



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.004.01.2021

Pani
Edyta Waligóra
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Legionowie
Urząd Skarbowy w Legionowie
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 43C
05-120 Legionowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Legionowie, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 43C, 05-120 Legionowo (dalej także: Urząd Skarbowy lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edyta Waligóra, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Legionowie, od dnia 16 października 2017 r. (dalej także: Naczelnik lub NUS)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przyznawanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy podatkowe.2. Dokonywanie zwrotów podatku od towarów i usług przez organy podatkowe.3. 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jolanta Balcerkiewicz, upoważnienie do kontroli nr KBF/40/2021 z 27 maja 2021 r.2. Anna Patyńska, upoważnienie do kontroli nr KBF/41/2021 z 27 maja 2021 r.3. Piotr Korczak, upoważnienie do kontroli nr KBF/70/2021 z 8 lipca 2021 r. <p>(akta kontroli str. 1-6, 985)</p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie ocenia działania organu podatkowego dotyczące udzielania ulg, zwolnień i innych instrumentów wsparcia podatników oraz dokonywania zwrotów podatku od towarów i usług w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Naczelnik Urzędu Skarbowego w Legionowie w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. przyznał ulgi w spłacie zobowiązań na kwotę 18 631,5 tys. zł, tj. ponad dwuipółkrotnie wyższą niż w analogicznym okresie poprzednim (7102 tys. zł). We wszystkich badanych sprawach postępowania podatkowe zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³ i obowiązującymi procedurami.

Przed dokonaniem zwrotu podatku od towarów i usług pracownicy Urzędu wykonywali czynności analityczne mające na celu wstępną ocenę ryzyka prawidłowości i zasadności wykazanej przez podatnika kwoty zwrotu, korzystając z dostępnych baz danych oraz narzędzi informatycznych, w tym z WRO-SYSTEMU. Czynności sprawdzające w zakresie zwrotów przeprowadzane były w oparciu o analizę JPK VAT. W uzasadnionych przypadkach analizowano dokumentację źródłową pozyskiwaną od podatników. Gdy zasadność zwrotu budziła umotywowane wątpliwości przeprowadzano kontrolę podatkową. Podejmowane działania mające na celu zabezpieczenie interesów budżetu państwa przy dokonywaniu zwrotów podatku od towarów i usług realizowane były zgodnie z wytycznymi jednostek nadrzędnych i regulacjami wewnętrznymi.

Naczelnik Urzędu Skarbowego w Legionowie podjął skuteczne działania w celu zapewnienia ciągłości działania Urzędu w warunkach pandemii COVID-19. Pomimo dwukrotnie większej liczby wniosków o ulgi podatkowe, które wpłynęły do Urzędu w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., niż wcześniej w analogicznym okresie, została zachowana relacja wniosków rozpatrzonych do złożonych, jaka była przed pandemią. Średni czas oczekiwania na zwrot podatku od towarów i usług w poszczególnych kwartałach okresu objętego kontrolą był w przedziale od sześciu do 15 dni krótszy niż w analogicznych kwartałach poprzednich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przyznawanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy podatkowe

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. podatnicy złożyli w Urzędzie Skarbowym w Legionowie 947 wniosków o udzielenie ulg i zwolnień podatkowych, o których mowa w art. 67a § 1 oraz 67b § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, na łączną kwotę 25 151,5 tys. zł. W porównaniu do danych w analogicznym okresie poprzednim (od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r.)

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540.

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

liczba złożonych wniosków wzrosła o 523 (o 123,3%) oraz kwota wnioskowana o 15 512,9 tys. zł (o 160,9%).

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą rozpatrzono 910 wniosków podatników, a w terminie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. – 405 wniosków. Relacja liczby wniosków rozpatrzonych do złożonych wynosiła 96,1% w okresie badanym oraz 95,5% w analogicznym okresie poprzednim.

Naczelnik Urzędu w II, III, IV kwartale 2020 r. i I kwartale 2021 r. rozpatrzył pozytywnie 635 wniosków i przyznał ulgi podatkowe na łączną kwotę 18 631,5 tys. zł, z tego odroczył termin płatności lub rozłożył na raty zapłaty zaległości podatkowych na kwotę 16 773,6 tys. zł (co stanowiło 90% kwoty ulg ogółem), odroczył termin płatności lub rozłożył na raty zapłatę podatku na kwotę 1677,7 tys. zł (9%) oraz umorzył zaległości podatkowe na kwotę 180,2 tys. zł (1%). W porównywalnym okresie poprzednim rozpatrzono pozytywnie 287 wniosków na łączną kwotę 7102 tys. zł, z tego odroczył lub rozłożył na raty zaległości podatkowe na kwotę 6116,6 tys. zł (86,1%), odroczył lub rozłożył na raty zapłatę podatku na kwotę 786 tys. zł (11,1%) i umorzył zaległości podatkowe na kwotę 198,7 tys. zł (2,8%).

Wartość ulg udzielonych od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. odpowiadała 3,3% dochodów podatkowych zrealizowanych w tym okresie przez Urząd Skarbowy w Legionowie. W okresie od 1 kwietnia 2019 do 31 marca 2020 relacja ta wynosiła 1,3%.

W okresie objętym kontrolą w sposób inny niż pozytywny rozpatrzonych zostało 275 wniosków ulgowych, z tego organ podatkowy wydał 60 decyzji odmownych (1747,4 tys. zł), 142 decyzje o umorzeniu postępowania na wniosek strony (1290,8 tys. zł) oraz postanowił pozostawić wniosek bez rozpatrzenia albo odmówić wszczęcia postępowania w 73 sprawach (1777,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 2051-2052, 2065-2067)

Podatnicy odwołali się od 14 rozstrzygnięć (199,5 tys. zł) Naczelnika Urzędu podjętych w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., z tego od 12 decyzji odmownych i dwóch postanowień o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (dalej także: DIAS) utrzymał w mocy sześć decyzji i dwa postanowienia organu pierwszej instancji. W sześciu sprawach brak było rozstrzygnięcia organu drugiej instancji do zakończenia czynności kontrolnych NIK w tym zakresie.

W trzech sprawach dotyczących odmowy umorzenia zaległości podatkowej podatnicy wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W sprawach tych dotychczas nie zostały wydane orzeczenia.

(akta kontroli str. 2068-2069)

Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie Skarbowym w Legionowie procedurami⁵:

- podejmowanie rozstrzygnięć w sprawie umarzania zaległości, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności zobowiązań należało do zadań Naczelnika;

⁵ Zarządzenie nr 126/2019 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 31 października 2019 r. w sprawie nadania Urzędowi Skarbowemu w Legionowie regulaminu organizacyjnego obowiązujące do 2 września 2020 r. Zarządzenie Nr 57/2020 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2020 r. w sprawie nadania Urzędowi Skarbowemu w Legionowie regulaminu organizacyjnego obowiązujące od 3 września 2020 r., zmienione zarządzeniem Nr 55/2021 z dnia 8 lutego 2021 r.

- prowadzenie spraw, w szczególności w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych oraz innych ulg przewidzianych przepisami prawa, w tym ulg w spłacie należności pieniężnych przypadających państwom członkowskim i państwom trzecim, należało do zadań Pierwszego i Drugiego Referatu Spraw Wierzycielskich (SEW-1 i SEW-2) od 22 lutego 2021 r., poprzednio Referatu Spraw Wierzycielskich.

(akta kontroli str. 20-78)

W Urzędzie opracowano następujące zasady udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na wniosek podatnika:

- *Instrukcja udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na wniosek podatnika oraz wydawania zaświadczeń o pomocy de minimis nr 10/1/2018* zatwierdzona przez Naczelnika Urzędu 15 października 2018 r. (obowiązująca od 15 października 2018 r. do 26 kwietnia 2020 r.);
- *Instrukcja udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na wniosek podatnika oraz wydawania zaświadczeń o pomocy de minimis nr 5/2/2020* zatwierdzona przez Naczelnika Urzędu 24 kwietnia 2020 r. (obowiązująca od 27 kwietnia 2020 r.), zaktualizowana w związku ze zmianą Załącznika nr 1, tj. wzoru adnotacji zawierającej propozycję w zakresie sposobu ustosunkowania się do wniosku podatnika.

(akta kontroli str. 79-266)

W *Instrukcjach udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na wniosek podatnika oraz wydawania zaświadczeń o pomocy de minimis* (dalej także: *Instrukcja udzielania ulg*) określono między innymi zasady gromadzenia materiału dowodowego, tryb prowadzenia postępowania i sposób jego zakończenia oraz wydawanie zaświadczeń o wysokości udzielonej pomocy de minimis. Wskazano, że wnioski o udzielenie pomocy w spłacie zobowiązań podatkowych dotyczące zobowiązań powyżej 50 tys. zł, z wyłączeniem podatków stanowiących dochód jednostek samorządu terytorialnego, podlegają opiniowaniu przez zespół do spraw opiniowania wniosków w sprawie udzielania ulg, powołany komunikatami Naczelnika Urzędu Skarbowego w Legionowie⁶.

Zgodnie z instrukcją udzielania ulg do sporządzania informacji o podatniku i jego działalności gospodarczej wykorzystywano dane z systemu e-ORUS, z aplikacji Poltax-2b lub SSP, z podsystemem KONTROLA, w szczególności o zobowiązaniach podatnika na dzień złożenia wniosku, danych wykazanych w deklaracjach podatkowych.

(akta kontroli str. 79-87, 177-186, 266)

W okresie od 12 marca 2020 r. do 24 marca 2021 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie 33-krotnie przekazywał Naczelnikowi zalecenia własne oraz wytyczne Ministerstwa Finansów (dalej także: MF) w zakresie udzielania ulg i zwolnień podatkowych, w tym zasady udzielania ulg przez urzędy skarbowe w spłacie zobowiązań podatkowych w okresie trwania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, informacje dotyczące czynności egzekucyjnych w związku z wprowadzonym stanem epidemii, wyjaśnienia w sprawie nienaliczania opłaty prolongacyjnej, informacje dotyczące stopy bazowej stosowanej przy obliczaniu stopy referencyjnej, dyskontowej i zwrotu pomocy, objaśnienia w sprawie nowych

⁶ Komunikat nr 28/2019 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Legionowie z dnia 9 grudnia 2019 r. w sprawie powołania zespołu do spraw opiniowania wniosków w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, Komunikat nr 6/2021 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Legionowie z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie powołania zespołu do spraw opiniowania wniosków w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

preferencji stosowanych w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

(akta kontroli str. 267-433, 876)

Zgodnie z pismem DIAS Pion Poboru i Egzekucji Wydział Spraw Wierzycielskich z 1 kwietnia 2020 r. określającym zasady udzielania ulg przez urzędy skarbowe, wnioski, których zaległości powstały przed 1 marca 2020 r., jeżeli podatnik nie korzystał wcześniej z pomocy publicznej i nie ma innych długów oraz podstawowy przedmiot działalności podatnika należy do branż bezpośrednio zagrożonych oddziaływaniem koronawirusa (transport, turystyka, kultura, gastronomia, usługi fryzjerskie i kosmetyczne, kultura fizyczna, fitness, salony odnowy itp.), należy załatwiać w pierwszej kolejności, bez zbędnej zwłoki i bez rozbudowanego postępowania dowodowego, kierując się zasadą dobrej wiary klienta zewnętrznego i budowaniem zaufania do organu podatkowego oraz Konstytucją Biznesu zakładającą adekwatność działań administracji do sytuacji zaistniałej.

