2210-NVS. 090.1.2018
ZN
SPV-1,2
SKA-1,2
SKP
SEH
do zgłoszenia

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

5WS - proszę o udzielenie odp. w terminie 21 dni

URZĄD SKARBOWY w Kartuzach Nr 34
wpłynęło 04. 07. 2018 data
L. Dz. 23409/18 i/lub .....

LGD.410.007.01.2018
P/18/072

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/072 „Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce"
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Andrzej Os, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/81/2018 z 17 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Kartuzach, ul. Kościerska 13, 83-300 Kartuzy (dalej: „Urząd")
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Mularczyk, Naczelnik Urzędu[1] (dalej: „Naczelnik") (dowód: akta kontroli str. 735, 736)

II. Ocena kontrolowanej działalności[2]

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że podejmowane przez Urząd w latach 2015-2018 (do 31.03)[3] działania w zakresie obsługi firm rodzinnych[4] były zgodne z obowiązującymi przepisami.

W Urzędzie zidentyfikowano bariery w zakresie rozwoju firm rodzinnych sektora małych i średnich przedsiębiorstw (dalej: „MŚP") oraz podjęto działania zmierzające do ich usunięcia. Żadna skarga lub wniosek złożony do Urzędu nie dotyczyły barier prawnych w zakresie działalności firm rodzinnych.

Kontrole podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne przeprowadzono po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa. W toku kontroli i postępowania podatkowego przestrzegano zasad określonych w Ordynacji podatkowej[5] i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[6], a żadna z decyzji wydanych wobec tych firm nie została uchylona.

W zakresie ulg w spłacie należności podatkowych (odraczania i rozkładania na raty) dla podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne stwierdzono m.in., że przyznane ulgi poprzedzono ustaleniami Urzędu w zakresie możliwości płatniczych podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie.

W Urzędzie podjęto działania w celu zapewnienia rzetelnej, sprawnej i przyjaznej obsługi przedsiębiorców sektora MŚP, w tym firm rodzinnych, m.in. podjęto działania w celu upowszechnienia wiedzy o plikach JPK.

Stwierdzono nieterminowe wydanie decyzji podatkowej w dwóch z ośmiu objętych badaniami NIK postępowań wszczętych z urzędu.

---

[1] Wcześniej, do dnia 12.01.2017 r., Naczelnikiem Urzędu była Edyta Darwicka.
[2] 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.
[3] W okresie objętym kontrolą.
[4] Podmiot gospodarczy z sektora mikro, małych lub średnich przedsiębiorstw, w którym wspólnie pracuje przynajmniej dwóch członków rodziny.
[5] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.) – dalej: „Ordynacja podatkowa".
[6] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.) – dalej: „usdg", obowiązywała do 30 kwietnia 2018 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie barier w rozwoju firm rodzinnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015-2018 (do 31.03) w Urzędzie zidentyfikowano jako bariery w działalności firm rodzinnych złożoność i zmienność przepisów podatkowych oraz długi czas oczekiwania na załatwienie sprawy.

W związku z powyższym m.in.:

- zgłoszono Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku[7] (dalej: „Dyrektor") trudności dotyczące spełnienia warunku[8] skorygowania podatku należnego w przypadku wierzytelności nieściągalnych, w sytuacji, gdy wierzyciel kilkakrotnie zawiadamiał o korekcie, a w opinii o projektowanej zmianie przepisów[9], wskazano brak możliwości uchylenia z urzędu czynności egzekucyjnej przy zbiegu egzekucji;
- przeprowadzono akcję informacyjną i szkoleniową dotyczącą JPK;
- zgłoszono koordynatorowi ds. JPK problemy związane ze sporządzeniem i wysyłką plików JPK;
- zwracano, w krótszych terminach niż ustawowe, nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym na rachunek bankowy (dalej: „zwrot VAT")[10];
- skrócono czas załatwiania spraw wszczynanych na wniosek przedsiębiorcy (ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, stwierdzenia nadpłaty);
- sporządzano, z reguły w dniu złożenia wniosku, zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach;
- promowano podatkowe rozliczenia elektroniczne.

