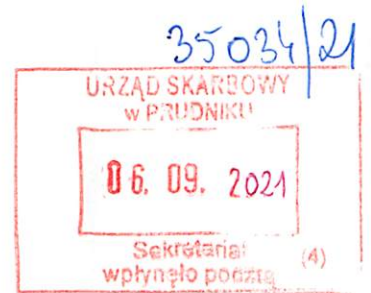




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu



LOP.410.013.03.2021

Pani Krystyna Marszałek
Naczelnik
Urząd Skarbowy w Prudniku
ul. Mikołaja Kopernika 1A, 48-200 Prudnik

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 Prudniku ¹ , ul. Mikołaja Kopernika 1A, 48-200 Prudnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Marszałek, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Prudniku, od 1 marca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przyznawanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy podatkowe2. Dokonywanie zwrotów podatku od towarów i usług przez organy podatkowe3. Zapewnienie ciągłości działania urzędu
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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Grażyna Powęska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/58/2021 z 16 czerwca 2021 r.2. Rafał Marynowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/61/2021 z 17 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w okresie obowiązywania stanu epidemii, Urząd prawidłowo przeprowadzał postępowania podatkowe w sprawie udzielania ulg i zwolnień podatkowych oraz dokonywał zwrotu podatku VAT. Pracownicy Urzędu podejmowali czynności zmierzające do weryfikacji okoliczności faktycznych przedstawionych we wnioskach podatników, a postępowania podatkowe w tych sprawach prowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi Ministra Finansów, rzetelnie i przy zastosowaniu jednolitych kryteriów. Pomimo działań podejmowanych przez Naczelnika Urzędu, pogorszeniu uległa jednak relacja średniego czasu trwania postępowań w sprawie udzielenia ulg w 2020 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2019 r. Na powyższe, wpływ miał m.in. wydłużony proces wypracowania jednolitego w skali KAS podejścia w zakresie rozpatrywania wniosków o ulgi w spłacie w sytuacji związanej z epidemią, braki kadrowe związane z nieobecnościami pracowników oraz wdrożenie aplikacji Poltax2BPlus, która wymagała kolejnych modyfikacji.

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 zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość w obszarze dokonywania zwrotu podatku od towarów i usług miała charakter formalny i nie wpłynęła na ocenę kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przyznawanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy podatkowe

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 81 wniosków podatników⁵, co stanowi wzrost o 50% w odniesieniu do liczby wniosków złożonych przez podatników w okresie poprzedzającym ogłoszenie stanu epidemii, tj. od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2020 r.⁶ (54 wnioski⁷). Łączna kwota, na jaką zostały złożone wnioski wyniosła w badanym okresie 1 988,3 tys. zł, co stanowiło wzrost o 39% w odniesieniu do okresu sprzed pandemii (1 430,1 tys. zł).

W okresie od II kw. 2019 r. do końca I kw. 2021 r. Urząd rozpatrzył 119 wniosków⁸, z czego 76 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie, a siedem negatywnie.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ W II kw. 2020 r. złożono 40 wniosków na kwotę 1 084,3 tys. zł; w III kw. 2020 r. 13 wniosków na kwotę 173,3 tys. zł; w IV kw. 2020 r. 13 wniosków na kwotę 538,2 tys. zł; a w I kw. 2021 r. 15 wniosków na kwotę 192,5 tys. zł.

⁶ Dalej również: okres poprzedzający pandemię.

⁷ W II kw. 2019 r. złożono siedem wniosków na kwotę 116,2 tys. zł; w III kw. 2019 r. 16 wniosków na kwotę 571,3 tys. zł; w IV kw. 2019 r. 12 wniosków na kwotę 366,9 tys. zł; a w I kw. 2020 r. 19 wniosków na kwotę 375,6 tys. zł.

⁸ Wnioski rozpatrzone, czyli takie, w których została wydana decyzja lub postępowanie wobec podatnika zostało zakończone innym rozstrzygnięciem.

Spośród tych wniosków, przed okresem pandemii rozpatrzono 42 wnioski, w tym 27 pozytywnie i jeden negatywnie, natomiast w okresie pandemii 77 wniosków, w tym 49 wniosków pozytywnie, a sześć negatywnie.

(akta kontroli str. 343)

W analizowanym okresie w Urzędzie wydano 49 decyzji⁹ przyznających ulgi, tj. o 81,5% więcej niż w okresie poprzedzającym ogłoszenie stanu epidemii (27 decyzji). Od decyzji tych podatnicy nie składali odwołań.

Kwoty przyznanych ulg kształtowały się następująco:

- w zakresie umorzenia zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej organ podatkowy nie przychylił się do żadnego z wniosku i nie wydał decyzji pozytywnych; dla porównania w okresie od II kw. 2019 r. do I kw. 2020 r. wydane zostały trzy decyzje na łączną kwotę 10,5 tys. zł;
- w zakresie odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty organ przychylił się do wniosku o udzielenie ulgi na łączną kwotę 38,6 tys. zł i wydał w tym zakresie dziewięć decyzji, tj. o sześć decyzji więcej niż w okresie od II kw. 2019 r. do I kw. 2020 r. (trzy decyzje na łączną kwotę 80,3 tys. zł);
- w zakresie odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej w Urzędzie wydano 40 decyzji przyznających ulgi, tj. o 52,5% więcej niż w okresie od II kw. 2019 do I kw. 2020 r. (21 decyzji). Łączna kwota udzielonych podatnikom ulg wyniosła 1 245,7 tys. zł¹⁰ i była większa o 48,3% od łącznej kwoty ulg udzielonych w okresie poprzedzającym stan epidemii (601,5 tys. zł¹¹).

(akta kontroli str. 343)

W badanym przez NIK okresie, udział ulg przyznanych podatnikom, w odniesieniu do kwot zrealizowanych dochodów podatkowych, wynosił: a/ w II kw. 2020 r. 5,74% (0,09% w II kw. 2019 r.); b/ w III kw. 2020 r. 0,84% (2,17% w III kw. 2019 r.); c/ w IV kw. 2020 r. 0,61% (0,38% w IV kw. 2019 r.); d/ w I kw. 2021 r. 2,63% (0,47% w I kw. 2020 r.).

(akta kontroli str. 341-342)

W związku z ogłoszonym w Polsce stanem epidemii, do Urzędu przekazywane były wytyczne Izby Administracji Skarbowej w Opolu¹² oraz kierowane do wszystkich naczelników urzędów skarbowych pisma Ministra Finansów, zawierające wskazówki dotyczące stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Materiały te zawierały m.in.: zalecenia dotyczące udzielanych ulg z 30 marca 2020 r. oraz wyjaśnienia Ministerstwa Finansów dotyczące wątpliwości związanych ze stosowaniem obowiązujących przepisów w postępowaniach w sprawie przyznawania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Urząd otrzymał także *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*

⁹ W II kw. 2020 r. w Urzędzie wydano 30 decyzji; w III kw. 2020 r. 10 decyzji; w IV kw. 2020 r. trzy decyzje; w I kw. 2021 r. sześć decyzji.

¹⁰ W II kw. 2020 r. rozpatrzono pozytywnie 23 wnioski na kwotę 586,4 tys. zł; w III kw. 2020 r. odpowiednio osiem wniosków na kwotę 144 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 30,5 tys. zł; w IV kw. 2020 r. trzy wnioski na kwotę 142,9 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 3 tys. zł; w I kw. 2021 r. sześć wniosków na kwotę 372,5 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 15,9 tys. zł.

¹¹ W II kw. 2019 r. w Urzędzie rozpatrzono pozytywnie dwa wnioski na kwotę 11,4 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 1,1 tys. zł; w III kw. 2019 r. zł odpowiednio osiem wniosków na kwotę 388,9 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 47,8 tys. zł; w IV kw. 2019 r. dziewięć wniosków na kwotę 96,3 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 65,6 tys. zł; w I kw. 2020 r. dwa wnioski na kwotę 105 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 34,7 tys. zł.

¹² Dalej: IAS w Opolu.

wywołanej wirusem SARS-CoV oraz wytyczne Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich¹³.

(akta kontroli str. 21-26)

W treści przekazywanych przez Ministra Finansów wytycznych i zaleceń dotyczących prowadzenia postępowań w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w związku ze stanem epidemii, nie określono zamkniętego katalogu branż priorytetowych. Zasady przekazane przez Dyrektora IAS w Opolu zawierały jedynie przykładowe wskazanie takich branż, m.in.: transport, turystyka, kultura, gastronomia, usługi kosmetyczne, kultura fizyczna, itp.

