



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.02.2018

P/18/072

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/072 - Bariery prawne ¹ w rozwoju firm rodzinnych ² w Polsce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Rafał Gorgoń, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/62/2018 z dnia 04 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Łasku, 98-100 Łask, ul. 9-go Maja 31 (dalej: <i>US</i> lub <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Dzierżek, Naczelnik Urzędu Skarbowego (dalej: <i>NUS</i> lub <i>Naczelnik</i>) (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴, że Urząd co do zasady skutecznie likwidował bariery w rozwoju firm rodzinnych w sektorze MŚP⁵ - prawidłowo je diagnozował i podejmował skuteczne działania zmierzające do ich minimalizowania. Urząd nie informował o zdiagnozowanych barierach organów nadrzędnych, ponieważ były one im już znane.

Kontrole podatkowe i czynności sprawdzające wobec tej kategorii podatników obejmowały bieżące okresy rozliczeniowe i były prowadzone sprawnie, z poszanowaniem zasad wynikających z przepisów prawa. Postępowania podatkowe po kontrolach wszczynane były terminowo, ale prowadzono je w sposób przewlekły. Strony miały zagwarantowane prawo do czynnego udziału w postępowaniach, w tym do wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia. Decyzje zawierały wszystkie wymagane przez prawo elementy. W US podejmowano działania podwyższające jakość świadczonych usług oraz wspierające firmy rodzinne w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych. Przełożyło się to na wysoką ocenę wystawioną przez klientów Urzędu w badaniach ankietowych. US sprawnie prowadził postępowania w sprawach udzielania ulg podatkowych firmom rodzinnym oraz aktywnie wykorzystywał dane wynikające z przekazywanych przez podatników plików JPK_VAT.

¹ Na potrzeby kontroli bariery prawne zdefiniowano jako czynniki ograniczające działalność przedsiębiorstw wynikające z aktów prawnych, które regulują stosunki gospodarcze w zakresie relacji między państwem a przedsiębiorstwami oraz pomiędzy poszczególnymi podmiotami gospodarczymi.

² Na potrzeby kontroli firmę rodzinną zdefiniowano jako podmiot gospodarczy z sektora mikro, małych lub średnich przedsiębiorstw, w którym wspólnie pracuje przynajmniej dwóch członków rodziny, co najmniej jeden z nich ma istotny wpływ na zarządzanie firmą a rodzina posiada udziały większościowe.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁴ 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

⁵ Małych i średnich przedsiębiorstw.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotycząca nieprzekazania przez NUS do jednostki prowadzącej Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) ogólnego schematu procedur kontroli, celem zamieszczenia informacji w tym przedmiocie na stronie internetowej w BIP, została wyeliminowana podczas kontroli NIK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie barier w rozwoju firm rodzinnych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 i w I kwartale 2018 r. do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski związane barierami prawnymi ograniczającymi rozwój firm rodzinnych. Bariery takie zidentyfikowano jednak w trakcie realizacji zadań ustawowych przez US. Wśród najczęściej występujących problemów wyróżniono:

- zbyt długo trwające procedury dotyczące załatwiania spraw niezbędnych do prowadzenia bieżącej działalności przedsiębiorców (dotyczące np. wydawania zaświadczeń o niezaleganiu w podatkach niezbędnym przedsiębiorcom ubiegającym się o kredyt lub biorącym udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, załatwianie wniosków o rozłożenie na raty zobowiązania podatkowego lub odroczenie terminu jego płatności),
- brak dostatecznego wsparcia administracji dla przedsiębiorców (w kontekście dynamicznych zmian przepisów prawa podatkowego utrudniających przedsiębiorcom, w szczególności tym najmniejszym i samodzielnie prowadzącym dokumentację księgową i podatkową, prawidłowe wywiązywanie się z obowiązków podatkowych).

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 12-29)

W związku ze zidentyfikowanymi barierami prawnymi NUS podejmował następujące działania w celu usprawnienia działalności urzędu i obsługi przedsiębiorców:

- skrócono czas oczekiwania przez przedsiębiorców na wydanie zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach - czas ich wydawania w US wynosił do 1 dnia, w sytuacji gdy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶ (art. 306a § 5 OP), termin na wydanie zaświadczenia, wynosił do 7 dni,
- skrócono czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosku o udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych - mediana czasu trwania postępowania podatkowego w tym przedmiocie wynosiła 7 dni. W sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych została wydana instrukcja regulująca tryb postępowania, zastąpiona następnie procedurą wewnętrzną. Wzmiankowane regulacje zostały rozpropagowane wśród pracowników US za pomocą strony intranetowej.

Ponadto, w ramach udzielania przez administrację skarbową wsparcia podatnikom, w Urzędzie zorganizowano działania szczegółowo omówione w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Naczelnik nie informował Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi (dalej: DIAS) o barierach prawnych ograniczających rozwój firm rodzinnych, zidentyfikowanych w ramach realizacji zadań organu podatkowego I instancji, ponieważ wskazane bariery były powszechnie znane i organy wyższego stopnia miały wiedzę o ich istnieniu, na co dowodem są kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) na lata 2017-2020⁷, w których wskazano na konieczność:

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm., dalej: OP.

⁷ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020 (Dz. Urzędowy Ministra Rozwoju i Finansów z 2017 r., poz. 144).

- zapewnienia wsparcia podatnikowi i przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków,
- sprawnej obsługi podatników i przedsiębiorców.

Jednocześnie jako jeden ze wskaźników pomiaru celów zdefiniowano średni czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wnioski podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 12-31, 66-108)

O poprawie jakości działań podejmowanych przez NUS świadczy wysoki poziom satysfakcji, ustalony w badaniach ankietowych przeprowadzonych przez Urząd w latach 2015-2017, który wynosił odpowiednio 97,3%, 97,8% i 98%. Klienci US byli zadowoleni z obsługi⁸, wysoko oceniali m.in. wiedzę i kompetencje obsługujących ich pracowników⁹, czas oczekiwania na załatwienie sprawy¹⁰, dostępność druków i formularzy¹¹ oraz udostępnianie przez Urząd aktualnych i zrozumiałych informacji¹².