(dowód: akta kontroli str. 35-140)

Naczelnik wyjaśniła, że jednolity sposób załatwiania spraw zapewniano m.in. poprzez publikację pism Dyrektora oraz materiałów ze szkoleń i narad w aplikacji Qasystent; narady Naczelnika z kadrą kierowniczą i kierowników z pracownikami oraz szkolenia wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 6-29)

W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do Urzędu wnioski i petycje. Żadna z 17 skarg[11], która wpłynęła do Urzędu w tym okresie, nie dotyczyła barier prawnych związanych z działalnością firm rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 475)

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

Ocena cząstkowa

W badanym okresie Urząd zidentyfikował bariery prawne w zakresie rozwoju firm rodzinnych sektora MŚP, w związku z czym podjęto działania w celu ich likwidacji. W szczególności Urząd prowadził działania informacyjne dotyczące nowych przepisów, w tym m.in. poprzez organizację bezpłatnych szkoleń oraz poinformował Dyrektora o problemach wynikających z obowiązujących przepisów.

---

[7] Do 28.02.2017 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Gdańsku.
[8] Warunek wynikający z art. 89a ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.) – dalej: „ustawa o VAT".
[9] Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.).
[10] Wnioski motywowane najczęściej zagrożeniem dla płynności finansowej przedsiębiorcy.
[11] Cztery w 2015 r., po sześć w 2016 r. i 2017 r. i jedna w 2018 r. (do 31.03).

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

Opis stanu faktycznego

2.1.1 W kontrolowanym okresie:

- zatwierdzono 250 kontroli podatkowych, w tym:
  - 241 właściwych – 210[12] w VAT[13], 17[14] w PIT[15], 10[16] w PPL[17], pięć[18] w PPE[19] i osiem[20] w CIT[21],
  - dziewięć doraźnych – cztery[22] w VAT, dwie[23] w PPE, po jednej w PIT[24], PPL[25] i zakładu pracy chronionej[26];
- przeprowadzono 19.908 czynności sprawdzających wobec przedsiębiorców, z czego 4.362 w 2015 r., 7.735 w 2016 r., 5.692 w 2017 r. i 2.119 w 2018 r. (do 31.03.).

(dowód: akta kontroli str. 13, 30)

Spośród 1.147 zidentyfikowanych firm rodzinnych, kontrolami objęto 36 podmiotów[27], zaś czynnościami sprawdzającymi[28] – 732.

(dowód: akta kontroli str. 4, 5)

Na podstawie badania 20 kontroli podatkowych[29] i 601 czynności sprawdzających przeprowadzonych wobec 30 zidentyfikowanych firm rodzinnych ustalono, że:

- kontrole dotyczyły jednego tytułu podatkowego, z czego 15 – VAT, trzy – PIT i po jednej – PPL i PPE;
- nie prowadzono jednocześnie dwóch kontroli wobec tego samego podatnika;
- 556 czynności sprawdzających dotyczyło VAT, 20 – kas fiskalnych, 12 – PPL, dziewięć – PIT, dwie – PCC[30] i po jednej – NIP[31] i PPR[32].
- 16 kontroli[33] i wszystkie czynności sprawdzające dotyczyły bieżących rozliczeń (do trzech lat wstecz).

(dowód: akta kontroli str. 480, 481)

---

[12] 81 w 2015 r., 63 w 2016 r., 65 w 2017 r. i 11 w 2018 r. (do 31.03).
[13] Podatek od towarów i usług.
[14] Dziesięć w 2015 r., pięć w 2016 r. i dwie w 2017 r.
[15] Podatek dochodowy od osób fizycznych.
[16] Pięć w 2015 r., po dwie w 2016 r. i 2017 r. oraz jedna w 2018 r (do 31.03).
[17] Podatek dochodowy według stawki 19% od dochodów osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą lub działy specjalne produkcji rolnej.
[18] Po dwie w 2015 r. i 2016 r. oraz jedna w 2017 r.
[19] Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów ewidencjonowanych.
[20] Sześć w 2015 r. i dwie w 2016 r.
[21] Podatek dochodowy od osób prawnych.
[22] Po jednej w 2015 r., 2016 r., 2017 r. i 2018 r. (do 31.03).
[23] W 2015 r.
[24] W 2016 r.
[25] W 2015 r.
[26] W 2016 r.
[27] Wobec tych podmiotów przeprowadzono 42 kontrole, w tym 20 kontroli (wobec 19 podmiotów) nie dotyczyło zwrotu VAT przed terminem zwrotu.
[28] 2.531.
[29] Wszystkie kontrole przeprowadzone w Urzędzie w okresie objętym kontrolą wobec zidentyfikowanych firm rodzinnych niedotyczące zwrotu VAT.
[30] Podatek od czynności cywilnoprawnych.
[31] Ewidencja i identyfikacja podatników.
[32] Podatek dochodowy od osób fizycznych - od działów specjalnych produkcji rolnej.
[33] Spośród kontroli wszczętych po upływie trzech lat od zakończenia okresu, którego dotyczyły, dwie przeprowadzono po otrzymaniu informacji od innych organów, a jedną na skutek wniosku podatnika o stwierdzenie nadpłaty złożonego wraz z korektami deklaracji.