Organ podatkowy postępował zgodnie z wytycznymi i w prowadzonych postępowaniach podatkowych, dotyczących ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, w oparciu o wydruki sporządzone z systemu e-ORUS weryfikował, w jakiej branży przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą oraz czy powołuje się we wniosku na wystąpienie negatywnych skutków związanych z COVID-19. W przypadku kompletności i uznaniu wniosku za zasadny Naczelnik Urzędu Skarbowego wydawał rozstrzygnięcie w możliwie najkrótszym terminie.

(akta kontroli str. 277-279, 2079)

W dniu 11 marca 2020 r. DIAS nałożył na organ podatkowy dodatkowe obowiązki sprawozdawcze dotyczące liczby wniosków ulgowych składanych przez podatników w miesiącach: styczniu, lutym oraz pierwszym tygodniu marca 2020 r., w terminie do końca 11 marca 2020 r., oraz przekazywania dalszych informacji dotyczących wniosków ulgowych składanych za kolejne tygodnie (począwszy od drugiego tygodnia marca) w każdy piątek do godz. 15.30.

W okresie od 19 marca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. DIAS 13 razy przekazał organowi podatkowemu informacje o zmianach zasad raportowania, tj. między innymi: rozszerzenia zakresu wymaganych danych, sposobu ich prezentacji oraz zmian terminu ich przekazywania. Raz w tygodniu NUS przekazywał do DIAS sprawozdania w zakresie ulg w spłacie zobowiązań z powołaniem się na COVID-19 oraz informacje o liczbie złożonych wniosków o ulgi przesyłane do Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie⁷.

(akta kontroli str. 434-597)

1.2 Podatnicy w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. złożyli do Urzędu 189 wniosków o umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę na łączną kwotę 1890,5 tys. zł, w tym w 105 przypadkach (1151,2 tys. zł) wnioskodawcami byli podatnicy prowadzący działalność gospodarczą (dalej także: przedsiębiorcy).

Najwięcej wniosków o umorzenie zaległości złożyli przedsiębiorcy w II kwartale 2020 r. – 62 (na kwotę 385,1 tys. zł). Dla porównania w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. przedsiębiorcy złożyli tylko siedem takich wniosków (na 20,6 tys. zł), w tym w II kwartale 2019 r. – trzy wnioski na kwotę 11,8 tys. zł.

⁷ Pismo DIAS z 29 marca 2021 r. nr 1401-IEW2.070.7.2021.1.KS w sprawie zniesienia obowiązku raportowania do Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie od 1 kwietnia 2021 r.

W okresie objętym kontrolą podatnicy prowadzący działalność gospodarczą wnioskowali o umorzenie zaległości podatkowej głównie w ramach pomocy de minimis – 100 wniosków na kwotę 1127,1 tys. zł. Pozostałe pięć wniosków dotyczyło przyznania ulgi, która nie stanowiła pomocy publicznej. Wnioski przedsiębiorców o umorzenie zaległości, w analogicznym okresie poprzednim, składane były tylko w trybie pomocy de minimis.

W okresie od II kwartału 2020 r. do I kwartału 2021 r. Naczelnik Urzędu wydał 26 decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych na łączną kwotę 180,2 tys. zł, w tym cztery decyzje na kwotę 8,9 tys. zł dotyczyły umorzenia zaległości przedsiębiorców (co stanowiło 15,4% liczby i 4,9% kwoty wydanych decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych w tym okresie).

Największe zaległości umorzono z tytułu podatku od spadków i darowizn (145,4 tys. zł) oraz zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (30,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 2053-2054, 2070)

Organ podatkowy w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. odmówił umorzenia zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w 43 sprawach na kwotę 759,9 tys. zł.

Najczęstszymi przyczynami odmowy umorzenia zaległości podatkowych było:

- niespełnienie warunku wynikającego z artykułu 18 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸, tj. brak zgody na udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych wyrażonej w postanowieniu przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego (dalej także: jst);
- ujawnienie w toku kontroli/ postępowań podatkowych organów Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) działań podatnika niezgodnych z przepisami prawa podatkowego zmierzających do zaniżenia zobowiązań podatkowych poprzez np. wprowadzenie do obrotu fikcyjnych faktur, świadomego zawyżania kosztów/ podatku naliczonego w rozliczeniach VAT;
- ustalenie, że sytuacja podatnika rokuje na spłatę zobowiązań podatkowych jednorazowo, w odroczonym terminie płatności lub systemie ratalnym.

(akta kontroli str. 2061-2063, 2065)

Szczegółowym badaniem objęto osiem postępowań podatkowych dotyczących umorzenia zaległości podatkowych w wysokości łącznej 192,5 tys. zł, w tym:

- pięciu postępowań podatkowych, w których wydano decyzje zgodne z wnioskiem podatnika w wysokości 90,5 tys. zł;
- trzech postępowań podatkowych, w których organ podatkowy nie przychylił się do wniosku podatnika, w związku z czym odwołano się od decyzji, w wysokości 102 tys. zł.

Doboru próby dokonano celowo według kryterium najwyższej wartości wniosku, na podstawie rejestrów wniosków i wydanych decyzji w sprawie ulg podatkowych za okres od kwietnia 2020 r. do marca 2021 r., prowadzonych w Pierwszym Referacie Spraw Wierzycielskich SEW-1. Próba objęta badaniem dotyczyła w sześciu przypadkach podatników nieprowadzących działalności gospodarczej (sześć postępowań) i w jednym przypadku przedsiębiorcy (którego dotyczyły dwa postępowania).

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 38, ze zm.

Decyzje, w których NUS przychylił się do wniosku podatnika, dotyczyły umorzeń zaległości w podatku od spadków i darowizn na kwotę 71,5 tys. zł i zryczałtowanego podatku dochodowego ze sprzedaży nieruchomości na kwotę 19 tys. zł.

Decyzje o odmowie umorzenia dotyczyły zaległości w VAT na kwotę 80,5 tys. zł oraz zaległości w zryczałtowanym podatku dochodowym od przychodów ewidencjonowanych (PPE) i odsetek od nieuregulowanej w terminie płatności zaliczki na PPE na kwotę 21,5 tys. zł.

W dwóch postępowaniach podatkowych decyzje zostały wydane dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą (handel hurtowy i detaliczny) oraz podatnika, który zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej (przetwórstwo przemysłowe) z dniem 29 września 2016 r.

Zaskarżona decyzja organu I instancji o odmowie umorzenia zaległości w podatku od towarów i usług w łącznej kwocie 25,1 tys. zł została utrzymana w mocy przez DIAS decyzją z 7 kwietnia 2021 r. W pozostałych dwóch postępowaniach podatkowych odwołania od decyzji NUS w sprawie odmowy umorzenia zaległości podatkowych w PPE i VAT na łączną kwotę 76,9 tys. zł pozostawały, do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK w tym zakresie, w toku rozpatrzenia przez organ II instancji.

Postępowania podatkowe dotyczące umorzenia zaległości podatkowych przeprowadzono prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej i regulacjami wewnętrznymi, w szczególności z instrukcjami udzielania ulg. Wnioski podatników w sprawie umorzenia zaległości podatkowych rozpatrywano w terminie: jednego miesiąca (cztery wnioski), dwóch miesięcy (trzy wnioski) i czterech miesięcy (jeden wniosek).

W przeprowadzonych postępowaniach podatkowych dotyczących umorzenia zaległości podatkowych stosowano jednakowe kryteria dla podatników.

Z występujących o umorzenie zaległości podatkowych jeden podatnik (którego dotyczyły dwa postępowania) prowadził działalność gospodarczą na dzień 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 836-875)

NUS w Legionowie decyzją z 31 grudnia 2019 r. określił podatnikowi zobowiązanie podatkowe w zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne za 2014 r. z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości w wysokości 38 tys. zł.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie decyzją z 31 lipca 2020 r. po rozpatrzeniu odwołania strony utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji.

Na wnioski podatnika złożone 19 sierpnia 2020 r. o umorzenie zaległości podatkowej wynikającej z ww. decyzji NUS oraz 28 września 2020 r. o umorzenie odsetek od zaległości podatkowej wynikającej z ww. decyzji i rozłożenie jej na raty 14 października 2020 r. organ podatkowy orzekł o:

- odmowie umorzenia całości zaległości podatkowej w kwocie 19,2 tys. zł i odsetek w kwocie 8,2 tys. zł,
- umorzeniu odsetek za zwłokę w kwocie 8,3 tys. zł,
- rozłożeniu należności głównej w kwocie 19,2 tys. zł na 24 raty (23 raty płatne po 50 zł i 24 w pozostałej wysokości 18,1 tys. zł).

Na wniosek strony złożony 10 marca 2021 r. o umorzenie zaległości podatkowej objętej decyzją ratalną NUS z 14 października 2020 r. organ podatkowy 8 kwietnia

2021 r. orzekł o umorzeniu zaległości podatkowej w kwocie 19 tys. zł (dotyczącej rat od szóstej do 24).

Organ podatkowy dostrzegł trudną sytuację finansową i zdrowotną strony, jednak na etapie pierwszych postępowań zauważył możliwość wpływu do budżetu państwa niewielkich środków, co wpłynęło na rozstrzygnięcia zawarte w decyzjach z 14 października 2021 r. (odmowa umorzenia całości zaległości, zgoda na umorzenie odsetek za zwłokę, zgoda na rozłożenie na raty należności głównej). W związku ze złożonym przez stronę 10 marca 2021 r. wnioskiem dokonano ponownej analizy materiału dowodowego i uznano, iż spłata zaległości w systemie ratalnym zagraża egzystencji strony. Wraz ze wzrostem czynszu, ale również bieżących wydatków powstałych chociażby z panującą pandemią COVID-19 (tj. np. konieczność zakupu środków dezynfekujących, maseczek ochronnych) czy wzrostem cen produktów uznano, że ze względu na wiek, stan zdrowia i brak realnych szans na podjęcie dodatkowego zatrudnienia pomoc w postaci umorzenia należności głównej przedmiotowej zaległości pomoże stronie godnie żyć i nie zagrazi jej egzystencji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie między wydaniem decyzji odmawiającej umorzenia zaległości podatkowej (14 października 2020 r.), a wydaniem decyzji o umorzeniu (8 kwietnia 2021 r.) nie nastąpiło na tyle znaczące pogorszenie sytuacji majątkowej podatnika, aby można w różny sposób oceniać zebrany materiał dowodowy. Wydanie decyzji umarzającej zaległość podatkową było więc zasadne już w październiku 2020 r. Takie działanie NUS może naruszać zasadę zaufania podatnika do organów podatkowych wyrażoną w art. 121 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 787-849, 852-859)

1.3 W II, III i IV kwartale 2020 r. i w I kwartale 2021 r. do Urzędu wpłynęły 133 wnioski o odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty zapłaty podatku na kwotę 2432,3 tys. zł. Naczelnik Urzędu wydał w tym okresie 105 decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku na kwotę 1677,7 tys. zł, w tym 93 decyzje na kwotę 1567,6 tys. zł dla przedsiębiorców. Ulgi przyznane podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą stanowiły pomoc de minimis.

W jednej na 138 spraw rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą organ podatkowy wydał decyzję odmowną. W okresie od II kwartału 2019 r. do I kwartału 2020 r. wydano dwie decyzje odmowne.

(akta kontroli str. 2055-2056)

Przyczynami odmowy odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty zapłaty podatku było między innymi powstanie podatku dochodowego do zapłaty na skutek braku wpłaty zaliczek na podatek dochodowy w ciągu roku oraz ustalenie, że sytuacja podatnika – aktywnie prowadzona działalność gospodarcza, osiąganie dochodów pozwalających na uregulowanie zobowiązań, posiadanie składników majątku – rokuje na spłatę zobowiązań podatkowych bez konieczności wsparcia ze strony państwa w postaci udzielenia ulgi w spłacie.