Urząd przekazywał Dyrektorowi IAS w Opolu cotygodniowe sprawozdania dotyczące stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w okresie stanu epidemii. Sprawozdania te zawierały dane odpowiadające zakresowi oczekiwanemu przez Ministra Finansów i były przekazywane w wyznaczonych terminach. Ponadto Urząd został zobowiązany do przekazania Dyrektorowi IAS w Opolu m.in. danych dotyczących sposobu rozpatrzenia wniosków o udzielenie ulg, z uwzględnieniem decyzji pozytywnych i spraw, w których wniosek uzasadniano występowaniem pandemii, liczby wszystkich rozstrzygnięć wydanych w wyniku rozpatrzenia złożonych wniosków, w tym postanowień i decyzji odmownych i umarzających postępowanie oraz liczby decyzji wydanych w wyniku rozpatrzenia wniosków o zapłatę niższych zaliczek.

(akta kontroli str. 370-371)

1.2. W kontrolowanym okresie podatnicy wystąpili z 12 wnioskami o umorzenie zaległości podatkowej na łączną kwotę 110,6 tys. zł, w tym siedmioma złożonymi przez podatników prowadzących działalność gospodarczą (71 tys. zł). Organ podatkowy nie rozpatrzył pozytywnie żadnego z wniosków podatników w zakresie umorzenia zaległości podatkowych i nie umorzył takich zaległości.

W okresie poprzedzającym ogłoszenie stanu epidemii do Urzędu wpłynęło pięć wniosków podatników na łączną kwotę 44,8 tys. zł, w tym jeden pochodzący od przedsiębiorcy (38,5 tys. zł). W Urzędzie pozytywnie rozpatrzone zostały trzy wnioski podatników nieprowadzących działalności gospodarczej i udzielone ulgi na kwotę ogółem 10,5 tys. zł (kwota odsetek wyliczona od przyznanych ulg to 3,6 tys. zł), z czego jeden wniosek¹⁴ w II kw. 2019 r. na kwotę 4,7 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 3 tys. zł, a dwa wnioski w I kw. 2020 r. na kwotę 5,7 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 0,6 tys. zł. W tym okresie nie rozpatrzono pozytywnie żadnego z wniosków podatników prowadzących działalność gospodarczą.

(akta kontroli str. 153-155)

W objętym kontrolą okresie podatnicy złożyli:

- 14 wniosków¹⁵ o umorzenie zaległości podatkowych, które nie stanowiły pomocy publicznej, na kwotę ogółem 65,9 tys. zł (oraz kwotę 0,2 tys. zł odsetek za zwłokę), w tym: a/ sześć wniosków złożono w II kw. 2020 r. na kwotę 39,3 tys. zł; b/ dwa wnioski w II kw. 2020 r. na kwotę 1,6 tys. zł; c/ dwa wnioski w I kw. 2021 r. na kwotę 25,1 tys. zł oraz odsetki w kwocie 0,1 tys. zł. Wnioski te nie zostały pozytywnie rozpatrzone z powodu braku zaistnienia przesłanek ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego.

¹³ Wytyczne dotyczyły m.in. różnic i podobieństw między wsparciem niestanowiącym pomocy publicznej a wsparciem stanowiącym pomoc publiczną, czy stosowania wytycznych w zakresie postępowań ulgowych w związku z COVID-19.

¹⁴ Wniosek został złożony w I kw. 2019 r., w II kw. 2019 r. umorzono część wnioskowanej kwoty (wnioskowana kwota 7,9 tys. zł wraz z odsetkami za zwłokę 5 tys. zł).

¹⁵ Uwzględniono wnioski podatników niebędących przedsiębiorcami.

Dla porównania w okresie poprzedzającym pandemię podatnicy złożyli pięć takich wniosków na łączną kwotę 44,8 tys. zł, w tym: a/ jeden wniosek złożono w II kw. 2019 r. na kwotę 0,5 tys. zł; b/ dwa wnioski w IV kw. 2019 r. na kwotę 5,7 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 0,6 tys. zł; c/ dwa wnioski w I kw. 2020 r. na kwotę 38,5 tys. zł oraz 3 tys. zł odsetek. Organ podatkowy przychylił się do trzech wniosków na kwotę 10,5 tys. zł (kwota odsetek 4 tys. zł), w tym: a/ jednego w II kw. 2019 r. na kwotę 4,7 tys. zł wraz z odsetkami 3 tys. zł; b/ dwóch w I kw. 2020 r. na kwotę 5,7 tys. zł wraz z odsetkami na kwotę 0,6 tys. zł;

- dwa wnioski dotyczące umorzenia zaległości podatkowych stanowiącego pomoc de minimis na kwotę 44,6 tys. zł (II kw. 2020 r.); wnioski te nie zostały pozytywnie rozpatrzone;
- podatnicy nie złożyli żadnego wniosku o ulgi, które stanowiły pomoc publiczną.
(akta kontroli str. 156)

W celu oceny prawidłowości prowadzenia postępowań o umorzenie zaległości podatkowych, szczegółowym badaniem kontrolnym objęto trzy¹⁶ postępowania podatkowe dotyczące umorzenia zaległości podatkowej, w których organ podatkowy przychylił się do wniosku podatników na łączną kwotę 10,5 tys. zł (kwota odsetek za zwłokę od należności głównej wyniosła 3,7 tys. zł) oraz jednego¹⁷ postępowania podatkowego, w którym organ podatkowy odmówił umorzenia wnioskowanej kwoty 6,5 tys. zł¹⁸ (kwota odsetek 0,1 tys. zł).

Z analizy wynikało, że:

- żaden z podatników nie prowadził działalności gospodarczej, a we wszystkich badanych decyzjach, w których przychyłono się do wniosku podatników, organ podatkowy uznał, że zaistniały przesłanki ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego; wnioski nie zawierały błędów formalnych;
- przebieg postępowania podatkowego dokumentowany był prawidłowo oraz zgromadzono dowody, które pozwalały na zweryfikowanie okoliczności wskazywanych przez podatników we wnioskach;
- umarżane kwoty stanowiły zaległości podatkowe na dzień złożenia wniosku i nie były wyższe niż kwoty wnioskowane przez podatników;
- wszystkie decyzje przyznające ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowej zawierały uzasadnienie faktyczne, co było zgodne z przepisem art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹;
- w trzech przypadkach odstąpiono od zasady umożliwienia wnioskodawcom wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, ponieważ wydane decyzje w całości uwzględniały żądania strony; w przypadku decyzji odmownej wyznaczono stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, stosownie do przepisu art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej (podatnik nie skorzystał z tego uprawnienia);
- przy rozpatrywaniu spraw przestrzegano przepisów dotyczących terminów załatwienia sprawy (dwie sprawy zostały załatwione w ciągu jednego miesiąca, dwie kolejne sprawy zostały załatwione w terminie dłuższym niż jeden miesiąc; podatników zawiadomiono o niezakończonym załatwieniu sprawy we właściwym terminie, podając przyczyny i wskazując nowy termin jej załatwienia);
- w prowadzonych postępowaniach dotyczących umorzenia zaległości podatkowych stosowano jednakowe kryteria wobec podatników;

¹⁶ Nr sprawy: 4261.30.2019; 4261.35.2019; 4261.7.2019.

¹⁷ Nr sprawy: 4261.32.2020.

¹⁸ W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., w Urzędzie nie były wydawane inne decyzje w przedmiocie udzielenia, bądź odmowy udzielenia ulgi w formie umorzenia należności podatkowej.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

- we wszystkich przypadkach, w ocenie Urzędu, wnioski nie miały na celu wyłudzenie ulg podatkowych.

(akta kontroli str. 350-354)

Zdaniem Naczelnik Urzędu, na wydłużony czas prowadzenia postępowań w czasie pandemii wpływ miał: wydłużony proces wypracowania jednolitego w skali KAS podejścia w zakresie rozpatrywania wniosków o ulgi w spłacie w sytuacji związanej z epidemią w okresie przed wprowadzeniem programu pomocowego, braki kadrowe związane z nieobecnościami pracowników oraz wdrożenie aplikacji Poltax2BPlus, która wymagała kolejnych modyfikacji.