2.1.2. W wyniku zbadania 20 kontroli[34] (niedotyczących zwrotu VAT) przeprowadzonych wobec zidentyfikowanych firm rodzinnych, stwierdzono, że:

- pięć postępowań przeprowadzono z zachowaniem czasu kontroli określonym w art. 83 ust. 1 usdg;
- 15 postępowań nie podlegało ograniczeniom czasu kontroli, w tym 14 z uwagi na konieczność zabezpieczenia dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego (art. 83 ust. 2 pkt 2 usdg), a jedną kontrolę przeprowadzono w związku z wnioskiem przedsiębiorcy we własnej sprawie (art. 84b ust. 1 usdg);
- w każdym przypadku w odpowiednim czasie wydano postanowienie zmieniające przewidywany w upoważnieniu do kontroli termin zakończenia kontroli (art. 284b § 2 Ordynacji podatkowej);
- żadna kontrola nie dotyczyła zakresu objętego uprzednio zakończoną kontrolą (art. 83b ust. 1 usdg);
- w żadnej sprawie przedsiębiorca nie wniósł skargi na przewlekłe prowadzenie kontroli (art. 84c ust. 15a usdg).

(dowód: akta kontroli str. 650-652)

Wszystkie kontrole prowadzone wobec firm rodzinnych w okresie objętym kontrolą zostały zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 480, 481)

Na stronie internetowej Urzędu[35] zamieszczono (przed 01.01.2017 r.) link do informacji o zasadach prowadzenia kontroli podatkowej oraz praw kontrolowanego znajdującej się na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 14, 739-745)

2.1.3. W wyniku kontroli podatkowych:

- skorygowano deklaracje po 51 kontrolach zatwierdzonych w 2015 r.; 42 w 2016 r., 41 w 2017 r. i 10 w 2018 r. (do 31.03)[36];
- wszczęto postępowania podatkowe po 23 kontrolach zatwierdzonych w 2015 r., 13 w 2016 i 14 w 2017 r.;
- stwierdzono nieprawidłowości nie skutkujące koniecznością skorygowania rozliczenia podatkowego w 14 kontrolach zatwierdzonych w 2015 r., dziewięciu w 2016 r. i 11 w 2017 r.;
- skorygowane rozliczenia podatkowe po dwóch kontrolach zatwierdzonych w 2017 r. powinny zostać złożone w innym urzędzie z powodu zmiany właściwości;
- nie złożono korekty rozliczenia i nie wszczęto jeszcze postępowania podatkowego po jednej kontroli (stwierdzającej nieprawidłowości w rozliczeniu podatkowym) zatwierdzonej w 2018 r. (do 31.03);
- nie stwierdzono nieprawidłowości w 15 kontrolach zatwierdzonych w 2015 r., czterech w 2016 r., ośmiu w 2017 r. i dwóch w 2018 r. (do 31.03).

W przypadku 10 kontroli (dwóch zatwierdzonych w 2015 r., trzech w 2016 r. i pięciu w 2017 r.) złożono korekty rozliczenia i wszczęto postępowania podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 30, 31, 758)

Decyzje wymiarowe wydano po 23 kontrolach zatwierdzonych w 2015 r., 12 w 2016 r. i dziewięciu w 2017 r.[37] Nie zakończono jednego postępowania

[34] Sześciu zatwierdzonych w 2015 r., pięciu w 2016 r. i dziewięciu w 2017 r.
[35] W Biuletynie Informacji Publicznej.
[36] Dodatkowy przypis z tych korekt wynikł odpowiednio: 2.756,5 tys. zł, 1.561,2 tys. zł, 983,1 tys. zł i 38,9 tys. zł.