(akta kontroli str. 2061-2063)

Szczegółowym badaniem objęto siedem postępowań podatkowych dotyczących odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty o łącznej wartości 1098,3 tys. zł podatników prowadzących działalność gospodarczą, w tym:

- pięć postępowań podatkowych, w których wydano decyzje i organ podatkowy przychylił się do wniosku podatnika na łączną kwotę 451,6 tys. zł;
- dwóch postępowań podatkowych, w których organ podatkowy nie przyznał ulgi na wniosek podatnika na łączną kwotę 646,7 tys. zł.

Doboru próby dokonano celowo według kryterium najwyższej wartości wniosku, na podstawie rejestrów wniosków i wydanych decyzji w sprawie ulg podatkowych za okres od kwietnia 2020 r. do marca 2021 r.

Decyzje, w których NUS przychylił się do wniosku podatnika, dotyczyły odroczenia terminu płatności podatku na łączną kwotę 254,4 tys. zł (w tym z tytułu: podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą opodatkowaną 19% podatkiem liniowym (PPL) na kwotę 121 tys. zł i VAT na kwotę 133,4 tys. zł oraz rozłożenia na raty zobowiązań podatkowych na łączną kwotę 197,2 tys. zł (w tym z tytułu: daniny solidarnościowej (DSF) na kwotę 151 tys. zł i VAT na kwotę 46,2 tys. zł).

Postępowania podatkowe dotyczące odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenie zapłaty podatku na raty przeprowadzono prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej i regulacjami wewnętrznymi, w szczególności z Instrukcjami NUS oraz zaleceniami i wytycznymi MF i DIAS. Wnioski podatników w sprawie odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty rozpatrzono w okresie od kilku dni do jednego miesiąca (sześć wniosków) i dwóch miesięcy (jeden wniosek).

Organ podatkowy nie ustalał podatnikom opłaty prolongacyjnej na podstawie art. 15za ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁹.

W przeprowadzonych postępowaniach podatkowych dotyczących odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty stosowano jednakowe kryteria dla podatników.

Sześciu z siedmiu podatników, występujących o odroczenie terminu płatności podatku lub rozłożenie zapłaty podatku na raty, prowadziło działalność gospodarczą na dzień 30 czerwca 2021 r. (jeden podatnik zmarł w maju 2021 r.).

(akta kontroli str. 784-786, 836-840, 850-851, 904-916)

1.4 W okresie objętym kontrolą podatnicy złożyli 625 wniosków o odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę na kwotę 20 828,7 tys. zł.

W II, III, IV kwartale 2020 r. i w kwartale 2021 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Legionowie wydał 501 decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę na łączną kwotę 16 773,6 tys. zł, w tym 387 decyzji na kwotę 15 496,8 tys. zł podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą. Ulgi przyznane przedsiębiorcom stanowiły pomoc de minimis.

W przypadku 16 na 586 wniosków dotyczących rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności zaległości podatkowej, rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą, organ podatkowy wydał decyzję odmowną.

⁹ Dz. U. poz. 1842, ze zm. (dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19).

Najczęstszymi przyczynami odmowy odroczenia zaległości podatkowych było:

- niespełnienie warunku wynikającego z artykułu 18 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. brak zgody na udzielenie ulgi przewodniczącego zarządu jst;
- występowanie po raz kolejny z wnioskiem o ulgę przez tego samego podatnika, a jej udzielenie zdaniem organu podatkowego naruszałoby konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości podatkowej;
- stwierdzenie, po analizie dochodów i wydatków podatnika, braku możliwości finansowych spłaty zadłużenia w proponowanych przez wnioskodawcę ratach.

(akta kontroli str. 2057-2058, 2062-2063)

Szczegółowym badaniem objęto siedem postępowań podatkowych dotyczących odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w wysokości łącznej 5052,6 tys. zł podatników prowadzących działalność gospodarczą, w tym:

- pięć postępowań podatkowych zakończonych decyzjami, w których organ podatkowy przychylił się do wniosku strony, w wysokości 5022 tys. zł;
- dwóch postępowań podatkowych, w których organ podatkowy nie przyznał ulgi na wniosek podatnika, w wysokości 30,6 tys. zł.

Doboru próby dokonano celowo według kryterium najwyższej wartości wniosku, na podstawie rejestrów wniosków i wydanych decyzji w sprawie ulg podatkowych za okres od kwietnia 2020 r. do marca 2021 r.

Decyzje, w których NUS przychylił się do wniosku podatnika, dotyczyły: odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę w VAT na łączną kwotę 1366,2 tys. zł oraz rozłożenia na raty zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę na łączną kwotę 3655,8 tys. zł (w tym z tytułu: VAT w kwocie 2621,9 tys. zł, podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) w kwocie 777,6 tys. zł, podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą opodatkowaną 19% podatkiem liniowym (PPL) w kwocie 254,9 tys. zł, podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu wypłat wynagrodzeń pracowników (PIT-4) w kwocie 1,4 tys. zł).

Decyzje, w których NUS nie przychylił się do wniosku strony i nie przyznał ulgi, dotyczyły wniosków o odroczenie zapłaty zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę z tytułu VAT w łącznej kwocie 30,6 tys. zł.

Zaskarżona decyzja organu I instancji o odmowie odroczenia zapłaty zaległości w podatku od towarów i usług w łącznej kwocie 20,2 tys. zł została utrzymana w mocy przez DIAS decyzją z 24 maja 2021 r., natomiast odwołanie od decyzji NUS w sprawie odmowy odroczenia zapłaty zaległości podatkowych w VAT na kwotę 10,4 tys. zł pozostawało, do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w tym zakresie, w toku rozpatrzenia przez organ II instancji.

Postępowania podatkowe dotyczące odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę przeprowadzono prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej i regulacjami wewnętrznymi oraz zaleceniami MF i DIAS.

Wnioski podatników w sprawie udzielenia ulg odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę rozpatrzono w okresie od 20 do 89 dni.

Opłaty prolongacyjnej nie ustalano, zgodnie z art. 15za ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

W przeprowadzonych postępowaniach podatkowych dotyczących odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę stosowano jednakowe kryteria dla podatników.

Pięciu z podatników występujących o odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę (w tym dwóch, których dotyczyły po dwa postępowania) prowadziło działalność gospodarczą na dzień 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 784-786, 876, 904-905, 917-925, 957-984)

1.5 W wyniku badania próby 10 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, którym przyznano ulgi podatkowe na łączną kwotę 1241,8 tys. zł w formie odroczenia terminu płatności podatku albo zaległości lub rozłożenia na raty zapłaty podatku bądź zaległości, stwierdzono, że przyznana ulga w odniesieniu do rocznych dochodów/przychodów podatnika za 2019 r. stanowiła od 3% do 48% dla ośmiu podatników i 154% dla jednego podmiotu (jeden przedsiębiorca za 2019 r. wykazał stratę).

Na 10 podatników, ośmiu zwracało się z ponownym wnioskiem o przyznanie ulgi, z tego wnioski pięciu podatników dotyczyły kolejnych okresów rozliczeniowych lub podatków, a wnioski trzech podatników obejmowały podatki i okresy rozliczeniowe objęte już decyzją Naczelnika Urzędu o odroczeniu płatności lub rozłożeniu na raty podatku/zaległości.

Pięciu spośród badanych podatników składało wnioski o ulgi w okresach wcześniejszych (w latach 2018-2020). Pozytywnie rozpatrzonych zostało 10 na 12 złożonych przez nich wniosków, a w dwóch sprawach wydane zostały decyzje o umorzeniu postępowania na wniosek strony.

Podatnicy objęci badaniem reprezentowali następujące branże: transport i gospodarka magazynowa (trzy podmioty)¹⁰, przetwórstwo przemysłowe¹¹ oraz handel hurtowy i detaliczny¹² (po dwa podmioty), budownictwo¹³, informacja i komunikacja¹⁴ oraz działalność związana z obsługą rynku nieruchomości¹⁵ (po jednym podmiocie).

(akta kontroli str. 1649-1948)

Naczelnik Urzędu podał, że zgodnie z zaleceniami Zastępcy Dyrektora Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów z 15 kwietnia 2020 r., w celu wspomoczenia podatników, podejmowano również wzmożone działania w zakresie realizacji wniosków o uwolnienie środków na rachunku VAT. Stosownie do art. 108b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁶ na wniosek podatnika naczelnik urzędu skarbowego wydaje (w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku), w formie postanowienia, zgodę na przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT na wskazany przez niego rachunek. W wyniku podjętych działań, w tym polegających na niezwłocznej próbie kontaktu telefonicznego z podatnikiem

¹⁰ Transport drogowy towarów.

¹¹ Produkcja mebli biurowych i sklepowych, działalność usługowa związana z przygotowywaniem do druku.

¹² Sprzedaż hurtowa pozostałych maszyn i urządzeń, sprzedaż hurtowa wyrobów farmaceutycznych i medycznych.

¹³ Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieskalnych.

¹⁴ Działalność związana z doradztwem w zakresie informatyki.

¹⁵ Zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 685, ze zm.

w przypadku stwierdzenia błędów we wniosku, średni czas wydania postanowienia o uwolnieniu środków wyniósł 17 dni (dla wniosków, które wpłynęły w okresie od 1 marca 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.).

Ponadto pracownicy Urzędu zostali włączeni w realizację programu ARKA poprzez:

- bieżące i prawidłowe przetwarzanie deklaracji i zeznań podatkowych potrzebnych do walidacji danych zawartych w składanych przez przedsiębiorców wnioskach o udzielenie subwencji;
- weryfikację i rozpatrywanie bez zbędnej zwłoki ewentualnych zgłoszeń o niezgodności danych zawartych w bazach KAS od podatników, którym Polski Fundusz Rozwoju S.A. (PFR S. A.) odmówił udzielenia subwencji bądź udzielił jej w niższej niż wnioskowano wysokości.

Program pomocowy ARKA realizowany przez PFR S.A. w ramach tzw. Tarczy Antykrzysowej skierowany jest do przedsiębiorstw, które ucierpiały wskutek pandemii koronawirusa. Program zakłada wsparcie finansowe przedsiębiorstw w postaci subwencji finansowej. Zalecenia w tym zakresie, do realizacji przez urzędy skarbowe, przekazywał Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

W okresie objętym kontrolą prowadzone były także działania zmierzające do upowszechnienia nowych kanałów komunikacyjnych i zwiększenia dostępności urzędu. Zamieszczano informacje (na plakatach, stronie internetowej, tablicy ogłoszeń) o trybie obsługi podatników dostosowanej do sytuacji epidemicznej kraju i powiatu oraz komunikaty o elektronicznych sposobach załatwienia spraw (np. usłudze e-PIT, e-Puap, profilu zaufanym). Rozpowszechniano informację na temat wprowadzenia od 16 listopada 2020 r. przez KAS usługi „Rezerwacja wizyt”.

Ponadto 9 czerwca 2020 r. Naczelnik Urzędu oraz pracownik komórki wierzycielskiej wzięli udział w projekcie przygotowanym przez Powiatowy Urząd Pracy w Legionowie we współpracy z Powiatem Legionowskim. W wyniku wspólnego przedsięwzięcia powstały prezentacje w formie filmów dostępne na stronie internetowej Powiatu Legionowskiego.

(akta kontroli str. 986-1167)

1.6 Wnioski o udzielenie ulgi w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, podatku od towarów i usług były rejestrowane przez pracownika Referatu Wsparcia do 30 września 2020 r. w systemie Biblioteka Akt (BA), a od 1 października 2020 r. w Systemie Zarządzania Dokumentami (SZD). Następnie w Referacie Spraw Wierzycielskich/Pierwszym Referacie Spraw Wierzycielskich dla każdego wniosku zakładane były sprawy w systemie BA/SZD. W zakresie podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz karty podatkowej sprawy, po ich zarejestrowaniu w systemie BA/SZD, obsługiwane były w Scentralizowanym Systemie Poboru (SSP).