(dowód: akta kontroli str.109-155)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Urząd prawidłowo diagnozował bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych sektora MŚP i podejmował skuteczne działania zmierzające do ich minimalizowania. US nie informował o zdiagnozowanych barierach organów nadrzędnych, ponieważ były one im już znane.

2. Wdrożenie rozwiązań prawnych mających na celu likwidację barier w rozwoju firm rodzinnych

2.1. Sposób prowadzenia kontroli podatkowych, czynności sprawdzających oraz postępowań podatkowych pod kątem zastosowania ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej, w szczególności rozwiązań wynikających z *Pakietu 100 zmian dla firm*

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Okres objęty kontrolą i czynnościami sprawdzającymi

W kolejnych latach okresu 2015-2018 (I kwartał) Urząd przeprowadził 81, 65, 20 i sześć kontroli podatkowych¹³, w tym właściwych¹⁴ i doraźnych¹⁵ odpowiednio: 74 i 7; 58 i 7; 18 i 2 oraz 5 i 1. Kontrole dotyczyły zobowiązań podatkowych z następujących tytułów¹⁶:

- w 2015 r.: PIT¹⁷ - 34 kontrole (w tym 33 właściwe i 1 doraźna), PPL¹⁸ - 13 kontroli (odpowiednio 11 i 2), PPE¹⁹ - 5 kontroli (4 i 1), CIT²⁰ - 2 kontrole (właściwe) i VAT²¹ - 41 kontroli (38 i 3),

⁸ Zadowolenie wyrażało w latach 2015-2017 odpowiednio 95,3%, 97,5% i 98% respondentów.

⁹ W latach 2015-2016 odpowiednio 98,8% i 97,5%, w ankiecie na 2017 r. żaden z respondentów nie odpowiedział na to pytanie.

¹⁰ W latach 2015-2016 odpowiednio 97,7% i 97,5%, w ankiecie na 2017 r. żaden z respondentów nie odpowiedział na to pytanie.

¹¹ W latach 2015-2017 odpowiednio 98,8%, 98,7% i 99,7%.

¹² W latach 2015-2017 odpowiednio 96,5%, 98,7% i 100%.

¹³ Podane dane obejmują kontrole z wynikiem pozytywnym - w ich wyniku wykryto nieprawidłowości i negatywnym - w ich wyniku nie wykryto nieprawidłowości.

¹⁴ Kontrole właściwe obejmują swoim zakresem przedmiotowym cały okres rozliczeniowy w podatku.

¹⁵ Kontrole doraźne nie obejmują swoim zakresem przedmiotowym całego okresu rozliczeniowego w podatku, a jedynie jakąś część np. kontrola zaliczek w PIT.

¹⁶ Zsumowana liczba kontroli podatkowych w poszczególnych tytułach podatkowych może być wyższa od łącznej liczby kontroli podatkowych przeprowadzonych w danym roku, ponieważ jedna kontrola mogła obejmować więcej niż jeden tytuł podatkowy.

¹⁷ Podatek dochodowy od osób fizycznych.

¹⁸ Podatek dochodowy od osób fizycznych wg liniowej stawki 19%.

¹⁹ Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.

²⁰ Podatek dochodowy od osób prawnych.

²¹ Podatek od towarów i usług.

- w 2016 r.: PIT - 24 kontrole (23 właściwe i 1 doraźna), PPL – 8 kontroli (odpowiednio 5 i 3), PPE - 5 kontroli (4 i 1), CIT - 2 kontrole (właściwe) i VAT - 29 kontroli (28 i 1),
- w 2017 r.: PIT – 7 kontroli właściwych, PPL - 3 kontrole właściwe, PPE – 2 kontrole doraźne i VAT - 10 kontroli właściwych,
- w I kwartale 2018 r.: PIT - 3 kontrole właściwe, PPL – 1 kontrola właściwa i VAT - 6 kontroli (5 właściwych i 1 doraźna).

Dane wykazane w sprawozdaniach MF-9Ps były zgodne z danymi zawartymi w raportach z aplikacji KONTROLA.

(dowód: akta kontroli str. 156-288)

Według raportu z aplikacji e-ORUS, w kolejnych latach w US przeprowadzono wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą odpowiednio: 643, 611, 775 i 317 czynności sprawdzających. W sprawozdaniach MF-9Ps wykazano odpowiednio: 187, 224, 580 i 0 czynności sprawdzających. Różnice wynikały z zasad sporządzania sprawozdania MF-9Ps, zgodnie z którymi należało w nim wykazać wyłącznie czynności sprawdzające przeprowadzone z udziałem podatnika lub płatnika.

(dowód: akta kontroli str. 276-296)

W wyniku badania przeprowadzonego na próbie 30 firm rodzinnych²² ustalono, że w Urzędzie:

- przeprowadzono wobec tej kategorii podatników 18 kontroli właściwych w zakresie: PIT (jedna kontrola obejmująca cztery pełne lata podatkowe, cztery kontrole obejmujące pełny rok podatkowy i jedna obejmująca sześć miesięcy), płatnika składek PIT (jedna obejmująca 12 miesięcy i jedna obejmująca trzy miesiące), PPL (trzy obejmujące pełny rok podatkowy i jedna kontrola remanentu), VAT (jedna obejmująca 14 miesięcy, cztery obejmujące 12 miesięcy, jedna obejmująca 10 miesięcy i cztery kwartały, jedna obejmująca sześć miesięcy, dwie obejmujące cztery miesiące i jedna obejmująca dwa kwartały),
- przeprowadzono 4 kontrole doraźne w zakresie: PIT (jedna kontrola obejmująca jeden miesiąc), PPL (jedna kontrola obejmująca siedem miesięcy i jedna kontrola obejmująca dziewięć miesięcy), VAT (jedna kontrola obejmująca jeden miesiąc),
- przeprowadzono 143 czynności sprawdzające w zakresie: PCC²³ (jedna), PIT (13), PPE (jedna), PPL (19) i VAT (109),
- w przypadku konieczności skontrolowania u jednego podatnika zobowiązań podatkowych z kilku tytułów wszczynano jedną kontrolę podatkową (trzy kontrole obejmujące jednocześnie PIT i VAT, jedna kontrola obejmująca jednocześnie PPL i VAT), w 18 przypadkach kontrole obejmowały jeden tytuł podatkowy; nie wystąpiły przypadki, w których w jednym roku przeprowadzono wobec tego samego podatnika więcej niż jedną kontrolę,
- w przypadku 20 spośród 22 przeprowadzonych kontroli podatkowych (90,9%) ich zakres obejmował bieżące rozliczenia podatników (do 3 lat wstecz), jedynie w przypadku 2 kontroli podatkowych (9,1%) zakres nie obejmował bieżących okresów rozliczeniowych²⁴; przyczyną takiego stanu rzeczy były: ustalenia z innych kontroli wskazujące na możliwość wystąpienia nieprawidłowości w rozliczeniach dotyczących wcześniejszych okresów rozliczeniowych oraz informacje wskazujące na występowanie nieujawnionych źródeł przychodów,