podatkowego po kontroli zatwierdzonej w 2016 r. i pięciu po kontrolach zatwierdzonych w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 32, 759)

W wyniku zbadania ośmiu kontroli[38] przeprowadzonych wobec zidentyfikowanych firm rodzinnych[39], stwierdzono, że protokoły kontroli zawierały:

- elementy określone w art. 290 § 2 Ordynacji podatkowej, w tym opis dokonanych ustaleń faktycznych i ocenę prawną sprawy będącej przedmiotem kontroli;
- pouczenia o prawie złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień oraz prawie złożenia korekty deklaracji[40] oraz o obowiązku zawiadomienia organu podatkowego przez kontrolowanego o każdej zmianie swojego adresu dokonanej w ciągu sześciu miesięcy od dnia zakończenia kontroli podatkowej, jeżeli w toku kontroli podatkowej ujawniono nieprawidłowości, oraz skutkach niedopełnienia tego obowiązku[41].

(dowód: akta kontroli str. 653, 654)

2.1.4. W wyniku zbadania siedmiu postępowań podatkowych[42] przeprowadzonych wobec zidentyfikowanych firm rodzinnych stwierdzono, że postępowania podatkowe, poza jednym przypadkiem[43], były wszczynane nie później niż w terminie sześciu miesięcy od zakończenia kontroli[44], zgodnie z art. 165b § 1 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 653, 654)

2.1.5. W wyniku zbadania ośmiu postępowań podatkowych[45] przeprowadzonych wobec zidentyfikowanych firm rodzinnych stwierdzono, że sześć postępowań, po wyłączeniu terminów i okresów, o których mowa w art. 139 § 4 Ordynacji podatkowej, trwało krócej niż dwa miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 656)

2.1.6. W kontrolowanym okresie:

- wydano, po zakończonych kontrolach, 84 decyzje[46] (w 2015 r. – 33, 2016 r. – 27, 2017 r. – 17 i 2018 r. – siedem);
- wpłynęły odwołania od 29 decyzji[47] wydanych po kontrolach podatkowych (w 2015 r. od czterech decyzji, 2016 r. – 12, 2017 r. – 11 i 2018 r. – trzech);
- Dyrektor utrzymał w mocy 24 decyzje[48] wydane po kontrolach podatkowych (w 2015 r. – dwie, w 2016 r. – 12 i 2017 r. – 10);
- sąd administracyjny oddalił skargę w całości lub w części na 23 decyzje[49] (w 2015 r. oddalono skargi dotyczące sześciu decyzji, w 2016 r. – 11 i w 2017 r.

---

[37] Dodatkowy przypis z tych decyzji wyniósł odpowiednio: 6.284,3 tys. zł, 1.429,0 tys. zł i 2.681,6 tys. zł.

[38] W kontrolowanym okresie w Urzędzie przeprowadzono 10 kontroli, po których wszczęto postępowania podatkowe, z czego trzy postępowania toczą się w drugiej instancji przed Dyrektorem. Jedną kontrolę przeprowadzono w związku z toczącym się postępowaniem podatkowym.

[39] Jednej przeprowadzonej w związku z prowadzonym postępowaniem podatkowym i siedmiu, po których wszczęto postępowania podatkowe.

[40] Zgodnie z art. 81b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej podatnikowi przysługuje prawo złożenia korekty deklaracji po zakończeniu kontroli podatkowej, a także postępowania podatkowego - w zakresie nieobjętym decyzją określającą wysokość zobowiązania podatkowego.

[41] Art. 290 § 2 pkt 7 i 8 Ordynacji podatkowej.

[42] Wszczętych po kontrolach podatkowych.

[43] W wyniku kontroli podatnik złożył korektę deklaracji w całości uwzględniającą ujawnioną nieprawidłowość, a wydana decyzja dotyczyły ustalenia dodatkowego zobowiązania w VAT.

[44] Jedno w terminie do trzech miesięcy i pięć w terminie do sześciu miesięcy.

[45] Siedem wszczętych po kontrolach podatkowych i jedno postępowanie, w toku którego przeprowadzono kontrolę podatkową..

[46] Dodatkowy przypis z tych decyzji wyniósł odpowiednio: 1.146,3 tys. zł, 2.655,2 tys. zł, 7.387,8 tys. zł i 392,8 tys. zł.