(akta kontroli str. 274-276)

Wszystkie badane postępowania o umorzenie zaległości podatkowej dotyczyły zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowej nie zostały udzielone żadnemu z przedsiębiorców²⁰, zarówno w okresie poprzedzającym ogłoszenie stanu epidemii, jak i w okresie objętym kontrolą. W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. 6 przedsiębiorców złożyło wnioski o umorzenie zobowiązań podatkowych, które następnie zostały wycofane. W tym okresie żaden przedsiębiorca nie złożył wniosku, który pozostawiony został bez rozpatrzenia, natomiast w przypadku jednego wniosku przedsiębiorcy odmówiono wszczęcia postępowania.

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, przyczyną wydania decyzji odmawiającej przyznawanie wnioskowanej ulgi (jeden przypadek) *był brak wystąpienia przesłanek ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego, w szczególności w tej sprawie nie wystąpiły zdarzenia skutkujące brakiem możliwości zapłaty zobowiązania, a obowiązek spłaty innych zobowiązań, na które wskazywał podatnik, nie mógł mieć pierwszeństwa, przez spłatą wierzytelności Skarbu Państwa.*

(akta kontroli str. 272-273, 376)

W objętym kontrolą okresie podatnicy nie wnieśli odwołań do organu odwoławczego oraz skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia zawarte w decyzjach organu podatkowego.

(akta kontroli str. 152)

1.3. W ciągu czterech kwartałów poprzedzających kwartał, w którym ogłoszono stan epidemii podatnicy złożyli łącznie osiem wniosków o odroczenie płatności lub rozłożenie na raty podatku na kwotę ogółem 136,3 tys. zł²¹, tj. o trzy wnioski mniej niż w objętym kontrolą okresie czterech kolejnych kwartałów, w którym do Urzędu wpłynęło 11 wniosków²² na łączną kwotę 337,4 tys. zł (w tym: siedem wniosków w II kwartale 2020 r., tj. o pięć więcej niż w II kw. 2019 r.; dwa wnioski w III kw. 2020 r., i dwa w analogicznym okresie w 2019 r.; jeden wniosek w IV kw. 2020 r. i jeden w analogicznym okresie w 2019 r.; jeden wniosek w I kw. 2021 r. tj. o dwa mniej niż w I kw. 2020 r.). Kwota przyznanych ulg w badanym okresie wyniosła łącznie 38,6 tys. zł i była o prawie połowę (tj. o 40,7 tys. zł) niższa od kwoty przyznanych ulg w okresie przed ogłoszeniem stanu epidemii i wyniosła 79,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 158-159)

W poszczególnych kwartałach okresu objętego kontrolą podatnicy złożyli: a/ cztery wnioski o udzielenie ulgi, która nie stanowiła pomocy de minimis na łączną kwotę 14,3 tys. zł²³, żaden z nich nie został rozpatrzony pozytywnie; b/ siedem wniosków

²⁰ W badanym okresie przedsiębiorcy złożyli siedem wniosków o udzielenie ulgi o umorzenie zaległości podatkowej, w okresie przed ogłoszeniem stanu epidemii – jeden wniosek.

²¹ W tym pięć wniosków pochodzących od przedsiębiorców na łączną kwotę 126,3 tys. zł.

²² W tym dziewięć złożonych przez podatników prowadzących działalność gospodarczą na kwotę 329,3 tys. zł.

²³ Wnioski złożone: w II kw. 2020 r. na kwotę 11 tys. zł, w III kw. 2020 r. na kwotę 0,1 tys. zł, w I kw. 2021 r. na kwotę 3,2 tys. zł.

o udzielenie ulgi stanowiącej pomoc de minimis na kwotę 323,3 tys. zł²⁴; organ podatkowy przychylił się pozytywnie do dziewięciu wniosków na kwotę 38,5 tys. zł; c/ nie złożono wniosków o ulgę, która stanowiła pomoc publiczną.

Dla porównania, w okresie przed ogłoszeniem stanu pandemii podatnicy złożyli cztery wnioski o udzielenie ulgi, która nie stanowiła pomocy de minimis na kwotę 24,5 tys. zł oraz cztery wnioski o udzielenie ulgi stanowiącej taką pomoc na kwotę 111,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 160)

W celu ustalenia prawidłowości prowadzonych postępowań w zakresie odroczenia płatności lub rozłożenia na raty podatku, szczegółowym badaniem objęto pięć postępowań²⁵ podatkowych, w których organ podatkowy przychylił się do wniosków podatników na łączną kwotę 103,5 tys. zł.

Z analizy wynikało, że:

- podatnicy prowadzili działalność gospodarczą w branżach bezpośrednio zagrożonych oddziaływaniem koronawirusa (transport, handel, gastronomia);
- we wszystkich badanych decyzjach organ podatkowy uznał, że zaistniały przesłanki ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego, a we wnioskach nie wystąpiły błędy formalne;
- przebieg postępowania podatkowego dokumentowany był prawidłowo oraz zgromadzono dowody, które pozwalały na zweryfikowanie okoliczności wskazywanych przez podatników we wnioskach;
- z dokumentacji wynikało, że działalność gospodarcza prowadzona przez podmioty wybrane do badania była nierentowna, a podmioty te wykazały spadek obrotów i straty;
- wszystkie decyzje przyznające ulgi w postaci odroczenia płatności lub rozłożenia na raty podatku zawierały uzasadnienie faktyczne, co było zgodne z przepisem art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 Ordynacji podatkowej;
- we wszystkich badanych przypadkach odstąpiono od zasady umożliwienia wnioskodawcom wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, ponieważ wydane decyzje w całości uwzględniały żądania strony;
- dwie badane decyzje zostały wydane w terminie przekraczającym 30-dniowy ustawowy termin załatwienia sprawy – Urząd powołał się jednak na okoliczność wprowadzoną przepisami art. 15zss 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 kryzysowych²⁶, tj. brak możliwości wydawania decyzji niezgodnej w całości z wnioskiem podatnika;
- w prowadzonych postępowaniach dotyczących odroczenia płatności lub rozłożenia na raty podatku zastosowano jednakowe kryteria wobec podatników;
- we wszystkich przypadkach, w ocenie Urzędu, wnioski nie miały na celu wyłudzenie ulg podatkowych.

(akta kontroli str. 355-360, 361-364)

²⁴ Wnioski złożone: w II kw. 2020 r. kwotę 272,4 tys. zł, w III kw. 2020 r. na kwotę 8,5 tys. zł w IV kw. 2020 r. na kwotę 42,3 tys. zł.

²⁵ Nr sprawy: 4263.5.2020; 4261.22.2019; 4261.6.2020; 4263.6.2020; 4263.7.2020. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wydawano decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia ulg w formie odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty.

²⁶ Dz. U. poz. 374 ze zm.

Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnik Urzędu, podatnicy, którzy złożyli ww. wnioski o odroczenie podatku lub o rozłożenie podatku na raty, prowadzili działalność gospodarczą na dzień 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 366-367)

1.4. W ciągu czterech kwartałów poprzedzających kwartał, w którym ogłoszono stan epidemii podatnicy złożyli łącznie 41 wniosków²⁷ w zakresie odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej wraz z odsetkami, na łączną kwotę 1 248,7 tys. zł, tj. o 17 wniosków mniej niż w objętym kontrolą okresie czterech kolejnych kwartałów, w którym do Urzędu wpłynęło 58 wniosków²⁸ na łączną kwotę 1 539,9 tys. zł, w tym: 25 wniosków złożonych w II kw. 2020 r., tj. o 21 więcej niż w II kw. 2019 r.; dziewięć wniosków z III kw. 2020 r., tj. o pięć mniej niż w III kw. 2019 r.; 12 wniosków w IV kw. 2020 r., tj. o trzy więcej niż w IV kw. 2019 r.; 12 wniosków w I kw. 2021 r., tj. o dwa mniej niż w I kw. 2020 r.

Kwota przyznanych z tego tytułu ulg w okresie 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. wyniosła łącznie 1 245,6 tys. zł²⁹ i była o prawie połowę (tj. o 644 tys. zł) wyższa od kwoty przyznanych ulg w okresie poprzedzającym ogłoszenie stanu epidemii, która wyniosła 79,3 tys. zł³⁰.