²² Na próbę 30 firm rodzinnych złożyło się po 10 podmiotów wylonionych z populacji liczącej 241 w 2015 r., 244 w 2016 r. i 245 w 2017 r. Jako kryterium wyboru do próby posłużono się największą liczbą przeprowadzonych wobec podatnika kontroli podatkowych i czynności sprawdzających.

²³ Podatek od czynności cywilnoprawnych.

²⁴ Kontrola prawidłowości rozliczenia PIT za 2012 r. przeprowadzona w 2017 r. oraz kontrola prawidłowości rozliczenia PIT za lata 2011-2014 przeprowadzona w 2016 r.

- w przypadku 129 spośród 143 czynności sprawdzających (90,2%), ich zakres obejmował bieżące rozliczenia podatników (do 3 lat wstecz), jedynie w przypadku 14 czynności sprawdzających (9,8%) zakres nie obejmował bieżących okresów rozliczeniowych; przyczyną takiego stanu rzeczy była konieczność weryfikacji wydatków wskazujących na występowanie nieujawnionych źródeł przychodów oraz konieczność weryfikacji informacji zawartych w doniesieniu.

(dowód: akta kontroli str. 276-305)

2.1.2. Przestrzeganie w kontroli podatkowej zasad określonych w rozdziale 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁵ i w dziale VI OP

W wyniku analizy 23 kontroli podatkowych firm rodzinnych²⁶ ustalono, że:

- w przypadku 15 kontroli (65,2%) przestrzegano ograniczenia czasu trwania kontroli wynikającego z uosdg. Czas trwania kontroli mieścił się w przedziale od 4 do 10 dni roboczych. Do czasu trwania kontroli nie wliczano, zgodnie z art. 139 § 4 OP w zw. z art. 292 OP, okresu oczekiwania na dokumenty lub wyjaśnienia kontrolowanego, okresu oczekiwania na odpowiedzi od innych organów podatkowych oraz odpowiedzi od kontrahentów kontrolowanego,
- w 8 kontrolach (34,8%) ograniczenia czasu trwania kontroli nie stosowano w wypadkach wskazanych w art. 83 ust. 2 pkt 2 uosdg,
- 15 kontroli (65,2%) zakończyło się w terminie wskazanym w upoważnieniu do kontroli, a w 8 przypadkach (34,8%) postanowienie w przedmiocie przedłużenia czasu trwania kontroli zostało wydane i przesłane do kontrolowanego przed upływem przewidywanego terminu zakończenia kontroli,
- we wszystkich 8 zbadanych przypadkach przedłużenie czasu trwania kontroli było uzasadnione okolicznościami występującymi w toku kontroli podatkowych niezależnymi od organu kontroli (tj. brakiem dokumentacji księgowej, koniecznością przesłuchania świadka, oczekiwaniem na odpowiedzi od kontrahentów kontrolowanego na skierowane do nich żądania, oczekiwaniem na odpowiedź innego organu podatkowego na wniosek o przeprowadzenie kontroli u kontrahenta kontrolowanego),
- w przypadku jednego podatnika wystąpiła sytuacja dwukrotnego prowadzenia kontroli podatkowej w zakresie PPL - pierwsza kontrola (zakończona w 2016 r.) obejmowała okres styczeń-wrzesień 2016 r., druga zaś (zakończona w 2018 r.) obejmowała cały 2016 r.; uzasadnieniem dla przeprowadzenia drugiej kontroli obejmującej swoim zakresem również okres objęty pierwszą kontrolą było złożenie przez podatnika zeznania rocznego niezgodnego z ustaleniami pierwszej kontroli w zakresie wysokości miesięcznych zaliczek, wykazanie wysokich kosztów uzyskania przychodu oraz prowadzenie postępowania przygotowawczego w sprawie o przestępstwo karne skarbowe; kontrolowany nie korzystał z prawa do złożenia skargi na przewlekłość kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 306-372)

Badaniom poddano trzy kontrole niezakończone w dacie badania, które zostały wszczęte najwcześniej, tj. 29 czerwca 2015 r., 8 września 2016 r. i 23 września 2016 r. Ustalono, że w każdym przypadku powody niezakończenia kontroli były niezależne od Urzędu:

- oczekiwanie na odpowiedzi od innych organów podatkowych, do których wnioskowano o przeprowadzenie kontroli u kontrahentów kontrolowanego,
- oczekiwanie na udzielenie przez banki informacji objętych tajemnicą bankową,

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r., zwana dalej: „uosdg”;

²⁶ Badaniem objęto 100% kontroli podatkowych przeprowadzonych wobec firm rodzinnych w latach 2015-2017 i w I kwartale 2018 r.

- oczekiwanie na dostarczenie przez kontrolowanego dokumentów,
- oczekiwanie na informacje od kontrahentów kontrolowanego.

