



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.013.01.2021

Pan Robert Skiba  
Naczelnik  
Urzędu Skarbowego w Kluczborku  
ul. Sienkiewicza 22A, 46-200 Kluczbork

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/008 – Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Skarbowy w Kluczborku <sup>1</sup> , ul. Sienkiewicza 22A, 46-200 Kluczbork                                                                                                                                                                              |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Robert Skiba, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kluczborku <sup>2</sup> , od 1 marca 2017 r.                                                                                                                                                                       |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przyznawanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy podatkowe</li><li>2. Dokonywanie zwrotów podatku od towarów i usług przez organy podatkowe</li><li>3. Zapewnienie ciągłości działania Urzędu</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., a także okres wcześniejszy i późniejszy mający bezpośredni związek z badanymi zagadnieniami                                                                                                                         |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>                                                                                                                                                                        |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Opolu                                                                                                                                                                                                                  |
| Kontrolerzy                         | Rafał Marynowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/60/2021 z 17 czerwca 2021 r.<br>Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/57/2021 z 16 czerwca 2021 r.               |

(akta kontroli str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Naczelnik.

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

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Urząd prawidłowo udzielał ulg i zwolnień podatkowych oraz dokonywał zwrotów podatku od towarów i usług w okresie epidemii COVID-19.

Zbadane w kontroli postępowania podatkowe w sprawie ulg i zwolnień podatkowych zostały przeprowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami. We wszystkich zbadanych przypadkach Urząd stosował jednakowe kryteria wobec wnioskodawców.

Urząd prawidłowo dokonywał zwrotów podatku VAT. Zwroty dokonywane były po akceptacji przez uprawnione osoby, poprzedzonej przeprowadzeniem czynności analitycznych mających na celu wstępną ocenę ryzyka w zakresie wykazanego zwrotu, a także czynności sprawdzających służących ustaleniu stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia jego zgodności z przedstawionymi dokumentami. Nie wystąpiły przypadki wydłużania terminu zwrotu tego podatku.

Naczelnik, w sytuacji ograniczeń związanych z epidemią COVID-19, podejmował skuteczne działania zapewniające utrzymanie ciągłości działania Urzędu w zakresie wydawania decyzji o udzielaniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych i zwrotów podatku VAT. W badanym okresie zachowana została terminowość rozpatrywania wniosków podatników oraz relacja pomiędzy liczbą wniosków złożonych, a rozpatrzonych przez Urząd.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości miały charakter formalny i pozostały bez istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

---

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Przyznawanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy podatkowe

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2021 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 544 wniosków podatników o przyznanie ulg lub zwolnień podatkowych, na kwotę 19 910,4 tys. zł, z czego zostało rozpatrzonych 542 z nich<sup>6</sup>. W okresach od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. oraz od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., nie uległa pogorszeniu relacja pomiędzy liczbą wniosków złożonych do rozpatrzonych przez Urząd. Odpowiednio w ww. okresach wpłynęło 236 wniosków, z czego rozpatrzono 235 z nich, oraz 308 wniosków, z których rozpatrzono 307. Za wyjątkiem IV kwartału 2019 r. oraz II kwartału 2020 r., we wszystkich kwartałach ww. okresów relacja wniosków złożonych do rozpatrzonych stanowiła 100%. W ww. dwóch kwartałach nie rozpatrzono po jednym wniosku, z uwagi na ich przekazanie do innego urzędu skarbowego, celem rozpatrzenia według właściwości miejscowej.

Podatnicy, w pięciu sprawach złożyli odwołania, z czego trzy w okresie od 1 kwietnia 2020 r.<sup>7</sup>

W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. rozpatrzono w sposób inny niż pozytywny łącznie 103 wnioski<sup>8</sup>, z czego w 26 sprawach wydane zostały decyzje odmowne.

Całkowita kwota przyznanych podatnikom ulg wyniosła, w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2021 r., 13 750,8 tys. zł<sup>9</sup>. W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. była to kwota w wysokości 9 757,9 tys. zł<sup>10</sup>, z czego: 121,1 tys. zł<sup>11</sup> stanowiły umorzenia zaległości podatkowych; 722,3 tys. zł<sup>12</sup> odroczenia terminu płatności podatku oraz 8 914,6 tys. zł<sup>13</sup> stanowiły odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowych.

W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. kwota zrealizowanych dochodów podatkowych budżetu państwa wyniosła 1 855 tys. zł, a kwota ulg przyznanych podatnikom 9 757,9 tys. zł. W okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. relacja ta stanowiła odpowiednio 1 424,5 tys. zł dochodów do 3 992,9 tys. zł ulg podatkowych.

(akta kontroli str. 5-13, 331-336)

Urząd nie posiadał i nie otrzymał od Ministra Finansów listy „branż priorytetowych” w zakresie udzielenia ulg podatkowych. W zaleceniach Naczelnika Wydziału Spraw Wierzyteliskich w Departamencie Poboru Podatków Ministerstwa Finansów przesłanych przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu<sup>14</sup>, wskazano przykładową listę branż szczególnie zagrożonych oddziaływaniem koronawirusa.

<sup>5</sup> Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> W dwóch przypadkach wnioski zostały przekazane do rozpatrzenia przez inny urząd skarbowy, wg właściwości miejscowej.

<sup>7</sup> Wszystkie trzy odwołania nie zostały uwzględnione.

<sup>8</sup> W tym wnioski pozostawione bez rozpatrzenia oraz umorzone postępowania

<sup>9</sup> Na podstawie wydanych 374 decyzji.

<sup>10</sup> Na podstawie 204 decyzji.

<sup>11</sup> 27 decyzji pozytywnych.

<sup>12</sup> 22 decyzje pozytywne.

<sup>13</sup> 155 decyzji pozytywnych.

<sup>14</sup> Pismem nr 1601-IEW.027.24.2020.SG z 30 marca 2020 r. Izba Administracji Skarbowej w Opolu – dalej: IAS w Opolu.

Zgodnie z pkt. 3 ww. pisma były to: *transport, turystyka, kultura, gastronomia, usługi fryzjerskie i kosmetyczne, kultura fizyczna, fitness, salony odnowy, itp.*

Naczelnik wyjaśnił, że *Urząd miał wiedzę w jakich obszarach gospodarki działania podjęte w celu zahamowania pandemii COVID-19, wywołały największe skutki.*

(akta kontroli str. 357-383)

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpływały wytyczne Izby Administracji Skarbowej w Opolu oraz kierowane do wszystkich naczelników urzędów skarbowych pisma Ministra Finansów, zawierające wskazówki dotyczące stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w związku z ogłoszonym w Polsce stanem epidemii. Materiały te zawierały m.in.: przekazane naczelnikom urzędów skarbowych podległych IAS w Opolu zalecenia dotyczące udzielanych ulg z 30 marca 2020 r.<sup>15</sup> oraz pisma Ministerstwa Finansów zawierające wyjaśnienia dotyczące wątpliwości związanych ze stosowaniem obowiązujących przepisów w postępowaniach w sprawie przyznawania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych<sup>16</sup>. Wraz z pismem Ministerstwa Finansów z 22 maja 2020 r. nr DPP6.0723.17.2020 przekazano *Wyjaśnienia dla urzędów skarbowych i izb administracji skarbowej dotyczące zasad udzielania pomocy na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa w formie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w okresie trwania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV*. Ponadto, na stronie internetowej Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich<sup>17</sup>, umieszczano wytyczne dotyczące: a/ zestawienia różnic i podobieństw między wsparciem niestanowiącym pomocy publicznej (optymalizacja), a wsparciem stanowiącym pomoc publiczną; b/ informacji Poczty Polskiej dotyczących sposobu świadczenia usług doręczania przesyłek poleconych w sytuacji zagrożenia epidemicznego; c/ opracowany przez CKSW IAS w Opolu dokument z 7 kwietnia 2020 r. pn. *Drogowskaz ułatwiający stosowanie wytycznych w zakresie postępowań ulgowych w związku z COVID-19*<sup>18</sup>; d/ Komunikat Komisji Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 91 I/01)<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 378-380, 396-543)

Zgodnie z poleceniem Ministra Finansów, Urząd został zobowiązany do przekazywania Dyrektorowi IAS w Opolu danych o liczbie wniosków dotyczących ulg, w tym wniosków, w treści których powołano się na okoliczności związane z koronawirusem, z wyodrębnieniem wniosków przedsiębiorców oraz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, złożonych w miesiącach styczniu, lutym i pierwszym tygodniu marca. Począwszy od 26 marca 2020 r., termin przekazywania cotygodniowych raportów ustalono na piątek do godz. 12.00. Ponadto, oprócz ww. raportów, wprowadzono obowiązek przekazywania dwóch dodatkowych zestawień: danych dotyczących sposobu rozpatrzenia wniosków o udzielenie ulg z uwzględnieniem tylko decyzji pozytywnych i spraw, w których wniosek uzasadniano występowaniem pandemii, jak też danych dotyczących

<sup>15</sup> Skierowane na podstawie otrzymanego emaila z Ministerstwa Finansów z 24 marca 2020 r.

