



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-08-03/2013

P/13/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/039 – Przestrzeganie praw podatników w latach 2012-2013 (I półrocze).

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie

Kontroler Marek Wójtowicz główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 86346 z dnia 6 września 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Skarbowy w Stalowej Woli ul. Metalowców 6, 37-450 Stalowa Wola, zwany dalej Urzędem.

Kierownik jednostki kontrolowanej Grażyna Pelewicz Naczelnik Urzędu Skarbowego w Stalowej Woli.

(Dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ przestrzeganie praw podatników przez Urząd Skarbowy w Stalowej Woli w latach 2012-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności prawidłową realizację przez Naczelnika Urzędu zadań w zakresie prawidłowości i terminowości prowadzenia kontroli, udzielania ulg podatkowych w spłacie zobowiązań, terminowości wydawania zaświadczeń oraz realizacji zadań z zakresu zarządzania jakością. Podejmowane przez Urząd działania w celu zapewnienia rzetelnej i sprawnej obsługi podatników, tak w sferze organizacyjnej jak i edukacyjnej, oceniono pozytywnie.

Zdaniem NIK, do nieprawidłowości należy zaliczyć wysoki wskaźnik uchylonych decyzji Naczelnika Urzędu – przez organ odwoławczy – z przyczyn leżących po stronie Urzędu. Dyrektor Izby Skarbowej w Rzeszowie w 2012 r. wydał 82 rozstrzygnięcia dotyczące odwołań od decyzji Naczelnika Urzędu, wydanych głównie w latach przed okresem objętym kontrolą. W wyniku tych rozstrzygnięć, organ odwoławczy utrzymał w mocy 25 decyzji i uchylił 57. Analiza tych 57 decyzji wykazała, że przyczyną ich uchylenia w 38 przypadkach (co stanowi 46,3% ogółu rozpatrzonych odwołań i 66,7% decyzji uchylonych) były błędy Urzędu w prowadzonych postępowaniach podatkowych. Polegały one na niezgromadzeniu i nierozpatrzeniu w sposób wyczerpujący całości materiału dowodowego, niewłaściwym

¹ 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

zastosowaniu przepisów art. 53a Ordynacji podatkowej w zakresie określenia odsetek za zwłokę, nieprecyzyjnym sformułowaniu sentencji decyzji i nieprawidłowym rozstrzygnięciu postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego. W I półroczu 2013 r. organ odwoławczy nie wydał rozstrzygnięć dotyczących odwołań od decyzji Naczelnika Urzędu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Postępowania kontrole i podatkowe oraz czynności sprawdzające.

1.1. Okres objęty kontrolą i czynnościami sprawdzającymi

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. Urząd przeprowadził 242 kontrole podatkowe, w tym 227 kontroli właściwych i 15 kontroli doraźnych. W I półroczu 2013 r. przeprowadzono 132 kontrole podatkowe, w tym 117 właściwych i 15 doraźnych.

Przeprowadzono 2629 czynności sprawdzających wobec podatników prowadzących działalność gospodarczą w 2012 r., a w I półroczu 2013 r. - 1715.

(Dowód: akta kontroli, str. 4-30)

Kontrola losowo wybranej dokumentacji, dotyczącej 41 kontroli właściwych (20% ogółu kontroli z wyłączeniem kontroli zasadności dokonania zwrotu podatku VAT przed dokonaniem tego zwrotu oraz kontroli u płatników) wykazała, że: 38 kontroli (93%) dotyczyło rozliczeń za ostatnie trzy lata, a 3 kontrole (7%) obejmowało okresy 4-5 lat wstecz.

Kontrola losowo wybranej dokumentacji, dotyczącej 4 kontroli doraźnych (10% ogółu kontroli z wyłączeniem kontroli zasadności dokonania zwrotu podatku VAT przed dokonaniem tego zwrotu oraz kontroli u płatników) wykazała, że objęte nimi były okresy do 3 lat wstecz.

W wyniku analizy 435 czynności sprawdzających (10% ogółu) stwierdzono, że 433 (99,5% badanych) dotyczyły okresów do 3 lat wstecz, a 2 (0,5%) okresów 4-5 lat wstecz.

W ramach czynności sprawdzających nie wzywano podatników do przedkładania zestawień sprzedaży oraz podania informacji o zakresie wywiązywania się z obowiązku instalowania kas fiskalnych. Nie prowadzono również innych działań w tym zakresie, tj. wniosków, wezwań do stawienia się celem ustalenia m. in. obrotu kwalifikującego do rozpoczęcia ewidencjonowania za pośrednictwem kasy fiskalnej². Urząd prowadził analizy w zakresie spełniania przez podatników obowiązku instalowania kas fiskalnych, na podstawie których typowano podmioty do kontroli podatkowej.

(Dowód: akta kontroli, str. 31-39)

W wyniku badania dokumentacji 10 kontroli właściwych i 10 czynności sprawdzających z lat 2012 – 2013 (I półrocze), dotyczących najstarszych zeznań stwierdzono, że przyczynami obejmowania kontrolą najodleglejszych lat (okresów podatkowych) było: wykazywanie strat z działalności gospodarczej, wykazywanie znacznych zwrotów w podatku od towarów i usług, wykazywanie w podatku od towarów

² Z wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Urzędu wynika, że w kwestii działań jakie powinny podejmować Naczelnicy Urzędów Skarbowych w związku z weryfikacją podatników pod kątem obowiązku instalacji kasy fiskalnej, nie było wytycznych oraz zaleceń ze strony Dyrektora Izby Skarbowej w Rzeszowie.

i usług nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia, nieprowadzenie kontroli u podatnika od początku prowadzenia działalności tj. od 1993 r. oraz zwrot odliczonej przez podatnika ulgi podatkowej z tytułu zakupu kasy fiskalnej, spowodowany brakiem obowiązkowego przeglądu technicznego kasy, który stwierdzono w trakcie odczytania zawartości jej pamięci. Wymienione przyczyny objęcia kontrolą podatkową, w każdym badanym przypadku wynikały z prowadzonych analiz ryzyka.

Przyczynami obejmowania czynnościami sprawdzającymi najodleglejszych okresów było złożenie przez podatnika korekty deklaracji CIT-8, błędy w zeznaniach podatkowych, nie złożenie korekty deklaracji pomimo wezwań kierowanych do podatnika, złożenie przez podatnika korekty zeznania wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty, nie złożenie przez podatnika zeznania rocznego i brak reakcji na wezwania Urzędu we wcześniejszych latach, złożenie przez podatnika korekty zeznania i błędy w złożonych korektach.

(Dowód: akta kontroli, str. 40-43)

1.2. Przestrzeganie w kontroli podatkowej zasad wyrażonych w rozdziale 5 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³ i w dziale IV ustawy Ordynacja podatkowa⁴.

W 2012 r. na 227 przeprowadzonych kontroli właściwych (z wyłączeniem kontroli dotyczących zwrotu podatku naliczonego VAT przed dokonaniem tego zwrotu) - w jednej przekroczony został czas określony w art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W I półroczu 2013 r. na 117 kontroli właściwych w żadnej nie przekroczono limitu czasu określonego w art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej kontroli, w której przekroczony został limit czasu na jej przeprowadzenie - określony w art. 83 ust. 1 pkt 1 o swobodzie działalności gospodarczej - stwierdzono, że:

- kontrola przeprowadzona była u mikroprzedsiębiorcy przez 19 dni, na podstawie upoważnienia do kontroli zawierającego wszystkie elementy określone w art. 283 § 2 Ordynacji podatkowej; dotyczyła podatku dochodowego i podatku od towarów i usług,
- podatnik został zawiadomiony o zamiarze kontroli i wyraził zgodę na wszczęcie kontroli przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia (art. 282b § 3 Ordynacji podatkowej i art. 79 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej),
- przedłużenie czasu kontroli nastąpiło z przyczyn określonych w art. 83 ust. 3a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i uzasadnione było, stwierdzonym w trakcie kontroli, zaniżeniem przez podatnika zobowiązań podatkowych oraz zawyżeniem straty w wysokości przekraczającej 10% zadeklarowanych kwot,
- w odpowiednim czasie wydano postanowienia zmieniające przewidywany termin zakończenia kontroli, zgodnie z art. 284b § 2 Ordynacji podatkowej.