Po 10 marca 2020 r. wnioski o ulgi, które wpłynęły do komórki wierzycielskiej, ewidencjonowane były także w Rejestrze Wniosków prowadzonym w formie pliku LibreOffice. Ewidencja ta jest zamieszczona na dysku wspólnym komórki wierzycielskiej i dostępna dla pracowników tego referatu.

Monitoring terminowości udzielania ulg sprawowany był przez Kierownika komórki spraw wierzycielskich i Naczelnika Urzędu na bieżąco oraz w związku z cotygodniowym przygotowaniem sprawozdań dotyczących wniosków ulgowych

i sposobu ich rozpatrzenia przekazywanych do Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

(akta kontroli str. 1163-1167)

W styczniu i kwietniu 2020 r. sprawy z zakresu ulg i zwolnień realizowały cztery osoby z Referatu Spraw Wierzycielskich. W czerwcu 2020 r. zadania te wykonywało siedem osób, w tym sześciu pracowników komórki spraw wierzycielskich i jeden pracownik Działu Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług.

Zgodnie z regulaminami organizacyjnym Urzędu, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, rozstrzygnięcia w sprawach umarzania zaległości, rozłożenia na raty i odraczania terminów płatności podejmował Naczelnik Urzędu, a w przypadku jego nieobecności Zastępca Naczelnika. Kierownik Referatu Spraw Wierzycielskich, a od 3 września 2020 r. Kierownik Pierwszego i Kierownik Drugiego Referatu Spraw Wierzycielskich podpisywali decyzje w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w podatku od spadków i darowizn oraz w podatku od czynności cywilnoprawnych do kwoty 5 tys. zł należności głównej, z wyłączeniem decyzji rozstrzygających wnioski w sprawie umorzenia zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, decyzji umarzających postępowanie podatkowe.

(akta kontroli str. 20-78, 1177)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie udzielania ulg i zwolnień podatkowych.

Naczelnik Urzędu Skarbowego w Legionowie w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. przyznał ulgi podatkowe na kwotę 18 631,5 tys. zł, tj. ponad dwupółkrotnie wyższą niż w analogicznym okresie poprzednim (7102 tys. zł). We wszystkich badanych sprawach postępowania podatkowe zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa, zaleceniami z Ministerstwa Finansów i Izby Administracji Skarbowej w Warszawie oraz wewnętrznymi uregulowaniami. W zbadanych postępowaniach podatkowych stosowano jednakowe kryteria wobec podatników.

W badanym okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., tj. w czasie pandemii COVID-19, do Urzędu wpłynęło 947 wniosków o udzielenie ulg i zwolnień podatkowych, a w analogicznym okresie poprzednim 424 takie wnioski. Organ podatkowy w okresie objętym kontrolą rozpatrzył 910 wniosków o ulgi podatkowe, tj. dwukrotnie więcej niż w porównywalnym okresie sprzed pandemii. Relacja liczby wniosków rozpatrzonych do złożonych w okresie objętym kontrolą i odpowiednim okresie poprzednim kształtowała się na podobnym poziomie (96,1% i 95,5%).

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1 Urząd skarbowy w okresie objętym kontrolą dokonał 4199 zwrotów różnicy podatku naliczonego nad należnym, o której mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług (dalej także: ustawa o VAT), z tego: 3673 zwroty z terminem 60 dni, 315 zwrotów z terminem 25 dni i 211 zwrotów z terminem 180 dni.

W porównaniu do wykonania w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. liczba dokonanych zwrotów VAT spadła o 608, tj. o 12,6%. Na zmniejszenie ogólnej liczby zwrotów wpłynęło zmniejszenie o 870 liczby zwrotów z terminem 60 dni

(o 19,2%) i zwiększenie liczby zwrotów z terminem 25 dni i 180 dni odpowiednio o 179 (o 131,6%) i o 83 (o 64,8%).

Naczelnik Urzędu wskazał, że pandemia koronawirusa wpłynęła na ograniczenia w przepływie towarów i usług przez granice międzynarodowe oraz spowodowała wyłączenia możliwości uzyskiwania przychodów przez podatników działających w branżach objętych czasowym zamrożeniem przez rząd. Wpłynęło to na spadek ilości zamówień, ograniczenie w nabyciu i zbyciu towarów i usług, co przekładało się na pogorszenie kondycji finansowej znacznej grupy przedsiębiorców, a tym samym determinowało okoliczności sprzyjające zmniejszeniu liczby wniosków o zwrot VAT składanych przez podatników. Wzrost liczby dokonanych zwrotów w terminie 25 dni wynika z zachowania podatników, którzy podejmowali starania o uzyskanie szybszych zwrotów. Zwiększenie liczby wniosków o zwrot VAT w skróconym terminie najbardziej widoczny jest w dwóch pierwszych kwartałach kontrolowanego okresu w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego. W ocenie NUS, w pierwszym okresie pandemii podatnikom łatwiej było spełnić warunki określone w art. 87 ust. 6 ustawy o VAT, gdyż skutki oddziaływania koronawirusa nie były tak dotkliwe dla działalności gospodarczej, a niezagrożona jeszcze płynność finansowa pozwalała na terminową płatność faktur.

Znaczne ograniczenia w funkcjonowaniu wielu branż (np. transport, hotelarstwo, turystyka, gastronomia, usługi fryzjerskie, kosmetyczne, fitness), jak podał Naczelnik Urzędu, spowodowały, że wielu podatników nie miało możliwości uzyskiwania przychodów z działalności gospodarczej. Gdy podatnik nie wykonał w okresie rozliczeniowym czynności opodatkowanych na terytorium kraju oraz czynności wymienionych w art. 86 ust. 8 pkt 1 ustawy o VAT, podatnikowi przysługuje zwrot kwoty podatku naliczonego, podlegającego odliczeniu od podatku należnego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą na terytorium kraju lub poza tym terytorium, w terminie 180 dni od złożenia rozliczenia. Na skutek braku czynności opodatkowanych część podatników, którzy ponosili wydatki związane z działalnością gospodarczą podlegające odliczeniu jako podatek naliczony, spełniała jedynie warunki do ubiegania się o zwrot w terminie 180 dni.

(akta kontroli str. 2081, 2084-2111)

Urząd skarbowy w okresie objętym kontrolą przekazał z tytułu zwrotów VAT na rachunki bankowe podatników kwotę 71 712,2 tys. zł, tj. o 12 606,6 tys. zł (o 15%) niższą od kwoty zwrotów zrealizowanej w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. Zmniejszyła się kwota dokonanych zwrotów z terminem 60 dni o 13 089,3 tys. zł (o 16,9%) i z terminem 25 dni o 273,5 tys. zł (o 4,4%), natomiast zwiększyła się kwota zwrotów z terminem 180 dni o 756,2 tys. zł (o 83,9%).

Na zmniejszenie kwoty zwrotów z terminem 60 dni miało wpływ zmniejszenie ilości wniosków o zwrot VAT składanych przez podatników z terminem 60 dni oraz zmiany organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej wprowadzone rozporządzeniami Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 grudnia 2020 r.¹⁷. W związku z wejściem w życie wyżej wymienionych rozporządzeń Naczelnik Trzeciego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Radomiu przejął z dniem 1 stycznia 2021 r. siedem podmiotów z dotychczasowej właściwości Naczelnika Urzędu Skarbowego w Legionowie. Zmniejszenie kwoty dokonanych zwrotów z terminem 25 dni wynikało z zachowania podatników, którzy zaprzestali

¹⁷ Rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie niektórych podatników i płatników, w odniesieniu do których zadania są wykonywane przez naczelnika urzędu skarbowego innego właściwy miejscowo (Dz. U. poz. 2456) oraz rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie właściwości organów podatkowych (Dz. U. poz. 2410).

deklarowania zwrotów VAT w terminie 25 dni lub deklarowali je w kwotach niższych. Zwiększenie kwoty zwrotów z terminem 180 dni dokonanych w okresie kontrolowanym w stosunku do roku poprzedniego mogło mieć związek z brakiem czynności opodatkowanych na terytorium kraju oraz czynności wymienionych w art. 86 ust. 8 pkt 1 ustawy o VAT, warunkujących możliwość wystąpienia o zwrot w terminie podstawowym 60 dni, a przy spełnieniu dodatkowych warunków w terminie skróconym 25-dniowym.

(akta kontroli str. 2082, 2084-2111)

Średni czas oczekiwania na zwrot VAT w poszczególnych kwartałach w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2021 r. wahał się w przedziale od 33 do 51 dni.

W II kwartale 2019 r. średni czas oczekiwania na zwrot VAT wynosił 48 dni i skrócił się w III i IV kwartale 2019 r. odpowiednio do 44 dni i 42 dni. W I kwartale 2020 r. średni czas oczekiwania na zwrot wydłużył się do 51 dni. W poszczególnych kwartałach okresu objętego kontrolą średni czas oczekiwania na zwrot VAT wyniósł odpowiednio: 33 dni (II kw. 2020 r.), 37 dni (III kw. 2020 r.), 36 dni (IV kw. 2020 r.) oraz 42 dni (I kw. 2021 r.). Średni czas oczekiwania na zwrot w II kwartale 2020 r. w porównaniu do wykonania w I kwartale 2020 r. zmniejszył się o 18 dni.

Średni czas oczekiwania na zwrot był krótszy: o 15 dni w II kw. 2020 r. niż w II kw. 2019 r., o siedem dni w III kw. 2020 r. niż w III kw. 2019 r., o sześć dni w IV kw. 2020 r. niż w IV kw. 2019 r., o dziewięć dni w I kw. 2021 r. niż w I kw. roku 2020.

Dysproporcja w średnim czasie realizacji zwrotów pomiędzy IV kwartałem 2019 r. a I kwartałem 2020 r. wynikała z podjęcia wzmoczonych działań związanych z realizacją zwrotów w IV kwartale 2019 r. z uwagi na wdrożenie z dniem 1 stycznia 2020 r. nowego oprogramowania POLTAX 2B PLUS oraz utworzenia centralnego punktu rozliczeń w Bydgoszczy. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w ślad za pismem Zastępcy Dyrektora Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów¹⁸ polecił naczelnikom urzędów skarbowych dokonanie w bieżącym 2019 r. zwrotów, których termin upływał w dniach od 1 do 13 stycznia 2020 r.

Skrócenie średniego czasu oczekiwania na zwrot w poszczególnych kwartałach okresu objętego kontrolą w porównaniu do wykonania w analogicznych kwartałach poprzednich, w ocenie Naczelnika Urzędu, wynika z zastosowania się do wytycznych i zaleceń w zakresie organizacji pracy, w tym ograniczenia do niezbędnego minimum czynności poprzedzających zwrot VAT (pismo Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów z 15 kwietnia 2020 r.¹⁹) oraz dokonywania zwrotów VAT w terminach krótszych niż wnioskowane (pismo Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów z 5 stycznia 2021 r.²⁰).

Średni czas oczekiwania na zwrot VAT w poszczególnych kwartałach okresu objętego kontrolą był krótszy od maksymalnych terminów zwrotów i wynosił:

- od 13 do 18 dni dla terminu 25 dni,
- od 30 do 40 dni dla terminu 60 dni,
- od 110 do 132 dni dla terminu 180 dni.

¹⁸ Pismo znak DPP2.8622.9.2019.2 z 23 grudnia 2019 r.

¹⁹ Znak DPP.K077.1.2020.

²⁰ Znak DNK12.8621.20.2020.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wystąpiły przypadki niedotrzymywania terminów zwrotu podatku od towarów i usług, w tym zasadnie wydłużonych terminów zwrotu.