[47] Dodatkowy przypis z tych decyzji wyniósł odpowiednio: 92,0 tys. zł, 1.709,0 tys. zł, 1.905,9 tys. zł i 5.764,8 tys. zł.

[48] Dodatkowy przypis z tych decyzji wyniósł odpowiednio: 54,7 tys. zł, 1.084,4 tys. zł i 2.264,1 tys. zł.

[49] Dodatkowy przypis z tych decyzji wyniósł odpowiednio: 275,1 tys. zł, 1.043,5 tys. zł i 527,8 tys. zł.

– sześciu), a uchylił jedną decyzję (w 2016 r.).[50]

(dowód: akta kontroli str. 760)

2.1.7. W kontrolowanym okresie Dyrektor nie uchylił żadnej decyzji wydanej w Urzędzie wobec zidentyfikowanej firmy rodzinnej.

(dowód: akta kontroli str. 655)

2.1.8. W latach 2015-2018 (do 31.03) kontrole zidentyfikowanych firm rodzinnych planowano i przeprowadzano po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej.
W Urzędzie obowiązywały zatwierdzone przez Naczelnika procedury regulujące sposób planowania kontroli podatkowych oraz przeprowadzania kontroli poza planem[51]. Doboru zidentyfikowanych firm rodzinnych do kontroli dokonywano przede wszystkim w oparciu o Wytyczne do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług (z października 2014 r. i marca 2016 r.), Instrukcji w sprawie wymiany informacji o VAT (z marca 2015 r. i 2017 r.) oraz Wojewódzkich planów działań na 2015 r., 2016 r. i 2017 r.
W wyniku analiz przeprowadzonych w 2017 r. (przed zrealizowanymi kontrolami firm rodzinnych) za przeprowadzeniem kontroli przemawiało:

- w pięciu przypadkach skokowy wzrost zadeklarowanych zwrotów VAT;
- w czterech przypadkach zadeklarowany przez podatnika zwrot VAT przekraczający 1.000,0 tys. zł w skali roku;
- w jednym przypadku sygnały o nieewidencjonowaniu obrotu przy użyciu kasy fiskalnej u podatnika deklarującego wysokie wartości zakupów.

W przypadku sześciu analiz dokonano sprawdzenia zgodności deklaracji w zakresie VAT z plikami JPK[52].

(dowód: akta kontroli str. 6-29, 723-732, 761)

Naczelnik wyjaśniła, że Urząd cyklicznie otrzymywał z Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku raporty dotyczące występujących nieprawidłowości w złożonych przez podatników plikach JPK. Urząd prowadził czynności sprawdzające dotyczące 2.305 rekordów przesłanych w 2017 r. i 613 rekordów w 2018 r. (do 31.03). Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających sporządził dwa wnioski o przeprowadzenie kontroli podatkowej wobec podmiotów, które nie odpowiedziały na wezwania w sprawie czynności sprawdzających.

(dowód: akta kontroli str. 6-29, 746-757)

2.2. Rzetelna, sprawna i przyjazna obsługa przedsiębiorców sektora MŚP, w tym firm rodzinnych, została zapewniona m.in. poprzez:

- wyposażenie budynku Urzędu w udogodnienia dla niepełnosprawnych[53] oraz miejsce przeznaczone dla dzieci;
- zorganizowanie na sali obsługi Urzędu stanowisk do obsługi w zakresie różnych zagadnień podatkowych, stanowiska komputerowego, pozwalającego podatnikom na elektroniczne załatwienie sprawy [redacted] złożenie deklaracji elektronicznej) oraz stanowiska ksero;
- szkolenia i narady w zakresie obsługi klienta;

---

[50] Dodatkowy przypis z tej decyzji wynosił 13,2 tys. zł.
[51] M.in. zarządzenie nr 30/2014 z dnia 18.08.2014 r. w sprawie planowania i realizowania kontroli podatkowych, instrukcja nr 4/2015 z dnia 03.02.2015 r. w sprawie planowania i realizowania kontroli podatkowych oraz wewnętrzne procedury postępowania w sprawie planowania kontroli podatkowych nr [redacted] z dnia 06.05.2015 r., nr [redacted] z dnia 21.07.2016 r., nr [redacted] z dnia 26.08.2016 r. i nr [redacted] z dnia 26.06.2017 r.
[52] W pozostałych czterech przypadkach podatnicy nie mieli obowiązku przesyłania plików JPK.
[53] Windę, toaletę i miejsce parkingowe.

- zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu i sali obsługi informacji dotyczących prawa podatkowego;
- wdrożenie kart informacyjnych dotyczących sposobu załatwiania poszczególnych spraw;
- opracowanie formularzy wniosków i oświadczeń w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w celu ułatwienia podatnikom precyzowania treści żądania;
- weryfikowanie „od ręki" wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań w celu usunięcia braków i szybkiego załatwienia sprawy;
- zachęcanie lokalnych biur rachunkowych do składania deklaracji VAT za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej;
- wykorzystanie środków bezpośredniej komunikacji z podatnikami;
- przekazanie władzom samorządowym informacji m.in. o sytuacji podatkowej osób poszkodowanych zjawiskami atmosferycznymi oraz lokalnym mediom m.in. o dniu otwartym, wydłużonym czasie pracy Urzędu, terminie składania zeznań rocznych, współpracy z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej mającej na celu udogodnienia w uzyskaniu zaświadczenia o dochodach dla osób ubiegających się o zasiłki.

Naczelnik wyjaśniła, że w Urzędzie monitorowano działania podejmowane na rzecz jakości poprzez wnioski wynikające z ankiet, skarg i pochwał, które wykorzystywano w celu doskonalenia jakości.

(dowód: akta kontroli str. 6-29)

2.3. W latach 2015-2018 (do 31.03) w Urzędzie wydano 89 decyzji, w których udzielono ulg podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, z czego 72 decyzje (11 w 2015 r., 16 w 2016 r., 36 w 2017 r. i dziewięć w 2018 r.) dotyczyły rozłożenia zaległości na raty, a 17 decyzji (dwie w 2015 r., 10 w 2016 r., cztery w 2017 r. i jedna w 2018 r.) dotyczyło odroczenia terminu płatności. Udzielone ulgi dotyczyły zaległości na łączną kwotę 10.579,5 tys. zł, z czego w 2015 r. – 1.078,9 tys. zł[54], w 2016 r. – 3.374,6 tys. zł[55], w 2017 r. – 5.469,7 tys. zł[56] i w 2018 r. (do 31.03) – 656,4 tys. zł.[57]

(dowód: akta kontroli str. 25, 26)

W kontrolowanym okresie wpłynęły dwa wnioski od zidentyfikowanej firmy rodzinnej o udzielenie ulgi w spłacie należności podatkowych. Urząd uwzględnił wnioski podatnika rozkładając zaległości na raty uznając, że za udzieleniem ulgi, w obu przypadkach, przemawia zarówno ważny interes podatnika[58], jak i interes publiczny[59]. W wyniku badania tych postępowań stwierdzono, że:
- dotrzymano terminu załatwienia spraw (art. 139 Ordynacji podatkowej);
- zebrano i rozpatrzono cały materiał dowodowy w celu ustalenia, czy istnieje ważny interes strony lub interes publiczny uzasadniający uwzględnienie wniosku (art. 187 § 1Ordynacji podatkowej);
- zapewniono stronie czynny udział w postępowaniu (art. 123 Ordynacji podatkowej) i umożliwiono dostęp do akt (art. 178 Ordynacji podatkowej);

---

[54] Należność główna – 1.036,8 tys. zł i odsetki – 42,1 tys. zł.
[55] Należność główna – 3.239,4 tys. zł i odsetki – 135,1 tys. zł.
[56] Należność główna – 5.090,8 tys. zł i odsetki – 378,9 tys. zł.
[57] Należność główna – 643,4 tys. zł i odsetki – 12,9 tys. zł.
[58] Wnioski były motywowane problemami, w tym płatniczymi i organizacyjnymi, spowodowanymi śmiercią wspólnika wnioskodawcy – spółki jawnej, który zajmował się prowadzeniem spraw spółki. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in, że wskaźnik bieżącej płynności finansowej był poniżej wartości oczekiwanej.
[59] Uznano, że pogłębienie się problemów finansowych spółki może grozić nieterminową wypłatą wynagrodzeń, a nawet zmniejszeniem zatrudnienia (wnioskodawca zatrudniał około 200 pracowników).