(akta kontroli str. 163-164)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło: a/ 27 wniosków o udzielenie ulg, które nie stanowiły pomocy de minimis na łączną kwotę 272,1 tys. zł, z których 10 na kwotę 85,7 tys. zł zostało rozpatrzonych pozytywnie; b/ 31 wniosków o ulgę, które stanowiły pomoc de minimis na kwotę ogółem 1 267,8 tys. zł, z których 30 na kwotę 1 159,8 tys. zł zostało pozytywnie rozpatrzonych; c/ jeden wniosek o ulgę, która stanowiła pomoc publiczną na kwotę 2 tys. zł, Urząd przyznał ulgi dla trzech wniosków³¹ na kwotę 10,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 165)

W okresie poprzedzającym ogłoszenie stanu epidemii do Urzędu wpłynęło: a/ 31 wniosków o udzielenie ulg, które nie stanowiły pomocy de minimis na łączną kwotę 610,3 tys. zł, z których 18 na kwotę 311,5 tys. zł zostało rozpatrzonych pozytywnie; b/ 10 wniosków o ulgę, które stanowiły pomoc de minimis na kwotę ogółem 638,4 tys. zł, z których trzy na kwotę 290 tys. zł zostały rozpatrzone pozytywnie; c/ dwa wnioski o ulgę, która stanowiła pomoc publiczną na kwotę 8,3 tys. zł, z których żaden nie został rozpatrzony pozytywnie.

(akta kontroli str. 165)

W celu ustalenia prawidłowości prowadzonych postępowań w zakresie odroczenia lub rozłożenia zaległości podatkowej na raty wraz z odsetkami, szczegółowym badaniem kontrolnym objęto pięć postępowań³² podatkowych, w których organ podatkowy przychylił się do wniosku podatników na łączną kwotę 416,9 tys. zł (kwota odsetek za zwłokę 3 tys. zł) oraz dwa postępowania³³, w których podatnikom odmówiono przyznania takiej ulgi w łącznej kwocie 15,9 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 1,3 tys. zł.

²⁷ W tym 16 wniosków pochodzących od przedsiębiorców na kwotę 642,9 tys. zł.

²⁸ W tym 37 wniosków złożonych przez podatników prowadzących działalność gospodarczą na kwotę 1 304,1 tys. zł.

²⁹ W tym ulgi przyznane na podstawie 33 wniosków podatników prowadzących działalność gospodarczą na kwotę 1 170,5 tys. zł oraz siedmiu wniosków podatników nieprowadzących działalności na kwotę 75,1 tys. zł.

³⁰ W tym ulgi przyznane na podstawie trzech wniosków podatników prowadzących działalność gospodarczą na kwotę 290 tys. zł.

³¹ W tym dwóch wniosków złożonych w okresie przed ogłoszeniem stanu epidemii.

³² Nr sprawy: 4263.26.020; 4263.27.2020; 4261.20.2020; 4261.37.2020; 4263.1.2020.

³³ Nr sprawy: 4261.40.2020; 4261.38.2020. Dokumentacja trzeciego postępowania została przekazana w dniu 16 czerwca 2021 r. do Izby Administracji Skarbowej w Opolu z powodu odwołania wniesionego od decyzji odmawiającej rozłożenie na raty zaległości podatkowej (sprawa nr 1611-SEW.4263.6.2021).

Analiza wykazała, że:

- w czterech przypadkach podatnicy prowadzili działalność gospodarczą w branżach bezpośrednio zagrożonych oddziaływaniem koronawirusa (transport, usługi montażowe);
- w jednym przypadku podatnik był osobą fizyczną i nie prowadził działalności gospodarczej;
- we wszystkich badanych decyzjach organ podatkowy uznał, że zaistniały przesłanki ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego, a we wnioskach nie wystąpiły błędy formalne;
- przebieg postępowania podatkowego dokumentowany był prawidłowo oraz zgromadzono dowody, które pozwalały na zweryfikowanie okoliczności wskazywanych przez podatników we wnioskach;
- z dokumentacji wynikało, że działalność gospodarcza prowadzona przez podmioty wybrane do badania była nierentowna, a podmioty te wykazały spadek obrotów i straty;
- wszystkie decyzje przyznające ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowej zawierały uzasadnienie faktyczne, co było zgodne z przepisem art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 Ordynacji podatkowej;
- we wszystkich badanych przypadkach Urząd odstąpił od zasady umożliwienia wnioskodawcom wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, ponieważ wydane decyzje w całości uwzględniały żądania strony;
- w przypadku trzech postępowań 30-dniowy termin na załatwienie sprawy wskazany w przepisach ustawy Ordynacja podatkowa został przekroczony, a podatnicy zostali powiadomieni o kolejnym, nowym terminie załatwienia ich sprawy;
- w prowadzonych postępowaniach dotyczących odroczenia płatności lub rozłożenia na raty podatku zastosowano jednakowe kryteria wobec podatników;
- we wszystkich przypadkach, w ocenie Urzędu, wnioski nie miały na celu wyłudzenie ulg podatkowych.

(akta kontroli str. 355-360, 361-364)

1.5. Na podstawie dokumentacji postępowań dotyczących pięciu podmiotów³⁴, którym umorzono zostały zaległości podatkowe o najwyższych kwotach, oraz pięciu podmiotów, którym przyznano ulgi w zakresie odroczenia płatności lub rozłożenia na raty podatku ustalono, że: a/ przyznane ulgi stanowiły od 1,07% do 5,71% rocznych dochodów/przychodów podatnika za 2019 r.; b/ wnioski o udzielenie ulg złożone przez przedsiębiorców dotyczyły branż bezpośrednio narażonych na straty w związku z epidemią (transport, handel, gastronomia, usługi montażowe); c/ cztery podmioty składały wnioski o ulgi w latach 2018-2020, a rozstrzygnięcia, w dwóch przypadkach, były pozytywne³⁵.

(akta kontroli str. 350-354, 355-360)

W celu zobrazowania skali wpływu ulg i zwolnień na sytuację podatników przeanalizowane zostały dane dotyczące podatników prowadzących działalność gospodarczą (w tym w formie spółki), którzy w II kwartale 2020 r. uzyskali ulgę, o którą wnioskowali. Na 18 wybranych do badania podatników, tylko jeden zawiesił działalność gospodarczą, a żaden z podatników nie zlikwidował działalności, jak też nie ogłosił upadłości. Wszyscy podatnicy składali obowiązkowe deklaracje,

³⁴ W kontrolowanym okresie ulgi w postaci umorzenia zostały przyznane wyłącznie osobom fizycznym niebędącym przedsiębiorcami.

³⁵ Wnioskodawcom przyznano ulgi w postaci rozłożenia na raty podatku i zaległości, w trzecim przypadku wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia, w czwartym przypadku podatnik wycofał wniosek, a postępowanie umorzono.

natomiast wobec ośmiu z nich została wydana decyzja o wygaszeniu decyzji o uldze. Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, *fakt niedotrzymania przez podatników terminu płatności odroczonego podatku lub zaległości podatkowej bądź terminu płatności którejkolwiek z rat, na jakie został rozłożony podatek lub zaległość podatkowa jest monitorowany przez Urząd. W przypadku stwierdzenia niedochowania terminów płatności, wyznaczony pracownik komórki ds. wierzycielskich podejmuje działania w związane z wygaszeniem poszczególnych rat lub decyzji ulgowych, a następnie podejmuje działania związane z wystawianiem i doręczaniem upomnień oraz wystawianiem i przekazywaniem do organów egzekucyjnych tytułów wykonawczych lub wniosków o podjęcie zawieszzonego postępowania egzekucyjnego.*

(akta kontroli str. 344, 370-371)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła też, że Urząd monitorował inne instrumenty wsparcia podatnika niż ulgi i zwolnienia, o których mowa w 67a § 1 i 67b §1 Ordynacji podatkowej, *w szczególności korzystanie przez przedsiębiorców z innych instrumentów wsparcia poprzez System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także system Shrimp oraz moduł Arka Raporty w systemie WRO-SYSTEM.*

Ponadto ze złożonych wyjaśnień wynikało, że *podatnicy korzystali z szeregu instrumentów przewidzianych w ramach tarcz antykrzysowych, w tym: niskoprocentowanej pożyczki z Funduszu Pracy dla mikroprzedsiębiorców, dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców lub części kosztów wynagrodzeń pracowników, innych świadczeń postojowych.*

(akta kontroli str. 366-367)

1.6. W Urzędzie nie wprowadzono odrębnych procedur udzielania ulg i zwolnień. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu³⁶, prowadzenie postępowań w sprawach odraczania, rozkładania na raty, umarzania lub zaniechania spłaty należności pieniężnych należało do zadań Wieloosobowego Stanowiska ds. Spraw Wierzycielskich. W styczniu 2020 r. wnioski o ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych obsługiwało dwóch pracowników Wieloosobowego Stanowiska, natomiast w miesiącach kwiecień i czerwiec 2020 r. - jeden pracownik³⁷.