W okresie objętym kontrolą organ podatkowy w 10 przypadkach postanowił o przedłużeniu terminu zwrotu VAT.

(akta kontroli str. 1168-1181, 1310-1316, 2083-2093, 2129-2134, 2147)

2.2 Badaniem zasadności przedłużenia terminu zwrotu VAT objęto sprawy (cztery), w których organ podatkowy postanowił o przedłużeniu terminu zwrotu podatku wykazanego w deklaracjach za okresy rozliczeniowe od marca 2020 r. do marca 2021 r. W sprawach tych wobec podatników wszczęto kontrole podatkowe, które poprzedzały czynności sprawdzające. W wyniku przeprowadzonych czynności weryfikacyjnych Naczelnik Urzędu uznał za zasadne dokonanie w terminie ustawowym zwrotu 676,5 tys. zł z kwoty 1042,6 tys. zł zwrotów zadeklarowanych przez podatników w tych sprawach.

W wydanych przez Naczelnika Urzędu postanowieniach przedłużenia terminu zwrotu podatku przywołano przepisy, stanowiące ich podstawę, tj. przepis prawa materialnego – art. 87 ust. 2 ustawy o VAT oraz przepis proceduralny, tj. art. 274b bądź art. 216 § 1 Ordynacji podatkowej. W wydanych postanowieniach wprost wskazano, na jaki dzień organ podatkowy wydłużał termin zwrotu w stosunku do terminu ustawowego (lub tego, który już był postanowieniem wcześniej wydłużony). Wydając postanowienie w sprawie, Naczelnik Urzędu uzasadniał celowość przedłużenia terminu zwrotu, wskazywał, jakie czynności należy jeszcze podjąć, by sprawdzić zasadność zwrotu. Organ podatkowy niezwłocznie podejmował czynności w celu zbadania zasadności zwrotu.

Nie wystąpiły przypadki wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w badanych sprawach. Kontrole podatkowe były realizowane w sposób zgodny z art. 284b Ordynacji podatkowej, w szczególności w każdym przypadku niezakończenia kontroli w terminie wskazanym w upoważnieniu organ podatkowy zawiadamiał na piśmie kontrolowanego, podając przyczyny przedłużenia terminu zakończenia kontroli i wskazując nowy termin jej zakończenia.

Jedna z czterech badanych kontroli podatkowych została zakończona (protokół kontroli doręczono 28 maja 2021 r.).

W wyniku kontroli stwierdzono między innymi, że podatnik, dokonując odliczeń 100% podatku naliczonego od ponoszonych rat leasingowych oraz kosztów związanych z eksploatacją pojazdów, które nie były pojazdami wykorzystywanymi wyłącznie w celach prowadzonej działalności gospodarczej, naruszył art. 86a ust. 5 pkt 1 lit. c oraz art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. c ustawy o VAT i w konsekwencji zawyżył podatek naliczony o kwotę 86,6 tys. zł. Ponadto ustalono, że podatnik dokonał odliczeń podatku naliczonego wynikającego z faktur VAT, co do których nie uregulowano należności w terminie 90 dni od dnia upływu terminu płatności określonego w umowie lub na fakturze, czym naruszył art. 89b ust. 1 ustawy o VAT i zawyżył podatek naliczony o kwotę 30,5 tys. zł.

Do protokołu kontroli podatkowej podatnik wniósł zastrzeżenia, które zgodnie z art. 291 § 2 Ordynacji podatkowej zostały przez kontrolującego rozpatrzone. W dniu 1 lipca 2021 r. wobec podatnika wszczęto postępowanie podatkowe.

(akta kontroli str. 2129-2134, 2116, 2147-2148)

2.3 Badanie zasadności zwrotów podatków należało do zadań Referatu Czynności Analitycznych i Sprawdzających. Obowiązki pracowników tej komórki dotyczące weryfikacji deklaracji VAT z wykazanymi kwotami do zwrotu zostały określone przez Naczelnika Urzędu w *Instrukcji obiegu i obsługi dokumentów oraz decyzji podlegających ewidencji w systemie POLTAX PLUS oraz SSP nr 3/2019 z 26 sierpnia 2019 r.* (dalej także: *Instrukcja obsługi dokumentów*).

Zasady wykorzystania, w czynnościach sprawdzających poprzedzających dokonanie zwrotu VAT, danych przekazywanych przez podatników w formie jednolitych plików kontrolnych ustalił Naczelnik Urzędu w *Instrukcji określającej zasady wykorzystania Jednolitych Plików Kontrolnych (JPK) w procedurze czynności sprawdzających nr 8/1/2018 z 6 sierpnia 2018 r.* (dalej także: *Instrukcja wykorzystania JPK*).

W okresie objętym kontrolą z Izby Administracji Skarbowej w Warszawie do Urzędu przekazane zostały następujące wytyczne dotyczące zwrotów VAT:

- *Na czas stanu epidemii koronawirusa SARS-CoV2 Ministerstwo Finansów zawiesza obowiązywanie wytycznych w sprawie postępowania w zakresie zwrotów VAT. Jednocześnie Departament Poboru Podatków zaleca, aby na czas epidemii czynności poprzedzające zwrot VAT ograniczone były do niezbędnego minimum zapewniającego wstrzymanie nienależnych zwrotów VAT²¹.*
- *Departament Poboru Podatków Ministerstwa Finansów (...) zwraca się z uprzejmą prośbą o szczególne zaangażowanie oraz dołożenie wszelkich starań, aby zwroty na rachunki bankowe podatników (...) były realizowane w możliwie najkrótszych terminach (...) przy zachowaniu, że podjęte działania są zasadne i nie budzą wątpliwość²².*
- *(...) Ministerstwo Finansów zauważa, że ustawodawca wskazał maksymalne terminy, w których nastąpić powinien wnioskowany zwrot podatku (...). Zatem, w świetle przepisów o VAT, nie ma ograniczenia w zakresie dokonywania wcześniejszych zwrotów VAT niż w terminach (maksymalnych) wskazanych w ustawie o VAT. W tym, nie ma ograniczeń do możliwości dokonania zwrotu VAT według wnioskowanego trybu 180-dniowego w terminie krótszym, np. 60-dniowym, o ile zasadność zwrotu VAT u podatnika zostanie zweryfikowana i nie będzie budziła wątpliwości organu (...)²³.*

DIAS w ramach nadzoru nad działalnością urzędów skarbowych przekazał także stanowisko w kwestii skuteczności przedłużania terminu zwrotu VAT²⁴ oraz pismo Departamentu Orzecznictwa Podatkowego Ministerstwa Finansów dotyczące wątpliwości w zakresie stosowania instytucji przedłużenia terminu zwrotu podatku po wniesieniu odwołania od decyzji organu I instancji kwestionującej zwrot VAT²⁵.

(akta kontroli str. 598-712)

Naczelnik Urzędu podał, że (...) *zastosowano się do wytycznych (...). W oparciu o dotychczasową częstotliwość oraz wyniki przeprowadzonych czynności sprawdzających podejmowano decyzję o ewentualnym dokonaniu zwrotu VAT bez wcześniejszego przeprowadzania czynności sprawdzających w tym zakresie przed terminem zwrotu. Zwrócono pracownikom uwagę na mogące się pojawić*

²¹ Pismo Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów Nr DPP.K077.1.2020 z 15 kwietnia 2020 r.

²² Pismo Nr DPP2.0723.45.2020 z 15 kwietnia 2020 r.

²³ Pismo Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Nr DNK12.8621.20.2020 z 5 stycznia 2021 r.

²⁴ Pismo DIAS Nr 1401-ION-2.027.75.2020.AJ z 1 lipca 2020 r.

²⁵ Nr DPP8.8102.71.2020.IDG z 19 października 2020 r.

*okoliczności generujące ryzyko w obszarze niezasadnego zwrotu VAT, tj. wykazywanie zwrotów przez podatników nowo zarejestrowanych, składanie korekt deklaracji generujących nadpłaty VAT, występowanie o zwroty przez podatników, którzy dotychczas kumulowali nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres (...)*²⁶.

Naczelnik Urzędu podał, że (...) prowadzone są analizy działalności podatników, w tym pod kątem oceny działalności w branżach o podwyższonym ryzyku wystąpienia wyłudzenia VAT (...). Branża, w jakiej działa podmiot, jest jednym z czynników wpływających na ocenę ryzyka podmiotu. Drukując kartę oceny ryzyka podatnika VAT, organ ma informację o tym, czy podmiot działa w branży podwyższonego ryzyka. W toku bieżącej analizy dotyczącej zasadności zwrotu podatku VAT pracownicy weryfikują różne zjawiska mogące mieć wpływ na powstanie nowego obszaru ryzyka, zwracając uwagę na niestandardowe zachowania podatników np.:

- *raptowne zmiany branży (np. podmiot, który dotychczas prowadził działalność w zakresie transportu drogowego podjął się sprzedaży maseczek i rękawiczek jednorazowych) (...);*
- *wystąpienie o zwrot po raz pierwszy (podmiot, który rozpoczął działalność gospodarczą w zakresie branży fitness w czasie pandemii) (...);*
- *transakcje z podmiotami powiązanymi, podwyższenie wartości nieruchomości w krótkim czasookresie.*

W czasie pandemii stwierdzono nowe, pojedyncze zjawiska, jednakże nie był to trend wśród podatników czy też katalog schematycznych zdarzeń, który spowodowałby powstanie nowego obszaru ryzyka, a co za tym idzie nie zaszła konieczność uaktualnienia katalogu ryzyk (...). W efekcie powyższych działań skierowano wnioski o przeprowadzenie kontroli podatkowej.

(akta kontroli str. 1178-1179, 2146-2148)

Badaniem objęto 13 spraw dotyczących zwrotów VAT na kwotę 7225,1 tys. zł, z tego:

- sześć spraw na kwotę 2978,9 tys. zł, w których po przeprowadzeniu czynności analitycznych dokonano zwrotu bez podjęcia czynności weryfikacyjnych, tj. czynności sprawdzających z udziałem podatnika, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej lub postępowania podatkowego;
- pięć spraw na kwotę 3568,2 tys. zł, w których przed dokonaniem zwrotu przeprowadzono czynności sprawdzające z udziałem podatnika;
- dwie sprawy na kwotę 678 tys. zł, w których wszczęto kontrolę podatkową.

Sprawy objęte badaniem, w których po przeprowadzeniu czynności analitycznych dokonano zwrotu bez podjęcia czynności weryfikacyjnych lub przed dokonaniem zwrotu przeprowadzono czynności sprawdzające z udziałem podatnika, zostały dobrane spośród spraw o najwyższej kwocie zwrotu VAT dotyczących rozliczenia podatku przypadającego między marcem 2020 r. a lutym 2021 r. Dwie sprawy, w związku z którymi wszczęto kontrolę podatkową, wybrano w sposób losowy spośród czterech spraw o zwrot VAT za okresy rozliczeniowe od 03/2020 do 02/2021, w których wszczęto kontrole podatkowe. Cztery z wybranych do badania spraw dotyczyły wniosków podatników złożonych w II kwartale 2020 r.

W wyniku badania wyżej wymienionej próby ustalono, że przed dokonaniem zwrotu pracownicy Urzędu każdorazowo przeprowadzali czynności analityczne mające na celu wstępną ocenę ryzyka w zakresie prawidłowości i zasadności wykazanej

²⁶ Pismo nr 1409-SWW.033.1.2021.4 z 24 czerwca 2021 r.

przez podatnika kwoty zwrotu. Analiza ryzyka dokonywana była z wykorzystaniem: aplikacji WRO-SYSTEM (moduł: Ocena ryzyka podatnika VAT) i aplikacji ANALIZATOR lub podsystemu KONTROLA. Wykonanie analizy udokumentowane zostało wydrukami: *Oceny ryzyka podatnika VAT (z WRO-SYSTEM)*²⁷ oraz *Analizy ryzyka zwrotu podatku VAT i Karty oceny zasadności zwrotu podatku VAT (z ANALIZATORA)* lub *Analizy zasadności zwrotu VAT (z podsystemu KONTROLA)*.