- decyzje spełniały wymogi art. 210 Ordynacji podatkowej, w szczególności wskazano w uzasadnieniu faktycznym fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody na których się oparł, oraz przyczyny z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś w uzasadnieniu prawnym wyjaśniono podstawy prawne decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa oraz zamieszczono pouczenia o trybie odwoławczym;
- w decyzji rzetelnie naliczono odsetki od zaległości podatkowej i ustalono opłatę prolongacyjną (art. 53 – 58 Ordynacji podatkowej);
- badaniu podlegała kwestia pomocy publicznej i pomocy de minimis (art. 67b § 1 Ordynacji podatkowej).

(dowód: akta kontroli str. 693-722)

2.4. W celu upowszechnienia wiedzy o JPK Urząd przeprowadził kampanię informacyjną i szkoleniową obejmującą szkolenia pod nazwą „Wtorki z JPK"[60]; dni otwarte w zakresie JPK i Profilu Zaufanego (eGO)[61], dyżury telefoniczne do godz. 22.00[62] w celu wsparcia merytorycznego w zakresie JPK, zamieszczanie informacji na sali obsługi klienta i stronie internetowej Urzędu oraz przekazanie informacji lokalnym mediom[63] i instytucjom samorządowym.

Naczelnik wyjaśniła, że pliki JPK były wykorzystywane m.in. do:
- czynności sprawdzających i analitycznych w zakresie art 89a, art. 89b i art. 108 ust. 1 ustawy o VAT oraz w związku z art. 272 Ordynacji podatkowej podczas analizy wierzytelności;
- analizy informacji sygnalnych w zakresie rozliczenia podatku VAT;
- dokonania kwalifikacji podmiotów z branży budowlanej uprawnionych do otrzymania zwrotu z podatku VAT w terminie przyspieszonym;
- zidentyfikowania wszystkich wystawionych faktur przez podatnika oraz podjęcie czynności sprawdzających u podmiotów wystawiających faktury VAT pomimo braku otwartego obowiązku VAT na dzień powstania obowiązku podatkowego;
- czynności sprawdzających wobec dłużnika i wierzyciela na podstawie zakładki JPK-Analizer;
- uzyskanie danych na etapie analizy podatnika poprzez zakładkę Skarbiec;
- ustalenia w toku postępowania egzekucyjnego wierzytelności podlegających zajęciu i majątku, mogących stanowić przedmiot egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 6-29)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Dwie sprawy, spośród ośmiu wszczętych z urzędu, objętych kontrolą NIK, załatwiono po upływie dwóch miesięcy[64], czym naruszono art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 656-666)

---

[60] W okresie od 07.11. do 19.12.2017 r.
[61] W soboty 17.02.2018 r. oraz 24.02.2018 r.
[62] W dniu 26.02.2018 r.
[63] Na stronie portalu expresskaszubski.pl ukazały się artykuły w dniu 13.11.2017 r., 16.10.2017 r.,19.02.2018 r., 13.11.2017 r. W serwisie informacyjnym Radia Kaszebe w dniu 23.02.2018 r. podano informację o dniu otwartym w Urzędzie oraz o dyżurze telefonicznym.
[64] Postępowanie podatkowe wszczęte 18.06.2014 r. trwało, po wyłączeniu okresów i terminów określonych w art. 139 § 4 Ordynacji podatkowej, od 19.06. do 26.08.2014 r., od 12.09. do 29.10.2015 r. i od 10.11. do 23.11.2015 r., tj. łącznie 131 dni. Postępowanie podatkowe wszczęte 17.11.2017 r. trwało, po wyłączeniu okresów i terminów określonych w art. 139 § 4 Ordynacji podatkowej , od 18.11. do 14.12.2017 r., od 02.02. do 13.02.2018 r. i od 01.03. do 16.04.2018 r., tj. łącznie 86 dni.