(dowód: akta kontroli str. 373-375)

2.1.3. Stosowanie zasad ogólnych postępowania podatkowego oraz wybranych zasad prawa podatkowego

Urząd przeprowadził:

- w 2015 r. 61 kontroli podatkowych z wynikiem pozytywnym, w przypadku 35 kontroli (57,4%) podatnicy skorygowali deklaracje podatkowe na kwotę 256,6 tys. zł,
- w 2016 r. 55 kontroli podatkowych z wynikiem pozytywnym, w przypadku 27 kontroli (49,1%) podatnicy skorygowali deklaracje na kwotę 985,5 tys. zł,
- w 2017 r. 19 kontroli podatkowych z wynikiem pozytywnym, w przypadku 10 kontroli (52,6%) podatnicy skorygowali deklaracje na kwotę 291 tys. zł,
- w I kwartale 2018 r. 5 kontroli z wynikiem pozytywnym, w przypadku 4 kontroli (80%) podatnicy skorygowali deklaracje na kwotę 70,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 276-288, 388-416)

Postępowania podatkowe wszczęte zostały po przeprowadzeniu:

- 7 kontroli w 2015 r., wydano 6 decyzji na łączną kwotę 439,5 tys. zł,
- 7 kontroli w 2016 r., wydano 5 decyzji na łączną kwotę 9,5 tys. zł,
- 3 kontroli w 2017 r., wydano 1 decyzję na kwotę 160 tys. zł,

W odniesieniu do kontroli przeprowadzonych w 2018 r. nie wszczęto postępowań podatkowych i nie wydano decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 414-425)

W wyniku badania wszystkich 7 postępowań podatkowych wszczętych po kontrolach podatkowych firm rodzinnych ustalono, że:

- w każdym przypadku protokoły kontroli zawierały elementy określone w art. 290 § 2 OP, w tym opis ustaleń faktycznych i ocenę prawną sprawy będącej przedmiotem kontroli, pouczenia: o prawie do złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień, o prawie do złożenia korekty deklaracji oraz o obowiązku zawiadomienia organu podatkowego przez kontrolowanego o każdej zmianie swojego adresu dokonanej w ciągu sześciu miesięcy od dnia zakończenia kontroli podatkowej, jeżeli w toku kontroli podatkowej ujawniono nieprawidłowości,
- w każdym przypadku stronom zapewniono czynny udział w postępowaniu podatkowym (dodatkowo w trzech przypadkach pouczenie o prawie do czynnego udziału w postępowaniu zawarto w treści postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego),
- w każdym przypadku, zgodnie z art. 140 OP, zawiadamiano stronę o niezaleganiu sprawy we właściwym terminie i wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia oraz podając przyczyny niedotrzymania terminu (tj. konieczność oceny całokształtu materiału dowodowego, konieczność uzupełnienia materiału dowodowego, konieczność zapewnienia stronie prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, konieczność uzupełnienia materiału dowodowego o dowody z postępowania prowadzonego przez inny organ podatkowy),
- we wszystkich czterech zakończonych postępowaniach zapewniono stronom możliwość wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego, zgodnie z art. 200 OP,
- w czterech zakończonych postępowaniach, wydane przez NUS decyzje podatkowe zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 210 OP.

(dowód: akta kontroli str. 430-434)

2.1.4. Terminowość wszczynania postępowań podatkowych

W wyniku badania 7 ww. postępowań podatkowych ustalono, że każde z nich wszczęte zostało zgodnie z art. 165b § 1 OP, przed upływem sześciu miesięcy od zakończenia kontroli podatkowej, z tego jedno postępowanie przed upływem trzech miesięcy, zaś sześć po upływie trzech a przed upływem sześciu miesięcy od zakończenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 430-434)

2.1.5. Terminowość prowadzenia postępowań podatkowych

Spośród 7 badanych postępowań, w 2 przypadkach ich czas trwania wynosił od dwóch do sześciu miesięcy, zaś w 5 przypadkach - od sześciu do 30 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 430-434)

2.1.6. Poprawność wydawania decyzji

Liczba decyzji wydanych przez Urząd w postępowaniach podatkowych wszczętych po zakończonych kontrolach wynosiła²⁷:

- 17 w 2015 r. na łączną kwotę 391 tys. zł zobowiązania podatkowego i 172 tys. zł nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu,
- 16 w 2016 r. na łączną kwotę 564,4 tys. zł zobowiązania podatkowego i 0,5 tys. zł nadpłaty,
- 8 w 2017 r. na łączną kwotę 1.936,1 tys. zł zobowiązania podatkowego i 32 tys. zł nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu,
- 7 w I kwartale 2018 r. na łączną kwotę 6,8 tys. zł zobowiązania podatkowego, 795,7 tys. zł nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu i 7,3 tys. zł nadpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 630)

Liczba decyzji wydanych przez US, od których podatnicy wnieśli odwołania do organu podatkowego wyższego stopnia wynosiła:

- 10 w 2016 r. na łączną kwotę 563,9 tys. zł zobowiązania podatkowego,
- 1 w 2017 r. na kwotę 1.544,3 tys. zł zobowiązania podatkowego.

W 2015 r. i w I kwartale 2018 r. podatnicy nie złożyli odwołań od decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 630)

Liczba decyzji, które organ podatkowy wyższego stopnia utrzymał w mocy wynosiła:

- 2 w 2015 r. na łączną kwotę 175,1 tys. zł zobowiązania podatkowego,
- 9 w 2016 r. na łączną kwotę 563,7 tys. zł zobowiązania podatkowego,
- 1 w 2017 r. na kwotę 0,9 tys. zł zobowiązania podatkowego i 0,1 tys. zł nadpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 630)

W 2016 r. wniesiono 5 skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na decyzje wydane przez organ podatkowy II instancji na łączną kwotę 262,9 tys. zł. Wszystkie skargi zostały oddalone w całości na mocy wyroków wydanych w 2017 r. Od dnia wszczęcia kontroli podatkowej do wydania wyroków upłynęło łącznie 1.042 dni²⁸.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w latach 2015-2017 i w I kwartale 2018 r. nie wydał żadnego orzeczenia uchylającego lub uchylającego i przekazującego sprawę do ponownego rozpatrzenia w odniesieniu do decyzji wydanych w I instancji przez NUS.

(dowód: akta kontroli str. 612-617)

2.1.7. Stosowanie zasady sumowania terminów i w konsekwencji nieobciążania odsetkami za zwłokę w przypadku błędów organów

²⁷ Podane liczby dotyczą decyzji wydanych przez NUS w okresie objętym kontrolą, niezależnie od tego kiedy wszczęto i zakończono kontrolę podatkową oraz kiedy wszczęto postępowanie podatkowe. Wzięto pod uwagę datę wydania decyzji.