W wyniku badania zasadności wykazanej w deklaracji VAT kwoty do zwrotu pracownicy Urzędu uzyskali następujące wyniki wstępnej oceny ryzyka podatnika VAT (z WRO-SYSTEM): podmiot o akceptowalnym poziomie ryzyka (siedem z 13 zwrotów objętych próbą), podmiot o wysokim ryzyku (pięć zwrotów), podmiot o podwyższonym ryzyku (jeden zwrot). Ocena ryzyka podatnika VAT uwzględniała ocenę ryzyka podatkowego kontrahentów na podstawie pliku JPK.

Zakres czynności analitycznych i weryfikacyjnych zasadność zwrotu VAT w przypadku zwrotów do 50 tys. zł ustalany był na poziomie Kierownika SKA-1, przy zwrotach przekraczających 50 tys. zł odbywał się z udziałem Zastępcy Naczelnika nadzorującego komórkę SKA-1.

(akta kontroli str. 2149-2342)

Naczelnik Urzędu podał, że *W Urzędzie analiza zasadności zwrotu VAT dokonywana jest z uwzględnieniem oceny ryzyka podmiotu dostępnej w aplikacji WRO-SYSTEEM (...). Moduł Ocena podatnika VAT ma charakter wspomagający, którego celem jest zakwalifikowanie danego podatnika VAT do określonej grupy ryzyka, według jednolitych w całej Krajowej Administracji Skarbowej kryteriów (...). Ocena podatnika dokonywana jest:*

- *z użyciem dostępnych zasobów bazodanowych (w tym baz będących w posiadaniu Departamentu Analiz) w oparciu o metody statystyczno-ekonometryczne – model SKORP,*
- *z uwzględnieniem zewnętrznej oceny ryzyka Krajowej Izby Rozliczeniowej – model STIR,*
- *z uwzględnieniem oceny ryzyka wg silnika analitycznego – model SAN,*
- *z uwzględnieniem ryzyka kontrahentów (...).*

Katalog cech sygnałnych podlegających ocenie jest stały i został stworzony centralnie. Wartości przypisywane poszczególnym cechom mają swoje źródło w indywidualnych danych i zachowaniu podatnika, np. znaczny udział zakupów od kontrahentów ryzykownych, związek osobowy z podmiotem z listy referencyjnej MF – art. 96 ust. 4a ustawy o podatku od towarów i usług (...).

W Urzędzie w toku realizacji procesu badania zasadności zwrotu VAT zadeklarowanego w deklaracji podatkowej, przydzielane podatnikowi poziomy ryzyka są analizowane, jednakże ich poziom nie determinuje wprost określonego trybu działania (czynności analityczne, czynności sprawdzające, kontrola podatkowa), ponieważ nie określono centralnie ani lokalnie katalogu czynności weryfikacyjnych obowiązkowych do realizacji przy danym poziomie ryzyka.

Każdorazowo pracownik merytoryczny dokonuje ostatecznej oceny ryzyka podmiotu z uwzględnieniem poziomu ryzyka wygenerowanego przez aplikację, jak też w oparciu o posiadane informacje i dokumenty. Znajomość cech sygnałnych przypisanych podatnikowi, w zestawieniu z wynikami dotychczasowych działań weryfikacyjnych, pozwala na ukierunkowanie czynności weryfikacyjnych. Rodzaj i zakres podejmowanych działań wobec podatnika ubiegającego się o zwrot podlega

²⁷ Wydruk: Karta Oceny Ryzyka Podatkowego.

ostatecznej akceptacji Kierownika Referatu SKA-1/ Zastępcy Naczelnika odpowiednio do posiadanych upoważnień.

(akta kontroli str. 2138-2139)

Czynności analityczne dla 11 z 13 badanych zwrotów udokumentowane zostały wydrukami z aplikacji ANALIZATOR: *Analiza ryzyka zwrotu podatku VAT i Karta oceny zasadności zwrotu podatku VAT*. Dla dwóch zwrotów objętych badaniem sporządzone zostały raporty z podsystemu KONTROLA – *Analiza zasadności zwrotu VAT*. Czynności analityczne obejmowały między innymi: deklarowanie przez podatnika nabyć środków trwałych w kwocie przekraczającej wartość obrotów trzech ostatnich okresów rozliczeniowych, przypadki nagłego wzrostu obrotów (ANALIZATOR) lub nagłego wzrostu, a następnie spadku wartości obrotów wykazanych w deklaracjach (podsystem KONTROLA).

Naczelnik Urzędu podał, że *zgodnie z § 5 pkt II ust. 1 wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług z marca 2016 r. pracownik przed dokonaniem zwrotu ma obowiązek przeprowadzić czynności analityczne mające na celu wstępną ocenę ryzyka w zakresie wykazanego zwrotu. W tym celu należy wykorzystać narzędzie informatyczne – analiza zasadności zwrotu VAT z podsystemu KONTROLA lub inne, o co najmniej takiej funkcjonalności. Mając na uwadze, że wytyczne dają możliwość korzystania z systemów o podobnej funkcjonalności, do końca 2020 r. w Urzędzie kartę oceny zasadności zwrotu podatku VAT i analizę ryzyka zwrotu podatku VAT pozyskiwano z aplikacji ANALIZATOR. Począwszy od stycznia 2021 r. czynności analityczne realizowane są w oparciu o raport „Analiza zasadności zwrotu VAT – wykonana” (...). Decyzję o zmianie programu wykorzystywanego do dokumentowania czynności analitycznych podjęto po pozyskaniu informacji o wykorzystywaniu tego raportu przez większość urzędów skarbowych (...).*

(akta kontroli str. 2138-2139, 2322-2342)

W dziewięciu na 13 badanych spraw przeprowadzono czynności analityczne mające na celu wstępną ocenę ryzyka w zakresie wykazanego zwrotu z wykorzystaniem także modułu Zwroty VAT aplikacji WRO-SYSTEM. W pozostałych czterech sprawach ustalono, że w momencie sporządzenia adnotacji służbowej dokumentującej przeprowadzenie czynności analitycznych/sprawdzających dane za okres objęty weryfikacją nie były dostępne w tym module. Wykorzystywane były dane o udziale weryfikowanego zwrotu w historii zwrotów własnych podatnika, a także na tle wszystkich podatników objętych właściwością NUS. Analizowano również ocenę kompensacji zawierającą informację, na ile zwrot podatnika jest kompensowany wpłatami dostawców.

(akta kontroli str. 2140-2141, 2322-2342)

We wszystkich 13 sprawach objętych badaniem czynności analityczne przeprowadzane były z wykorzystaniem pliku JPK VAT.

Weryfikowano, w szczególności:

- zgodność deklaracji VAT z plikiem JPK VAT podatnika lub występowanie podatnika w raportach różnic pomiędzy deklaracją VAT a plikiem JPK VAT;
- pliki JPK VAT kontrahentów w zakresie wykazania zadeklarowanych przez podatnika nabyć lub występowania podatnika w raporcie podmiotów rozliczających faktury od kontrahentów krajowych nieposiadających otwartego obowiązku VAT na dzień wystawienia faktury lub w raporcie podmiotów, które w JPK VAT w rejestrze zakupów uwzględniły faktury VAT wystawione przez kontrahentów niezarejestrowanych do VAT.

Przed dokonaniem zwrotu nie wykorzystywano danych w module STIR.

Naczelnik Urzędu podał, że (...) moduł STIR ma charakter wspomagający (...) wykorzystywany jest w toku czynności dotyczących zwrotów VAT jedynie w uzasadnionych przypadkach (...) ustaleń dotyczących zapłaty, można dokonać w oparciu o dokumentację okazaną przez podatnika, np. wyciągi bankowe z rachunku gospodarczego. Jeśli dokumentacja budzi wątpliwości organu podatkowego lub brak jest takiej dokumentacji, wówczas pracownik występuje z wnioskiem o udostępnienie danych zawartych w module STIR, co każdorazowo wymaga uzasadnienia (...). Akceptacja takiego wniosku jest dwuetapowa, wymaga aprobaty naczelnika/ zastępcy naczelnika oraz wyznaczonego pracownika IAS. W aktach spraw będących przedmiotem badania nie wystąpiły przesłanki do występowania o udostępnienie takich danych w tym trybie.

(akta kontroli str. 2141, 2322-2342)

Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami z przeprowadzonych czynności analitycznych/ sprawdzających sporządzana była adnotacja służbowa/ protokół z czynności sprawdzających oraz karta potwierdzeń zwrotu, tzw. obiegowka.

W sześciu sprawach po przeprowadzeniu czynności analitycznych, w tym z wykorzystaniem plików JPK, po akceptacji Naczelnika Urzędu dokonano zwrotów VAT na rachunek podatnika. W siedmiu sprawach dodatkowo przeprowadzono czynności sprawdzające z udziałem podatnika, z tego w pięciu przypadkach po akceptacji Naczelnika Urzędu dokonano zwrotu VAT na rachunek podatnika, a w przypadku dwóch zwrotów sprawy skierowano do kontroli podatkowej.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym akceptacji zwrotów powyżej kwoty 100 tys. zł dokonał Naczelnik Urzędu.

W trakcie podjętych kontroli podatkowych, postępowań podatkowych, w których wydano postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu podatku VAT, w przypadku jednej kontroli stwierdzono, iż transakcje zawierane przez kontrolowaną Spółkę z podmiotami powiązаныmi osobowo oraz ze stałymi kontrahentami Spółki nie miały charakteru rzeczywistych transakcji gospodarczych. W konsekwencji organ podatkowy stwierdził, że w sprawie zastosowanie znajdzie sankcyjny przepis art. 108 ustawy o VAT. Nie podejmowano czynności określonych w art. 274c Ordynacji podatkowej. Sprawdzenia prawidłowości i rzetelności dokumentów dokonano z wykorzystaniem innych środków dowodowych – przesłuchań świadków oraz analiz plików JPK VAT składanych przez kontrahentów.

(akta kontroli str. 2147-2342)

W kontrolowanym okresie nie były dla Urzędu wyznaczone mierniki dotyczące wyłącznie zwrotów podatku VAT.

(akta kontroli str. 1432-1648)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w obszarze dokonywania zwrotów podatku od towarów i usług.

Średni czas oczekiwania na zwrot w poszczególnych kwartałach okresu objętego kontrolą był od sześciu do 15 dni krótszy niż w analogicznych kwartałach okresu poprzedniego. Przed dokonaniem zwrotu pracownicy Urzędu przeprowadzali wstępną ocenę ryzyka, korzystając z dostępnych narzędzi informatycznych, w tym z WRO-SYSTEMU. Czynności sprawdzające w zakresie zwrotów przeprowadzane

były w oparciu o analizę JPK VAT. W uzasadnionych przypadkach analizowano dokumentację źródłową pozyskiwaną od podatników. Gdy zasadność zwrotu budziła umotywowane wątpliwości, przeprowadzano kontrolę podatkową.

Podejmowane działania mające na celu zabezpieczenie interesów budżetu państwa przy dokonywaniu zwrotów podatku od towarów i usług realizowane były zgodnie z wytycznymi jednostek nadrzędnych i regulacjami wewnętrznymi.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Zapewnienie ciągłości działania Urzędu

3.1 W okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2021 r. do Urzędu Skarbowego w Legionowie wpłynęło łącznie 1371 wniosków o ulgi podatkowe, z tego 947 w II, III, IV kwartale 2020 r. i w I kwartale 2021 r. i 424 wnioski w analogicznym okresie poprzednim.