(akta kontroli str. 27-50, 51-75, 76-100, 101-125, 126-150)

Procesy udzielania ulg i terminowość ich przyznawania były objęte monitoringiem. Każdy wpływający do Urzędu wniosek otrzymywał nr sprawy, pozwalający monitorować etap jego rozpatrywania. Dane dotyczące wniosków o przyznanie ulg złożonych i rozpatrzonych w okresie stanu epidemicznego i epidemii były objęte sprawozdawczością na potrzeby IAS w Opolu.

Weryfikacja podmiotu oraz zasadności przyznawania ulg i zwolnień dokonywana była przez pracowników Urzędu z wykorzystaniem systemów: Poltax2B Plus (analiza stanów zaległości, operacji na kartach kontowych), Poltax Plus (dane rejestracyjne, analiza złożonych dokumentów, ich poprawności, deklarowane wartości – raporty dotyczące wybranego podmiotu w obszarze Kontrola), e-Orus (karta odpowiedzi na pytanie o zobowiązaniem), CZM i CRCM (analiza czynności cywilno-prawnych podatnika/płatnika), CEIDG (weryfikacja podatników prowadzących działalność gospodarczą), EKW (informacje o nieruchomościach

³⁶ Przyjęty zarządzeniem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędowi Skarbowemu w Prudniku nr: 25/2020 z dnia 28 lutego 2020 r.; 69/2020 z dnia 27 lipca 2020 r.; 81/2020 z dnia 12 sierpnia 2020 r.; 122/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r.; 15/2021 z dnia 28 stycznia 2021 r.

³⁷ Drugi pracownik realizujący zadania w obszarze udzielania ulg przebywał od kwietnia 2020 r. na zwolnieniu lekarskim.

podatnika/płatnika), CERO (rejestr operacyjny CEPIK, informacje o pojazdach podatnika/płatnika), SUDOP (system udostępniania danych o pomocy publicznej), SRPP (system rejestracji pomocy publicznej, weryfikacja informacji o udzielonej podatnikowi/płatnikowi pomocy publicznej).

(akta kontroli str. 21-26)

Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnik Urzędu, monitoring terminowości udzielania ulg był prowadzony na poziomie Urzędu oraz IAS w Opolu. Kontrola w tym obszarze była sprawowana za pomocą: a/ bieżącego nadzoru osoby kierującej; b/ monitoringu realizacji wniosków ewidencjonowanych w systemach Biblioteka Akt, a następnie w Systemie Zarządzania Dokumentami; c/ monitoringu wskaźnika – średniego czasu trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika; d/ sprawozdawczości dotyczącej wniosków o ulgę złożonych i rozpatrzonych w okresie stanu epidemii. W celu obsługi wniosków podatników dotyczących ulg i zwolnień w okresie stanu epidemii wprowadzono następujące zmiany: a/ umożliwiono podatnikom składanie dokumentów poprzez ich wrzucenie do urny lub przesłanie drogą elektroniczną skanu opatrzonego podpisem wnioskodawcy (na adres e-mail Urzędu); b/ dokumenty wpływające do Urzędu podlegały kwarantannie; c/ ograniczono do minimum zakres informacji przedstawianych przez podatników/płatników wskazujących na istnienie interesu podatnika (w tym określających sytuację finansową, majątkową i rodzinną).

(akta kontroli str. 21-26)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła też, że w związku ze spiętrzeniem zadań w obszarze ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w okresie stanu epidemii, w miarę posiadanych zasobów kadrowych i uwzględniając konieczność zapewnienia ciągłości działania Urzędu w innych obszarach, zlecono pracownikom komórki postępowań podatkowych wykonywanie zadań nieobjętych zakresem czynności, tj. prowadzenie postępowań z zakresu ulg i zwolnień.

(akta kontroli str. 21-26)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo przeprowadzono postępowania podatkowe w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, a podejmowane przez pracowników czynności odpowiadały wymogom Ordynacji podatkowej i wytycznych Ministra Finansów. Rzetelnie podejmowano czynności dowodowe umożliwiające weryfikację okoliczności przedstawionych we wnioskach i dokumentowano ich wyniki, a udzielając ulg stosowano jednolite kryteria wobec podatników. Uzasadnienia wydanych w tych sprawach decyzji odpowiadały wymogom określonym w Ordynacji podatkowej i zawierały szczegółową analizę zasadności przyznania ulgi, z uwzględnieniem ważnego interesu podatnika i interesu publicznego.

OBSZAR

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. 1463 zwrotów podatku VAT w łącznej kwocie 28 523,5 tys. zł, w tym w terminie 25 dni 48 zwrotów w kwocie 1 509,3 tys. zł, w terminie 60 dni 1376 zwroty w kwocie 26 838,3 tys. zł oraz w terminie 180 dni 39 zwrotów w kwocie 175,9 tys. zł. W tożsamym okresie poprzedzającym pandemię, tj. w okresie II kwartał 2019 r. – I kwartał 2020 r., Urząd

dokonał 1508 zwrotów na kwotę 22 901,2 tys. zł, w tym w ww. terminach odpowiednio 20 na kwotę 941,7 tys. zł, 1449 na kwotę 21 745,6 tys. zł i 39 na kwotę 213,9 tys. zł. Najistotniejsze zmiany w zakresie kwoty i liczby dokonanych zwrotów podatku VAT w podziale na terminy zwrotu, dotyczyły wzrostu o 140% liczby i o 60,3% kwoty zwrotów w terminie 25 dni oraz o 23,4% kwoty zwrotów w terminie 60 dni, a także zmniejszenia się o 5,1% liczby zwrotów w terminie 60 dni oraz o 17,8% kwoty zwrotów w terminie 180 dni.

Naczelnik wyjaśniła, że zmiana przewyższająca 5% liczby zwrotów w terminie 25 dni spowodowana była wzrostem liczby deklaracji ze zwrotem na rachunek VAT (art. 87 ust. 6a ustawy o VAT), w przypadku kwoty – nakładami inwestycyjnymi. Wzrost kwoty zwrotów w terminie 60 dni był wynikiem zwrotów na rzecz nowego dużego podmiotu, który został przekazany od IV 2020 z innego urzędu³⁸ - zmiana właściwości organu podatkowego, któremu zwrócono łącznie 3 136 tys. zł w okresie 15.09.2020-20.01.2021 oraz ze wzrostem nakładów inwestycyjnych i pojedynczymi wysokimi zakupami środków trwałych przez rolników. Naczelnik wskazała, że na spadek kwot zwrotów w terminie 180 dni miały wpływ m.in. niewielkie obroty i zakupy, w tym wynikające ze specyfiki cyklu działalności podmiotu (hodowla bydła rzeźnego).

(akta kontroli, str. 166, 328-329)

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 15 do 19 dni, terminu 60 dni od 34 do 55, a terminu 180 dni od 93 do 176.

Średni czas oczekiwania na zwrot w poszczególnych kwartałach badanego okresu wynosił odpowiednio 37, 50, 45 i 55 dni. W porównaniu do analogicznych kwartałów okresu II kwartał 2019 r. – I kwartał 2020 r. był on krótszy w przypadku wszystkich kwartałów okresu II kwartał 2020 r. - I kwartał 2021 r. (o odpowiednio 16, 2, 8 i 1 dni).

(akta kontroli, str. 167)

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. 168, 318-319)

2.3. W Urzędzie obowiązywały zasady i procedury wprowadzone na podstawie wytycznych i instrukcji otrzymanych z Ministerstwa Finansów i IAS w Opolu, jak też wprowadzone przez Naczelnika Urzędu.

Ministerstwo Finansów³⁹, w Wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług⁴⁰, 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. Dyrektorom izb powierzono natomiast sprawowanie nadzoru nad ich realizacją. W zakresie analizy działalności podatnika VAT zalecono szczególną uwagę na podmioty wykonujące działalność w branżach o zwiększonym

³⁸ Dotyczyło to m.in. objętych niniejszą kontrolą spraw o numerach: 168693048, 168697675, 170471216, 178851644, 178654073 i 178654075 o łącznej kwocie zwrotów 2 680,9 tys. zł.

³⁹ W marcu 2016 r.

