiązywał limit, przedłużono czas ich trwania na podstawie art. 83 ust. 3 u.s.d.g. z przyczyn niezależnych od Urzędu.

Przedłużenie czasu trwania tych kontroli, uzasadnione było m.in. koniecznością zebrania dodatkowego materiału dowodowego, nieprzedłożeniem przez kontrolowanego dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, oraz oczekiwaniem na materiał dowodowy od innych organów podatkowych.

O każdym przypadku niezakończenia kontroli w terminie, Urząd zawiadamiał kontrolowanego, podając przyczyny przedłużenia zakończenia kontroli i wskazując nowy termin jej zakończenia.

[dowód: akta kontroli str. 13-41]

Analiza dokumentacji trzech kontroli, które zostały wszczęte najwcześniej i niezakończonych na dzień 25 października 2013 r. wykazała, że niezakończenie kontroli było niezależne od Urzędu i wynikało głównie z braku lub utrudnionego kontaktu z kontrolowanym, konieczności przeprowadzenia dowodów z zeznań świadków oraz potrzeby uzyskania informacji od innych organów. W dwóch spośród tych spraw skierowano do komórki ds. karnych skarbowych zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z art. 83 § 1 Kodeksu karnego skarbowego, a w jednej o wszczęcie postępowania na podstawie art. 54 § 1 ww. ustawy.

[dowód: akta kontroli str.42-48]

W latach 2012-2013 (III kwartały), Urząd dokonał przedłużenia terminu zakończenia 6 kontroli dotyczących zasadności zwrotów podatku naliczonego VAT przed dokonaniem tego zwrotu. Analiza tych kontroli wykazała, że przedłużenie było uzasadnione i spowodowane m.in. nieprzedłożeniem przez kontrolowanych wszystkich dokumentów

związanych z zakresem kontroli, koniecznością przeprowadzenia oględzin u kontrolowanego, dowodów z zeznań świadków oraz uzyskania informacji od innych organów podatkowych.

[dowód: akta kontroli str. 49-60]

W badanym okresie podatnicy nie składali ponagieł na długość kontroli, ani sprzeciwów na działania organów kontroli. Nie wystąpiły przypadki niedotrzymania przez pracowników Urzędu terminu zakończenia kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 61]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Spośród 82 postanowień o przedłużeniu terminu zakończenia kontroli, 10 z nich wysłano do kontrolowanego dopiero w ostatnim dniu tego terminu co spowodowało, że o powyższym fakcie kontrolowany dowiedział się już po jego upływie.

W złożonych wyjaśnieniach Naczelnik Urzędu wskazał, że powodem wysłania tych postanowień w ostatnim dniu terminu, było oczekiwanie na brakujący do wyjaśnienia stanu faktycznego materiał dowodowy z innych urzędów skarbowych oraz od podatników, wskazując jednocześnie, że przepisy prawa nie nakazują wprost, aby kontrolowany otrzymał informację o przedłużeniu terminu zakończenia kontroli, przed jego upływem.

NIK przyjmuje do wiadomości deklarację Pana Naczelnika, że w miarę możliwości postanowienia o przedłużeniu terminu zakończenia kontroli będą wysyłane w takim terminie, aby kontrolowany miał możliwość ich otrzymania jeszcze przed upływem wyznaczonego wcześniej terminu zakończenia kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 13-41, 447-448]

1.3. Stosowanie zasad prawa podatkowego.

1.3.1. Terminowość wszczynania postępowań podatkowych.

Spośród przeprowadzonych w 2012 r. i w I półroczu 2013 r. 318 kontroli właściwych, liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości wynosiła 238. W wyniku tych kontroli, Urząd wszczął postępowania podatkowe w 79 sprawach i wydał 553 decyzje dotyczące 364 okresów rozliczeniowych na kwotę 2.780,8 tys. zł, natomiast podatnicy złożyli korekty 726 deklaracji (po zakończeniu 138 kontroli) obejmujących kwotę 1.307,2 tys. zł.

W badanym okresie sprawnie wszczynano postępowania podatkowe. W terminie do 30 dni od daty zakończenia kontroli postępowanie wszczęto w 129 sprawach (liczba okresów rozliczeniowych), w okresie do 3 miesięcy w 282 sprawach, a w okresie do 6 miesięcy w 13 sprawach.