(Dowód: akta kontroli, str. 10-30, 44-59)

W latach 2012 r. – 2013 (I półrocze) 4 kontrole dotyczące zwrotu podatku naliczonego VAT przed dokonaniem tego zwrotu były przedłużane w stosunku do terminu

³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.) zwana dalej ustawą o swobodzie działalności gospodarczej.

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) zwana dalej Ordynacją podatkową.

podanego w upoważnieniu. Badanie dokumentacji dotyczącej tych kontroli wykazało, że przyczyną przedłużenia kontroli, w stosunku do okresu podanego w upoważnieniu, była konieczność skompletowania całości dokumentów i rozpatrzenia całości materiału dowodowego. Przedłużenie kontroli było zasadne. Po przedłużeniu kontroli Urząd prowadził czynności mające na celu zebranie dowodów w sprawie. W aktach spraw znajdowały się dokumenty świadczące o prowadzonych czynnościach mających na celu zebranie dowodów w całym okresie od wszczęcia kontroli do jej zakończenia.

(Dowód: akta kontroli, str. 48-54, 60-61)

Na dzień 11 września 2013 r. (tj. na dzień badania) były 32 niezakończone kontrole. Badaniem objęto dokumentację dotyczącą 3 kontroli niezakończonych, wszczętych najwcześniej (2 w dniu 31 maja 2012 r. i 1 w dniu 9 stycznia 2013 r.). Kontrola wykazała, że: przyczyny niezakończenia kontroli były niezależne od organu i wynikały z konieczności występowania do kontrahentów podatnika w celu uzyskania dowodów potwierdzających czynności występujące w zdarzeniach gospodarczych badanego podmiotu oraz wystąpienia do innych organów podatkowych z wnioskami o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków. Podatnicy nie składali ponagieł do organu odwoławczego na długotrwałość kontroli oraz sprzeciwów na działania organów kontroli. Badane kontrole nie podlegały ograniczeniom czasowym na podstawie art. 83 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

(Dowód: akta kontroli, str. 62-64)

W latach 2012-2013 (I półrocze) podatnicy nie składali ponagieł do organu odwoławczego na długotrwałość kontroli oraz sprzeciwów na działania organów kontroli. Nie prowadzono postępowań wyjaśniających w zakresie terminowości prowadzenia kontroli i nie ustalano odpowiedzialności pracowników za niedotrzymanie terminów kontroli.

(Dowód: akta kontroli, str. 64-65)

1.3. Stosowanie przez organy podatkowe zasad podatkowych wyrażonych w art. 120-129 ustawy Ordynacja podatkowa.

Po przeprowadzonych przez Urząd w 2012 r. kontrolach podatkowych właściwych:

- w wyniku 121 kontroli podatnicy złożyli deklaracje korygujące (łącznie 539) na kwotę 384.343,81 zł,
- w przypadku 12 kontroli wszczęte zostały postępowania podatkowe, w wyniku których wydano 63 decyzje wymiarowe na łączną kwotę 92.940 zł.

W I półroczu 2013 r. po przeprowadzonych kontrolach podatkowych właściwych:

- w wyniku 45 kontroli podatnicy skorygowali deklaracje podatkowe (łącznie 231) na kwotę 1.132.420 zł,
- w przypadku 8 kontroli wszczęte zostały postępowania podatkowe, w wyniku których wydano 34 decyzje wymiarowe na łączną kwotę 47.304 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 66-137)

1.3.1. Terminowość wszczynania postępowań podatkowych.

Wstępna analiza terminów wszczynania postępowań podatkowych wykazała, że w 2012 r., na 15 wszczętych postępowań podatkowych (na podstawie przeprowadzonych i zatwierdzonych w 2012 r. kontroli), jedno wszczęte zostało w terminie do 30 dni od daty zakończenia kontroli, 13 - w terminie do trzech miesięcy od daty zakończenia kontroli i jedno w terminie do sześciu miesięcy od daty zakończenia kontroli.

W I półroczu 2013 r. wszczętych zostało 8 postępowań podatkowych (na podstawie przeprowadzonych i zatwierdzonych w I półroczu 2013 r. kontroli). Wszystkie postępowania zostały wszczęte w terminie do trzech miesięcy od daty zakończenia kontroli.

(Dowód: akta kontroli, str. 138-158)

W wyjaśnieniu dotyczącym terminów wszczynania postępowań podatkowych Pani Grażyna Pelewicz Naczelnik Urzędu podała m. in., że: *organ podatkowy w związku z prawem kontrolowanego do złożenia zastrzeżeń do protokołu kontroli, nie może wszcząć postępowania podatkowego bezpośrednio po zakończeniu kontroli. W związku z tym, że zastrzeżenia mogą być przesłane przez kontrolowanego za pośrednictwem poczty (liczy się data nadania w placówce pocztowej, a zatem może to być 14 ostatni dzień terminu) czas oczekiwania na zastrzeżenia wydłuża się dodatkowo o kolejne 7 dni i wynosi 21 dni. Zgodnie z art. 165b § 1 Ordynacji podatkowej w przypadku ujawnienia przez kontrolę podatkową nieprawidłowości co do wywiązywania się przez kontrolowanego z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego oraz niezłożenia deklaracji lub niedokonania przez niego korekty deklaracji w całości uwzględniającej ujawnione nieprawidłowości organ podatkowy wszczyna postępowanie podatkowe w sprawie, która była przedmiotem kontroli podatkowej, nie później niż w terminie 6 miesięcy od zakończenia kontroli. Protokół kontroli zawiera pouczenie kontrolowanego o przysługującym mu na podstawie art. 81b § 1 pkt 2 lit. a Ordynacji podatkowej uprawnieniu do korekty deklaracji po zakończeniu kontroli podatkowej. Ponadto podatnik, który złoży prawnie skuteczną korektę deklaracji podatkowej wraz z uzasadnieniem przyczyny korekty i w całości niezwłocznie uiści zaległość podatkową wraz z odsetkami za zwłokę, nie podlega karze za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe (art. 16a ustawy Kodeks karny skarbowy⁵). Zatem zbyt wczesne wszczęcie postępowania podatkowego pozbawia podatnika prawa do złożenia korekty deklaracji i co za tym idzie możliwości uniknięcia odpowiedzialności na gruncie Kodeksu karnego skarbowego.*

(Dowód: akta kontroli, str. 159)

W 2012 r. Urząd przeprowadził 227 kontroli właściwych. W 159 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości (tzw. kontrole pozytywne). Do 121 kontroli pozytywnych podatnicy złożyli deklaracje korygujące, do 12 wszczęto postępowania podatkowe, z czego do 1 podatnik złożył deklaracje korygujące obejmujące część nieprawidłowości, a do pozostałych wszczęto postępowanie podatkowe. Do 27 kontroli pozytywnych nie wszczęto postępowań podatkowych i podatnicy nie złożyli korygujących deklaracji podatkowych. Stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości nie dawały podstaw do wszczęcia postępowania podatkowego. Były to kontrole, w wyniku których: nie stwierdzono uszczupień (22 kontrole) lub stwierdzono, że zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych naliczone i pobrane od wypłaconych wynagrodzeń nie zostały przekazane w obowiązujących terminach, a wpłaty tych zaliczek dokonane zostały w wyniku przeprowadzonej kontroli (5 kontroli).

W I półroczu 2013 r. Urząd przeprowadził 117 kontroli właściwych. W 70 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości. Do 45 kontroli pozytywnych podatnicy złożyli deklaracje korygujące, do 8 wszczęto postępowania podatkowe, z czego do 4 podatnicy złożyli korygujące deklaracje podatkowe obejmujące części nieprawidłowości, a do pozostałych wszczęto postępowania podatkowe. Do 19 kontroli pozytywnych nie wszczęto postępowania podatkowego i podatnicy nie złożyli korygujących deklaracji podatkowych.

⁵ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.)

Stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości nie dawały podstaw do wszczęcia postępowania podatkowego. Były to kontrole w wyniku, których: nie stwierdzono uszczupień (9 kontroli), podatnika zmarł (1 kontrola) lub stwierdzono, że zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych naliczone i pobrane od wypłaconych wynagrodzeń nie zostały przekazane w obowiązujących terminach, a wpłaty tych zaliczek dokonane zostały w wyniku przeprowadzonej kontroli (9 kontroli).