<sup>16</sup> W szczególności dotyczące: możliwości korzystania z Programu Pomocowego, naliczania opłaty prolongacyjnej, wyłączenia odsetek za zwłokę w sytuacji niedoręczenia decyzji odmawiającej udzielenia ulgi, prowadzenia postępowania egzekucyjnego w związku ze znoszeniem ograniczeń związanych z COVID-19.

<sup>17</sup> Dalej: CSKW.

<sup>18</sup> Dokument ten utracił ważność w związku z wejściem w życie art. 15zzzz ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695), stanowiącego podstawę udzielania pomocy publicznej mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce.

<sup>19</sup> Dz. Urz. UE 20.3.2020.

wniosek złożeń w trybie art. 22 § 2a<sup>20</sup> i art. 48 § 1<sup>21</sup> Ordynacji podatkowej oraz art. 108b ust. 1<sup>22</sup> ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>23</sup>. Począwszy od 9 kwietnia 2020 r., obowiązek sprawozdawczy w tym zakresie rozszerzono o dwa kolejne raporty, dotyczące liczby wszystkich rozstrzygnięć wydanych w wyniku rozpatrzenia złożonych wniosków, w tym postanowień i decyzji odmownych i umarzających postępowanie oraz dotyczące liczby decyzji wydanych w wyniku rozpatrzenia wniosków o zapłatę niższych zaliczek. Od 15 czerwca 2020 r. zniesiono obowiązek przekazywania Załącznika nr 2 (informacja o sposobie załatwienia wniosków) i Załącznika nr 4 (informacja o decyzjach w sprawie niższych zaliczek). Z kolei, od 26 listopada 2020 r. wprowadzono wymóg wykazywania danych o ulgach udzielonych w ramach programu pomocowego nr SA.57172 (2020/N).

Urząd, zgodnie z określoną w ww. pismach częstotliwością i terminowością, przekazywał do jednostki nadrzędnej wymagane sprawozdania i raporty, zawierające informacje dotyczące realizowanych zadań w zakresie udzielania ulg podatkowych.

(akta kontroli str. 378-380, 396-543, 583)

1.2. W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., podatnicy złożyli do Urzędu 82 wnioski na kwotę 1 527,9 tys. zł o umorzenie zaległości podatkowej, w tym 51 wniosków dotyczyło podatników nieprowadzących działalności gospodarczej, a 31 - podatników prowadzących działalność gospodarczą. Kwota przyznanych umorzeń w ww. okresie wyniosła łącznie 121,1 tys. zł, z tego dla 25 podatników nieprowadzących działalności gospodarczej na kwotę 107,1 tys. zł, oraz dla dwóch podatników prowadzących działalność gospodarczą na kwotę 14 tys. zł. Umorzone zaległości dotyczyły w większości (18 z 27 spraw) podatku od spadków i darowizn. Liczba udzielonych decyzji odmownych w ww. okresie wyniosła 25 na łączną kwotę 1 396,4 tys. zł, z tego na kwotę 227 tys. zł dla podatników nieprowadzących działalności gospodarczej oraz na kwotę 1 169,4 tys. zł dla podatników prowadzących działalność gospodarczą. Przyczynami odmowy udzielenia umorzenia była najczęściej stabilna sytuacja finansowa podatników oraz posiadanie stałego źródła dochodów. W 30 przypadkach wniosków o umorzenie zaległości podatkowej, Urząd pozostawił wnioski bez rozpatrzenia lub umorzył postępowanie.

(akta kontroli str. 338-345, 547-557)

W okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2021 r. podatnicy nie składali do Urzędu wniosków o umorzenie zaległości podatkowych, które stanowiło pomoc publiczną, oraz które tej pomocy nie stanowiło. W ww. okresie podatnicy złożyli 19 wniosków odnoszących się do pomocy de minimis, w łącznej kwocie 915,4 tys. zł<sup>24</sup>, co stanowiło 23% ogólnej liczby wniosków podatników o umorzenie zaległości podatkowej.

(akta kontroli str. 338-345)

<sup>20</sup> Wniosek o ograniczenie poboru zaliczek na podatek, jeżeli zaliczki obliczone według zasad określonych w ustawach podatkowych byłyby niewspółmiernie wysokie w stosunku do podatku należnego od dochodu lub zysku przewidywanego na dany rok podatkowy.

<sup>21</sup> Wniosek o odroczenie terminu określonego w prawie podatkowym.

<sup>22</sup> Wniosek o zgodę na przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT na wskazany przez niego rachunek bankowy albo rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dla których jest prowadzony ten rachunek VAT.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2021, poz. 1163, dalej: ustawa o VAT.

<sup>24</sup> W tym: w II kwartale 2019 r. podatnicy nie składali wniosków o umorzenie, które stanowiło pomoc de minimis; w III kwartale 2019 r. złożono dwa wnioski na kwotę 123,5 tys. zł; w IV kwartale 2019 r. złożono pięć wniosków na kwotę 181,4 tys. zł; w kwartałach od I do IV 2020 r. złożono kolejno: pięć wniosków na kwotę 161,9 tys. zł, dwa wnioski na kwotę 97,3 tys. zł, dwa wnioski na kwotę 194,7 tys. zł oraz dwa wnioski na kwotę 14,0 tys. zł; w I kwartale 2021 r. złożono jeden wniosek na kwotę 142,6 tys. zł.

Na podstawie zbadanej próby ośmiu postępowań dotyczących umorzenia zaległości podatkowej<sup>25</sup>, na łączną kwotę umorzeń 420,4 tys. zł<sup>26</sup>, stwierdzono że: 1/ wszystkie zbadane decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz określały przesłanki ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego; 2/ w sposób prawidłowy dokumentowano przebieg postępowania podatkowego oraz gromadzono materiał dowodowy, który pozwalał na zweryfikowanie okoliczności wskazywanych przez podatników we wnioskach; 3/ w przypadku postępowań, które nie zostały zakończone w ciągu miesiąca, Urząd zawiadamiał strony postępowania o przyczynach niezakończania sprawy w tym terminie, tj. w sposób zgodny z art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej; 4/ w przypadkach, w których rozstrzygnięcia organu podatkowego były odmienne od żądania zawartego we wniosku podatnika, Urząd wyznaczał stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, tj. w sposób zgodny z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej; 5/ w prowadzonych postępowaniach Urząd stosował jednakowe kryteria wobec podatników.

W dwóch zbadanych przypadkach, w których Naczelnik wydał decyzje odmowne dotyczące umorzenia zaległości podatkowej, a podatnik wniósł odwołanie, organ odwoławczy (Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu) utrzymał w mocy decyzje Naczelnika. W obu ww. przypadkach podatnik nie skorzystał z możliwości zaskarżenia decyzji do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Spośród ww. zbadanych ośmiu spraw, pięć z nich dotyczyło podatników prowadzących działalność gospodarczą<sup>27</sup>. Według stanu na 30 czerwca 2021 r., trzech z nich prowadziło działalność gospodarczą, a dwie sprawy dotyczyły podatnika, który zawiesił działalność gospodarczą 31 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 338-345, 354, 583-589)

1.3. W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., podatnicy złożyli do Urzędu 36 wniosków na kwotę 841,9 tys. zł o odroczenie terminów płatności podatku lub rozłożenie podatku na raty<sup>28</sup>. Kwota przyznanych z tego tytułu, w tym okresie, ulg i zwolnień wyniosła łącznie 722,4 tys. zł<sup>29</sup>. W ww. okresie Urząd nie wydawał decyzji odmownych dotyczących odroczenia płatności podatku lub rozłożenia podatku na raty. W 14 przypadkach Urząd pozostawił wnioski bez rozpatrzenia lub umorzył postępowanie.

(akta kontroli str. 346-349)

W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. podatnicy nie składali do Urzędu wniosków o odroczenie terminu płatności podatku lub rozłożenie podatku na raty, które stanowiły pomoc publiczną. Wszystkie cztery wnioski<sup>30</sup> o ww. ulgę, która nie stanowiła pomocy publicznej, zostały załatwione pozytywnie, a w sprawach tych udzielono ulg na łączną kwotę 32,6 tys. zł. W tym samym okresie, udzielono w 17 przypadkach ulgi stanowiącej pomoc de minimis o łącznej wartości 688 tys. zł<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 346-349)

<sup>25</sup> W tym pięciu postępowaniach podatkowych dotyczących umorzenia zaległości podatkowej, w których wydano o najwyższych kwotach, i w których organ podatkowy przychylił się do wniosku podatnika, oraz trzech postępowań podatkowych, w których organ podatkowy nie przychylił się do wniosku podatnika (decyzje odmowne).

<sup>26</sup> Umorzenia dotyczyły podatników: od spadku i darowizn (3); dochodowego od osób fizycznych (2); VAT (3).

<sup>27</sup> W dwóch przypadkach była to działalność związana z turystyką, dwa przypadki dotyczyły usług transportowych, a w jednym była to działalność związana z badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi.

<sup>28</sup> W tym jeden wniosek dotyczył podatnika nieprowadzącego działalności gospodarczej, a 35 wniosków złożyli podatnicy prowadzący działalność gospodarczą.