[dowód: akta kontroli str. 5-6, 62-63]

1.3.2. Terminowość prowadzenia postępowań podatkowych.

Liczba spraw, w których od daty doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego do daty wydania decyzji upłynęło nie więcej niż 2 miesiące wynosiła 417 (98,3% zakończonych spraw), w 5 sprawach upłynęło więcej niż 2 i mniej niż 6 miesięcy, a w jednej sprawie więcej niż 6 miesięcy (190 dni). W tej sprawie postępowanie podatkowe - na podstawie art. 201 § 1 pkt 6 O.p. - na okres ponad 3 miesiące zostało zawieszona.

[dowód: akta kontroli str. 64]

Analiza 3 spraw (spośród 4 najdłużej trwających postępowań podatkowych), w których Urząd dokonał zabezpieczenia zobowiązania podatkowego na majątku podatnika na podstawie art. 33 § 2 O.p. wykazała, że zebrany materiał dowodowy pozwalał na ustanowienie zabezpieczenia, a w sprawach tych istniało ryzyko niewykonania zobowiązania przez podatników (nie uiszczali oni wymaganych zobowiązań, a jeden z nich dokonywał ponadto czynności wyzbywania się majątku).

W toku postępowania zabezpieczającego, w jednej sprawie dokonano zajęcia rachunku bankowego podatnika, natomiast w pozostałych sprawach nie ustalono majątku podlegającego zabezpieczeniu. Nie dokonywano zabezpieczenia w postaci wpisu hipoteki przymusowej.

Na dzień zakończenia kontroli NIK zaległości podatników nie zostały uregulowane.

[dowód: akta kontroli str. 289-300]

1.3.3. Przestrzeganie zasad prawa podatkowego wyrażonych w art. 120-129 Ordynacji podatkowej.

Analiza dokumentacji 19 postępowań podatkowych (dotyczących 15 podatników) wykazała, że postępowania wszczynano w terminie nieprzekraczającym sześciu miesięcy od zakończenia kontroli tj. zgodnie z art. 165b § 1 O.p.

W 16 przypadkach postępowanie przeprowadzono w terminach określonych w art. 139 § 1 O.p., a w pozostałych 3 – z uzasadnionych przyczyn przedłużono termin zakończenia sprawy, przy czym w jednej z nich postępowanie podatkowe zostało zawieszono w związku z wystąpieniem o wymianę informacji do administracji podatkowej innego państwa. W tych przypadkach każdorazowo informowano podatników - zgodnie z art. 140 O.p. – o przyczynach niedotrzymania terminu, wskazując jednocześnie nowy termin załatwienia spraw.

W 3 sprawach spośród analizowanych postępowań (dotyczących jednego podatnika), w wyniku wniesionych odwołań, Izba Skarbowa w Łodzi (decyzjami z dnia 29 kwietnia 2013 r. i 29 maja 2013 r.) uchyliła decyzje Urzędu i przekazała sprawy do ponownego rozpatrzenia. W ocenie Izby Skarbowej zaskarżone decyzje nie spełniały w pełni wymogów określonych w art. 122 i art. 187 § 1 O.p., gdyż Urząd nie wyjaśnił w sposób niebudzący wątpliwości wszystkich okoliczności sprawy koniecznych do ich prawidłowego rozstrzygnięcia oraz oparł swoje rozstrzygnięcia na niepełnym materiale dowodowym. Na dzień zakończenia kontroli NIK sprawy były w toku.

Naczelnik Urzędu w złożonych wyjaśnieniach podał m.in., że w ponownym postępowaniu nie udało się przeprowadzić wskazanych przez organ II instancji środków dowodowych tj. m.in. przeprowadzenia u kontrahenta kontroli lub czynności sprawdzających. Kierowane do niego wezwania nie zostały podjęte, a próba przeprowadzenia czynności dowodowych w jego siedzibie nie doszła do skutku.

[dowód: akta kontroli str. 65-79, 445-460]

W pozostałych analizowanych sprawach postępowania prowadzono w sposób wnikliwy oraz prawidłowo dokumentowano poszczególne czynności dowodowe, stosownie do art. 123 i 200 O.p. zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu oraz umożliwiono im wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Wydane decyzje spełniały wymogi formalne określone w art. 210 § 1 i § 4 O.p.

We wszystkich przypadkach protokoły kontroli zawierały elementy określone w art. 290 § 2 O.p.