(Dowód: akta kontroli, str. 161-165)

1.3.2. Terminowość prowadzenia postępowań podatkowych.

Wstępna analiza terminowości prowadzenia postępowań podatkowych wykazała, że w 2012 r. czas trwania 10 postępowań wynosił nie więcej niż dwa miesiące od daty doręczenia postanowienia w sprawie wszczęcia postępowania podatkowego do daty wydania decyzji przez organ pierwszej instancji, czas trwania 2 postępowań wynosił 3 miesiące i 4 miesiące, 3 postępowania były w toku.

W I półroczu 2013 r. czas trwania 6 postępowań wynosił nie więcej niż dwa miesiące, 1 postępowania – 4 miesiące, 1 postępowanie było w toku.

W badanym okresie nie było postępowań, w których - od daty doręczenia postanowienia w sprawie wszczęcia postępowania podatkowego do daty wydania decyzji przez organ pierwszej instancji - upłynęło więcej niż sześć miesięcy.

(Dowód: akta kontroli, str. 166-183)

W latach 2012 – 2013 (I półrocze), w jednym przypadku Urząd dokonał zabezpieczenia zobowiązania podatkowego na majątku podatnika, na podstawie art. 33 § 2 Ordynacji podatkowej. Zabezpieczenia dokonano w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶. Materiał dowodowy, jakim dysponował Urząd, pozwalał na ustanowienie zabezpieczenia. Ze zgromadzonych materiałów dowodowych wynikało, że istnieje ryzyko niewykonania zobowiązania przez podatnika. Nie stwierdzono bezzasadnego przedłużania kontroli i postępowania podatkowego.

(Dowód: akta kontroli, str. 184)

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

Kontrolą objęto 15 zakończonych kontroli właściwych (10 zakończonych w 2012 r. i 5 w I półroczu 2013 r.), w wyniku których wydano decyzje wymiarowe. Do kontroli dobrano 5 decyzji o największych kwotach uszczupień i 10 losowo wybranych. Stwierdzono, że postępowania podatkowe były wszczynane nie później niż w terminie sześciu miesięcy od zakończenia kontroli, zgodnie z art. 165b § 1 Ordynacji podatkowej. Czas trwania postępowań wynosił od 9 do 57 dni. Czas trwania 5 postępowań został przedłużony. Przedłużenie postępowań było zasadne. O przyczynach niedotrzymania terminu i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy informowano podatników (art. 140 Ordynacji podatkowej). Skierowane do podatników zawiadomienia, wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy, zawierały uzasadnienia przedstawiające faktyczne przyczyny niedotrzymania terminu. Postępowania były prowadzone bez zbędnej zwłoki, tj. bez opóźnień nie znajdujących uzasadnienia w rodzaju i charakterze czynności sprawdzających. Postępowania podatkowe były prowadzone z zachowaniem odpowiednich procedur – czynnego udziału strony w postępowaniu, możliwości wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego oraz rzetelności dokumentowania poszczególnych

⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.)

czynności i zdarzeń. Decyzja została wydana poprawnie od strony formalno-prawnej w zakresie rozstrzygnięcia i uzasadnienia decyzji. Nie stwierdzono gromadzenia większości materiału dowodowego z udziałem strony przed formalnym wszczęciem kontroli, tj. w trakcie czynności sprawdzających lub po zakończeniu kontroli, w postępowaniu podatkowym. Postępowanie nie było uciążliwe dla podatnika.

Protokoły kontroli zawierały elementy określone w art. 290 § 2 Ordynacji podatkowej, w tym m. in.: opis dokonanych ustaleń faktycznych, ocenę prawną sprawy będącej przedmiotem kontroli. Zamieszczono w nich również pouczenia o prawie złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień oraz prawie złożenia korekty deklaracji, 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, oraz skutkach niedopełnienia tego obowiązku.

(Dowód: akta kontroli, str. 185-193)

1.3.4. Poprawność wydawania decyzji.

W 2012 r. Urząd wydał 125 decyzji pokontrolnych na kwotę 573.520,13 zł, w tym w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) – 3 na kwotę 381.240 zł, podatku od towarów i usług (VAT) – 40 na kwotę 12.959 zł i podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) – 82 na kwotę 179.321,13 zł. W I półroczu 2013 r. wydano 23 decyzje pokontrolne w zakresie PIT na kwotę 5.888 zł. Decyzji w zakresie CIT i VAT nie wydano.

Ww. decyzje zostały wydane w wyniku postępowań podatkowych wszczętych w okresie objętym kontrolą i w latach wcześniejszych.

(Dowód: akta kontroli, str. 194, 196, 208)

W 2012 r. podatnicy wnieśli odwołania - do Dyrektora Izby Skarbowej - od 16 decyzji na kwotę 875.672 zł. Po rozpatrzeniu odwołań, 2 decyzje na kwotę 37.765 zł zostały utrzymane w mocy, 2 - na kwotę 835.950 zł - uchylone i przekazane Urzędowi do ponownego rozpatrzenia, 12 - na kwotę 1.957 zł - uchylonych i Dyrektor Izby Skarbowej (organ odwoławczy) orzekł co do istoty sprawy.

Organ odwoławczy w 2012 r. wydał 82 rozstrzygnięcia, dotyczące odwołań od decyzji Naczelnika Urzędu (wydanych w 2012 r. i w latach wcześniejszych – łącznie 82 decyzje dotyczące 8 postępowań podatkowych). W wyniku tych rozstrzygnięć organ odwoławczy utrzymał w mocy 25 decyzji na kwotę 838.381 zł (wydanych w wyniku 3 postępowań podatkowych) i uchylił 57 na kwotę 2.463.280 zł (wydanych w wyniku 5 postępowań podatkowych). Z 57 uchylonych decyzji: w 36 przypadkach (63,2% ogółu decyzji uchylonych) na kwotę 1.568.419 zł – organ odwoławczy przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, w 6 przypadkach na kwotę 717.244 zł – umorzył postępowanie, oraz w 15 – na kwotę 177.617 zł – orzekł co do istoty sprawy. Szczegółową analizą objęto wszystkie 57 uchylonych decyzji. W wyniku badania stwierdzono, że przyczyną uchylenia 38 decyzji (co stanowi 46,3% ogółu rozpatrzonych odwołań i 66,7% decyzji uchylonych) były błędy Urzędu w prowadzonych postępowaniach podatkowych, stwierdzone przez organ odwoławczy. Stwierdzone przez organ odwoławczy nieprawidłowości polegały na: niezgromadzeniu i nierozpatrzeniu, w sposób wyczerpujący, całości materiału dowodowego (1 decyzja), niewłaściwym zastosowaniu przepisów art. 53a Ordynacji podatkowej w zakresie określenia odsetek za zwłokę (12 decyzji), nieprecyzyjnym sformułowaniu sentencji decyzji (1 decyzja) i nieprawidłowym rozstrzygnięciu postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego (24 decyzji). Badane decyzje zostały wydane w wyniku 3 postępowań podatkowych.

(Dowód: akta kontroli, str. 211-222)

W wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn wydania wadliwych decyzji, które zostały uchylone przez organ odwoławczy Pani Grażyna Pelewicz Naczelnik Urzędu podała m. in., że: *uchylone decyzje zawierały wady, które spowodowane były odmienną od organu drugiej instancji interpretacją niejednoznacznych przepisów prawa podatkowego. Niepełne w ocenie organu drugiej instancji zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego wynikało ze złożonego charakteru sprawy, ograniczonych możliwości dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego wynikających z braku aktywnego uczestnictwa w postępowaniu osób odpowiedzialnych za prowadzenie spraw podatkowych oraz skomplikowanych unormowań prawa podatkowego dotyczących opodatkowania przychodów z nieodpłatnych świadczeń.*

(Dowód: akta kontroli, str. 218-222)

Z 36 decyzji uchylonych i przekazanych do ponownego rozpatrzenia, 35 Urząd rozpatrzył ponownie (w 2 ustalono zobowiązania podatkowe, w 33 umorzono postępowanie) i 1 sprawa jest w toku. Od 1 decyzji podatnik wniósł odwołanie do Izby Skarbowej.