W Urzędzie w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2021 r. rozpatrzono 1315 wniosków, z tego 910 rozpatrzono w okresie objętym kontrolą i 405 w II, III, IV kwartale 2019 r. i I kwartale 2020 r.

Na 910 wniosków rozpatrzonych między 1 kwietnia 2020 r. a 31 marca 2021 r. NUS wydał: 635 decyzji pozytywnych, 60 decyzji odmownych, 142 decyzje o umorzeniu postępowania na wniosek strony oraz 73 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania albo o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

W okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. NUS rozpatrzył 405 spraw, z tego 287 pozytywnie, 60 odmownie oraz wydał 43 decyzje o umorzeniu postępowania na wniosek strony i 15 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania albo o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. udział spraw rozpatrzonych pozytywnie w ogółem rozpatrzonych sprawach dotyczących ulg podatkowych w Urzędzie wyniósł 69,8%, tj. pozostał na zbliżonym poziomie, co w okresie poprzednim (70,9%). Udział decyzji odmownych zmniejszył się z 14,8% (w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r.) do 6,6% (w okresie objętym kontrolą), tj. o 8,2 punktu procentowego. Natomiast wzrósł udział decyzji o umorzeniu postępowania na wniosek strony o 5 punktów procentowych (z 10,6% do 15,6%) i postanowień o odmowie wszczęcia postępowania albo o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia o 4,3 punktu procentowego (z 3,7% do 8%).

W ocenie Naczelnika Urzędu, (...) podstawową przyczyną zmniejszenie udziału decyzji odmownych w okresie objętym kontrolą była większa ilość wniosków podatników spełniających przesłanki do udzielenia ulgi (...). Naczelnik Urzędu wydaje decyzję o umorzeniu postępowania na wniosek strony. Zarówno wystąpienie z wnioskiem o ulgę, jak i jego wycofanie jest niezależne od organu podatkowego. To podatnik dobrowolnie występuje o wycofanie podania, w większości nie podając nawet przyczyny swojej decyzji. Z obserwacji wynika jednak, że spowodowane to jest np. odzyskaniem płynności finansowej, niespodziewanym wpływem środków finansowych bądź ewentualną zmianą rodzaju ulgi (np. wycofanie wniosku o umorzenie, a wystąpienie z wnioskiem o rozłożenie danej zaległości na raty bądź odroczenie terminu jej płatności). W ocenie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Legionowie, zwiększenie udziału decyzji o umorzeniu postępowania na wniosek Strony w okresie objętym kontrolą w porównaniu do okresu poprzedniego ma charakter przypadkowy, uzależniony od składanych przez podatników wniosków (...). Nowe procedury przyjmowania dokumentów (urna, składanie elektronicznie lub za pośrednictwem Poczty Polskiej) wpłynęły bezpośrednio na wzrost liczby błędnych i niekompletnych wniosków, co ostatecznie w przypadku nieusunięcia przez podatnika w wyznaczonym terminie braków formalnych

wskazanych w wezwaniu organu podatkowego wpłynęło na zwiększenie udziału postanowień o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia w kontrolowanym okresie w stosunku do poprzedniego (...).

Relacja wniosków o ulgi podatkowe ogółem rozpatrzonych w Urzędzie do wniosków złożonych przez podatników w poszczególnych kwartałach między 1 kwietnia 2019 r. a 31 marca 2021 r. wahała się w przedziale od 71,6% (w I kwartale 2020 r.) do 142,1% (w III kwartale 2020 r.).

Relacja ta za II, III, IV kwartał 2019 r. była zbliżona i wahała się od 101,3% do 102,7%. W I i II kwartale 2020 r. zmniejszyła się do poziomu odpowiednio 71,6% i 79,3%. Podobnie niski poziom ww. wskaźnika wystąpił w IV kwartale 2020 r. – 74,3%. Natomiast w III kwartale 2020 i I kwartale 2021 r. analizowana relacja była najwyższa i wyniosła odpowiednio 142,1% i 116%.

Naczelnik Urzędu podał, że zaistnienie nadzwyczajnych okoliczności w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemiologicznego w związku z COVID-19 bezpośrednio wpłynęło na ilość rozpoznawanych spraw. Zmianie uległ również tryb i sposób organizacji pracy, tj. m.in. uniemożliwiona została, stosowana dotychczas w obsłudze bezpośredniej procedura weryfikacji poprawności i kompletności dokumentacji składanej przez podatników przy osobistej wizycie w urzędzie skarbowym, co generowało konieczność podejmowania dodatkowych działań procesowych w postępowaniu podatkowym – wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku (...) brak podpisu, brak informacji o przeznaczeniu pomocy w oparciu o art. 67b § 1 ustawy Ordynacja podatkowa), brak wskazania zakresu żądania (...). Ponadto początkowe miesiące trwania pandemii były czasem największych obostrzeń. Z uwagi na ograniczenia w funkcjonowaniu Urzędu konieczne było przejście na tryb pracy zdalnej (...) wpływ na czas trwania postępowania a tym samym na wskaźnik wzrostu/ spadku ilości rozpatrzonych spraw ma spiętrzenie zadań do realizacji przypadających na pracownika spowodowane utrzymującym się od kwietnia 2020 r. wysokim poziomem wniosków o ulgi w stosunku do lat ubiegłych (...) w każdym z poszczególnych kwartałów 2020 r. i 2021 r. objętych kontrolą nastąpił znaczny wzrost ilości wydanych rozstrzygnięć, mimo że w odniesieniu do ilości składanych wniosków odnotowano spadek rozstrzygnięć (...).

Relacja wniosków rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą do wniosków złożonych w tym okresie wyniosła 96,1% i była zbliżona do wykonania w analogicznym okresie poprzednim – 95,5%.

(akta kontroli str. 2051-2052, 2065-2067, 2355-2361)

3.2 W okresie objętym kontrolą analiza ryzyka w Urzędzie realizowana była w oparciu o *Procedurę Zarządzania Ryzykiem w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie oraz jednostkach podległych* stanowiącą załącznik do zarządzenia nr 80/2018 DIAS z dnia 18 maja 2018 r.

Zgodnie z § 14 ust. 1 wyżej wymienionej procedury, w szczególności w przypadku rozpoznania nowych rodzajów ryzyka, każdy pracownik IAS ma obowiązek niezwłocznie poinformować o tym zdarzeniu osobę kierującą komórką organizacyjną, w której jest zatrudniony. W Urzędzie Skarbowym w Legionowie w okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano innych ryzyk, poza rozpoznanymi przez DIAS, które mogłyby przeszkodzić w realizacji celów i zadań jednostki. Naczelnik Urzędu określał skutek i prawdopodobieństwo ryzyka oraz wskazywał mechanizmy kontrolne i działania zaradcze ograniczające ryzyka ujęte w *Arkuszach oceny ryzyk zidentyfikowanych do Planu działalności IAS na 2020 r. za II, III,*

IV kwartał 2020 r. i Arkusza oceny ryzyk za I kw. 2021 r. przekazywanych do Urzędu kwartalnie przez IAS w Warszawie.

Naczelnik Urzędu, w związku z wyznaczonymi przez DIAS celami: skrócenie czasu załatwiania spraw (2020 r.), nowoczesna, przyjazna, bezpieczna i wielokanałowa obsługa podatnika (2021 r.) i rozpoznaniem ryzykiem składania przez podatników wniosków niespełniających wymogów formalnych, braku kontaktu z podatnikiem, trudności w doręczeniu korespondencji, wskazał na następujące mechanizmy kontrolne/ działania zaradcze, między innymi:

- działania informacyjne w zakresie wymogów formalnych, jakie powinny spełniać wnioski o wszczęcie postępowania na wniosek strony – informacje na plakatach, stronie internetowej, tablicy ogłoszeń w Urzędzie i innych dostępnych kanałach informacyjnych;
- zasilenie komórek organizacyjnych realizujących wzmożoną ilość spraw wszczętych na wniosek Strony w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych;
- dostosowanie sposobu składania i uzupełniania braków formalnych wniosku do aktualnie występującej sytuacji epidemicznej;
- działania zmierzające do pozyskania od podatników informacji umożliwiających elektroniczne formy kontaktu; zachęcanie do korzystania z profilu zaufanego.

Dla wyznaczonego celu *wzrostu skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych (2020 r. i 2021 r.)* zidentyfikowane zostało ryzyko dokonania nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług na skutek niewystarczających czynności analitycznych, sprawdzających i kontrolnych. Naczelnik Urzędu, dokonując kwartalnej oceny ryzyk, wskazał na następujące działania zaradcze, między innymi wykorzystanie dostępnych baz danych i dostępnych narzędzi informatycznych do optymalizacji typowania podmiotów do weryfikacji zwrotu VAT przed terminem zwrotu.

W zakresie celu – efektywny proces czynności sprawdzających (2020 r.)/ poprawa skuteczności i efektywności działania pionu kontroli KAS (2021 r.) zidentyfikowane zostało ryzyko niskiej skuteczności czynności analitycznych spowodowane brakiem zasobów kadrowych i w związku z tym pobieżne ich wykonywanie skutkujące niewłaściwą reakcją na nieprawidłowe działanie podatników.

Naczelnik Urzędu jako działania zaradcze na zidentyfikowane ryzyko wskazał, w szczególności na wykorzystanie wszelkich dostępnych narzędzi wspomagających skuteczną analizę, w tym JPK, STIR, w wątpliwych sytuacjach podjęcie czynności sprawdzających mających na celu dokonanie ustaleń potwierdzających nieprawidłowości, które zostały zidentyfikowane w toku wstępnych analiz, np. pisma do podatników o złożenie wyjaśnień wątpliwych kwestii (2020 r. i 2021 r.); zwiększenie nadzoru nad prawidłową organizacją pracy każdego pracownika w celu zapewnienia efektywnych wyników pracy zespołowej całego referatu; podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia obsady kadrowej o pracowników posiadających niezbędną wiedzę merytoryczną (2021 r.).

(akta kontroli str. 1168-1181, 1251-1285, 1394-1397)

Za zagrożenie wpływające na określenie poziomu wyżej wymienionych ryzyk w realizacji celów wyznaczonych w Planie działalności Izby Administracji Skarbowej w warunkach pandemii, Naczelnik Urzędu uznał ograniczenia w składzie kadrowym spowodowane pandemią koronawirusa (tj. konieczność wprowadzenia pracy zdalnej, korzystanie przez pracowników z zasiłków opiekuńczych, zachorowania

i kwarantanny pracowników) oraz ilość i prawidłowość (kompletność) składanych wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań.

(akta kontroli str. 8-9, 1172)

3.3 W okresie objętym kontrolą terminowa obsługa wniosków dotyczących ulg i zwolnień była, obok zwrotów PIT i VAT, jednym z zadań uznanych za priorytetowe w Urzędzie.

W celu ograniczenia ryzyka w zakresie ulg podatkowych na bieżąco monitorowano liczbę wpływających wniosków ulgowych i liczbę wniosków rozpatrzonych. Sprawozdawczość w tym zakresie była co tydzień przekazywana do Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

W odpowiedzi na zwiększoną ilość wpływających wniosków w zakresie ulg, w celu sprawnej i prawidłowej ich obsługi w ramach wsparcia komórki spraw wierzycielskich, przydzielono dodatkowe zadania w tym obszarze pracownikom z Działu Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług (SPV): w maju 2020 r. jednej osobie w terminie od 4 do 22 maja oraz drugiej osobie od 5 do 9 maja, w czerwcu 2020 r. jednemu pracownikowi od 10 do 21 czerwca, drugiemu od 25 do 30 czerwca, jednej osobie w terminie od 1 do 10 lipca 2020 r. oraz dwóm osobom w I połowie września 2020 r.