[dowód: akta kontroli str. 65-79]

1.3.4. Poprawność wydawanych decyzji.

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. wydanych zostało 111 decyzji pokontrolnych (771 systemowych) na łączną kwotę 8.287,7 tys. zł. Podatnicy wnieśli odwołania od 32 decyzji na kwotę 3.522,1 tys. zł. W wyniku rozpatrzenia odwołań, Izba Skarbowa w Łodzi wydała łącznie 32 rozstrzygnięcia (dotyczące 94 decyzji systemowych), z tego utrzymała w mocy 19 decyzji na kwotę 4.540,9 tys. zł, uchyliła lub uchyliła i przekazała do ponownego rozpatrzenia 11 decyzji (34,3%) na kwotę 622,4 tys. zł, a w 2 sprawach (6,8 tys. zł) postępowanie odwoławcze zostało umorzone w związku z wycofaniem odwołania.

[dowód: akta kontroli str. 80]

Analiza 7 decyzji uchylonych (23 decyzje systemowe) na łączną kwotę 451,0 tys. zł wykazała, że przyczyną uchylecia jednej decyzji i określenia zobowiązania podatkowego w kwocie niższej niż w decyzji zaskarżonej, było przyjęcie przez Izbę Skarbową do wyliczenia zobowiązania podatkowego, wyższych kosztów uzyskania przychodów. W uzasadnieniu decyzji Izba wskazała jednak, że organy podatkowe podjęły niezbędne i wystarczające działania zmierzające do zebrania w sposób kompletny dowodów w zakresie ww. kosztów, zaś braki w tym zakresie wynikały jedynie z postawy podatnika prezentowanej w toku postępowania i niemożności uzyskania żądanych informacji w inny sposób przewidziany prawem.

Uchylenie pozostałych 6 decyzji (54,5% liczby decyzji uchylonych ogółem) w ocenie Izby Skarbowej nastąpiło z przyczyn leżących po stronie Urzędu. Przyczyną uchylecia jednej z nich i umorzenia postępowania (wydanej w dniu 25 czerwca 2012 r. i dotyczącej zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2005 r.) był brak zawieszenia

Ustalone
nieprawidłowości

w sprawie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zdaniem Izby Skarbowej, okoliczność w postaci doręczenia podatnikowi zarządzenia zabezpieczenia, nie spowodowała zawieszenia biegu terminu przedawnienia, gdyż przepis art. 70 § 6 pkt 4 O.p., który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. nie miał zastosowania do zobowiązań powstałych przed tym dniem.

Główną przyczyną uchylenia pozostałych 5 decyzji, w ocenie Izby Skarbowej, było naruszenie przepisów prawa procesowego w szczególności art. 122 i art. 187 § 1 O.p., tj. m.in. niewyjaśnienie w sposób niebudzący wątpliwości wszystkich okoliczności sprawy, nieprzeprowadzenie wyczerpującego postępowania dowodowego oraz zgromadzenie niekompletnego materiału dowodowego.

Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 122 O.p. oraz prawdy materialnej zawartej w art. 187 § 1 O.p., w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

[dowód: akta kontroli str.81-288]

Naczelnik Urzędu Wiesław Kupisiński oraz Zastępca Naczelnika Wiesława Klepaczka, którzy podpisali przedmiotowe decyzje, przyczyny ich uchylenia uzasadnili m.in. skomplikowanym charakterem sprawy będącej przedmiotem postępowania, odmienną od Izby Skarbowej interpretacją przepisu co do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, przekonaniem, że zebrany w sprawach materiał dowodowy był wystarczający do podjęcia rozstrzygnięcia.

W ocenie NIK powyższe przyczyny nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla stwierdzonych braków w prowadzonych postępowaniach, których skutkiem było uchylenie decyzji przez organ odwoławczy.

[dowód: akta kontroli str.435-460]

Po ponownym rozpatrzeniu 2 spraw, określone w decyzjach kwoty zobowiązań były w jednej decyzji wyższe o 3,3 tys. zł, a w drugiej niższe o 0,3 tys. zł od wynikających z decyzji pierwotnych.

[dowód: akta kontroli str. 83-86]

1.4. Koszty wadliwych decyzji.

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. kwota odsetek wypłaconych w wyniku uchylenia wadliwych decyzji wynosiła 19,4 tys. zł i dotyczyła 7 zwrotów w łącznej wysokości 78,6 tys. zł (5 w podatku VAT i 2 w podatku dochodowym od osób fizycznych).