⁴⁰ Dalej: Wytyczne MF.

ryzyku wystąpienia wyłudzenia tego podatku. 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. 208-229)

IAS w Opolu⁴¹ przekazała rekomendowaną do wprowadzenia w urzędach skarbowych województwa opolskiego *Instrukcję dotyczącą zwrotów podatku od towarów i usług*⁴² w celu stosowania jednolitych zasad postępowania przy dokonywaniu zwrotów podatku VAT. Dodatkowo przesłano schemat karty potwierdzeń zwrotu – *Karty potwierdzeń zwrotu/Obiegów*⁴³. 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, jak też sposób postępowania w przypadku zamiany 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 kryteriów⁴⁴. 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 również uwzględnianie w tej ocenie procedury określonej w załączniku nr 3 do Polityki zarządzania ryzykiem zewnętrznym w administracji podatkowej – Segmentacja ogólna przedsiębiorców z względu na ich wiarygodność⁴⁵. 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 komórki rachunkowości podatkowej (lub osób zastępujących w razie nieobecności uprawnionych) zwrotów przekraczających 100 000 zł.

(akta kontroli, str. 230-245)

Naczelnik wprowadziła w Urzędzie *Instrukcję dotyczącą zwrotów w podatku od towarów i usług* nr I-001/1 obowiązującą od 1 marca 2018 r.⁴⁶, 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 10 tys. zł.

(akta kontroli, str. 246-260)

⁴¹ Przy piśmie nr 1601-ZRKPWMKS.021.1.2016 z 21 listopada 2016 r.

⁴² Dalej: Instrukcja IAS.

⁴³ Dalej: Karta potwierdzeń.

⁴⁴ W Instrukcji IAS podano numery: 56, 58-61, 63, 68-73, 82-86, 93 i 95.

⁴⁵ Dalej: Segmentacja ogólna.

⁴⁶ Dalej: Instrukcja I-001/1.

IAS w Opolu przekazała⁴⁷ 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 oraz wskazano, że naczelnicy opolskich urzędów skarbowych, po wyczerpaniu dostępnych źródeł potwierdzenia zasadności zwrotu, winni wnioskować o kontrolę ze wskazaniem kwestii budzących wątpliwości.

(akta kontroli, str. 266-268)

Departament Poboru Podatków Ministerstwa Finansów zawiesił⁴⁸ na czas stanu epidemii 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.

(akta kontroli, str. 269-271)

Departament Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów wskazał⁴⁹, 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 zwrócił⁵⁰ uwagę, że w świetle przepisów o VAT nie ma ograniczenia w zakresie dokonywania wcześniejszych zwrotów VAT niż w terminach (maksymalnych) wskazanych w ustawie, a także zalecono, 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)

Komunikatem nr 4/2020 z 4 maja 2020 r. w sprawie Instrukcji I-001/1, Naczelnik wprowadziła uproszczenia zasad obiegu dokumentów dotyczących zwrotu podatku od towarów i usług, w tym dokumentów potwierdzających czynności analityczne i sprawdzające oraz dokumentów akceptacji i zwrotu podatku.

(akta kontroli, str. 286-288)

2.4. Szczegółowe badanie 20 spraw⁵¹ 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 STIR i SAN oraz ryzyka kontrahentów. Z podsystemu KONTROLA generowane były dokumenty Analiza zasadności zwrotu VAT – Zatwierdzona lub Wykonana⁵², które były tożsame z dokumentem określonym w wytycznych jako Karta oceny zasadności zwrotu. W *Analizach zasadności zwrotów* ujmowane były wyniki punktowe analizy według kryteriów, a także suma liczby punktów. W obowiązujących regulacjach wewnętrznych nie został określony przypisany poziom ryzyka lub ocena podmiotu oparta o uzyskaną liczbę punktów.

⁴⁷ W piśmie nr 1601-20-022485 z 8 kwietnia 2020 r.

⁴⁸ W piśmie nr DPP.K077.1.2020 z 15 kwietnia 2020 r.

⁴⁹ W piśmie nr DNK12.8622.129.202 z 22 grudnia 2020 r.

⁵⁰ W piśmie nr DNK12.8621.20.202 z 5 stycznia 2021 r.

⁵¹ Badaniem objęto 20 spraw o łącznej kwocie zwrotu 5 543 146 zł, tj. 19,4% kwoty zwrotów dokonanych w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., w tym sześć 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.

⁵² Dalej: *Analiza zasadności zwrotu*.

Ponadto, w *Analizach zasadności zwrotu*, pracownik przeprowadzający czynności analityczne, sugerował kolejne działania Urzędu. *Oceny ryzyka podatnika VAT* generowane z aplikacji WRO-SYSTEM opisywały poziom ryzyka wynikający z zawieranych przez podatników transakcji. W ośmiu przypadkach, w których podatnicy zostali określani jako podmioty o wysokim ryzyku, przeprowadzono czynności sprawdzające, w tym sześciokrotnie z udziałem podatników.

(akta kontroli, str. 339-340)

Naczelnik wyjaśniła, że *ocena ryzyka, czyli jego poziom (niski, średni, wysoki) jest prowadzona na etapie czynności analitycznych wyłącznie poprzez kryteria segmentacji ogólnej i jest to ocena podmiotowa, badająca systemowo w sposób ogólny stosunek podmiotu do wypełniania obowiązków podatkowych. Jest ona sprawdzana każdorazowo przy analizie danego zwrotu. Naczelnik wskazała też, że indywidualna analiza przedmiotowa dokonywana przy każdym zwrocie, oparta na innych kryteriach szczegółowych, odpowiednio punktowanych przez podsystem KONTROLA, nie posiada wyznaczonego przez wspomniany system poziomu ryzyka.*

(akta kontroli, str. 319-320, 325-327)

W żadnej z badanych spraw nie stwierdzono dowodów potwierdzających wykorzystywanie na etapie czynności analitycznych modułów Zwroty VAT i SKORP aplikacji WRO-SYSTEM. Naczelnik wskazała, że *dane z modułu Zwroty VAT, służą w bieżącej pracy komórki organizacyjnej Czynności Analitycznych i Sprawdzających oraz Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej (SKA) w nadzorze nad zwrotami i kwotami do przeniesienia. Ponadto, Naczelnik wyjaśniła, że moduł SKORP udostępniony w aplikacji WRO-SYSTEM służy do oceny ryzyka rejestracyjnego podmiotu, który jest m.in. uwzględniany w OCENIE RYZYKA PODATNIKA VAT (moduł w aplikacji WRO_SYSTEM) (...) przy każdym zwrocie.*

(akta kontroli, str. 320, 327, 339-340)

Akta wszystkich badanych spraw zawierały potwierdzenie wykorzystania danych JPK, a także uwzględnianie - w czasie prowadzonych czynności - obszarów i danych wrażliwych, wymienionych w Wytycznych MF, Instrukcji IAS oraz Instrukcji I-001/1. We wszystkich badanych sprawach w *Analizach zasadności zwrotu* odnotowano użycie kryteriów wymienionych w regulacjach wewnętrznych, z wyjątkiem trzech⁵³ z kryteriów podsystemu KONTROLA wymaganych w punkcie 2.5 Instrukcji IAS i w punkcie III.3.4 Instrukcji I-001/1. Zakres merytoryczny tych trzech kryteriów był jednak objęty badaniem w trakcie prowadzonych czynności analitycznych. Ustalenia w tym zakresie zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli, str. 339-340)

We wszystkich sprawach objętych szczegółowym badaniem Naczelnik, na podstawie wyników przeprowadzonych czynności analitycznych, podejmowała 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 Naczelnika. W przypadku obiegu elektronicznego, zachowana była kolejność adresatów określona w komunikacie 4/2020, a decyzja wyrażana była w wiadomości przesyłanej ze służbowej poczty Naczelnika. W każdym przypadku dochowane zostały procedury wynikające z Instrukcji I-001/1.

(akta kontroli, str. 339-340)

⁵³ Były to kryteria o numerach: 56, 82 i 83.

W każdej z badanych spraw przeprowadzano (w trakcie czynności analitycznych) i uwzględniano (w trakcie podejmowania ww. decyzji) wyniki procedury Segmentacji ogólnej. Kryteria Segmentacji ogólnej ujęte były w sporządzonych *Analizach zasadności zwrotu*.

(akta kontroli, str. 339-340)

We wszystkich badanych sprawach przestrzegane były wymogi dotyczące wypełniania Karty potwierdzeń, w tym w szczególności przedstawiane były 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). W przypadku obiegu elektronicznego, zachowana była kolejność określona w komunikacie 4/2020. W każdym przypadku dochowane zostały również procedury wynikające z Instrukcji I-001/1.