<sup>29</sup> Na podstawie 22 decyzji, z czego jedna decyzja na 1,8 tys. zł dotyczyła podatnika nieprowadzącego działalności gospodarczej, oraz 21 decyzji na 720,6 tys. zł podatników prowadzących działalność gospodarczą.

<sup>30</sup> II kwartał 2020 r.

<sup>31</sup> Wniosków w tym zakresie wpłynęło do Urzędu 18 na łączną kwotę 697,2 tys. zł.

Na podstawie zbadanej próby siedmiu postępowań dotyczących odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia podatku na raty<sup>32</sup>, na łączną kwotę ulg i zwolnień 583,7 tys. zł, stwierdzono że: 1/ wszystkie zbadane decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz określały przesłanki ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego; 2/ w sposób prawidłowy dokumentowano przebieg postępowania podatkowego oraz gromadzono materiał dowodowy, który pozwalał na zweryfikowanie w pełni okoliczności wskazywanych przez podatników we wnioskach; 3/ Urząd umożliwiał wnioskodawcom wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego; 4/ w przypadku postępowania, które nie zostało zakończone w ciągu miesiąca, Urząd zawiadomił stronę postępowania o przyczynach niezakończania sprawy w tym terminie, tj. w sposób zgodny z art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej; 5/ decyzje uwzględniały możliwości płatnicze podatnika; 6/ Urząd odstępował od naliczenia opłaty prolongacyjnej, zgodnie z art. 15za ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*<sup>33</sup>; 7/ nie wystąpiły przypadki nierozpatrzenia wniosku podatnika, w wyniku czego zobowiązanie podatkowe przekształciło się w zaległość podatkową; 8/ w jednym przypadku niedotrzymania przez podatnika terminu płatności odroczonego podatku, Urząd podejmował działania wobec podatnika, wynikające z faktu wygaśnięcia decyzji podatkowej<sup>34</sup>; 9/ w prowadzonych postępowaniach Urząd stosował jednakowe kryteria wobec podatników.

Podatnicy nie wnieśli odwołań do organu odwoławczego oraz skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia zawarte w decyzjach Naczelnika.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., spośród ww. zbadanych siedmiu spraw, we wszystkich przypadkach podatnicy prowadzili działalność gospodarczą<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 346-349, 354, 544, 583, 590-595)

1.4. W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., podatnicy złożyli do Urzędu 189 wniosków na kwotę 10 213,8 tys. zł o odroczenie lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę<sup>36</sup>. Kwota przyznanych w tym okresie ulg i zwolnień z tego tytułu, wyniosła - na podstawie wydanych 155 decyzji - łącznie 8 914,5 tys. zł<sup>37</sup>. W ww. okresie Urząd wydał jedną decyzję odmowną w tym zakresie<sup>38</sup> na kwotę 56,6 tys. zł, z uwagi na brak wypełnienia przesłanki ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego. Dodatkowo, podatnik wnioskujący o ulgę, nie regulował innych zaległości podatkowych, rozłożonych na raty. W 33 przypadkach wniosków o odroczenie lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych, Urząd pozostawił wnioski bez rozpatrzenia lub umorzył postępowanie.

(akta kontroli str. 350-353)

<sup>32</sup> W tym pięciu postępowaniach podatkowych dotyczących odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia podatku na raty, w których wydano decyzje pozytywną o najwyższych kwotach, oraz dwa postępowania podatkowe, w których Urząd umorzył postępowanie na podstawie wniosku podatnika – wycofanie wniosku.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.

<sup>34</sup> Podjęte działania skutkowały wydaniem decyzji o rozłożeniu odroczonego podatku na raty. Podatnik regulował raty zgodnie z harmonogramem określonym w decyzji.

<sup>35</sup> W dwóch przypadkach dotyczyło to branży budowlanej, w dwóch branży transportowej, w dwóch sprzedaży detalicznej oraz w jednej branży produkcyjnej.

<sup>36</sup> W tym, 80 wniosków złożyli podatnicy nieprowadzący działalności gospodarczej, a 109 wniosków podatnicy prowadzący działalność gospodarczą.

<sup>37</sup> Z czego udzielono ulg na podstawie 75 decyzji na kwotę 759,7 tys. zł dla podatników nieprowadzących działalności gospodarczej, oraz na podstawie 80 decyzji na kwotę 8 154,8 tys. zł podatników prowadzących działalność gospodarczą.

<sup>38</sup> Tj. w zakresie rozłożenia na raty zaległości podatkowej.

W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. podatnicy nie składali do Urzędu wniosków o odroczenie lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, które stanowiły pomoc publiczną, a także wniosków, które nie stanowiły pomocy de minimis. W tym samym okresie, udzielono w 80 przypadkach ulgi z ww. tytułu w łącznej kwocie 8 154,8 tys. zł<sup>39</sup>, które stanowiły pomoc de minimis.

(akta kontroli str. 350-353)

Na podstawie zbadanej próby siedmiu postępowań<sup>40</sup>, dotyczących odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowych, na łączną kwotę ulg z tego tytułu w wysokości 5 942,9 tys. zł, stwierdzono że: 1/ wszystkie zbadane decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz określały przesłanki ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego; 2/ w sposób prawidłowy dokumentowano przebieg postępowania podatkowego oraz gromadzono materiał dowodowy, który pozwalał na zweryfikowanie w pełni okoliczności wskazywanych przez podatników we wnioskach; 3/ nie wystąpiły przypadki odroczeń lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej niestanowiącej zaległości na dzień złożenia wniosku oraz zaległości w kwotach wyższych od wnioskowanych przez podatników; 4/ w przypadku postępowań, które nie zostały zakończone w ciągu miesiąca, Urząd zawiadamiał strony postępowania o przyczynach niezakończenia sprawy w tym terminie, tj. w sposób zgodny z art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej; 5/ w przypadkach, w których rozstrzygnięcia organu podatkowego były odmienne od żądania zawartego we wniosku podatnika, Urząd wyznaczał stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, tj. w sposób zgodny z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej; 6/ w prowadzonych postępowaniach Urząd stosował jednakowe kryteria wobec podatników.

W ww. siedmiu przypadkach podatnicy nie składali odwoływań od decyzji Naczelnika, do organu odwoławczego, ani skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Według stanu na 30 czerwca 2021 r., spośród ww. zbadanych siedmiu spraw, w sześciu przypadkach podatnicy prowadzili działalność gospodarczą<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 350-354, 544, 558-583, 596-601)

1.5. W ramach dobranej w kontroli próby ośmiu podmiotów, w tym trzech<sup>42</sup>, którym przyznano umorzenia zaległości podatkowej, oraz pięciu, którym przyznano pozostałe rodzaje ulg, na łączną kwotę ulg 2 124,2 tys. zł, ustalono, że: 1/ przyznana ulga stanowiła od 3% do 331% rocznych dochodów/przychodów podatnika za 2019 r., z tego dla czterech podatników przyznana ulga stanowiła do 9% rocznych dochodów; dla dwóch było to 109% oraz 112%, a dla jednego stanowiło to 331% rocznych dochodów za 2019 r.; jeden podatnik z ww. próby wykazał w 2019 r. stratę; 2/ w czterech przypadkach podatnicy ci zwracali się z ponownym wnioskiem o przyznanie ulgi; 3/ wnioski czterech podatników dotyczyły branż bezpośrednio narażonych na straty w związku z epidemią (tj. obiekty noclegowe, działalność organizatorów turystyki, transport drogowy, sprzedaż hurtowa odzieży i obuwia); 4/ sześciu podatników składało wnioski o ulgi w okresach

<sup>39</sup> Wniosków w tym zakresie wpłynęło do Urzędu 90, na łączną kwotę 8 831,6 tys. zł.

<sup>40</sup> W tym pięciu postępowaniach podatkowych dotyczących odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej wraz z odsetkami, w których wydano decyzje o najwyższych kwotach, w których Urząd przychylił się do wniosku podatnika oraz jedno postępowanie podatkowe, w których organ podatkowy nie przychylił się do wniosku podatnika (decyzja odmowna) oraz jeden przypadek, w którym pozostawiano wniosek bez rozpatrzenia.

<sup>41</sup> W sześciu przypadkach sprawy dotyczyły przedsiębiorcy z branży badania naukowe i prace rozwojowe, a w jednym przypadku podatnika, który nie prowadził już działalności gospodarczej w branży budowlanej.

<sup>42</sup> Osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą lub spółek. Były to wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą, które uzyskały umorzenie zaległości podatkowej w badanym okresie.

wcześniejszych<sup>43</sup>, a rozstrzygnięcia Urzędu w tych przypadkach były w większości (80%) także pozytywne<sup>44</sup>.

(akta kontroli str. 545-546, 584-601)

W latach 2020-2021 istniały instrumenty wsparcia, z których skorzystali podatnicy Urzędu.