Naczelnik wyjaśniła, że organ podatkowy nie tylko wydaje rozstrzygnięcie i gromadzi dowody, ale także musi dokonać analizy tego materiału, zaś na czynności te musi mieć zagwarantowaną odpowiednią do stopnia skomplikowania sprawy ilość czasu, ponieważ mają one wpływ na jakość i prawidłowość wydawanych rozstrzygnięć. Dlatego, zdaniem Naczelnika, decyzję wydano w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 657-666)

W ocenie NIK dwumiesięczny termin załatwienia sprawy dotyczy postępowań szczególnie skomplikowanych, które wymagają przeprowadzenia postępowania dowodowego, zaś wydając decyzję po upływie dwóch miesięcy, po wyłączeniu terminów i okresów określonych w art. 139 § 4, naruszono termin wynikający z art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, pomimo, że w trakcie jednego postępowania przeprowadzono kontrolę podatkową trwającą niemal rok.

2. Jedna kontrola w zakresie VAT, za styczeń 2012 r.[65], spośród 20[66], została rozpoczęta (15.04.2016 r.) po upływie ponad dwóch lat od uzyskania przez Urząd informacji (14.04.2014 r.) o prawomocnym zakończeniu postępowania podatkowego za uprzedni okres rozliczeniowy (listopad 2011 r.)[67] i po upływie czterech lat od zakończenia okresu rozliczeniowego, którego dotyczyła.

(dowód: akta kontroli str. 480,481, 490-543)

Naczelnik wyjaśniła, że kontroli nie przeprowadzono wcześniej, gdyż informacja o zakończeniu postępowania w VAT za grudzień 2011 r. wpłynęła do Urzędu, gdy plan kontroli na II kwartał 2014 r. był zatwierdzony, a w okresie od 16.06.2014 r. do 05.11.2015 r. podatnik był kontrolowany w zakresie PPL za 2011 r. Dlatego, zdaniem Naczelnika, zaplanowanie i przeprowadzenie tej kontroli było możliwe dopiero w I kwartale 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 482-489, 544-548)

Zdaniem NIK nieprzeprowadzenie kontroli za styczeń 2012 r. w zakresie VAT przez okres dwóch lat, pomimo posiadanych informacji o błędnym rozliczeniu podatkowym, było niewłaściwe. Od wpływu do Urzędu informacji o zakończeniu postępowania za listopad 2011 r. do rozpoczęcia kontroli w zakresie PPL za 2011 r. upłynęły dwa miesiące, zaś po zakończeniu kontroli w PPL do rozpoczęcia kontroli w zakresie VAT za styczeń 2012 r. upłynęło kolejnych pięć miesięcy. W okresach tych brak było barier prawnych do przeprowadzenia kontroli. Przeszkodą w przeprowadzeniu kontroli nie były również przyjęte plany kontroli nie uwzględniające tego postępowania, skoro w latach 2014, 2015 i 2016 w Urzędzie podejmowano, obok kontroli planowych, również kontrole niezaplanowane.

Ocena cząstkowa

Kontrole podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne przeprowadzono po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa. W toku kontroli podatkowej i postępowania podatkowego przestrzegano zasad określonych w Ordynacji podatkowej i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a żadna z decyzji wydanych wobec tych firm nie została uchylona.
Przyznane ulgi w spłacie należności podatkowych poprzedzono ustaleniami Urzędu w zakresie możliwości płatniczych podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie.

---

[65] Kontrola podatkowa nr 3132.
[66] Niedotyczących zwrotu VAT przed terminem zwrotu.
[67] Decyzją z 30.09.2013 r. określono podatnikowi za grudzień 2011 r. nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny miesiąc w wysokości 43,5 tys. zł tj. o niemal 75 tys. zł mniej niż zadeklarowana. Podatnik nie skorygował deklaracji za kolejny okres rozliczeniowy – styczeń 2012 r.

W Urzędzie podjęto działania w celu zapewnienia rzetelnej, sprawnej i przyjaznej obsługi przedsiębiorców sektora MŚP, w tym firm rodzinnych, w tym m.in. podjęto działania w celu upowszechnienia wiedzy o plikach JPK.
Stwierdzono nieterminowe wydanie decyzji podatkowej w dwóch z ośmiu objętych badaniami NIK postępowań wszczętych z urzędu.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[68], wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających:

1) terminowe wydawanie decyzji podatkowych;
2) wszczynanie kontroli podatkowych niezwłocznie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach w rozliczeniach podatkowych podatnika.

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 Gdańsku.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Gdańsk, dnia 29 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Andrzej Os
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Dyrektor

z upr.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Teresa Sawicka

[68] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Wyłączenia jawności dokonała Izba Administracji Skarbowej w Gdańsku.