²⁸ Kontrola podatkowa wszczęta 15 stycznia 2015 r., zakończona 19 sierpnia 2015 r.; postępowanie podatkowe wszczęte 10 listopada 2015 r., zakończone wydaniem decyzji 27 lipca 2016 r.; decyzja DIAS po rozpatrzeniu odwołania wydana 30 listopada 2016 r.; wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 listopada 2017 r.

podatkowych (w razie uchylecia decyzji podatkowej lub stwierdzenia nieważności decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wystąpiły przypadki uchylecia decyzji wydanych przez NUS w odniesieniu do firm rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 617)

2.1.8. Sposób doboru jednostek do kontroli podatkowej

W Urzędzie typowano podmioty do kontroli z wykorzystaniem narzędzi informatycznych, takich jak POLTAX, KONROLA, e-ORUS. Raz na kwartał uruchamiana była, oddzielnie dla osób fizycznych i jednostek organizacyjnych, tzw. analiza grupowa wykorzystująca zaimplementowane w aplikacji KONTROLA kryteria typowania właściwe dla podobszarów ryzyka ujętych w Krajowym Planie Działań oraz kryteria segmentacji ogólnej podatników. W półrocznych planach kontroli uwzględniani byli podatnicy, w przypadku których wynik analizy wskazywał na najwyższe prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości. W odniesieniu do planów miesięcznych lub kontroli pozaplanowych wykorzystywana była aplikacja e-ORUS, zaś w przypadku typowania do kontroli zwrotów podatku od towarów i usług - funkcjonalność, o której mowa w „Wytocznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług”, analizy zasadności zwrotu zaimplementowana w aplikacji KONTROLA. Przyjętą w US zasadą było ujmowanie w planach kontroli podmiotów działających w obszarach, które cechowały się wysokim ryzykiem nieprawidłowości podatkowych, określonych w Krajowym i Wojewódzkim Planie Działań - dokumentach strategicznych w zakresie zarządzania ryzykiem zewnętrznym. Tym samym, Urząd realizował dyspozycję wynikającą z art. 78a ust. 1 uosdg.

(dowód: akta kontroli str. 611-615)

2.2. Działania podejmowane w celu zapewnienia rzetelnej, sprawnej i przyjaznej obsługi przedsiębiorców sektora małych i średnich przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych

W kontrolowanym okresie w Urzędzie podejmowano następujące działania w celu zapewnienia rzetelnej, sprawnej i przyjaznej obsługi przedsiębiorców sektora MŚP, w tym firm rodzinnych:

- analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, interpretacji indywidualnych wydawanych przez Krajową Informację Skarbową oraz zmian w przepisach prawa podatkowego, jak również podwyższanie kompetencji zawodowych pracowników US poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez Izbę Administracji Skarbowej w Łodzi (dalej „IAS”), Krajową Szkołę Skarbowości lub inne instytucje²⁹, co przelożyło się na wzrost prawidłowości wydawanych decyzji administracyjnych³⁰,
- organizowanie w wybrane soboty dni otwartych, podczas których podatnicy mogli skorzystać z fachowej pomocy pracowników US przy składaniu deklaracji podatkowych i zeznań (7 marca 2015 r.³¹, 16 kwietnia 2016 r.³², 7 kwietnia 2018 r.),

²⁹ Pracownicy US uczestniczyli: w 2015 r. w 29 szkoleniach, w 2016 r. w 96 szkoleniach, w 2017 r. w 12 szkoleniach, w I kwartale 2018 r. w 44 szkoleniach.

³⁰ Wartość wskaźnika merytorycznej prawidłowości orzeczeń wydawanych przez naczelników urzędów skarbowych PP.MPO stanowiącego iloraz liczby orzeczeń wyeliminowanych z obrotu prawnego i liczby odwołań od orzeczeń naczelnika urzędu skarbowego rozpatrzonych przez dyrektora izby skarbowej wynosiła: w 2015 r. - 29.9, w 2016 r. - 2.8, w 2017 r. - 11.7, w I kwartale 2018 r. - 0.

³¹http://www.finanse.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/-/asset_publisher/M1vU/content/rozliczenie-podatku-podczas-zakupow?redirect=http%3A%2F%2Fwww.finanse.mf.gov.pl%2Fweb%2Fbip%2Fministerstwo-finansow%2Fwiadomosci%2Faktualnosci%2Farchiwum-aktualnosci%3Fp_id%3D101_INSTANCE_M1vU%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1%26p_r_p_564233524_tag%3Dszybki%2Bpit%26_101_INSTANCE_M1vU_changeViewTo%3Dabstracts

- prowadzenie spotkań instruktażowo-szkoleniowych oraz konsultacji telefonicznych dla podatników w celu ułatwienia realizacji nowych obowiązków w zakresie składania JPK_VAT („Wtorki z JPK” w dniach 14, 21, 28 listopada 2017 r.³³ oraz 5, 12, 19 grudnia 2017 r.³⁴, dyżury informacyjne w zakresie obowiązku przysyłania plików JPK_VAT oraz potwierdzania bezpłatnego profilu zaufanego umożliwiającego autoryzację wysyłki JPK_VAT w dniach 14-17, 19 oraz 20-24 lutego 2018 r.³⁵),
- wyznaczenie spośród pracowników US osób wyspecjalizowanych w zakresie plików JPK_VAT i zamieszczenie ich danych kontaktowych na stronie internetowej Urzędu,
- załączanie do korespondencji wychodzącej z US ulotek informacyjnych w zakresie obowiązku przysyłania plików JPK_VAT oraz sposobu zakładania profilu zaufanego,
- udostępnienie na Sali Obsługi podatnikom, którzy nie mają dostępu do komputera lub Internetu, stanowiska komputerowego z dostępem do Internetu i do drukarki, z którego można wysłać deklaracje podatkowe, zeznania, pliki JPK_VAT oraz odebrać i wydrukować urzędowe potwierdzenie odbioru,
- pomoc w składaniu zeznań podatkowych w formie elektronicznej dla mieszkańców gmin najbardziej oddalonych od siedziby US - Wodzierady, Buczek, Widawa, Sędziejowice w dniach 21, 23, 27 marca oraz 5 kwietnia 2018 r.³⁶,
- informowanie podatników o posiadanych zaległościach podatkowych, wskazywanie negatywnych konsekwencji braku ich spłaty oraz informowanie o możliwościach skorzystania z ulg podatkowych,
- kontaktowanie się z podatnikami za pomocą ogólnie dostępnych kanałów informacyjnych (telefon, poczta elektroniczna, sms) w celu wyjaśnienia konkretnych spraw - zamiast wzywania do stawiennictwa w siedzibie US,
- wskazywanie - w korespondencji kierowanej do podatników - alternatywnych sposobów kontaktowania się z US (telefon, poczta elektroniczna, pełnomocnik),
- weryfikowanie wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych już w momencie ich składania w US, co umożliwiało niezwłoczne wyjaśnienie podatnikowi trybu postępowania oraz ewentualne wskazanie brakujących dokumentów do dostarczenia, a w konsekwencji przekładało się na skrócenie czasu trwania postępowania podatkowego,
- dokonywanie w przyspieszonym terminie do 25 dni od daty wpływu deklaracji do US zwrotu podatku od towarów i usług dla mikro przedsiębiorców, którzy przysyłają wraz z deklaracją pliki JPK_VAT i legitymują się przy tym niskim poziomem ryzyka, a w przypadku przedsiębiorców działających w branży budowlanej - w terminie do 15 dni³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 12-29, 32-72)