Naczelnik wyjaśnił, że podatnicy w latach 2020-2021 mogli korzystać z szeregu instrumentów przewidzianych w ramach kolejnych tarcz antykryzysowych, powstałych w celu eliminacji skutków spowodowanych pandemią COVID-19. Przede wszystkim chodzi tutaj o rozwiązania przewidziane ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W jej ramach przewidziano m.in. następujące działania: niskooprocentowana pożyczka pochodząca z Funduszu Pracy dla mikroprzedsiębiorców; dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych; dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców; świadczenia ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników nieobjętych przestojem; zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusze Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych; świadczenie postojowe dla osób prowadzących działalność gospodarczą; subwencja finansowa pochodząca z Polskiego Funduszu Rozwoju; dotacja dla mikro i małych przedsiębiorstw określonych branż.

W związku z ich funkcjonowaniem (w szczególności w zakresie uzyskania subwencji finansowej z Polskiego Funduszu Rozwoju) w Urzędzie wyznaczono dwie osoby do udzielania wyjaśnień podatnikom w związku z otrzymaniem przez nich decyzji o odmowie udzielenia subwencji. Wyjaśnienia te dotyczyły przede wszystkim kwestii: braku zaległości podatkowych na dzień 31 grudnia 2019 r. lub na dzień złożenia wniosku do Polskiego Funduszu Rozwoju; wielkości spadku obrotów; różnic ilości pracowników zgłoszonych we wnioskach w porównaniu do deklaracji PIT-4; braku deklaracji podatkowej.

Z dniem 24 czerwca 2020 r. wszedł przepis art. 57g ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym, na mocy którego ustawodawca zdecydował o objęciu podatników korzystających z opodatkowania w formie karty podatkowej, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej w związku z czasowym ograniczeniem możliwości jej prowadzenia z powodu COVID-19, regulacjami art. 34 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym w zakresie przerwy w prowadzeniu działalności gospodarczej (a nie jej zawieszeniu), z urzędu wprowadzono przerwy w okresie prowadzenia działalności gospodarczej podatnikom, którzy byli objęci tym czasowym ograniczeniem działalności. W efekcie podatnicy Ci nie byli zobowiązani do zapłaty podatku dochodowego za okres nieprowadzenia działalności gospodarczej spowodowanej wprowadzonym zakazem jej prowadzenia. Wydawano również zaświadczenia o braku zaległości podatkowych na dzień wskazany przez podatnika. Urząd monitorował fakt korzystania przez przedsiębiorców z innych instrumentów wsparcia poprzez System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej (<https://sudop.uokik.gov.pl>) Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także system Shrimp oraz moduł ARKA we WRO-SYSTEMIE. Wg naszej wiedzy

<sup>43</sup> 2018-2020.

<sup>44</sup> W latach 2018-2020 sześciu z ww. podatników złożyło łącznie 29 wniosków o udzielenie ulg podatkowych, z czego 25 zostało rozpatrzonych pozytywnie.

*podatnicy podlegli Naczelnikowi Urzędu korzystali z większości wyżej wskazanych instrumentów.*

*(akta kontroli str. 357-364)*

1.6. W Urzędzie podjęto działania mające na celu obsługę podatników składających wnioski o udzielenie ulg w okresie stanu epidemii. Działania polegały na umożliwieniu podatnikom składanie dokumentów poprzez wrzucenie ich do urny umieszczonej w przedsionku wejścia do budynku lub elektronicznie w postaci skanów dokumentów załączonych do wiadomości email. Stosowano także praktykę przyjmowania wyjaśnień telefonicznie, a czynności te dokumentowano w formie notatek służbowych.

Monitoring terminowości i skali udzielania ulg i zwolnień w latach 2020-2021 był prowadzony w oparciu o: bieżący nadzór kierującego wieloosobowym stanowiskiem pracy; stan realizacji wniosków ewidencjonowanych w systemach Biblioteka Akt (BA), a od października 2020 roku w Systemie Zarządzania Dokumentami (SZD); poziom wskaźnika „średni czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika”; a także sprawozdawczość dotyczącą wniosków o udzielenie ulgi. Weryfikacja podmiotu i zasadności przyznania wnioskowanej ulgi dokonywana była z wykorzystaniem systemów: Poltax 2B Plus (analiza stanów zaległości, operacji na kartach kontowych); SSP (Scentralizowany System Poboru - dane rejestracyjne, analiza stanów zaległości, operacji na kartach kontowych, wydanych decyzji); Poltax Plus (dane rejestracyjne, analiza złożonych dokumentów, ich poprawności, deklarowane wartości, tworzenie raportów dotyczących wybranego podmiotu w obszarze Kontrola, Egapoltax); e-Orus (karta odpowiedzi na pytanie o zobowiązaniem); CZM (analiza czynności cywilno-prawnych podatnika/ płatnika); CEIDG (Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej - weryfikacja podatników prowadzących działalność gospodarczą); EKW (Elektroniczne Księgi Wieczyste - informacje o nieruchomościach podatnika/ płatnika); CERO – rejestr operacyjny CEPIK - informacje o pojazdach podatnika/ płatnika); SUDOP (System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej) i SRPP (System Rejestracji Pomocy Publicznej) – weryfikacja informacji o udzielonej podatnikowi/płatnikowi pomocy publicznej.

Naczelnik wyjaśnił, że *każdy wpływający do Urzędu wniosek o ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych był rejestrowany przy wykorzystaniu aplikacji informatycznej (BA, SSP), w ramach której nadawano numer sprawy zgodny z rzeczowym wykazem akt odpowiednio dla każdego rodzaju podatku, określano datę wpływu wniosku oraz termin jego załatwienia (od października 2020 r. w SZD). Rozstrzygnięcie w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych również rejestrowano ww. aplikacjach. Ponadto każdy wniosek o ulgę i jego rozstrzygnięcie ewidencjonowane było w systemie Poltax Plus.*

*W Urzędzie nie wprowadzono procedury w zakresie udzielania ulg i zwolnień. Działania Urzędu w tym zakresie regulował Regulamin Organizacyjny Urzędu, a zadania i kompetencje, w tym upoważnienia dla pracowników wynikały z indywidualnych zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika. Postępowania podatkowe prowadzone były w oparciu o przepisy ustawy Ordynacji podatkowej. Dodatkowo wspierano się wytycznymi Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu i Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich wydawanymi w oparciu o wytyczne Ministra Finansów.*

*(akta kontroli str. 357-383)*

Sprawami, w zakresie obsługi wniosków podatników dotyczących ulg i zwolnień, zajmowali się w Urzędzie pracownicy Wieloosobowego Stanowiska Spraw Wierzycielskich (SEW). W styczniu 2020 r. sprawy te prowadziły dwie osoby, zaś w miesiącach kwietniu i czerwcu 2020 r. trzy osoby.

Naczelnik wyjaśnił, że praktyką stosowaną w Urzędzie w latach poprzednich było kierowanie jednej z pracownic komórki SEW do wsparcia Referatu Rachunkowości z uwagi na spiętrzenie zadań związane z akcją zeznań rocznych. W 2020 r. z uwagi na ilość wpływających wniosków w sprawie ulg odstąpiono od tej praktyki. W celu odciążenia Wieloosobowego Stanowiska Spraw Wierzycielskich prowadzenie spraw z zakresu orzekania o odpowiedzialności osób trzecich oraz z zakresu postępowań zabezpieczających (należące do zakresu działania komórki SEW) przekazano do Referatu Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług oraz Podatków Majątkowych i Sektorowych (SPV).

(akta kontroli str. 357-383)

Badaniem czasu trwania postępowań w sprawie udzielenia ulg objęto wnioski, które wpłynęły do Urzędu w miesiącach kwiecień i listopad 2019 r. i 2020 r. W kwietniu 2019 r. do Urzędu wpłynęło 46 wniosków o udzielenie ulg podatkowych, a średni czas rozpatrywania wniosku wyniósł 27,5 dnia. W listopadzie 2019 r. do Urzędu wpłynęło 18 wniosków, a średni czas rozpatrywania wyniósł 25,1 dnia. W analogicznych miesiącach 2020 r. do Urzędu wpłynęło odpowiednio 53 i 12 wniosków, dla których średni czas rozpatrywania w tych okresach wyniósł odpowiednio 32,9 i 34,3 dni.

Naczelnik wyjaśnił, że powodem wydłużenia czasu rozpatrywania wniosków i wydania decyzji o udzielenie ulg podatkowych w 2020 r. była zaistniała sytuacja epidemiologiczna panująca w całym kraju. Wprowadzenie ustawy o COVID-19 miało wpływ na złożenie bardzo dużej ilości wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań (umorzenie, odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty) niekompletnych. Mimo ograniczenia do niezbędnego minimum zakresu informacji przedstawianych przez podatników wnioski zawierały dużo braków, co znacznie wydłużyło procedurę ich rozpatrywania. Kontakt z podatnikami w tym okresie był bardzo utrudniony. Reakcja podatników na mailowe lub telefoniczne wezwania do uzupełnienia braków w złożonych wnioskach była znikoma. Okres dostarczania dokumentów przez podatników był znacznie wydłużony, co spowodowane było ograniczeniami związanymi z pandemią. Brak możliwości aktywnego prowadzenia postępowań podatkowych (wzywania podatników, wyznaczenia terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego) również spowodował przedłużenie czasu trwania postępowań. Ponadto na wydłużony czas trwania postępowania w listopadzie 2020 r. miały wpływ braki kadrowe spowodowane zwolnieniami lekarskimi.