Analiza 2 spraw o najwyższych kosztach wadliwych decyzji (dokonano zwrotu podatku w wysokości 40.736 zł i wypłacono odsetki w kwocie 13.773 zł) wykazała, że postępowanie przed Urzędem trwało w tych sprawach odpowiednio ponad 4 miesiące i jeden miesiąc, a przed organem odwoławczym ponad 4 i 5 miesięcy. Najdłużej (prawie 15 miesięcy) trwało postępowanie przed sądem administracyjnym, przy czym w tym przypadku sąd zawiesił postępowanie na okres ponad 8 miesięcy do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją RP art. 70 § 6 pkt 1 O.p.

W okresie 2012-2013 (I półrocze) nie były wypłacane roszczenia odszkodowawcze.

[dowód: akta kontroli str. 301-369]

1.5. Postępowania wszczęte przeciwko pracownikom urzędu w celu ustalenia odpowiedzialności za błędy.

Przeciwko pracownikom urzędu nie były wszczynane postępowania w celu ustalenia odpowiedzialności za błędy na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁵.

[dowód: akta kontroli str.453-454]

⁵ Dz. U. Nr 34, poz. 173

1.6. Czynności administracyjne podejmowane przez organy podatkowe – wydawanie zaświadczeń.

W okresie objętym kontrolą, Urząd wydał łącznie 16.645 zaświadczeń, z tego 16.637 w okresie do 7 dni tj. w terminie, o którym mowa w art. 306a § 5 O.p., a 8 po upływie 7 dniowego terminu. Analiza 3 zaświadczeń wydanych z największym przekroczeniem terminu (odpowiednio o 19, 8 i 7 dni) wykazała, że zwłoka w ich wydaniu nie wynikała z przyczyn leżących po stronie Urzędu. W 2 sprawach zwłoka spowodowana była niezłożeniem przez podatników występujących o wydanie zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach, deklaracji i zeznań o wysokości osiągniętego dochodu, a w jednej, w której podatnik wystąpił o potwierdzenie wysokości należnego podatku, złożeniem błędnego zeznania podatkowego. O przyczynach niezalegania wniosków w terminie, Urząd każdorazowo poinformował wnioskodawców oraz wskazał nowy termin załatwienia sprawy. W badanym okresie, Urząd w 25 przypadkach odmówił wydania zaświadczenia. Szczegółowa analiza dokumentów w trzech losowo wybranych sprawach wykazała, że odmowa wydania zaświadczeń była zasadna

[dowód: akta kontroli str. 370-375]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Stosowanie przez urzędy skarbowe instytucji mających ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej.

Opis stanu faktycznego

2.1. Postępowanie urzędu w zakresie ustalania przesłanek nadawania decyzjom nieostatecznym rygoru natychmiastowej wykonalności.

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. 466 decyzjom nieostatecznym nadany został rygor natychmiastowej wykonalności.

Szczegółowe badanie 8 postanowień (dotyczących 5 podatników), na podstawie których decyzjom nadano rygor natychmiastowej wykonalności wykazało, że spełnione zostały przesłanki nadania rygoru określone w art. 239b § 1 pkt 1, 2 i 4 O.p., a także uprawdopodobnione zostało, że zobowiązanie wynikające z decyzji nie zostanie wykonane.

W ww. okresie podatnicy złożyli 10 zażaleń na postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji. Dyrektor Izby Skarbowej w 4 przypadkach uchylił postanowienia w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, w 2 – umorzył postępowanie, a w 4 przypadkach postanowienia pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na złożenie ich po terminie.

Analiza 2 zażaleń zakończonych uchyleciem postanowienia i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz jednego będącego podstawą umorzenia postępowania wykazała, że przyczyną uchylecia jednego postanowienia było odmienne stanowisko Izby Skarbowej w sprawie wystąpienia przesłanki wynikającej z art. 239b § 1 pkt 4 O.p. Izba nie podzieliła stanowiska Urzędu, że w przedmiotowej sprawie wystąpiła ww. przesłanka, gdyż w ocenie Izby niemożliwe było ustalenie okresu pozostającego do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z uwagi na zawieszenie biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 6 O.p. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Urząd umorzył postępowanie podatkowe uznając, że nie zachodziła żadna z przesłanek określonych w art. 239b O.p.