(akta kontroli, str. 339-340)

W zakresie prowadzenia w Urzędzie analizy działalności podatników pod kątem oceny działalności w branżach o zwiększonym ryzyku wystąpienia wyłudzenia podatku VAT, Naczelnik wskazała na obowiązującą *Politykę zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej* oraz (...) *odejście od określania ryzyka podatkowego poprzez pryzmat branż podwyższonego ryzyka*. Ponadto, wyjaśniła, że *na poziomie lokalnym (urzędu) nie prowadzi się obecnie analiz podmiotowych, pod kątem oceny działalności w branżach o zwiększonym ryzyku wystąpienia wyłudzenia podatku VAT*.

(akta kontroli, str. 328-329, 339-340)

W żadnej z badanych spraw nie prowadzono kontroli podatkowych, jak też postępowań podatkowych. Urząd nie stwierdził przypadków posiadania przez podatnika dokumentów sporządzonych w celu wyłudzenia 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 również 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 z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁴.

(akta kontroli, str. 170-171, 339-340)

W kontrolowanym okresie nie zostały dla Urzędu wyznaczone mierniki dotyczące bezpośrednio do zwrotów podatku VAT. Miernikiem związanym pośrednio ze zwrotami był miernik realizacja należności publicznoprawnych, w którego dane składowe wchodziła kwota dochodów (wpłaty minus zwroty). Czynności sprawdzające podejmowane w ramach weryfikacji zwrotów VAT objęte były miernikiem kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających, przeprowadzonych z udziałem podatnika (w 2020 r.) i miernikiem efektywność realizacji czynności sprawdzających (w 2021 r.), a kontrola podatkowa miernikiem kontrole pozytywne – udział kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3000 zł) zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli dotyczących podatków (w 2020 r.) oraz miernikiem skuteczność kontroli dotyczących podatków (w 2021 r.). Zaplanowany poziom ww. mierników został osiągnięty.

(akta kontroli, str. 311-314)

⁵⁴ Dz. U. z 2021, poz. 1163.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

We wszystkich badanych *Analizach zasadności zwrotu*, nie w pełni uwzględniono kryteria wskazane w punkcie 2.5 Instrukcji IAS i w punkcie III.3.4 Instrukcji I-001/1, tj. zaniechano użycia kryteriów o numerach 56, 82 i 83.

(akta kontroli, str. 339-340)

Naczelnik wyjaśniła, że *brak odznaczenia kryteriów 82 i 83 w szablonie kryteriów analizy AZZ, wymaganych w punkcie III.3.4 Instrukcji dotyczącej zwrotów w podatku od towarów i usług nastąpił przez przeoczenie przy tworzeniu szablonu kryteriów w podsystemie Kontrola*.

Naczelnik wskazała też, że *mimo ujęcia kryterium 56 w szablonie kryteriów analizy AZZ, wymaganych w punkcie III.3.4 Instrukcji dotyczącej zwrotów w podatku od towarów i usług w sporządzanych wydrukach Analizy zasadności zwrotu VAT- Kod raportu: R_KON_AN Podsystem: KONTROLA, kryterium nie było ujmowane. Nieprawidłowość działania systemu została zgłoszona w ramach pomocy informatycznej (CSD), zgłoszenie ZGL2449746. Zgodnie z otrzymaną odpowiedzią błąd zostanie poprawiony w patchu 22 do PoltaxPlus. Planowana data wdrożenia patcha 29.07.2021 r. Ponadto Naczelnik wyjaśniła, że kryterium 56 - wiek podatnika jest zbieżne z kryterium uwzględnianym w segmentacji ogólnej - kryterium 110 - wiek podatnika - dot. osób fizycznych i spółek osobowych prawa handlowego i prawa cywilnego (SEGMENTACJA OGÓLNA)*.

(akta kontroli, str. 326, 338)

Schemat kryteriów analizy, używany w trakcie czynności analitycznych, został uzupełniony o brakujące kryteria (82 i 83) w trakcie trwania niniejszej kontroli NIK.

(akta kontroli, str. 330-331)

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 regulacjami wewnętrznymi oraz wytycznymi organów nadrzędnych. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała istotnego wpływu na realizację zwrotów podatku od towarów i usług.

OBSZAR

3. Zapewnienie ciągłości działania urzędu.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie pandemii Covid-19 do Urzędu wpłynęło 81 wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań, tj. o 33 wnioski więcej niż przed rokiem. Urząd rozpatrzył w tym czasie 77 wniosków, co stanowiło 95% liczby złożonych wniosków. Ponadto w 30 przypadkach⁵⁵ postępowania prowadzone na wnioski podatników złożone

⁵⁵ W tym: a/ decyzje o umorzeniu postępowania na wniosek strony – 20 spraw, b/ postanowienie o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia – siedem spraw, c/ postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania – trzy sprawy.

w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. zostały zakończone wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania na wnioski strony, wydaniem postanowień o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia lub o odmowie wszczęcia postępowania. W okresie II kw. 2019 r. - I kw. 2020 r. do Urzędu wpłynęły 54 wnioski złożone przez podatników w zakresie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań, z czego Urząd rozpatrzył 42 z nich (tj. 78% liczby złożonych wniosków).

Zarówno w okresie objętym kontrolą, jak i przed ogłoszeniem stanu epidemii – z wyjątkiem II kwartału 2020 r. – liczba wpływających do Urzędu wniosków kształtowała się na zbliżonym poziomie.

(akta kontroli, str. 341-343, 376)

3.2. Zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych i zwrotów podatku VAT były przedmiotem analizy i oceny ryzyka prowadzonego w Urzędzie. Kwestie te regulowane były na podstawie:

- komunikatu nr 10/2020 Naczelnika Urzędu w Prudniku z 28 października 2020 r. w sprawie działań związanych z utrzymaniem ciągłości działania jednostki, zgodnie z którym polecono realizację zwrotów VAT w terminach przyspieszonych z zachowaniem obowiązujących zasad obiegu i dokumentów dotyczących zwrotu podatku VAT;
- zarządzenia nr 8/2020 Dyrektora IAS w Opolu z 23 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia w Izbie Administracji Skarbowej w Opolu Rejestru ryzyk na rok 2020 oraz ustalenia akceptowanego poziomu ryzyka oraz zarządzenia nr 38/2020 Dyrektora IAS w Opolu z 28 maja 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia w Izbie Administracji Skarbowej w Opolu Rejestru ryzyk na rok 2020 oraz ustalenia akceptowanego poziomu ryzyka;
- zarządzenia nr 59/2019 Dyrektora IAS w Opolu z 20 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Planu Zachowania Ciągłości Działania w Izbie Administracji Skarbowej w Opolu i jednostkach podległych oraz zarządzenia nr 29/2019 Dyrektora IAS w Opolu z 23 marca 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia Planu Zachowania Ciągłości Działania w Izbie Administracji Skarbowej w Opolu i jednostkach podległych.

W Urzędzie obowiązywały zasady i procedury wprowadzone na podstawie Zarządzenia Dyrektora IAS w Opolu w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Izbie Administracji Skarbowej w Opolu i podległych urzędach⁵⁶. W Załączniku nr 2 do ww. zarządzenia przyjęto *Metodykę zarządzania ryzykiem*, służącą zapewnieniu adekwatnych, efektywnych i skutecznych działań zarządczych przy realizacji celów i zadań KAS zarówno w Izbie, jak i w podległych urzędach.

Naczelnik Urzędu komunikatem nr 10/2020 z 28 października 2020 r. w sprawie działań związanych z utrzymaniem ciągłości działania jednostki polecił realizację zwrotów VAT w terminach przyspieszonych⁵⁷ z zachowaniem zasad obiegu i dokumentów dotyczących zwrotu podatku od towarów i usług. W niniejszym dokumencie zidentyfikowano kluczowe zadania dla zachowania ciągłości działania jednostki. W ramach procesów krytycznych zidentyfikowano m.in. wydawanie decyzji w zakresie udzielania ulg w spłacie oraz dokonywanie zwrotów i nadpłat podatków. Ponadto w Rejestrze ryzyk na rok 2020, w obszarze wsparcia klienta w wypełnianiu obowiązków podatkowych i celnych, zidentyfikowane zostało ryzyko związane z terminowością wydawania rozstrzygnięć oraz nieterminową obsługą podatników oraz wpływających dokumentów. Jako przyczynę wskazano m.in. okresowy wpływ dużej liczby spraw do załatwienia, brak odpowiednio

⁵⁶ Zarządzenie Nr 3/2020 z 15 stycznia 2020 r.