Dodał także, że wpływ na powyższe miał fakt, iż w 11 sprawach wnioski dotyczyły podatku od czynności cywilno-prawnych oraz podatku od spadków i darowizn, gdzie czas ich rozpatrywania i wydawania decyzji uzależniony był od zajęcia stanowiska burmistrza danej gminy i wydania postanowienia zawierającego stanowisko w tej sprawie. W 13 sprawach (podatek dochodowy oraz podatek od towarów i usług) wnioski zawierały braki, w związku z tym zostały wystosowane wezwania do uzupełnienia i sprostowania złożonych wniosków.

(akta kontroli str. 384-389, 547-557)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w powyższym zakresie.

Urząd rzetelnie i zgodnie z przepisami przeprowadził zbadane w kontroli postępowania w sprawie ulg i zwolnień podatkowych. We wszystkich zbadanych przypadkach Urząd stosował jednakowe kryteria wobec wnioskodawców.

## 2. Dokonywanie zwrotów podatku od towarów i usług przez organy podatkowe

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Urząd dokonał w okresie II kwartał 2020 r. – I kwartał 2021 r. 2101 zwrotów podatku VAT w łącznej kwocie 28 866,8 tys. zł, w tym w terminie 25 dni 79 zwrotów w kwocie 3 390,4 tys. zł, w terminie 60 dni 1992 zwroty w kwocie 25 116,2 tys. zł oraz w terminie 180 dni 30 zwrotów w kwocie 360,4 tys. zł. W analogicznym okresie poprzedzającym pandemię, tj. w okresie II kwartał 2019 r. – I kwartał 2020 r., Urząd dokonał 2172 zwrotów na kwotę 29 725,9 tys. zł, w tym ww. terminach odpowiednio 26 na kwotę 1 763,6 tys. zł, 2119 na kwotę 27 481,4 tys. zł i 27 na kwotę 480,9 tys. zł. Zmiana większa niż 5%, w zakresie kwoty i liczby dokonanych zwrotów podatku VAT w podziale na terminy zwrotu, dotyczyła wzrostu o 203,8% liczby i o 92,2% kwoty zwrotów w terminie 25 dni oraz o 11,1% liczby kwoty zwrotów w terminie 180 dni, a także zmniejszenia się o 25,1% kwoty zwrotów w terminie 180 dni oraz o 6% liczby i o 8,7% kwoty zwrotów w terminie 60 dni.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że zmiana przewyższająca 5% w zakresie zwrotów w terminie 25 dni spowodowana była *szerszym wykorzystywaniem przez podatników instytucji zwrotów na rachunek VAT*, zmiany w zakresie zwrotów w terminie 60 dni *była spowodowane częściowo wzrostem zwrotów w terminie 25 dni*, a ponadto *na wynik mogła mieć wpływ niepewna sytuacja spowodowana pandemią powodująca obawy z dokonywaniem zakupów inwestycyjnych oraz ograniczeniami w przemieszczaniu towarów*. Naczelnik wskazał, że na zmiany w zakresie zwrotów w terminie 180 dni *mogła mieć wpływ sytuacja spowodowana pandemią (ograniczenia w prowadzeniu działalności)*.

(akta kontroli str. 85, 174, 183-184)

Średni czas oczekiwania na zwrot w poszczególnych kwartałach okresu objętego kontrolą był krótszy od maksymalnych terminów dla poszczególnych terminów zwrotów, w tym w przypadku terminu 25 dni wynosił od 19 do 21 dni, terminu 60 dni od 47 do 55, a terminu 180 dni od 167 do 175. Średni czas oczekiwania na zwrot w poszczególnych kwartałach badanego okresu wynosił odpowiednio 54, 56, 50 i 48 dni. W porównaniu do analogicznych kwartałów okresu II kwartał 2019 r. – I kwartał 2020 r. był on dłuższy w przypadku II i III kwartału 2020 r. (o odpowiednio jeden i trzy dni) oraz krótszy w przypadku IV kwartału 2020 r. i I kwartału 2021 r. (o odpowiednio trzy i sześć dni).

Naczelnik wyjaśniając przyczyny wydłużenia się średniego czasu oczekiwania na zwrot w II i III kwartale 2020 r. odpowiednio w stosunku do II i III kwartału 2019 r. wskazał, że *głównymi powodami wydłużenia terminu zwrotów były: braki kadrowe spowodowane pandemią, wydłużony okres dostarczania dokumentów przez podatników spowodowany ograniczeniami związanymi z pandemią, wydłużony termin składania zeznań rocznych oraz wdrożenie systemu do księgowania m.in. zwrotów VAT (POLTAX 2B)*.

(akta kontroli str. 86, 174, 184)

2.2. W okresie II kwartał 2020 r. – I kwartał 2021 r. Urząd nie przedłużał terminu zwrotów VAT, a tym samym nie było przypadków zwrotów o przedłużonym terminie, w których wszczynano czynności sprawdzające, kontrole podatkowe lub postępowania podatkowe.

Nie wystąpiły przypadki nieuzasadnionego niedotrzymywania terminów zwrotu podatku od towarów i usług, w tym zasadnie wydłużonych. Tym samym, w okresie objętym kontrolą, nie wypłacano podatnikom odsetek z ww. powodu.

(akta kontroli str. 86-87)

2.3. W Urzędzie obowiązywały zasady i procedury wprowadzone na podstawie wytycznych i instrukcji otrzymanych z Ministerstwa Finansów i Izby Administracji Skarbowej w Opolu<sup>45</sup>, jak też wprowadzone przez Naczelnika.

Ministerstwo Finansów<sup>46</sup>, w *Wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług*<sup>47</sup>, określiło procedury rejestracji dla potrzeb podatku VAT, zasady postępowania z deklaracjami VAT i informacjami podsumowującymi, analizy działalności podatnika VAT i dokonywania zwrotu podatku VAT, a także zobowiązało naczelników urzędów skarbowych do przestrzegania ww. procedur, a dyrektorom izb skarbowych powierzono sprawowanie nadzoru nad ich realizacją. W zakresie analizy działalności podatnika VAT zalecono zwrócenie szczególnej uwagi na podmioty wykonujące działalność w branżach o zwiększonym ryzyku wystąpienia wyłudzenia podatku VAT. Przy dokonywaniu zwrotu podatku VAT ustalono zasady prowadzenia czynności analitycznych, czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, przedłużania terminu zwrotu, a także akceptacji i zwrotu podatku. Wprowadzono m.in. obowiązek każdorazowego przeprowadzania czynności analitycznych przed dokonaniem zwrotu z wykorzystaniem narzędzia informatycznego – Analiza zasadności zwrotu VAT podsystemu KONTROLA lub innego, o co najmniej takiej funkcjonalności.

(akta kontroli str. 14-32)

IAS w Opolu<sup>48</sup>, przekazała rekomendowaną do wprowadzenia w urzędach skarbowych województwa opolskiego *Instrukcję dotyczącą zwrotów podatku od towarów i usług*<sup>49</sup> w celu stosowania jednolitych zasad postępowania przy dokonywaniu zwrotów podatku VAT. Dodatkowo przesłano schemat karty potwierdzeń zwrotu – Karty potwierdzeń zwrotu/Obiegówki<sup>50</sup>. W ww. instrukcji ustalono zasady, tryb i organizację działań obowiązujących przy realizacji zadań dotyczących zwrotów podatku VAT, w tym czynności przypisane poszczególnym pracownikom, w ramach pełnionych funkcji (naczelnikom, zastępcom naczelników, kierownikom i pracownikom komórek organizacyjnych). Opisano też przebieg czynności analitycznych, czynności sprawdzających, kontroli podatkowej i czynności weryfikacyjnych u kontrahentów, a także zasady przedłużania terminu zwrotu oraz akceptacji i zwrotu podatku, sposób postępowania w przypadku zmiany właściwości urzędu po złożeniu deklaracji i przed terminem zwrotu oraz obowiązek wszczynania postępowania wyjaśniającego w przypadku uchybienia terminowi zwrotu. W ramach czynności analitycznych ustalono podlegające im obszary i dane wrażliwe oraz obowiązek sporządzania Karty zasadności zwrotu VAT z modułu Analiza zwrotu VAT z podsystemu KONTROLA, według szablonu obejmującego 19 kryteriów<sup>51</sup>. Wprowadzono jednocześnie zasadę oceny wyników ww. analizy i decydowania naczelników urzędów skarbowych lub osób przez nich upoważnionych o podjęciu czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub wszczęciu postępowania podatkowego. Założono jednocześnie uwzględnianie w tej ocenie procedury określonej w załączniku nr 3 do Polityki zarządzania ryzykiem zewnętrznym w administracji podatkowej – Segmentacja ogólna przedsiębiorców ze względu na ich wiarygodność<sup>52</sup>. W ramach etapu akceptacji i zwrotu podatku wprowadzono m.in. wymóg sporządzania Karty potwierdzeń w przypadku zwrotów przekraczających 10 000 zł oraz osobistej akceptacji przez naczelnika i kierownika

<sup>45</sup> Dalej: IAS.