Przyczyną uchylecia kolejnego postanowienia, gdzie przesłanką uzasadniającą nadanie rygoru stanowił brak majątku, na którym można ustanowić hipotekę lub zastaw skarbowy, były nieaktualne dane o stanie majątkowym podatnika. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, po raz kolejny nadano decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

Umorzenie postępowania w jednej sprawie nastąpiło z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania zażaleniowego, gdyż na dzień rozpatrzenia zażalenia decyzja nieostateczna, której nadano rygor, została utrzymana w mocy decyzją ostateczną organu odwoławczego.

[dowód: akta kontroli str. 376-384]

2.2. Postępowanie urzędu w zakresie wykonania decyzji ostatecznych.

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. podatnicy wnieśli 29 skarg do sądu administracyjnego na decyzje organów podatkowych. W związku z wniesieniem skargi, podatnicy w 3 sprawach wystąpili z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej. Analiza tych wniosków wykazała, że załatwione zostały odmownie. W jednej sprawie Urząd odmówił wszczęcia postępowania podatkowego, gdyż decyzja o wstrzymanie wykonania której podatnik wnosił nie była ostateczną, ponieważ podatnik złożył od niej odwołanie, a dyrektor Izby Skarbowej nie wydał jeszcze rozstrzygnięcia. W pozostałych 2 sprawach odmówiono wstrzymania wykonania decyzji, gdyż nie zaistniała żadna z przesłanek wymienionych w przepisie art. 239f pkt 1 lub pkt 2 O.p., tj. podatnik nie złożył wniosku o przyjęcie zabezpieczenia, jak również nie dokonano prawomocnego wpisu hipoteki przymusowej lub wpisu zastawu skarbowego.

[dowód: akta kontroli str.385-387]

2.3. Przestrzeganie przez urząd przepisów prawa w zakresie udzielania ulg podatkowych na podstawie art. 67a O.p.

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. Urząd wydał 239 decyzji w sprawie ulg uznaniowych na łączną kwotę 2.077 tys. zł, w tym 227 decyzji o rozłożeniu na raty płatności podatku i zaległości podatkowej w łącznej kwocie 1.596,7 tys. zł, 4 decyzje w sprawie odroczenia terminu płatności podatku na kwotę 475,3 tys. zł oraz 8 decyzji o umorzeniu w całości lub w części zaległości podatkowych i odsetek za zwłokę na kwotę 5,0 tys. zł.

Analiza 6 decyzji na łączną kwotę 2.063 tys. zł (w tym 3 odmownych na 1.228,4 tys. zł) wykazała, że postępowanie w tych sprawach prowadzone było przez Urząd z zachowaniem wymogów O.p. Rozpoznając wnioski o udzielenie ulg, Urząd badał wiarygodność argumentów wnioskodawców oraz ich sytuację ekonomiczno – finansową.

W szczególności zebrano i rozpatrzono cały materiał dowodowy w celu ustalenia czy istnieje ważny interes strony lub interes publiczny uzasadniający uwzględnienie wniosku, dopełniono obowiązku powiadomienia strony o przyczynach niedotrzymania terminu załatwienia sprawy i wskazano nowy termin jej załatwienia, zapewniono stronie czynny udział w postępowaniu i umożliwiono jej wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Decyzje spełniały wymogi formalne określone w art. 210 O.p.

[dowód: akta kontroli str. 388-397]

2.4. Realizacja zadań w zakresie zarządzania jakością.

W Urzędzie opracowano i wdrożono System Zarządzania Jakością (SZJ) zgodnie z § 2 pkt 2 załącznika Nr 2 do zarządzenia Nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów⁶.

Prace wdrożeniowe rozpoczęte zostały w grudniu 2008 r. Wdrożenie systemu objęło wszystkie komórki organizacyjne Urzędu oraz realizowane zadania. Powołano Pełnomocnika ds. Zarządzania Jakością oraz Zespół Wdrożeniowy Systemu Zarządzania Jakością.

Opracowano instrukcje postępowania poszczególnych komórek organizacyjnych oraz opisano czynności i procesy, a także wskazano w nich osoby odpowiedzialne.

Na dzień zakończenia kontroli NIK opracowanych było 84 instrukcji. Wszystkie instrukcje zostały zaopiniowane pod względem zgodności z przepisami prawa oraz z SZJ i zatwierdzone przez Naczelnika Urzędu.