³²[http://lodz-ap-arch.mf.gov.pl/urzed-skarbowy-w-lasku/wiadomosci/aktualnosci?p_id=101_INSTANCE_e32R&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-](http://lodz-ap-arch.mf.gov.pl/urzed-skarbowy-w-lasku/wiadomosci/aktualnosci?p_id=101_INSTANCE_e32R&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_e32R_delta=8&_101_INSTANCE_e32R_keywords=&_101_INSTANCE_e32R_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_e32R_andOperator=true&cur=3)

[2&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_e32R_delta=8&_101_INSTANCE_e32R_keywords=&_101_INSTANCE_e32R_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_e32R_andOperator=true&cur=3](http://lodz-ap-arch.mf.gov.pl/urzed-skarbowy-w-lasku/wiadomosci/aktualnosci?p_id=101_INSTANCE_e32R_delta=8&_101_INSTANCE_e32R_keywords=&_101_INSTANCE_e32R_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_e32R_andOperator=true&cur=3)

³³ http://www.lodzkie.kas.gov.pl/pl/urzed-skarbowy-w-lasku/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/N9dn/content/szkolenia-z-jpk-dla-mikroprzedsiębiorcow-13?redirect=http%3A%2F%2Fwww.lodzkie.kas.gov.pl%2Fpl%2Furzed-skarbowy-w-lasku%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_8CcB%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D118_INSTANCE_XIOP__column-2%26p_p_col_count%3D1

³⁴ http://www.lodzkie.kas.gov.pl/urzed-skarbowy-w-lasku/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/N9dn/content/id/7502993

³⁵ http://www.lodzkie.kas.gov.pl/urzed-skarbowy-w-lasku/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/N9dn/content/id/7651841

³⁶ http://www.lodzkie.kas.gov.pl/urzed-skarbowy-w-lasku/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/N9dn/content/id/7749031

³⁷ http://www.lodzkie.kas.gov.pl/pl/urzed-skarbowy-w-lasku/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/N9dn/content/zwrot-vat-dla-mikroprzedsiębiorcow-z-branzy-budowlanej?redirect=http%3A%2F%2Fwww.lodzkie.kas.gov.pl%2Fpl%2Furzed-skarbowy-w-lasku%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_8CcB%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D118_INSTANCE_XIOP__column-2%26p_p_col_count%3D1

Działania podejmowane przez Urząd wpisywały się w realizację misji Krajowej Administracji Skarbowej zdefiniowanej w kierunkach działania i rozwoju KAS na lata 2017-2020.

Kierownictwo Urzędu oceniało jakość świadczonych usług oraz - w oparciu o wynik oceny - podejmowało działania mające na celu jej podwyższenie. Podstawą dokonywanej oceny były m.in. wyniki badań ankietowych satysfakcji klienta, sprawozdania z wykonania planu działalności US oraz osiągnięte wartości mierników oceniających i monitorujących.

(dowód: akta kontroli str. 12-29)

2.3. Udzielanie ulg podatkowych

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano łącznie 43 decyzje dotyczące udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na łączną kwotę 2.939,6 tys. zł (2.475,7 tys. zł należności głównej, 447,1 tys. zł odsetek i 16,8 tys. zł opłaty prolongacyjnej), z tego:

- 35 decyzji rozkładających na raty na łączną kwotę 2.230,3 tys. zł (1.841,7 tys. zł należności głównej, 388,6 tys. zł odsetek),
- 5 decyzji odraczających termin płatności na łączną kwotę 634,7 tys. zł (628,1 tys. zł należności głównej, 6,6 tys. zł odsetek),
- 3 decyzje umarzające zaległości na łączną kwotę 74,5 tys. zł (5,9 tys. zł należności głównej, 51,8 tys. zł odsetek i 16,8 tys. zł opłaty prolongacyjnej).

W 2015 r. wydano 19 decyzji na łączną kwotę 1.999,6 tys. zł (1.801,8 tys. zł należności głównej, 197,8 tys. zł odsetek), z tego:

- 14 decyzji rozkładających na raty na łączną kwotę 1.380,1 tys. zł (1.185,5 tys. zł należności głównej, 194,6 tys. zł odsetek),
- 4 decyzje odraczające termin płatności na łączną kwotę 610,6 tys. zł (610,5 tys. zł należności głównej, 0,1 tys. zł odsetek),
- 1 decyzję umarzającą zaległości na kwotę 8,9 tys. zł (5,9 tys. zł należności głównej, 3 tys. zł odsetek).

W 2016 r. wydano 10 decyzji na łączną kwotę 498,2 tys. zł (323,9 tys. zł należności głównej, 157,5 tys. zł odsetek i 16,8 tys. zł opłaty prolongacyjnej), z tego:

- 8 decyzji rozkładających na raty na łączną kwotę 457,2 tys. zł (306,3 tys. zł należności głównej, 150,9 tys. zł odsetek),
- 1 decyzję odraczającą termin płatności na kwotę 24,1 tys. zł (17,6 tys. zł należności głównej, 6,5 tys. zł odsetek),
- 1 decyzję umarzającą zaległości na kwotę 16,8 tys. zł opłaty prolongacyjnej.