⁵⁷ Zgodnie z komunikatem przez termin przyspieszony należy rozumieć możliwość realizacji zwrotu nadwyżki VAT naliczonego nad należnym, przypadającego w terminie 60 dni liczonych od dnia złożenia deklaracji VAT, a po upływie 26 dni od dnia złożenia deklaracji VAT.

wykwalifikowanych pracowników, niekompletny materiał dowodowy, zawilość i skomplikowany charakter prowadzonych postępowań, konieczność realizacji zadań zleconych ad hoc, czy składanie wniosków niekompletnych lub zawierających braki formalne oraz związany z tym czas trwania doręczenia przez usługodawcę pocztowego dodatkowych pism/wezwań do podatnika. W celu przeciwdziałania ww. ryzykom Naczelnik Urzędu mogła m.in.: kontrolować organizację pracy i planowania realizacji określonych zadań; egzekwować harmonogramy realizacji zadań; wydawać wewnętrzne akty organizacyjne, regulujące sposób postępowania; uwzględniać system motywacji, a także analizować optymalny dobór kadr do zadań, w tym zlecać wysoce złożone zadania doświadczonym pracownikom.

(akta kontroli, str. 13-20)

3.3. W związku z wprowadzonym do stosowania w Urzędzie *Planem ciągłości działania*⁵⁸ określono plan działań w trybie awaryjnym dla procesów krytycznych. W dokumencie tym wprowadzono m.in. *Procedurę ciągłości działania dla urzędów skarbowych*, przyjmując założenie wystąpienia sytuacji, w której w wyniku epidemii wirusa tzw. lokalizacja i pracownicy danej lokalizacji zostali zupełnie wyłączeni z pracy. Procedura ta przewidywała podjęcie czynności organizacyjnych umożliwiających świadczenie pracy poza stałym miejscem jej wykonywania, w tym rozmieszczenie pracowników w różnych lokalizacjach, wprowadzenie nakazu pracy zdalnej dla Naczelnika lub Zastępcy Naczelnika Urzędu Skarbowego, a także czynności związane z przygotowaniem upoważnień dla osób zastępujących Naczelników Urzędów Skarbowych.

(akta kontroli, str. 17-17a)

3.4. W celu weryfikacji terminowości rozpatrywania wniosków w sprawach udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, szczegółowym badaniem czasu trwania postępowań w sprawie udzielania ulg objęto wnioski, które wpłynęły do Urzędu w miesiącach kwietniu i listopadzie 2019 i 2020 r.⁵⁹ W odniesieniu do terminowości załatwiania wniosków o stosowanie ulg, opóźnienia w wydawaniu decyzji wystąpiły w okresie występowania epidemii Covid-19, tj. w kwietniu 2020 r. (sześć spraw rozpatrzonych po upływie 30-dniowego ustawowego terminu załatwienia sprawy) i listopadzie 2020 r. (wszystkie postępowania rozpatrzane po upływie 30-dniowego ustawowego terminu załatwienia sprawy). Podatnicy zostali powiadomieni o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 140 Ordynacji podatkowej oraz wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia. Średni czas załatwienia ww. wniosków w sprawie udzielenia ulg wynosił w następujących miesiącach: 13,6 (kwiecień 2019 r.); 12 (listopad 2019 r.); 52,4 (kwiecień 2020 r.) oraz 96,2 (listopad 2020 r.). Pomimo podejmowanych przez Naczelnika działań mających zapobiegać ryzykom związanym z wydawaniem decyzji o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań w związku z epidemią COVID-19, czas trwania postępowań w tym zakresie uległ wydłużeniu.

(akta kontroli, str. 161-162)

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, *na wydłużony czas prowadzenia postępowań w czasie pandemii wpływ miał: a/ proces wypracowania jednolitego w skali KAS podejścia w zakresie rozpatrywania wniosków o ulgi w spłacie w sytuacji związanej z epidemią w okresie przed wprowadzeniem programu pomocowego, który został zaakceptowany w dniu 13 listopada 2020 r.; b/ zalecana kolejność realizacji wniosków, tj. w pierwszej kolejności rozpatrywane były wnioski z rozstrzygnięciem pozytywnym dla przedsiębiorców, co opóźniło zakończenie postępowań*

⁵⁸ Wprowadzony zarządzeniem nr 59/2019 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu z 20 grudnia 2019 r.

⁵⁹ Badaniem objęto 31 spraw, w tym: po trzy złożone w kwietniu i listopadzie 2019 r. oraz 20 złożonych w kwietniu 2020 r. i pięć złożonych w listopadzie 2020 r.

w pozostałych przypadkach; c/ czasowe ograniczenie możliwości wydawania decyzji niezgodnej z wnioskiem podatnika (art. 15zżs ust. 9 ustawy o COVID); d/ wdrożenie aplikacji Poltax2BPlus, co zbiegło się z okresem pandemii – w tym okresie zgłaszano liczne nieprawidłowości działania systemu, które w znacznym stopniu utrudniły zbieranie materiału dowodowego do prowadzonych postępowań; e/ wprowadzone obostrzenia związane z zakazem przemieszczania się w czasie stanu epidemii.

(akta kontroli, str. 274-276, 372-373)

Kierująca Wieloosobowym Stanowiskiem Spraw Wierzycielskich wyjaśniła, że główne czynniki, które wpłynęły na wydanie rozstrzygnięć po upływie terminu określonego przepisem art. 139 ustawy Ordynacja podatkowa, to w szczególności: a/ długotrwała nieobecność pracowników Wieloosobowego Stanowiska Spraw Wierzycielskich, któremu przydzielone zostały zadania w obszarze ulg w spłacie zobowiązań podatkowych - z powodów choroby, urlopu rodzicielskiego, kwarantanny - w okresie objętym kontrolą 3 pracowników (z 4 osobowego zespołu) było nieobecnych; b/ ograniczenie do minimum kontaktu pracowników z podatnikami (wnioski przyjmowane były drogą elektroniczną, to z kolei przekładało się na dużą liczbę nieprawidłowo składanych podań, braki w dokumentacji wymaganej dla wydania rozstrzygnięcia). W konsekwencji koniecznym było wezwanie podatników do usunięcia braków formalnych wniosków, sprecyzowania zgłaszanych żądań, złożenia dokumentów lub uzupełniania dostarczonej dokumentacji; c/ znaczący wzrost liczby wniosków składanych przez podatników oraz prowadzonych w tym obszarze spraw (liczba wniosków nie jest tożsama z liczbą prowadzonych spraw, gdyż występowały sytuacje, gdy jeden wniosek podatnika wszczywał kilka postępowań); d/ wdrażanie nowych przepisów prawa, wypracowywanie zasad postępowania, wdrożenie nowego systemu POLTAX-2B Plus obsługującego rachunkowość i sprawy wierzycielskie - liczne nieprawidłowości w działaniu systemu przekładały się na trudności i wzrost pracochłonności procesu potwierdzania i ustalania rodzaju zobowiązań i stanów zaległości podatkowych osób wnioskujących o przyznanie ulg w spłacie (błędne zapisy na Centralnych Kartach Kontowych).

(akta kontroli, str. 161-162, 346-349)

W odniesieniu do wniosków o zwrot VAT w żadnym z rozpatrywanych przypadków nie stwierdzono dokonania zwrotu po upływie wnioskowanego terminu.

(akta kontroli, str. 168, 318-319)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie identyfikowano i wdrażano działania mające na celu zapobieganie ryzykom związanym z wydawaniem decyzji dotyczących ulgi podatkowej lub zwrotu podatku VAT. Relacja pomiędzy liczbą złożonych wniosków, a wydaniem decyzji dotyczącej ulgi lub zwrotu podatku VAT nie uległa pogorszeniu. Pogorszeniu uległa natomiast z przyczyn niezależnych od Urzędu relacja średniego czasu trwania postępowań w sprawie udzielenia ulg w miesiącach kwiecień i listopad 2020 r., w stosunku do analogicznych miesięcy w 2019 r.

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, 31 sierpnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Kontroler
Grażyna Powęska
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


DIREKTOR
.....Delegatury NIK w Opolu.....
podpis
Iwona Zyman