<sup>46</sup> W marcu 2016 r.

<sup>47</sup> Dalej: Wytyczne MF.

<sup>48</sup> Przy piśmie nr 1601-ZRKPWMKS.021.1.2016 z 21 listopada 2016 r.

<sup>49</sup> Dalej: Instrukcja IAS.

<sup>50</sup> Dalej: Karta potwierdzeń.

<sup>51</sup> W Instrukcji IAS podano numery: 56, 58-61, 63, 68-73, 82-86, 93 i 95.

<sup>52</sup> Dalej: Segmentacja ogólna.

komórki rachunkowości podatkowej (lub osób zastępujących w razie nieobecności uprawnionych) zwrotów przekraczających 100 000 zł.

(akta kontroli str. 33-52)

Naczelnik wprowadził w Urzędzie *Instrukcję dotyczącą zwrotów w podatku od towarów i usług* nr I-002/19 obowiązującą od 16 października 2019 r.<sup>53</sup>, w której uzupełniono postanowienia ww. Instrukcji IAS m.in. przez ustalenie w punkcie III.2.5 obowiązku wydruku i dołączenia do deklaracji Karty zasadności zwrotu VAT z modułu Analiza zwrotu VAT z podsystemu KONTROLA, w przypadku zwrotów powyżej 2000 zł.

(akta kontroli str. 53-72)

IAS w Opolu przekazała<sup>54</sup> do stosowania zalecenie dotyczące trybu dokonywania zwrotów podatku VAT, bez względu na kwotę zwrotu. Zadanie polegające na przeprowadzeniu kontroli w przypadku wystąpienia konieczności weryfikacji zwrotu przypisano Naczelnikowi Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu. Wskazano też, że naczelnicy opolskich urzędów skarbowych, po wyczerpaniu dostępnych źródeł potwierdzenia zasadności zwrotu, winni wnioskować o kontrolę ze wskazaniem kwestii budzących wątpliwości.

(akta kontroli str. 73-75)

Departament Poboru Podatków Ministerstwa Finansów, zwrócił<sup>55</sup> się o szczególne zaangażowanie oraz dołożenie wszelkich starań, aby zwroty na rachunki bankowe podatników, a także obsługa wniosków o zwolnienie środków znajdujących się na rachunkach VAT były realizowane w możliwie najkrótszych terminach (krótszych niż wynika to z ustawy o VAT). Zaznaczono jednak, że realizacja ww. czynności uzależniona jest od spełnienia przesłanek określonych w ww. ustawie – przy założeniu, że podjęte działania są zasadne i nie budzą wątpliwości. Ponadto ww. Departament zawiesił<sup>56</sup> na czas stanu epidemii koronawirusa SARS Co-V2 obowiązywanie wytycznych w sprawie postępowania w zakresie zwrotów VAT oraz zalecił ograniczenie czynności poprzedzających zwrot VAT do niezbędnego minimum, zapewniającego wstrzymanie nienależnych zwrotów VAT.

(akta kontroli str. 76-81)

Departament Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów wskazał<sup>57</sup>, że dokonywanie - przy wykorzystaniu narzędzi informatyczno-analitycznych - przez urzędy czynności polegających na sprawdzeniu zgodności kwot z deklaracji VAT z plikami JPK\_VAT, jak też sprawdzeniu wykazania transakcji przez kontrahentów podatnika, należy wykazywać w aplikacji e-Orus, jako czynności sprawdzające. Ponadto, ww. Departament zwrócił<sup>58</sup> uwagę, że w świetle przepisów o VAT nie ma ograniczenia w zakresie dokonywania wcześniejszych zwrotów VAT niż w terminach (maksymalnych) wskazanych w ustawie. Zalecono również, aby weryfikacja zwrotów VAT u podatników prowadzących działalność gospodarczą w branżach objętych dotkliwie skutkami COVID 19, odbywała się w możliwie bieżący sposób, a zwroty podatku VAT - w miarę możliwości - dokonywane były w terminach krótszych niż wnioskowane.

(akta kontroli str. 317-324)

<sup>53</sup> Dalej: Instrukcja I-002/19.

<sup>54</sup> W piśmie nr 1601-20-022485 z 8 kwietnia 2020 r.

<sup>55</sup> W piśmie nr DPP2.0723.45.2020 z 15 kwietnia 2020 r.

<sup>56</sup> W piśmie nr DPP.K077.1.2020 z 15 kwietnia 2020 r.

<sup>57</sup> W piśmie nr DNK12.8622.129.202 z 22 grudnia 2020 r.

<sup>58</sup> W piśmie nr DNK12.8621.20.202 z 5 stycznia 2021 r.

2.4. Szczegółowe badanie 20 spraw<sup>59</sup> dotyczących zwrotów podatku od towarów i usług wykazało, że przed dokonaniem zwrotu przeprowadzano czynności analityczne mające na celu wstępną ocenę ryzyka w zakresie wykazanego zwrotu. W każdym przypadku stwierdzono użycie modułu Analiza zasadności zwrotu VAT podsystemu KONTROLA, a także modułu Ocena Podatnika VAT aplikacji WRO-SYSTEM, w tym modeli SKORP, STIR i SAN oraz ryzyka kontrahentów. Z podsystemu KONTROLA generowane były dokumenty *Analiza zasadności zwrotu VAT - Zatwierdzona*<sup>60</sup>, które były tożsame z dokumentem określonym w wytycznych jako *Karta oceny zasadności zwrotu*. W Analizach ujmowane były wyniki punktowe analizy według kryteriów, a także suma liczby punktów. Ponadto, pracownik przeprowadzający czynności analityczne wskazywał sugerowane kolejne działania Urzędu. W obowiązujących regulacjach wewnętrznych nie został określony przypisany poziom ryzyka lub ocena podmiotu oparta o uzyskaną liczbę punktów. *Oceny ryzyka podatnika VAT oraz Ocena Podatnika VAT* generowane z aplikacji WRO-SYSTEM opisywały poziom ryzyka wynikający z zawieranych przez podatników transakcji. W czterech przypadkach, w których podatnicy zostali określani jako podmioty o wysokim ryzyku, podmioty o podwyższonym ryzyku lub podmioty o podwyższonym poziomie ryzyka, przeprowadzono czynności sprawdzające, a w jednym złożono wniosek o przeprowadzenie kontroli przez Urząd Celno-Skarbowy w Opolu.

(akta kontroli str. 325-330)

Naczelnik wyjaśnił, że *pracownik dokonując analizy zasadności zwrotu indywidualnie weryfikuje poszczególne kryteria. Uzyskanie przez podatnika maksymalnej liczby punktów w danym kryterium nie musi świadczyć o nieprawidłowościach w jego rozliczeniu. (...) Podobnie sytuacja przedstawia się w drugą stronę, tj. pomimo małej ilości punktów w danym kryterium pracownik podejmuje dodatkowe czynności analityczne lub sprawdzające w celu jak najdokładniejszego zweryfikowania poprawności zwrotu*. Naczelnik wskazał też, że *jeśli badanemu podmiotowi zostanie przydzielony wysoki lub podwyższony poziom ryzyka, za każdym razem podejmowane są pogłębione czynności analityczne, uzależnione od rodzaju cech samodzielnych podnoszących poziom ryzyka, bądź cech sygnałnych mających wpływ na wysokość ryzyka, w tym porównanie zgodności zakupów/sprzedaży podatnika deklarującego zwrot ze sprzedażą/zakupami u kontrahentów*.

(akta kontroli str. 175-176, 220-222)

W żadnej z badanych spraw nie stwierdzono dowodów potwierdzających wykorzystywanie na etapie czynności analitycznych modułu Zwroty VAT w aplikacji WRO-SYSTEM. Naczelnik wyjaśnił, że *moduł ten umożliwia podjęcie decyzji w zakresie priorytetów działań z uwagi m.in. na termin zwrotu, podatnika wnioskującego o zwrot, jak również kwotę zwrotu*. Naczelnik wskazał też, że *moduł jest wykorzystywany w zakresie monitorowania i nadzoru nad deklarowanymi przez podatników kwotami do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy, pod kątem kumulowania przez podatników kwot do przeniesienia w dłuższym okresie czasu*.

(akta kontroli str. 89, 93-94, 173-183, 325-330)

Akta wszystkich badanych spraw zawierały potwierdzenie wykorzystania danych JPK, a także uwzględnianie w czasie prowadzonych czynności obszarów i danych

<sup>59</sup> Badaniem objęto 20 spraw o łącznej kwocie zwrotu 4 909 539 zł, tj. 17% kwoty zwrotów dokonanych w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., w tym siedmiu spraw, w których po przeprowadzeniu czynności analitycznych, dokonano zwrotu podatku bez podjęcia czynności weryfikacyjnych z udziałem podatnika. Doбору spraw dokonano spośród spraw o najwyższej kwocie zwrotu.