W 2017 r. wydano 12 decyzji na łączną kwotę 379,7 tys. zł (288,8 tys. zł należności głównej, 90,9 tys. zł odsetek), z tego:

- 11 decyzji rozkładających na raty na łączną kwotę 330,9 tys. zł (288,8 tys. zł należności głównej, 42,1 tys. zł odsetek),
- jedną decyzję umarzającą zaległości na łączną kwotę 48,8 tys. zł odsetek.

W I kwartale 2018 r. wydano dwie decyzje rozkładające na raty na łączną kwotę 62 tys. zł (61,1 tys. zł należności głównej, 0,9 tys. zł odsetek).

(dowód: akta kontroli str. 628)

Badaniem objęto wszystkie 4 postępowania zakończone wydaniem przedsiębiorstwom rodzinnym decyzji, na mocy których udzielono tym przedsiębiorcom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych i ustalono, że w ramach tych postępowań:

- dotrzymano ustawowego terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 139 OP,
- zebrano, rozpatrzono i prawidłowo oceniono cały materiał dowodowy w celu ustalenia istnienia ważnego interesu strony (jej sytuacji ekonomiczno-finansowej) uzasadniającego uwzględnienie wniosku, zgodnie z art. 187 § 1 OP,

- zapewniono stronie czynny udział w postępowaniu, przy czym odstąpiono od zapoznawania strony ze zgromadzonym materiałem dowodowym w oparciu o art. 123 § 2 OP,
- decyzje spełniały wymogi określone w art. 210 OP, a także rzetelnie naliczono odsetki i opłatę prolongacyjną,
- badaniu podlegała kwestia czy udzielenie ulgi będzie mogło być uznane za pomoc publiczną de minimis.

W żadnym z badanych przypadków przedsiębiorca w uzasadnieniu wniosku o ulgę w spłacie zobowiązań nie wskazywał, że pogorszenie jego sytuacji i brak możliwości zapłaty zobowiązania podatkowego spowodowany był długotrwałym lub wadliwie prowadzonym postępowaniem podatkowym, nieprecyzyjnymi i często zmieniającymi się przepisami lub interpretacjami.

(dowód: akta kontroli str. 629)

2.4. Wykorzystanie pliku JPK_VAT w działalności Urzędu

Dane zawarte w pliku JPK_VAT były wykorzystywane w Urzędzie do czynności analitycznych i czynności sprawdzających. Analiza plików JPK_VAT prowadzona była w oparciu o:

- raport identyfikujący podatników, którzy uwzględnili w rejestrach zakupu faktury VAT wystawione przez podmioty niezarejestrowane jako podatnicy VAT,
- raport porównujący zgodność kwot podatku należnego oraz kwot podatku naliczonego zadeklarowanych przez podatników w deklaracjach VAT z kwotami wynikającymi z rejestrów zakupu i sprzedaży,
- raport porównujący zgodność kwot wykazanych w poszczególnych fakturach VAT ujętych w rejestrze zakupów podmiotu głównego z kwotami wykazanymi w tych samych fakturach ujętych w rejestrze sprzedaży kontrahenta,
- raport porównujący zgodność kwot podatku naliczonego wykazanego w deklaracji VAT i kwot podatku należnego wykazanych przez kontrahenta, od którego podatnik nabył towary lub usługi,
- raport porównujący zgodność kwot wewnątrzwspólnotowych nabyć i dostaw wynikających z pliku JPK_VAT z kwotami wykazanymi w deklaracji podsumowującej złożonej we właściwym urzędzie skarbowym (kwoty ogółem i kwoty w rozbiciu na kontrahentów),
- raport porównujący zgodność kwot dostaw podmiotu głównego objętych odwrotnym obciążeniem wynikających z pliku JPK_VAT z kwotami nabyć kontrahenta objętych odwrotnym obciążeniem wynikających z deklaracji VAT,
- raport obejmujący podmioty wskazujące brak czynności podlegających opodatkowaniu w deklaracjach VAT, które występują jako dostawcy towarów i usług w złożonych przez kontrahentów plikach JPK_VAT.

Ponadto dane z plików JPK_VAT wykorzystywane były przy analizie zasadności zwrotów VAT bez konieczności angażowania podatnika w prowadzoną weryfikację transakcji z jego kontrahentami.

Dane z plików JPK_VAT wykorzystywane były również do weryfikacji stanu majątku dłużników po umorzeniu postępowania egzekucyjnego w administracji, z uwagi na jego bezskuteczność lub w trakcie postępowania egzekucyjnego. W przypadku ustalenia istnienia wierzytelności przysługującej dłużnikowi w plikach JPK_VAT przekazanych przez podatnika, wobec którego umorzono postępowanie egzekucyjne, lub przez jego kontrahentów, wystawiano ponownie tytuł wykonawczy i stosowano środek egzekucyjny w postaci zajęcia wierzytelności przysługującej zobowiązanemu od kontrahenta - dłużnika zajętej wierzytelności.

Dane z plików JPK_VAT wykorzystywane były także do analizy sytuacji majątkowej podatnika składającego wniosek o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. W przypadku złożenia wniosku o umorzenie zaległości podatkowej

lub odsetek za zwłokę przez podatnika, któremu przysługiwały wierzytelności od jego kontrahentów, wydawane były decyzje odmowne.

W związku z tym, że przekazywanie do US pliku JPK_VAT było nowym obowiązkiem nałożonym na podatników, w Urzędzie podjęto działania informacyjne wspierające przedsiębiorców w jego realizacji w postaci szkoleń i dyżurów, o których mowa w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 623-627)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 23 kwietnia 2018 r. Naczelnik nie przekazał do jednostki prowadzącej BIP ogólnego schematu procedur kontroli podatkowej, celem zamieszczenia informacji w tym przedmiocie na stronie internetowej BIP, czym naruszono art. 78a ust. 3 uosdg. Zgodnie z powołanym przepisem, organ kontroli obowiązany był zamieścić w BIP na swojej stronie podmiotowej schemat tych procedur kontroli, które wynikały z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W konsekwencji ww. naruszenia, nie zapewniono przedsiębiorcom możliwości zapoznania się z procedurą kontroli w praktyczny sposób, według formuły „krok po kroku”³⁸.