W I półroczu 2013 r. odwołań od decyzji nie było. W okresie tym organ odwoławczy wydał jedno rozstrzygnięcie, dotyczące odwołania od decyzji z poprzedniego roku utrzymując w mocy decyzję Naczelnika Urzędu na kwotę 7.081 zł. W I półroczu 2013 r. organ odwoławczy nie uchylał decyzji Urzędu.

(Dowód: akta kontroli, str. 194-210)

Kontrolą objęto 15 decyzji spośród 57 uchylonych, wybranych wg kryterium najwyższej wartości decyzji. Wybrane decyzje stanowiły 26,3% ogółu uchylonych decyzji (15 decyzji systemowych wydanych w wyniku 5 postępowań podatkowych), na łączną kwotę 2.043.799 zł. Ustalono, że podstawą uchyleń: 10 decyzji na kwotę 1.189.597 zł - była zmiana stanu faktycznego w trakcie postępowania odwoławczego; 1 decyzji na kwotę 829.513 zł - uchylenie wcześniejszej decyzji Dyrektora UKS w zakresie podatku VAT udziałowca Spółki; 2 decyzji na kwotę 495 zł - niewłaściwa interpretacja przepisów Ordynacji podatkowej; 1 decyzji na kwotę 6.437 zł - niedopełnienie wymogów określonych w art. 122 i art. 187 Ordynacji podatkowej, tj. niezgromadzenie i nierozpatrzenie w sposób wyczerpujący całości materiału dowodowego, 1 decyzji na kwotę 17.757 zł - błędy w treści decyzji, polegające na niespójności rozstrzygnięcia decyzji z uzasadnieniem i nieodpowiednia dyspozycja przepisu powołanego jako podstawa prawna rozstrzygnięcia.

W badanych postępowaniach nie stwierdzono wielokrotnego uchylania decyzji przez Organ odwoławczy i przekazywania sprawy do ponownego rozpatrzenia na skutek niewypełniania przez Urząd zaleceń Organu odwoławczego, sformułowanych w decyzji uchylającej decyzję wymiarową.

Przyczyny wydania wadliwych decyzji były następujące: ustalenie stanu faktycznego m. in. na podstawie zeznań, które zostały odwołane przez podatnika w trakcie postępowania odwoławczego (10 decyzji), uchylenie decyzji Dyrektora UKS w zakresie podatku od towarów i usług opartych na materiale dowodowym będącym m. in. podstawą merytorycznego rozstrzygnięcia dla podatnika objętego postępowaniem (1 decyzja), złożoność sprawy i ograniczone możliwości dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego wynikające z braku aktywnego uczestnictwa osób odpowiedzialnych za prowadzenie spraw podatkowych (1 decyzja), błędna interpretacja przepisów art. 53a Ordynacji podatkowej (2 decyzje), nieprawidłowości formalne wynikające z nieprecyzyjnego sformułowania sentencji decyzji przy prawidłowym zastosowaniu przepisów prawa podatkowego do ustalonego stanu faktycznego (1 decyzja).

(Dowód: akta kontroli, str. 211-217)

Zaskarżone zostały – do sądu administracyjnego - wszystkie decyzje Organu odwoławczego, utrzymujące w mocy decyzje Naczelnika Urzędu: w 2012 r. - 25 decyzji systemowych i w I półroczu 2013 r. – 1 decyzja. We wszystkich przypadkach skargi zostały oddalone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA). Na wyroki w sprawach z 2012 r. podatnicy wnieśli skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Sprawy były w toku. W tych przypadkach całe postępowania (od wszczęcia kontroli do zakończenia postępowania przed WSA) trwały od 24 do 55 miesięcy, w tym przed WSA: od 2 do 8 miesięcy.

(Dowód: akta kontroli, str. 198-200, 209)

1.4. Koszty wadliwych decyzji i kwoty wypłaconych odszkodowań.

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) Urząd nie ponosił kosztów wynikających z wadliwych decyzji. Nie wypłacano również roszczeń odszkodowawczych.

(Dowód: akta kontroli, str. 223-233)

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

Przeciwko pracownikom Urzędu nie były wszczynane postępowania w celu ustalenia odpowiedzialności za błędy na podstawie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁷.

(Dowód: akta kontroli, str. 234-235)

1.6. Czynności administracyjne podejmowane przez organ podatkowy – zaświadczenia wydawane przez Urząd.

W 2012 r. Naczelnik Urzędu wydał 17.472 zaświadczenia. W dniu złożenia wniosku wydano 12.930 (74% ogółu) zaświadczeń, następnego dnia - 405 (2,3%), po upływie 2-3 dni – 894 (5,1%), po upływie 4-7 dni – 3.210 (18,4%) i po upływie 7 dni – 33 (0,2%). Przekroczenia terminu wynosiły dla 20 zaświadczeń 1 dzień, dla 6 od 3 do 7 dni, dla 6 od 8 do 17 dni i dla 1 – 45 dni.

W I półroczu 2013 r. Naczelnik Urzędu wydał 4.593 zaświadczenia. Tego samego dnia wydano 2.953 (64,3% ogółu) zaświadczeń, następnego dnia - 155 (3,4%), po upływie 2-3 dni – 418 (9,1%), po upływie 4-7 dni – 1.045 (22,7%) i po upływie 7 dni – 22 (0,5%). Przekroczenia terminu wynosiły dla 7 zaświadczeń 1 dzień, dla 8 od 2 do 6 dni, dla 5 od 12 do 21 dni i dla 2 - 35 i 41 dni.

Kontrolą objęto trzy zaświadczenia - wydane osobom prowadzącym działalność gospodarczą - z największym przekroczeniem siedmiodniowego terminu, o którym mowa w art. 306a § 5 Ordynacji podatkowej. Badane zaświadczenia dotyczyły niezalegania w podatku lub stwierdzeniu zaległości. Stwierdzono, że przyczyny niedotrzymania siedmiodniowego terminu nie były zależne od Urzędu i wynikały z:

- konieczności przeprowadzenia czynności sprawdzającej i kontroli podatkowej w związku ze złożeniem przez podatnika korekty deklaracji VAT za okres od lutego do czerwca 2012 r., wniosku o stwierdzeniu nadpłaty w podatku VAT oraz pisma

⁷ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173).

dotyczącego przeksięgowania zwrotu i nadpłaty z deklaracji VAT-7 za marzec 2012 r. i nadpłaty za kwiecień 2012 r. na zaległości za luty 2012 r.

- konieczności przeprowadzenia kontroli podatkowej w zakresie zasadności zwrotu podatku VAT wykazanego w deklaracji VAT-7 za grudzień 2012 r. w związku ze złożonym wnioskiem o przeksięgowanie kwoty zwrotu wykazanego w deklaracji VAT-7 za grudzień 2012 r. na poczet zaległości w podatku VAT za listopad 2012 r. i podatku dochodowym od osób fizycznych według PIT-4R za grudzień 2012 r.
- braku deklaracji VAT-7K za I kwartał 2013 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 247-252, 254-255)

W 2012 r. odmówiono wydania zaświadczeń w 33 przypadkach. Odmowy dotyczyły - w 27 przypadkach - niezalegania w podatkach i - w 6 przypadkach - innych spraw (tj. wysokości dochodów, należnego podatku i składek na ubezpieczenie społeczne, braku dochodów, wysokości przychodu, prowadzeniu działalności gospodarczej oraz zawieszeniu prowadzenia działalności gospodarczej). Przyczynami odmowy wydania zaświadczeń były - w 27 przypadkach - zaległości w zapłacie podatku; w 5 przypadkach - brak zeznania podatkowego i w 1 przypadku - brak informacji o zawieszeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

W I półroczu 2013 r., w 23 przypadkach odmówiono wydania zaświadczeń. Odmowy dotyczyły - w 22 przypadkach niezalegania w podatkach i w 1 potwierdzenia braku dochodów. Przyczynami odmowy wydania zaświadczeń były zaległości w zapłacie podatku – 22 przypadki i brak zeznania podatkowego – 1 przypadek.

Kontrola trzech losowo wybranych spraw wykazała, że odmowy były zasadne.

(Dowód: akta kontroli, str. 253, 255)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK stwierdziła występowanie znacznej ilości decyzji uchylonych przez organ odwoławczy, w których wskazywał, że przyczyną uchylenia były nieprawidłowości w prowadzonych przez Urząd postępowaniach podatkowych. W ocenie NIK - świadczy to o nierzetelnym prowadzeniu przez Urząd tych postępowań i narusza przepisy art. 122 i 187 Ordynacji podatkowej.