Proces wdrażania SZJ przebiegał zgodnie z harmonogramem opracowanym przez Urząd. Spośród 35 zadań do realizacji w ramach SZJ określonych w harmonogramie wdrażania, do zrealizowania pozostały 4 zadania (w II-IV kwartale 2014 r.) tj. nagradzanie za podejmowane działania projakościowe, baza dobrych praktyk, doskonalenie, w tym benchmarking, zgłoszenie urzędu do procedury certyfikacyjnej. Pozostałe przewidziane w harmonogramie zadania zostały zrealizowane.

Z wdrażania SZJ sporządzano i przekazywano do Izby Skarbowej w Łodzi sprawozdania kwartalne.

[dowód: akta kontroli str.408-424]

⁶ Dz. Urz. MF Nr 10, poz. 45

2.5. Działania w celu zapewnienia rzetelnej, sprawnej i przyjaznej obsługi podatników.

Urząd podejmował w badanym okresie szereg działań mających na celu zapewnienie rzetelnej, sprawnej i przyjaznej obsługi podatników, pogłębiania zaufania podatników do organów podatkowych oraz ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej. Polegały one m.in. na: promowaniu w ramach działań informacyjnych elektronicznego sposobu składania deklaracji podatkowych, zamieszczaniu komunikatów i przydatnych dla podatników informacji na stronie internetowej Urzędu, uruchomieniu dyżuru podatkowego w lokalnych mediach w czasie akcji PIT, wprowadzaniu zeznań do systemu informatycznego w obecności podatnika. Organizowano dla podatników bezpłatne szkolenia (m.in. w zakresie zmian w podatku VAT) oraz uczestniczono w akcjach szkoleniowych poza siedzibą Urzędu w tym m.in. w ramach projektu „Własna firma krok po kroku” organizowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy.

W zakresie dbałości o wysoką jakość dokonywanych rozstrzygnięć pracownicy Urzędu m.in. brali udział w szkoleniach doskonalących, korzystali z dostępu do systemów informacji prawnej, bazy orzeczeń sądowych, interpretacji podatkowych oraz opinii prawnych w sprawach o znacznym skomplikowaniu.

Na podstawie badanych spraw, nie stwierdzono przypadków rozbieżności w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak również wyroków, w których stwierdzono rozbieżności prawa krajowego ze wspólnotowym. W związku z powyższym Urząd nie występował w tej kwestii do Ministerstwa Finansów.

[dowód: akta kontroli str. 454-460]

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. Urząd nie wydawał decyzji o odmowie podatnikowi nadania numeru NIP.

[dowód: akta kontroli str. 425]

2.6. Prowadzenie badań ankietowych.

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. Urząd w oparciu o „Wytyczne w zakresie prowadzenia badań ankietowych dotyczących oceny działalności administracji publicznej” przeprowadził wśród interesantów Urzędu trzy badania ankietowe, za I i II półrocze 2012 r. i I półrocze 2013 r. Liczba prawidłowo wypełnionych ankiet wynosiła odpowiednio 53, 50 i 47. Pytania zawarte w arkuszach ankiet dotyczyły m.in. zadowolenia z obsługi w Urzędzie, kompetencji i kultury osobistej pracownika Urzędu, terminowości i poziomu trudności załatwianych spraw, oceny czy informacje udostępniane przez Urząd są aktualne i zrozumiałe.

Zbiorcze wyniki ankiet (98,11% ocen pozytywnych w I półroczu 2012 r., 96% w II półroczu 2012 r. i 95,9% w I półroczu 2013 r.) publikowane były na platformie sprawozdawczej Ministerstwa Finansów. Wyniki te pokrywały się z wynikami ogólnopolskiego konkursu na „Urząd Skarbowy Przyjazny Przedsiębiorcy”, którego Urząd został laureatem w 2012 r. i 2013 r. Ponadto Urząd na podstawie oceny dokonanej przez Izbę Skarbową w Łodzi w oparciu o mierniki wykonania zadań sklasyfikowany został w 2012 r. na 6 miejscu wśród średnich urzędów skarbowych województwa łódzkiego.

[dowód: akta kontroli str. 426-429]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli⁷ wnosi o zwiększenie nadzoru nad prawidłowością postępowań podatkowych, w szczególności w zakresie wyjaśniania stanu faktycznego sprawy oraz gromadzonych dowodów.

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 wniosku pokontrolnego 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.

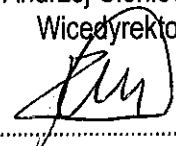
Kontroler
Stanisław Wlazło
Główny specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Z upoważnienia Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

.....

podpis

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