NUS wyjaśnił, że przyczyną nieopublikowania w BIP procedur kontroli był fakt, iż w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 23 kwietnia 2018 r. komórki organizacyjne (Samodzielne Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Komunikacji, a następnie Wieloosobowe Stanowisko Obsługi Klienta i Komunikacji Zewnętrznej) Izby Skarbowej w Łodzi, a następnie Izby Administracji Skarbowej w Łodzi dbały o stronę techniczną i merytoryczną stron internetowych urzędów skarbowych. W tym czasie strony urzędowe zawierały odesłanie do strony Ministerstwa Finansów zawierającej szereg informacji przydatnych dla podatników.

Zdaniem NIK, fakt prowadzenia BIP przez inną jednostkę, nie zwalnia organów kontroli od wykonania obowiązków wskazanych w treści 78a ust. 3 uosdg, które w ww. wypadku mogły być bez przeszkód zrealizowane za pośrednictwem NUS, poprzez przekazanie jednostce prowadzącej BIP stosownych informacji do zamieszczenia na stronie internetowej.

W trakcie czynności kontrolnych, w dniu 23 kwietnia 2018 r. schemat procedur kontroli został umieszczony na stronie BIP³⁹ na wniosek NUS.

(dowód: akta kontroli str. 377-387)

2. Naczelnik prowadził postępowania podatkowe w stosunku do firm rodzinnych w sposób przewlekły. Czas trwania 7 zbadanych postępowań wynosił od ponad 90 do ponad 900 dni⁴⁰.

NUS w prowadzonych postępowaniach ograniczał się wyłącznie do wydawania postanowień o przedłużeniu czasu trwania postępowania (3 postępowania, tj. 42,9%) lub podejmował inne działania (tj. odbieranie wyjaśnień od strony, wyznaczanie terminu na wypowiedzenie się co do zgromadzonego materiału dowodowego, przesłuchanie świadka), które były od siebie oddzielone długimi okresami bezczynności (od jednego do kilku miesięcy).

Sposób prowadzenia ww. postępowań był sprzeczny z art. 125 § 1 i 2 OP, zgodnie z którym organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie. Organ przyjętym sposobem

³⁸ Druk sejmowy nr 994.

³⁹ <http://www.lodzkie.kas.gov.pl/urzed-skarbowy-w-lasku/zalatwianie-spraw/kontrola-podatkowa>

⁴⁰ Na dzień prowadzenia badań, tj. 23 maja 2018 r., 3 z 7 postępowań podatkowych nie zostało zakończonych wydaniem decyzji, w związku z czym czas ich trwania liczono do tego dnia.

procedowania naruszył również art. 139 § 1 OP, w myśl którego załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było wydawanie decyzji kończących postępowanie podatkowe w I instancji po upływie bardzo długiego okresu czasu od zakończenia okresu rozliczeniowego, którego te decyzje dotyczyły.

Naczelnik w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że przyczyną długiego czasu trwania postępowań podatkowych była duża liczba spraw do prowadzenia w tym samym czasie (nie tylko sprawy po kontroli podatkowej, ale również inne, w tym również wszczynane na wniosek podatnika) oraz niedobory kadrowe w komórce postępowań podatkowych, jak i w całym Urzędzie, spowodowane odpływem doświadczonych pracowników (emerytury) i jednocześnie narzucanymi przez IAS ograniczeniami w zatrudnianiu nowych pracowników pomimo liczby etatów (41,75) niższej od liczby etatów ustalonej dla US na podstawie przeprowadzonego w 2017 r. badania obciążenia pracą (46,75). Przy brakujących pięciu etatach IAS wyraziła zgodę na przeprowadzenie rekrutacji zewnętrznej na dwa etaty.

Zdaniem NIK, wewnętrzne problemy kadrowe nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla prowadzenia postępowań podatkowych z naruszeniem przepisów OP. Powoduje to bowiem przerzucenie na podatników wszelkich negatywnych konsekwencji wynikających z nienależytej obsady kadrowej w US i wytworzeniem po ich stronie sytuacji niepewności prawnej w zakresie prawidłowości dokonanych przez nich rozliczeń podatkowych przez czas prowadzenia postępowania.

Dowód (akta kontroli str. 430-434, 603-611)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Urząd co do zasady prawidłowo wdrażał rozwiązania prawne mające na celu likwidację barier w rozwoju firm rodzinnych. Kontrole podatkowe i czynności sprawdzające wobec przedsiębiorców z tego segmentu obejmowały bieżące okresy rozliczeniowe i były prowadzone sprawnie, z poszanowaniem zasad wynikających z przepisów prawa (OP i uosdg). Naczelnik nie przekazał jednak do jednostki prowadzącej BIP, ogólnego schematu procedur kontroli podatkowej, celem zamieszczenia informacji w tym przedmiocie na stronie internetowej BIP. Postępowania podatkowe po kontrolach wszczynane były terminowo, natomiast prowadzone były w sposób przewlekły. W trakcie ich trwania strony miały zagwarantowane prawo do czynnego w nich udziału, w tym do wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia. Decyzje zawierały wszystkie wymagane przez prawo elementy. W US podejmowano działania podwyższające jakość świadczonych usług oraz wspierające firmy rodzinne w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych. Przełożyło się to na wysoką ocenę wystawioną przez klientów Urzędu w badaniach ankietowych. US sprawnie prowadził postępowania w sprawach udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych firmom rodzinnym oraz aktywnie wykorzystywał dane wynikające z przekazywanych przez podatników plików JPK_VAT.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁴¹, wnosi o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przewlekłości prowadzonych postępowań podatkowych (w tym w szczególności polegających na organizacji pracy w Urzędzie w sposób adekwatny do obciążenia pracą poszczególnych komórek organizacyjnych).

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
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 28 czerwca 2018 r.

Kontroler
Rafał Gorgoń
starszy inspektor kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



Podpis

⁴¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