Organ odwoławczy w 2012 r. wydał 82 rozstrzygnięcia, dotyczące odwołań od decyzji Naczelnika Urzędu (wydanych w 2012 r. i w latach wcześniejszych). W wyniku tych rozstrzygnięć organ odwoławczy utrzymał w mocy 25 decyzji na kwotę 838.381 zł i uchylił 57 na kwotę 2.463.280 zł. Przyczyną uchylenia 38 decyzji na kwotę 27.323 zł (co stanowi 46,3% ogółu rozpatrzonych odwołań i 66,7% decyzji uchylonych) były błędy Urzędu w prowadzonych postępowaniach podatkowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Naczelnika Urzędu w zakresie prowadzenia kontroli podatkowych i postępowań podatkowych oraz czynności administracyjnych pod kątem zgodności z przepisami prawa i naruszeń praw podatników.

2. Stosowanie przez Urząd instytucji mających ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Postępowania Urzędu w zakresie wykonania decyzji nieostatecznych pod kątem ustalania przesłanek nadawania nieostatecznym decyzjom wymiarowym rygoru natychmiastowej wykonalności.

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) Naczelnik Urzędu nie nadawał decyzjom nieostatecznym rygoru natychmiastowej wykonalności.

(Dowód: akta kontroli, str. 256)

2.2. Postępowanie Urzędu w zakresie wykonania decyzji ostatecznych (przyjmowanie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych na podstawie art. 33d § 2 Ordynacji podatkowej).

W latach 2012 – 2013 (I półrocze), w związku z wniesieniem skargi do WSA (25 w 2012 r. i 1 w I półroczu 2013 r.) podatnicy nie wnosili o wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej.

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) Urząd nie wstrzymywał wykonania decyzji ostatecznych.

(Dowód: akta kontroli, str. 197, 209, 257-259)

2.3. Przestrzeganie przez Urząd przepisów prawa w zakresie udzielania ulg podatkowych na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej.

W 2012 r. Naczelnik Urzędu udzielił podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą ulg w postaci:

- odroczenia termin płatności podatku – 3 decyzje na kwotę 168.148,34 zł,
- rozłożenia zapłaty podatku na raty - 42 decyzje na kwotę 847.672,20 zł,
- umorzenia zaległości podatkowych - 4 decyzje na kwotę 42.049,30 zł.

W I półroczu 2013 r. udzielono podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą ulg w postaci:

- odroczenia termin płatności podatku – 3 decyzje na kwotę 231.839,31 zł,
- rozłożenia zapłaty podatku na raty - 11 decyzji na kwotę 392.035,13 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 260-263)

Kontrolą objęto 3 decyzje przyznające ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych (rozłożenia zapłaty podatku na raty w kwocie ogółem 428.610,14 zł) i 3 decyzje, w których Urząd odmówił przyznania ulg (w kwocie ogółem 491.857,88 zł). Doбору spraw do badania dokonano spośród decyzji o najwyższych kwotach. W wyniku analizy ww. decyzji stwierdzono, że przyznane podatkowi ulgi w spłacie zobowiązań i odmowy przyznania ulg były zasadne. W przypadku przyznanych ulg wykazano ważny interes podatnika lub ważny interes publiczny. W przypadku odmów przeprowadzone postępowania nie wykazały występowania przesłanek wskazanych przez podatników, tj. ich złej sytuacji ekonomicznej.

Sprawy zostały załatwione w terminach od 46 do 92 dni. Zgodnie z art. 140 Ordynacji podatkowej, Urząd poinformował podatników o przyczynach niedotrzymania terminów i wskazywał nowy termin załatwienia sprawy. Niedotrzymanie terminów załatwienia spraw wynikało z konieczności zbadania całości materiału dowodowego oraz obowiązku wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego (art. 200 Ordynacji podatkowej). Zgromadzono i rozpatrzono cały materiał dowodowy w celu ustalenia, czy istniał ważny interes strony lub interes publiczny uzasadniający uwzględnienie wniosku. Zrealizowano tym samym obowiązki wynikające z art. 122, 187 i 191 Ordynacji podatkowej. Zbadano wiarygodność argumentów strony. W badanych sprawach nie przekroczono granicy uznania administracyjnego. Wydane decyzje spełniały wymogi art. 210 Ordynacji podatkowej, w tym m. in. wskazano w uzasadnieniu fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody na których się oparł, zaś w uzasadnieniu prawnym wyjaśniono podstawy prawne decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa, zamieszczono stosowne pouczenia o trybie odwoławczym. Odsetki i opłata prolongacyjna zostały naliczone zgodnie z zasadami, określonymi w art. 56 i 57 Ordynacji podatkowej i rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach⁸.

W uzasadnieniach wniosków podatnicy, wnioskując o ulgę, jako główną przyczynę wskazywali złą sytuację ekonomiczną, spowodowaną m. in. opóźnieniami przez kontrahentów z płatnościami lub rezygnację z zamówionych towarów, odległymi okresami rozliczeniowymi z klientami i zachwianiem płynności finansowej. We wnioskach nie wskazywano, że pogorszenie sytuacji i brak możliwości zapłaty zobowiązania podatkowego spowodowało długotrwałe lub wadliwe postępowanie podatkowe, nieprecyzyjne i często zmieniane przepisy lub interpretacje.

(Dowód: akta kontroli, str. 264-268)

2.4. Realizacja zadań w zakresie zarządzania jakością.

W Urzędzie opracowano i wdrożono system zarządzania jakością (SZJ) zgodnie z § 2 pkt 2 załącznika Nr 2 do zarządzenia Nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutu⁹. Opisane zostały czynności i procesy oraz wskazane osoby odpowiedzialne. Dla kluczowych procesów opracowano instrukcje. Przebieg wdrażania SZJ był następujący:

- Zarządzeniem nr 26/2007 z dnia 14 września 2007 r. Naczelnik Urzędu wdrożył system zarządzania jakością (SZJ), a następnie zarządzeniem nr 9/2010 r. w oparciu o podręcznik jakości Ministra Finansów podjął decyzję o doskonaleniu funkcjonującego SZJ.
- Z dniem 1 stycznia 2009 r. Naczelnik Urzędu powołał i ustalił zadania pełnomocnika SZJ (zarządzenia nr 26/05/SZJ/2008 z dnia 30 grudnia 2008 r. i zmiana zarządzenia nr 20/01/SZJ/2011 z dnia 31 marca 2011 r.).
- Na poszczególne lata Naczelnik Urzędu wyznaczył operacyjne cele jakości (zarządzenie nr 11/02/SZJ/2012 z dnia 2 kwietnia 2012 r. i nr 13/02/SZJ/2013 z dnia 16 maja 2013 r.).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (Dz. U. Nr 165 poz. 1373 ze zm.).

⁹ Dz. Urz. MF z 2010 Nr 10, poz. 45

- Z dniem 27 lutego 2009 r. powołano zespół do wdrożenia w Urzędzie jednolitego SZJ oraz zatwierdzono wewnętrzny harmonogram (zarządzenie nr 3/02/SZJ/2009 z dnia 16 lutego 2009 r. i zmiana nr 32/4/SZJ/2011 z dnia 15 czerwca 2011 r.).
- Zarządzeniem nr 14/2010 z dnia 31 maja 2010 r. Naczelnik Urzędu zatwierdził wykaz zidentyfikowanych procesów, wyznaczył ich właścicieli oraz określił odpowiedzialność i uprawnienia wyznaczonych osób. Wykaz został zmieniony zarządzeniem nr 30/2/SZJ/2011 z dnia 15 czerwca 2011 r. w związku ze zmianą struktury Urzędu.
- Dla kluczowych procesów opracowano instrukcje, w tym m. in. do procesu wydawania decyzji uznaniowych i wymiarowych, wydawania zaświadczeń, obiegu dokumentów egzekucyjnych, zabezpieczania należności podatkowych, wykonywania kontroli podatkowych (łącznie 34 instrukcje).
- W dniu 15 czerwca 2011 r. Naczelnik Urzędu zatwierdził Przewodnik Jakości zawierający kompleksowe informacje na temat SZJ wdrożonego w Urzędzie.
- Zarządzeniem nr 13/04/SZJ/2008 z dnia 26 czerwca 2008 r. nr 54/6/SZJ/2011 z dnia 28 września 2011 r. Naczelnik Urzędu powołał audytorów wewnętrznych do zadań, do których należało m. in. prowadzenie audytu jakości.
- W dniu 23 lutego 2012 r. dokonano przeglądu SZJ, w tym m. in. omówiono: realizację operacyjnych celów jakości w 2011 r., uaktualnienie dokumentacji SZJ do nowej struktury organizacyjnej Urzędu, wyniki audytu wewnętrznego, wyniki samooceny kontroli zarządczej za 2011 r. oraz kierunki doskonalenia SZJ.
- Zarządzeniem nr 7/1/SZJ/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. Naczelnik Urzędu powołał zespół do przeprowadzenia samooceny Urzędu.
- W dniu 30 marca 2012 r. Naczelnik Urzędu zatwierdził arkusz samooceny przeprowadzonej w oparciu o model CAF.