<sup>60</sup> Dalej: Analiza zasadności zwrotu.

wrażliwych, wymienionych w Wytycznych MF, Instrukcji IAS oraz Instrukcji I-002/19. W 18 z 20 badanych spraw w *Analizach zasadności zwrotu* odnotowano użycie szablonu VAT-ZW zawierającego 15 kryteriów<sup>61</sup>. Nie zostały natomiast uwzględnione niektóre z kryteriów wskazanych w punkcie 2.5 Instrukcji IAS, a także Instrukcji I-002/19<sup>62</sup>. W pozostałych dwóch sprawach, odnotowano użycie szablonu ZV, w którym nie uwzględniono kryteriów wskazanych w regulacjach wewnętrznych. Ustalenia w tym zakresie zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 325-330)

We wszystkich sprawach objętych szczegółowym badaniem Kierownik Działu Czynności Analitycznych i Sprawdzających oraz Kontroli Podatkowej weryfikowała przeprowadzone czynności analityczne. Naczelnik, na podstawie wyników przeprowadzonych czynności analitycznych, podejmował decyzje w sprawie akceptacji zwrotu lub o przeprowadzeniu - przed dokonaniem zwrotu - czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego. Decyzja ta odnotowywana była w *Analizach zasadności zwrotu* i potwierdzana podpisem. W każdym przypadku dochowane zostały procedury wynikające z Instrukcji I-002/19.

(akta kontroli str. 325-330)

We wszystkich badanych sprawach przestrzegane były wymogi dotyczące wypełniania Karty potwierdzeń, w tym w szczególności przedstawiano informacje o podatniku, potwierdzane przez kierowników i pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. Na tych dokumentach dokonywana też była akceptacja zwrotów przez Naczelnika i kierownika komórki rachunkowości podatkowej (lub osób zastępujących w razie nieobecności uprawnionych).

(akta kontroli str. 325-330)

W żadnej z badanych spraw nie stwierdzono dowodów potwierdzających przeprowadzenie i uwzględnianie procedury *Segmentacji ogólnej* w trakcie podejmowania decyzji, na podstawie przeprowadzonych czynności analitycznych, w sprawie akceptacji zwrotu lub przeprowadzenia - przed dokonaniem zwrotu - czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego. Naczelnik wskazał, że *Segmentacja ogólna jest narzędziem dedykowanym do wykorzystywania w ramach Polityki zarządzania ryzykiem zewnętrznym w administracji podatkowej z 2014 roku i że na tamten moment było to jedyne takie narzędzie, które opiera się tylko i wyłącznie na danych zawartych w bazach Urzędu*. Naczelnik wyjaśnił, że obecnie w ocenie zasadności zwrotu podatku VAT jest wykorzystywane nowoczesne, analizujące szeroko i na bieżąco narzędzie w aplikacji WRO-SYSTEM - Ocena podatnika VAT, które dokonuje oceny ryzyka podatkowego podatnika oraz jego kontrahentów według jednolitych kryteriów dla całej Krajowej Administracji Skarbowej. Naczelnik stwierdził też, że wszystkie dane uzyskane w oparciu o kryteria jakie zawiera segmentacja ogólna, są każdorazowo uwzględniane przy podejmowaniu decyzji o dokonaniu zwrotu podatku VAT w oparciu o dostępne aplikacje (KONTROLA, aplikacji WRO-SYSTEM, systemie POLTAX), a sporządzanie oceny podatnika w oparciu o dwie aplikacje znacznie obciążałoby pracowników zajmujących się weryfikacją zwrotów, a co za tym idzie, ograniczyłoby ich czas potrzebny na pogłębioną analizę lub czynności sprawdzające.

(akta kontroli str. 173-174, 180-181, 218-220, 284-316, 325-330)

<sup>61</sup> Były to kryteria podsystemu KONTROLA o numerach: 55, 57-59 i 63-73.

<sup>62</sup> Stosowany szablon VAT-ZW nie zawierał kryteriów o numerach: 56, 60, 61, 82-86, 93 i 95.

W Urzędzie prowadzono analizy działalności podatników, w tym pod kątem oceny działalności w branżach o zwiększonym ryzyku wystąpienia wyludzenia podatku VAT. Naczelnik wskazał m.in. na czynności związane z weryfikacją w zakresie zwrotów podatku VAT w rozbiciu na: inwestycje, nabycia towarów i usług zaliczonych do środków trwałych, dostawy towarów i świadczenia usług poza terytorium kraju WDT/WNT, wzrost nabycia towarów i usług, a także na kontrole doraźne (przeprowadzone w 2020 roku) w zakresie sporządzenia spisu z natury pojazdów, w cenach zakupu i sprzedaży, wg stanu na dzień wszczęcia kontroli, w podmiotach prowadzących działalność w zakresie handlu samochodami oraz motocyklami. Naczelnik stwierdził, że w okresie pandemii nie stwierdzono nowych obszarów ryzyka, a co za tym idzie, konieczności uaktualnienia ich katalogu. Ponadto, Naczelnik wyjaśnił też, że Departament Analiz Ministerstwa Finansów pełni funkcje centralnej jednostki analitycznej Krajowej Administracji Skarbowej i odpowiada za strategię zarządzania procesem analitycznym, ocenia jej jakość, nadaje kierunki zmian.

(akta kontroli str. 325-330)

W żadnej z badanych spraw nie prowadzono kontroli podatkowych, jak też postępowań podatkowych. W żadnym przypadku Urząd nie stwierdził przypadków posiadania przez podatnika dokumentów sporządzonych w celu wyludzenia podatku. Nie podejmował też czynności określonych w art. 274c Ordynacji podatkowej, tj. nie wnioskował o przeprowadzenie czynności sprawdzających. W zakresie badanych zwrotów VAT Urząd nie prowadził też czynności sprawdzających na zlecenie innych urzędów skarbowych lub celno-skarbowych. W okresie objętym kontrolą nie były wydawane decyzje określające wysokość zobowiązania podatkowego na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT.

(akta kontroli str. 88, 90-92, 325-330)

W kontrolowanym okresie nie zostały dla Urzędu wyznaczone mierniki dotyczące bezpośrednio zwrotów podatku VAT.

(akta kontroli str. 223-248)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 18 z badanych 20 spraw sporządzono *Analizy zasadności zwrotu*, w których nie w pełni uwzględniono kryteria podsystemu KONTROLA wskazane w punkcie 2.5 Instrukcji IAS, a także Instrukcji I-002/19, tj. zaniechano użycia kryteriów o numerach 56, 60, 61, 82-86, 93 i 95.

(akta kontroli str. 325-330)

Naczelnik stwierdził, że z zapisu w punkcie 2.5 instrukcji I-002/19 „w szczególności kryteria...”, nie wynika obowiązek korzystania z wszystkich kryteriów. Zdaniem Naczelnika kryteria te mają jedynie charakter pomocniczy, a stosowanie ich ma jedynie zwrócić uwagę na pewne specyficzne obszary działalności podatnika. Ponadto Naczelnik stwierdził, że informacje, do których odnoszą się ww. brakujące kryteria, zostały zawarte w sporządzanych analizach zwrotów VAT lub zostały zweryfikowane (aplikacja WRO-SYSTEM, podsystem KONTROLA) za każdym razem przez pracownika dokonującego analizy zasadności zwrotu VAT.

(akta kontroli str. 176-180)

Schemat kryteriów analizy VAT-ZW, używany w trakcie czynności analitycznych został, w trakcie trwania niniejszej kontroli NIK, uzupełniony o brakujące kryteria wymienione w Instrukcji IAS, a także Instrukcji I-002/19.

(akta kontroli str. 180, 186-193)

2. W pozostałych dwóch sprawach<sup>63</sup>, przy sporządzaniu *Analizy zasadności zwrotu*, użyto szablonu ZV, w którym nie uwzględniono kryteriów wskazanych w regulacjach wewnętrznych.

(akta kontroli str. 263-279)

Naczelnik wskazał, że sporządzając przedmiotowe analizy zasadności zwrotu podatku VAT pracownik wybrał niewłaściwy szablon analizy, nazwany w podsystemie KONTROLA – „Analiza zwrotu” podczas gdy właściwy szablon ma nazwę „Analiza zwrotów VAT po 01.07.2010 r”. Naczelnik wskazał też, że pomimo, iż pracownik dokonujący analizy zasadności zwrotu wybrał niewłaściwy szablon analizy to kryteria jakie zawiera analiza zasadności zwrotów VAT zostały zweryfikowane w inny sposób (aplikacja WRO-SYSTEM, podsystem KONTROLA, POLTAX), a w jednym z przypadków przeprowadzono czynności sprawdzające oraz zweryfikowano w aplikacji DWP dochody i wydatki podatnika. Dodatkowo, Naczelnik wyjaśnił, że z uwagi, iż przedmiotowe analizy mają identyczną szatę graficzną jak pozostałe analizy oraz kryteria w niej zawarte są częściowo tożsame, bądź podobne jak w pozostałych analizach podczas ich sporządzania, a następnie w procesie akceptacji nie wychwycono tej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 280-283)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w powyższym zakresie.