Proces wdrażania SZJ przebiegał zgodnie z harmonogramem.

(Dowód: akta kontroli, str. 269-377)

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

Urząd podejmował działania, mające na celu zapewnienie rzetelnej, sprawnej i przyjaznej obsługi podatników, pogłębianie zaufania podatników do organów podatkowych, ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej, zwiększanie dobrowolności wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych. Działania te to:

- a) działania organizacyjne
 - dbałość o odpowiednie kwalifikacje pracowników, w tym:
 - szkolenia wewnętrzne, zewnętrzne i kaskadowe pracowników, podnoszące kompetencje zawodowe. Szkolenia organizowano na podstawie rocznego planu, tworzonego w oparciu o potrzeby zgłaszane przez pracowników i kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych. W 2012 r., spośród 85 pracowników zatrudnionych w Urzędzie, w szkoleniach wewnętrznych wzięło udział 81 (95%). W szkoleniach zewnętrznych wzięło udział 54 pracowników (64% ogółu zatrudnionych). W I półroczu 2013 r., spośród 87 pracowników zatrudnionych w Urzędzie, w szkoleniach wewnętrznych wzięło udział 75 osób (86%), a w szkoleniach zewnętrznych 54 osoby (48%);
 - programy rozwoju zawodowego – tworzone dla pracowników będących członkami korpusu służby cywilnej, bez względu na tryb nawiązania stosunku pracy i zajmowane stanowisko, z wyłączeniem kierownictwa Urzędu, pracowników zatrudnionych na czas określony i na zastępstwo;

- odpowiedni system naboru nowych pracowników, gwarantujący wyselekcjonowanie najlepszych kandydatów;
- służba przygotowawcza- każda nowo zatrudniona osoba (za wyjątkiem pracowników zatrudnionych na umowę zastępstwa) jest obowiązana do odbycia służby przygotowawczej, której celem jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych;
- odpowiedni dobór pracowników zajmujących się bezpośrednią obsługą klientów zewnętrznych (pod względem predyspozycji, komunikacji, wiedzy, doświadczenia zawodowego, itp.).
- zapewnienie odpowiedniej infrastruktury, tj. dbałość o odpowiednie zaplecze, zarówno wewnątrz budynku jak i na zewnątrz, w tym m. in.:
 - zapewniono podatnikom dwie sale obsługi – główna, czynna przez cały rok i dodatkowa, udostępniania w okresie wzmożonej aktywności podatników (np. okresy składania zeznań),
 - w salach obsługi oraz na korytarzach zlokalizowano tablice informacyjne oraz wysięgniki z wzorami dokumentów,
 - na parterze budynku zorganizowano strefę druków, samoobsługowe ksero oraz miejsce, w którym obsługiwane są osoby mające problemy z dotarciem na wyższe kondygnacje budynku,
 - w celu zapewnienia odpowiednich warunków do przeprowadzania dowodu z zeznań świadka oraz przesłuchania strony, zarówno przez pracowników Urzędu jak i inspektorów UKS, wydzielono pokój przesłuchań,
 - obsługę podatników podatku od spadków i darowizn przeniesiona poza główną salę obsługi, co zapewnia podatnikom dyskrecję i większy komfort, np. przy załatwianiu spraw spadkowych,
 - wydzielono kąpiel dla dzieci,
 - przy siedzibie Urzędu zapewniono przestronny parking oraz miejsca parkingowe dla osób niepełnosprawnych, na wprost wejścia do Urzędu,
 - wprowadzono system identyfikacyjny składający się z osobistych identyfikatorów pracowników, tabliczek informacyjnych z nazwiskami pracowników umieszczonych na drzwiach do pomieszczeń biurowych oraz tablic informacyjnych na terenie całego obiektu, co ułatwia klientom dotarcie do właściwej komórki organizacyjnej,
 - współpraca z Nadsańskim Bankiem Spółdzielczym w Stalowej Woli, który prowadzi punkt kasowy na terenie Urzędu, gdzie podatnicy mają możliwość opłacenia swoich rachunków oraz załatwienia innych spraw za pośrednictwem banku;
 - wprowadzono monitoring sal obsługi, pozwalający (szczególnie w okresie składania zeznań podatkowych) na prowadzenie obserwacji natężenia aktywności klientów na salach obsługi (za pomocą kamer i aplikacji zainstalowanej na komputerze), celem podjęcia w razie konieczności działań pozwalających rozładować pojawiające się kolejki (np. poprzez oddelegowanie dodatkowego pracownika do obsługi);
- b) upowszechnianie dobrych praktyk, w tym:
 - udostępniono podatnikom skrzynkę dialogu z Urzędem - w celu umożliwienia podatnikom złożenia spostrzeżeń i uwag, dotyczących działania Urzędu,
 - w celu ułatwienia podatnikom załatwienia różnych spraw w Urzędzie oraz uzyskania aktualnych informacji, przygotowano dla klientów „karty informacyjne” (kilkanaście rodzajów kart dotyczących poszczególnych podatków, ewidencji podatkowej, zaświadczeń itp.). Karty informacyjne udostępniane są w siedzibie Urzędu w formie drukowanej (na regale obok sali obsługi) oraz w wersji elektronicznej na stronie

internetowej Urzędu. Karty informacyjne są systematycznie monitorowane i w razie potrzeby aktualizowane;

- przyjęto publikowanie na stronie internetowej Urzędu różnego rodzaju informacji, ogłoszeń i komunikatów (np. dotyczących SZJ, szkoleń i zmian przepisów podatkowych);
 - opracowano i udostępniono podatnikom wzory wniosków, formularzy i ulotek – w celu ułatwienia Klientom wypełniania ich obowiązków podatkowych lub korzystania z przysługujących praw w Urzędzie - stosowanych w najbardziej typowych sprawach podatkowych, np. oświadczenie o korzystaniu z ulgi z art. 16 ustawy o podatku od spadków i darowizn, oświadczenie w trybie art. 180 § 2 Ordynacji podatkowej, wzory pełnomocnictw, wyjaśnienia do korekty deklaracji (zeznania), a także ulotki informacyjne, np. informacje w zakresie podatku dochodowego dla osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą;
 - w okresie składania zeznań podatkowych uruchamiane są stanowiska, na których bezpośrednio, przy podatniku dokonywane jest sprawdzenie prawidłowości wypełnienia zeznania podatkowego. Praktyka ta pozwala na dokonanie bieżącej korekty zeznania – w przypadku błędów lub braków formalnych oraz ogranicza późniejsze wezwania do stawienia się w tut. Urzędzie celem poprawy zeznania.
 - zapewniono możliwość obsługi klientów w języku migowym;
 - w okresie składania zeznań podatkowych udostępniano w Urzędzie dodatkowy komputer, za pomocą którego Klienci Urzędu mogą składać zeznania drogą elektroniczną oraz w razie potrzeby zapewniono pomoc pracownika Urzędu w postaci instruktarza w tym zakresie;
 - organizowano dni otwarte w okresie składania zeznań podatkowych w soboty,
 - umożliwiono podatnikom realizację zwrotu nadpłat podatku dochodowego w punktach obsługi oraz oddziałach Nadsańskiego Banku Spółdzielczego, który na terenie powiatu stalowowolskiego posiada najwięcej oddziałów i punktów obsługi.
- c) działalność edukacyjna, w tym:
- w ramach akcji „Szybki PIT” w 2012 r. przeprowadzono szkolenia: w dniu 17 stycznia 2012 r. – dla osób niewidomych na temat ulg podatkowych, w dniu 13 lutego 2012 r. - instruktarzowe dla klientów na temat zasad przesyłania zeznań drogą elektroniczną, w dniu 17 kwietnia 2012 r. dla studentów i pracowników Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego na temat ulg podatkowych połączone z instruktarzem promującym przesyłanie deklaracji podatkowych drogą elektroniczną;
 - w ramach akcji „Weź paragon” w lutym 2012 r. na terenie szkół średnich przeprowadzono kampanie w postaci pisemnych komunikatów tematycznych, której celem było uświadomienie młodzieży, jaką rolę pełni paragon w obrocie gospodarczym;
 - pełniono patronat w konkursach – pod patronatem Naczelnika Urzędu w dniu 23 stycznia 2013 r. w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 3 w Stalowej Woli odbył się trzeci konkurs wiedzy ekonomicznej dla gimnazjalistów pt. „System podatkowy w Polsce”;
 - zapewniono uczestnictwo w sympozjum naukowym pt. „Spadki, darowizny, podatki” zorganizowanym w dniu 7 marca 2013 r. przez Stalowowolskie Koło Studentów Prawa;
 - omówiono przez pracownika Urzędu, w trakcie konkursu wiedzy ekonomicznej zorganizowanego w dniu 17 maja 2013 r. przez Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 3 w Stalowej Woli, temat „Paragon fiskalny jako dowód zakupu”.
- d) działania informacyjne, w tym:

- współpraca z mediami poprzez publikację w prasie, na portalach internetowych oraz emisję w lokalnej telewizji materiałów opracowanych przez pracowników Urzędu;
- pełnienie dyżurów telefonicznych w studiu Telewizji Miejskiej Stalowa Wola,
- zamieszczanie na stronie internetowej Urzędu ogłoszeń, komunikatów oraz informacji dotyczących zmian w obowiązujących przepisach.

(Dowód: akta kontroli, str. 234-246, 378-425)

Planowanie procesu monitorowania działań na rzecz jakości realizowane było poprzez:

- roczne plany badań satysfakcji klienta i plany wewnętrznych audytów jakości – plany zostały przygotowywane przez Pełnomocnika SZJ i zatwierdzane przez Naczelnika Urzędu,
- określenie operacyjnych celów jakości - na każdy rok Naczelnik Urzędu ustala operacyjne cele jakości dla Urzędu, zbieżne z Polityką jakości oraz celami strategicznymi opracowanymi przez Ministra Finansów, a także z celami nadzorczymi opracowanymi przez Dyrektora Izby Skarbowej w Rzeszowie.
- planowanie działań na rzecz jakości - dokonywane w trakcie przeglądu systemu zarządzania jakością w oparciu o przygotowany przez Pełnomocnika SZJ raport z przeglądu systemu zarządzania jakością za dany rok (protokół z przeglądu SZJ z dnia 23 lutego 2012 r.).

Założenia procesu monitorowania działań, podejmowanych na rzecz jakości przyjęte zostały w Podręczniku jakości, zatwierdzonym przez Naczelnika Urzędu w dniu 15 czerwca 2013 r. (zmiana w dniu 1 lipca 2013 r.). Elementy monitoringu w postaci badań ankietowych oraz audytów wewnętrznych zostały wdrożone instrukcjami SZJ nr I001/4 – Badanie zadowolenia i oczekiwań klienta (od 2 maja 2013 r. obowiązuje czwarta wersja zatwierdzona przez Naczelnika Urzędu w dniu 25 kwietnia 2013 r.) i nr I-016/2 – Wewnętrzny audyt jakości (od 1 czerwca 2010 r. obowiązuje druga wersja zatwierdzona przez Naczelnika Urzędu w dniu 1 czerwca 2010 r.).

Źródła i metody pozyskiwania danych, do monitoringu działań prowadzonych na rzecz jakości, były następujące:

- badania ankietowe – mające na celu pozyskanie informacji na temat oceny działań projakościowych, dokonywanej bezpośrednio przez Klientów Urzędu. Badania przeprowadzane były dwa razy w roku. Wyniki badań ankietowych służą m. in. do oceny możliwości podjęcia działań projakościowych zgodnie z sugestiami i oczekiwaniami Klientów zewnętrznych, a także zaplanowania i podjęcia działań w celu poprawy jakości świadczonych usług w najniżej ocenianych obszarach. Wnioski w tym zakresie stanowią jeden z elementów, branych pod uwagę przy określeniu koniecznych do wykonania działań w celu doskonalenia SZJ.
- wewnętrzny audyt jakości – przeprowadzany w celu ustalenia, czy system zarządzania jakością jest zgodny z zaplanowanymi i opracowanymi procesami, niezbędnymi do realizacji usług, czy spełnia wymagania SZJ ustanowione przez Urząd oraz czy jest skutecznie wdrożony. Informacje, uzyskane w trakcie przeprowadzonego audytu, poddawane są analizie a następnie (w razie konieczności) na podstawie uzyskanych wyników - podejmowane są działania korygujące w celu doskonalenia efektywności funkcjonowania systemu zarządzania jakością, a przez to zapewnienia poziomu jakości usług spełniających oczekiwania Klientów. Naczelnik Urzędu, dokonując cyklicznych przeglądów SZJ analizuje wyniki audytów wewnętrznych i ocenia je pod kątem skuteczności funkcjonowania wdrożonego systemu zarządzania jakością.

- operacyjne cele jakości – monitoring przyjętych celów jakości pokazuje, czy wyznaczone przez Urząd cele jakości są realizowane w założonym stopniu, a w przypadku nieuzyskania zaplanowanych wartości – pozwala ustalić przyczyny oraz obszary wymagające poprawy, a także zaplanować dalsze działania. Raport z realizacji operacyjnych celów jakości przygotowywany był przez Pełnomocnika ds. SZJ i przedstawiany kierownictwu Urzędu w ramach przeglądu SZJ.
- bieżący monitoring usług – prowadzony na podstawie ustalonych w Urzędzie zasad przeprowadzania samokontroli pracowników i kontroli funkcjonalnej, mających na celu zapewnienie nadzorowania usług wykonywanych przez Urząd na wszystkich etapach procesu realizacji. Monitorowanie przebiegu świadczenia usług odbywa się podczas dokonywania urzędowych adnotacji.

Oceny procesu monitorowania działań podejmowanych na rzecz jakości dokonywano poprzez:

- samoocenę według modelu CAF - celem samooceny jest zapewnienie efektywnego zarządzania Urzędem w oparciu o model CAF, uwzględniający utrwalanie zasad kompleksowego zarządzania jakością, formułowanie diagnozy opartej na dowodach co do stanu obecnego oraz podejmowanie działań doskonalących. Wyniki samooceny omawiane są na naradzie kierownictwa Urzędu w trakcie przeglądu SZJ.
- przegląd SZJ - Naczelnik Urzędu dokonuje oceny skuteczności funkcjonowania SZJ w ramach corocznego przeglądu, w oparciu o przygotowany przez Pełnomocnika ds. SZJ raport, na naradzie kierownictwa Urzędu. Zgodnie z Przewodnikiem Jakości przyjętym w Urzędzie, przeglądu SZJ dokonuje się raz do roku, w terminie do 30 listopada. Ostatni przegląd SZJ dokonany został w dniu 23 lutego 2012 r. za rok 2011. Przegląd SZJ za rok 2012 zaplanowano na dzień 29 listopada 2013 r.

Dane pozyskane w wyniku monitorowania SZJ były analizowane, a ich wyniki wykorzystywane w procesie podejmowanych działań doskonalących.

W ramach doskonalenia procesu monitorowania działań, podejmowanych na rzecz jakości, podjęto następujące czynności:

- aktualizowano i wprowadzano nowe instrukcje i formularze, dotyczące SZJ (w 2012 r. zaktualizowano 14 instrukcji i 8 formularzy, wprowadzono 1 nową instrukcję i 6 formularzy, w I półroczu 2013 r. zaktualizowano 5 instrukcji i 15 formularzy oraz wprowadzono 15 nowych formularzy);
- przygotowano ulotki i ogłoszenia na temat składania zeznań drogą elektroniczną, ze wskazaniem strony internetowej;
- na drukach zeznań zamieszczono pieczętki z określeniem sposobu zwrotu nadpłat;
- wydzielono pokój przesłuchań w celu zapewnienia ochrony tajemnicy skarbowej;
- dla podatników przygotowano częściowo wypełnione dowody wpłat;
- w okresie składania zeznań rocznych uruchomiono dodatkowe stanowisko informacji telefonicznej w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych;
- celem ułatwienia podatnikom z dalszych rejonów powiatu rozliczenia podatku dochodowego, do urzędów gmin przekazano druki zeznań podatkowych.