We wszystkich badanych sprawach, przed dokonywaniem zwrotu, pracownicy Urzędu przeprowadzali czynności analityczne mające na celu wstępną ocenę ryzyka w zakresie wykazanego zwrotu oraz zidentyfikowanie przypadków, w których konieczne byłoby przeprowadzanie czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego z uwagi na stwierdzenie podwyższonego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie wykazanego zwrotu. Na podstawie wyników tych czynności podejmowane były decyzje o podjęciu przez Urząd dalszych czynności weryfikacyjnych lub odstąpieniu od takich czynności i dokonaniu zwrotu. Podejmowane działania, mające na celu zabezpieczenia interesów budżetu państwa przy dokonywaniu zwrotu podatku od towarów i usług, realizowane były zgodnie z regulacjami wewnętrznymi oraz wytycznymi organów nadrzędnych. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie miały istotnego wpływu na realizację zwrotów podatku od towarów i usług.

#### OBSZAR

### 3. Zapewnienie ciągłości działania Urzędu

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresach od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. oraz od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., w Urzędzie utrzymano na podobnym poziomie relację pomiędzy liczbą wniosków rozpatrzonych przez Urząd (dla których wydano decyzję lub zakończono postępowanie w inny sposób<sup>64</sup>), do złożonych przez podatników. W II kwartale 2019 r. podatnicy złożyli 76 wniosków, z czego Urząd rozpatrzył 76; w III kwartale 2019 r. złożono 46 wniosków, z czego zostało rozpatrzonych 46; w IV kwartale 2019 r. złożono 50 wniosków, a Urząd rozpatrzył 49 z nich (jeden wniosek został przekazany do innego urzędu skarbowego zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową); w I kwartale 2020 r. podatnicy złożyli 64 wnioski, z czego Urząd rozpatrzył 64; w II kwartale 2020 r. podatnicy złożyli 125 wniosków, z czego Urząd rozpatrzył 124 wnioski (jeden wniosek został przekazany do innego urzędu

<sup>63</sup> Sprawy 130382498 i 10400117.

<sup>64</sup> Pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia lub umorzenie postępowania.

skarbowego zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową); w III kwartale 2020 r. podatnicy złożyli 76 wniosków, z czego Urząd rozpatrzył 76; w IV kwartale 2020 r. podatnicy złożyli 62 wnioski, z czego Urząd rozpatrzył 62; w I kwartale 2021 r. złożono 45 wniosków, a rozpatrzonych zostało 45. W badanym okresie nie uległa pogorszeniu relacja pomiędzy liczbą wniosków złożonych do rozpatrzonych przez Urząd. Rozpatrywanie wniosków w sprawie udzielenia ulg podatkowych w okresie pandemii COVID-19 realizowano w zbliżonym czasie jak przed pandemią.

(akta kontroli str. 335-337, 384-395)

3.2. Naczelnik Urzędu, w związku z epidemią COVID-19, nie zidentyfikował nowych ryzyk związanych z wydawaniem decyzji o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych i zwrotów podatku VAT. Nie przekazywał także do planu działalności IAS w Opolu, arkuszy ocen zidentyfikowanych w tym zakresie ryzyk.

Naczelnik wyjaśnił, że *z uwagi na zagrożenie, dotyczące terminowości realizacji spraw oraz możliwości ewentualnych wyłączeń zwrotów VAT, wynikające m.in. z utrudnionego kontaktu z podatnikiem w czasie epidemii, podjąłem działania mające na celu minimalizację zagrożenia: 1/umożliwienie podatnikom składania dokumentów do urny wystawionej w przedsionku wejścia do budynku Urzędu lub elektronicznie w postaci skanów dokumentów załączonych do wiadomości email; 2/ umożliwienie podatnikom złożenia wyjaśnień telefonicznie, z których sporządzano notatki służbowe; 3/ w celu zapewniania ciągłości działania Urzędu kierowałem pracowników na pracę zdalną; 4/ wydałem komunikat, w którym poleciłem realizację zwrotów VAT w terminach przyśpieszonych; 5/ dodatkowo powierzyłem zadania w zakresie obsługi zwrotów VAT również pracownikom doświadczonym, wykonującym dotychczas zadania w zakresie prowadzenia kontroli podatkowej.*

W Urzędzie dokonywano analiz ryzyka w oparciu o sporządzane dla IAS w Opolu<sup>65</sup> sprawozdania w obszarach: monitoring liczby deklaracji ze zwrotem (z podziałem na terminy zwrotów) – sprawozdanie miesięczne; wzrostu zwrotów VAT – sprawozdanie kwartalne; monitoring, co do wykonania planu działalności US (miernik wpływów – dochody wykonane, którego składową są m.in. zwroty VAT) – sprawozdanie kwartalne; monitorowanie poziomu wskaźnika „średni czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika” – sprawozdanie kwartalne; wniosków o udzielenie ulgi – sprawozdanie tygodniowe, o których mowa w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 357-383, 396-543, 583, 602-604)

3.3. W Urzędzie wdrożono działania mające zapobiegać zidentyfikowanym ryzykom związanym z wydawaniem decyzji o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych i zwrotów podatku VAT w związku z epidemią COVID-19. Działania o tym charakterze, dotyczące wydawania decyzji o udzieleniu ulg, szczegółowo przedstawiono w pkt. 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W zakresie zwrotu podatku VAT, Naczelnik wydał komunikat nr 4/2020 z dnia 3 listopada 2020 r. *w sprawie realizacji zadań związanych z utrzymaniem ciągłości działania jednostki.* W powyższym komunikacie Naczelnik polecił realizację zwrotów podatku VAT w terminach przyśpieszonych. W styczniu 2020 r. sprawy z zakresu zwrotów VAT obsługiwało trzech pracowników, natomiast w miesiącach kwietniu i czerwcu 2020 r. sprawy z tego zakresu obsługiwało dodatkowo także trzech pracowników, zajmujących się dotychczas prowadzeniem kontroli podatkowej. Zmiany w powyższym zakresie wynikały z decyzji Naczelnika Urzędu.

Naczelnik wyjaśnił, że *z uwagi na absencje i rotacje pracowników spowodowaną m.in. zwolnieniami chorobowymi, opieką nad dziećmi sprawy z tego zakresu zostały*

<sup>65</sup> Na polecenie IAS w Opolu: pismo z 10 sierpnia 2017 r., nr 1601-ICR.4022.57.2017 oraz z 30 kwietnia 2019 r., nr 1601-IZZ.0191.4.2017.

*powierzone do obsługi również 3 doświadczonym pracownikom zajmującym się dotychczas prowadzeniem kontroli podatkowej.*

*Dodał także, że dla pracowników kierowanych na pracę zdalną występowało o nadanie uprawnień do pracy zdalnej z uwzględnieniem ich dotychczasowych uprawnień oraz konieczności zapewnienia ciągłości działania urzędu. W trakcie 2020 r. o takie uprawnienia wystąpiono dla 31 pracowników świadczących pracę w Urzędzie. Pracownikom kierowanym na pracę zdalną wydawano sprzęt w postaci laptopów (sporadycznie komputerów typu all-in-one). W trakcie 2020 r. Urząd dla celów pracy zdalnej przeznaczył: 13 laptopów oraz 2 komputery typu all-in-one wraz z pakietami biurowymi Office.*

(akta kontroli str. 357-383)

3.4. Podjęte w Urzędzie działania mające zapobiegać ryzykom związanym z wydawaniem decyzji o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych i zwrotów podatku VAT w związku z epidemią COVID-19, zapewniło terminowość rozpatrywania wniosków w tych sprawach, na zbliżonym poziomie jak sprzed okresu epidemii.

Czas trwania postępowań w sprawie udzielania ulg szczegółowo przedstawiono w pkt. 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Badaniem czasu trwania postępowania w sprawie zwrotu podatku VAT objęto rozliczenia (wnioski), które wpłynęły do Urzędu w miesiącach kwiecień i listopad 2019 r. i 2020 r. W kwietniu 2019 r. do Urzędu wpłynęło 25 rozliczeń o zwrot podatku VAT, a średni czas ich rozpatrywania wyniósł 54 dni. W listopadzie 2019 r. do Urzędu wpłynęło 25 rozliczeń, a średni czas rozpatrywania wyniósł 49,6 dnia. W analogicznych miesiącach 2020 r. do Urzędu wpłynęło odpowiednio 25 i 25 rozliczeń, dla których średni czas rozpatrywania w tych okresach wyniósł odpowiednio 52,9 i 49,8 dni.

Rozpatrywanie wniosków o zwrot podatku VAT w okresie pandemii COVID-19 realizowano w zbliżonym czasie jak przed pandemią.

(akta kontroli str. 384-395, 547-557)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w powyższym zakresie.

Naczelnik zapewnił ciągłość działania Urzędu w okresie epidemii COVID-19. W konsekwencji nie uległa pogorszeniu relacja pomiędzy liczbą wniosków rozpatrzonych do złożonych.

## IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Opole, 18 sierpnia 2021 r.

Kontroler

Rafał Marynowicz

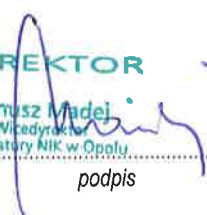
Główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu

Dyrektor

  
.....  
podpis

DYREKTOR  
z up.  
Janusz Madej  
Wicedyrektor  
Delegatury NIK w Opolu