(Dowód: akta kontroli, str. 378-386, 426-459)

W celu dbałości o wysoką jakość dokonywanych rozstrzygnięć, Urząd podjął następujące działania:

- W celu zminimalizowania skutków wątpliwości interpretacyjnych w postępowaniach podatkowych - omawianie na spotkaniach z pracownikami Samodzielnego Referatu Postępowania Podatkowych orzecznictwa sądów administracyjnych, indywidualnych interpretacji podatkowych wydawanych przez Ministra Finansów, informacji

dotyczących jakości wydawanych decyzji, problemów jakie występują w prowadzonych postępowaniach oraz przyczyn uchylania decyzji.

- Zawarcie - w ustalonych dla pracowników ww. Referatu zakresach czynności – obowiązku należytego gromadzenia materiału dowodowego, prawidłowego ustalania stanu faktycznego oraz załatwiania spraw zgodnie z zebranymi dowodami.
- Nałożenie obowiązku omawiania spraw szczególnie skomplikowanych z Radcą Prawnym, obsługującym Urząd.
- Wprowadzenie obowiązku ścisłej współpracy wszystkich komórek Urzędu, które mają wpływ na jakość wydawanych decyzji.
- Umożliwienie wszystkim pracownikom dostępu do źródeł prawa i jego interpretacji oraz prasy fachowej (LEX, System Przeglądu Podatku Dochodowego on-line, Serwis Poradnik VAT on-line, e-Dziennik Gazeta Prawna).
- Szkolenie pracowników ww. Referatu w zakresie obowiązujących przepisów prawa oraz komunikacji z klientem zewnętrznym (w 2012 r. pracownicy Referatu Postępowañ Podatkowych uczestniczyli w 7 szkoleniach zewnętrznych i 6 wewnętrznych, w I półroczu 2013 r. odbyło się 14 szkoleń zewnętrznych oraz 9 wewnętrznych).
- Badanie przyczyn uchylania decyzji podatkowych przez organ odwoławczy.

(Dowód: akta kontroli, str. 234-246, 469-482)

Urząd w prowadzonych sprawach podatkowych nie stwierdził rozbieżności w orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz wyroków, w których sąd orzekł o niezgodności prawa krajowego ze wspólnotowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 234-246)

W 2012 r. Naczelnik Urzędu wydał 98 potwierdzeń nadania NIP. W I półroczu 2013 r. potwierdzeń takich wydano 51. W badanym okresie Naczelnik Urzędu nie wydawał decyzji w sprawie odmowy nadania NIP.

(Dowód: akta kontroli, str. 483-486)

2.6. Prowadzenie badań ankietowych.

W Urzędzie prowadzono takie badania zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów w zakresie *Prowadzenia badań ankietowych dotyczących oceny działalności administracji podatkowej* z kwietnia 2012 r. Zakres przedmiotowy badania obejmował ogólne zadowolenie klienta z wizyty/kontaktu z Urzędem, ocenę pracowników Urzędu (wiedzę i kompetencje, prostotę wypowiedzi), kultury obsługi klienta, sposobu załatwienia sprawy (czasu oczekiwania na załatwienie sprawy), stopnia trudności załatwianej sprawy, ocenę pozostałych czynników, które mogą wpływać na zadowolenie klienta, w tym dostępność do informacji, formularzy i ich przydatność. Badanie przeprowadzano w oparciu o załączony do ww. wytycznych Ministra Finansów kwestionariusz ankiety służący do samodzielnego wypełniania przez klienta. Kwestionariusze ankiet zostały przekazane pracownikom stanowisk pracy właściwych ds. obsługi bezpośredniej i były wyłożone w miejscach ogólnodostępnych. Pracownicy ds. obsługi bezpośredniej zobowiązani zostali do informowania klientów Urzędu o celu przeprowadzania badania, dobrowolności i anonimowości. Wypełnione kwestionariusze ankiet klienci mogli wrzucać do specjalnie przygotowanej skrzynki lub przekazać bezpośrednio pracownikom obsługi bezpośredniej. Badania ankietowe przeprowadzano dwa razy w 2012 r. w okresie od 7 do 31 maja i od 5 do 31 grudnia, a w 2013 r. w okresie od 27 maja do 28 czerwca i planowane w listopadzie. W badaniu przeprowadzonym w maju 2012 r. udostępniono klientom 100 ankiet, z czego

wypełnionych zostało 54, w grudniu 2012 r. - 110, z czego wypełnionych zostało 54 i w okresie maj-czerwiec 2013 r. – 140 – z czego wypełniono 80.

W wyniku badania, przeprowadzonego w maju 2012 r., stwierdzono, że poziom satysfakcji klientów (wyrażony w procentach stosunek odpowiedzi pozytywnych do ilości wszystkich wypełnionych ankiet zawierających odpowiedź na dane pytanie) wyniósł 93,91%, w badaniu przeprowadzonym w grudniu 2012 r. – 94,07% i w okresie od 27 maja do 28 czerwca 2013 r. – 91,34%.

(Dowód: akta kontroli, str. 487-532)

W 2012 r. Urząd zajął 20 miejsce (na 160 urzędów skarbowych) z liczbą 21 punktów w rankingu średnich urzędów skarbowych, który został przeprowadzony przez Ministerstwo Finansów na podstawie mierników wykonania zadań.

Wyniki, uzyskane przez Urząd w badaniach ankietowych pokrywały się z oceną dokonaną przez Izbę Skarbową.

Ostatnią kontrolę w Urzędzie Izba Skarbowa w Rzeszowie przeprowadziła w lutym 2013 r. obejmując okres od 1.01.2011 r. do 31.12.2012 r. Na podstawie ustaleń dokonanych w trakcie kontroli Izba pozytywnie oceniła funkcjonowanie Urzędu (tj. stwierdziła, że działalność Urzędu nie budziła żadnych zastrzeżeń) w następujących obszarach:

- organizacja i logistyka, podobszary: administracja i logistyka, kadry oraz informatyka,
- obsługa bezpośrednia, podobszary: obsługa bieżąca, identyfikacja i rejestracja podatkowa oraz przetwarzanie danych,
- postępowania podatkowe, podobszary: orzecznictwo podatkowe, ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych oraz zabezpieczenia i odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe,
- rachunkowość budżetowa,
- sprawy karne skarbowe.

Niewielkie uchybienia, które w ocenie Izby mogą być łatwo i w krótkim czasie usunięte, stwierdzono w obszarach (ocenionych pozytywnie pomimo uchybień):

- obsługa bezpośrednia, podobszar: czynności sprawdzające,
- analiza i planowanie,
- kontrola podatkowa,
- rachunkowość podatkowa.

Nieprawidłowości Izba stwierdziła w obszarze egzekucja administracyjna (ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości). W ocenie Izby, działalność Urzędu w tym zakresie budzi niewielkie zastrzeżenia i wymagane jest podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień i zapobieżenia ich powstawania w przyszłości.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w Urzędzie, pokrywają się również z wynikami ogólnopolskiego konkursu na „Urząd Skarbowy Przyjazny Przedsiębiorcy”, organizowanego przez Business Centre Club przy współpracy Ministerstwa Finansów. W 2013 r. Urząd otrzymał tytuł urzędu skarbowego przyjaznego przedsiębiorcy. Ten sam tytuł Urząd otrzymał również w 2010 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 533-637)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie stosowania instytucji, mających ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne 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 Kontroli¹⁰, wnosi o: podjęcie skutecznych działań w celu wyeliminowania występowania błędów, leżących po stronie Urzędu, skutkujących uchylaniem – przez organ odwoławczy – decyzji wymiarowych, wydawanych przez Naczelnika.

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 Rzeszowie.

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.

Rzeszów, dnia grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Marek Wójtowicz
Główny Specjalista k. p.

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
dpis

.....
podpis

¹⁰ (Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm.)