W styczniu i kwietniu 2020 r. sprawy z zakresu ulg i zwolnień realizowały cztery osoby z Referatu Spraw Wierzycielskich. W czerwcu 2020 r. zadania te wykonywało siedem osób, w tym sześciu pracowników komórki spraw wierzycielskich i jeden pracownik Działu Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług.

(akta kontroli str. 1177)

Naczelnik Urzędu podał, że mając na względzie zapewnienie ciągłości działania podległych jednostek oraz sytuację epidemiczną w kraju, DIAS wyznaczył maksymalny procentowy udział załogi, która mogła świadczyć pracę w siedzibie Urzędu. Dobór pracowników do pracy w trybie stacjonarnym i zdalnym odbywał się z uwzględnieniem tych zaleceń. W początkowej fazie pandemii do pracy w siedzibie Urzędu typowano najbardziej doświadczonych i wydajnych pracowników do realizacji zadań w obszarach uznanych za kluczowe. W sytuacji, gdy zidentyfikowano ryzyko wystąpienia opóźnień w terminowej realizacji kluczowych zadań, występowano z wnioskami o wyrażenie zgody na zwiększenie obsady kadrowej w siedzibie Urzędu. Na składane wnioski DIAS wyrażał zgodę.

DIAS 18 marca 2020 r. zalecił zapewnienie 20% obsady kadrowej w Urzędzie począwszy od 23 kwietnia 2020 r. w trybie pracy rotacyjnej w interwałach tygodniowych. W dniu 20 maja 2020 r. polecił przywrócenie od 25 maja 2020 r. maksymalnie do 70% stanu liczebnej obsady stanowiskowej.

W dniu 29 września 2020 r. Naczelnik Urzędu zgłosił potrzebę zwiększenia ilości osób świadczących pracę w siedzibie Urzędu do 100%, przy czym zadeklarował, że w przypadku pracowników, którzy wyrażą chęć pracy zdalnej i będą ją efektywnie wykonywali, dostaną taką możliwość.

DIAS 17 października 2020 r. zarządził od 19 października 2020 r. stopniowo ograniczać „ilość składu etatowego jednostki” pozostającej w trybie pracy stacjonarnym do poziomu 70%.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie ustanowienia określonych ograniczeń,

nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²⁸, DIAS poinformował, że ustanowione wcześniej limity dotyczące „ilości składu etatowego jednostki” w trybie pracy stacjonarnym do poziomu 70%, od dnia wejścia w życie rozporządzenia, zostają zniesione. Wskazał między innymi, że zgodnie z §1 pkt 6 rozporządzenia ustalenie stanu etatowego jednostki obsady pozostającej w trybie stacjonarnym pozostaje w gestii Naczelnika.

DIAS 19 marca 2021 r., mając na uwadze obecną sytuację epidemiczną kraju, polecił od 22 marca 2021 r. ograniczenie „składu etatowego pozostającego na terenie jednostki” do personelu niezbędnego do realizacji zadań, nie więcej jednak niż 50% nominalnego stanu zatrudnienia. Z kolei 31 marca 2021 r. polecił skierowanie na pracę zdalną maksymalną możliwą liczbę pracowników.

(akta kontroli str. 1168-1232)

W odpowiedzi na informację IAS z 6 kwietnia 2020 r. dotyczącą nadania uprawnień dostępu do usługi „zdalny dostęp do poczty mf.gov.pl” dla pracowników kontroli i postępowań podatkowych, 7 kwietnia 2020 r. Naczelnik Urzędu wystąpił o nadanie takich uprawnień dla 19 pracowników, w tym dla pięciu pracowników komórki spraw wierzycielskich. Wydany został sprzęt komputerowy oraz telefony służbowe. Pierwszych pięć komputerów otrzymali Pracownicy Referatu Spraw Wierzycielskich w dniach: 17 i 24 kwietnia, 4 maja, 5 i 19 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1177, 1348-1350)

Naczelnik Urzędu podał, że w celu optymalizacji procesów wydawania decyzji w zakresie ulg i zwolnień zastosowano się do wytycznych przekazanych przez DIAS przy piśmie z 1 kwietnia 2020 r. Uproszczona została instrukcja w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na wniosek podatnika oraz wydawania zaświadczeń o pomocy de minimis, zmiany wprowadzono z dniem 27 kwietnia 2020 r.

Na wniosek Naczelnika Urzędu z 15 stycznia 2021 r., DIAS zarządzeniem z 8 lutego 2021 r. zmienił zarządzenie w sprawie nadania Urzędowi Skarbowemu w Legionowie regulaminu organizacyjnego i utworzył dwa referaty spraw wierzycielskich. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że utworzenie dwóch komórek, a co za tym idzie mniejsza ilość spraw wierzycielskich obsługiwanych przez dany referat, pozwoliło na bardziej efektywne sprawowanie nadzoru kierowniczego. Powyższy podział umożliwił kierownikom skuteczniejsze monitorowanie stanu realizacji zadań, efektywniejszą organizacją pracy własnej i całego zespołu.

Naczelnik Urzędu podał, że w celu optymalizacji procesu realizacji zwrotów VAT zastosowano się do wytycznych Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów wskazanych w piśmie z 15 kwietnia 2020 r., w którym zalecono, aby na czas epidemii czynności poprzedzające zwrot VAT ograniczone były do minimum zapewniającego wstrzymanie nienależnych zwrotów VAT. W oparciu o dotychczasową częstotliwość oraz wyniki przeprowadzonych czynności sprawdzających podejmowano decyzję o ewentualnym dokonaniu zwrotu podatku VAT bez wcześniejszego przeprowadzenia czynności sprawdzających w tym zakresie przed terminem zwrotu. Zwrócono pracownikom uwagę na mogące pojawić się okoliczności generujące ryzyko w obszarze niezasadnego zwrotu podatku VAT. Zalecono także szersze wykorzystanie plików JPK.

(akta kontroli str. 1178-1179)

²⁸ Dz. U. poz. 1931.

3.4 Badaniem objęto terminowość rozpatrywania wniosków o ulgi, które wpłynęły do Urzędu w kwietniu i w listopadzie 2019 r. oraz w kwietniu i w listopadzie 2020 r. W przypadku kwietnia 2020 r., w którym do Urzędu wpłynęło 160 wniosków, badanie ograniczono do 100 spraw o największej wnioskowanej przez podatnika kwocie ulgi.

W kwietniu 2019 r. wpłynęło do Urzędu 57 wniosków ulgowych, które rozpatrzono w terminie od 5 do 71 dni, z tego: 46 spraw (80,7%) w terminie do 30 dni, 10 wniosków w terminie od 31 do 60 dni oraz jeden wniosek po 71 dniach.

Wnioski podatników o ulgę podatkową złożone w liczbie 24 w listopadzie 2019 r. rozpatrzono w terminie od jednego do 91 dni. W terminie do 30 dni rozpatrzono 18 wniosków (75%), w terminie od 31 do 60 dni trzy sprawy i po upływie dwóch miesięcy od daty ich złożenia w Urzędzie trzy wnioski.

Badane 100 wniosków o najwyższej wnioskowanej przez podatnika kwocie ulgi, które wpłynęły do Urzędu w kwietniu 2020 r., rozpatrzono w terminie od pięciu do 173 dni. Spośród 100 spraw rozpatrzono: w terminie do 30 dni – 93 (93%)²⁹, od 31 do 60 dni – trzy, w terminie powyżej 60 dni – cztery sprawy.

W listopadzie 2020 r. wpłynęło do Urzędu 58 wniosków ulgowych, które rozpatrzono w terminie od 7 do 116 dni, z tego: 39 spraw (67,2%) w terminie do 30 dni³⁰, pięć wniosków w terminie od 31 do 60 dni oraz 14 wniosków powyżej 60 dni.

Przyczynami rozpatrzenia wniosków po upływie 30 dni od ich wpływu do Urzędu były, w szczególności:

- brak zajęcia stanowiska przewodniczącego zarządu jst;
- konieczność zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań;
- zawieszenie biegu terminu postępowań z uwagi na COVID-19;
- zmiana zakresu żądania.

Średni czas rozpatrywania wniosków podatników złożonych w kwietniu 2020 r. wyniósł 21,1 dnia, tj. był o ponad trzy dni krótszy niż spraw wniesionych w kwietniu 2019 r. (24,7 dnia). Natomiast średni czas rozpatrywania wniosków, które wpłynęły do Urzędu w listopadzie 2020 r., wyniósł 40,5 dnia i był prawie dwukrotnie dłuższy niż w listopadzie 2019 r. (20,4 dnia).

Naczelnik Urzędu podał, że wydłużenie średniego czasu rozpatrywania wniosków o ulgi listopad 2020/ listopad 2019 r. wynikało z wystąpienia zagrożenia epidemiologicznego w związku z COVID-19, w tym z konieczności wykonywania pracy w systemie rotacyjnym (praca zdalna i stacjonarna) w warunkach reżimu sanitarnego, ograniczającego kontakt bezpośredni z klientem w budynku urzędu skarbowego. Nowe procedury przyjmowania dokumentów wpłynęły bezpośrednio na wzrost liczby błędnych i niekompletnych wniosków oraz na wydłużenie, ze względu na obowiązkową kwarantannę, czasu obiegu dokumentów w urzędzie. Ponadto ponad dwukrotnie wzrosła liczba wniosków w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

Ponadto NUS podała, że na wydłużenie średniego czasu rozpatrywania wniosków złożonych w listopadzie 2020 r. w porównaniu do średniego czasu rozpatrywania wniosków złożonych w kwietniu 2020 r. wpłynęło:

²⁹ W tym jedna decyzja po 31 dniach, termin 30 dni upływał w niedzielę.

³⁰ W tym trzy sprawy rozstrzygnięte po 31 dniach, termin 30 dni upływał w niedzielę.

- Do wniosków złożonych w kwietniu 2020 r. stosowano uproszczoną formę gromadzenia materiału dowodowego, opartą w znacznej mierze na dokumentach będących w posiadaniu tutejszego urzędu.
- W odniesieniu do spraw z listopada 2020 r. większa liczba spraw wymagała między innymi: uzupełnienia dokumentacji o informację w zakresie przeznaczenia pomocy publicznej zgodnie z art. 67b § 1 Ordynacji podatkowej oraz wyznaczenia podatnikom siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego zgodnie z art. 200 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa w związku z ich negatywnym rozpatrzeniem (decyzje odmowne).

(akta kontroli str. 2020-2024, 2027-2040, 2073, 2075-2079)

W wyniku badania czasu trwania 100 z 1153 postępowań dotyczących deklaracji/wniosków o zwrot VAT³¹, które wpłynęły do Urzędu w kwietniu, listopadzie 2019 r. i 2020 r., ustalono:

- wnioski z kwietnia i z listopada 2019 r. zostały załatwione w terminie odpowiednio: od 52 do 60 dni (wszystkie dotyczyły zwrotów 60 dniowych) i od sześciu do 43 dni (wśród badanych wniosków było sześć z terminem 25 dni i 19 z terminem 60 dni);
- czas oczekiwania na zwrot zadeklarowany w kwietniu 2020 r. wyniósł od ośmiu do 60 dni (sześć zwrotów z terminem 25 dni i 19 z terminem 60 dni), a w listopadzie tego roku od 14 do 54 dni (dziewięć z terminem 25 dni i 11 z terminem 60 dni).

Główną przyczyną dokonywania zwrotów VAT po więcej niż 30 dniach od wpływu deklaracji do Urzędu była realizacja czynności analitycznych i sprawdzających mających na celu sprawdzenie zasadności zwrotu.

(akta kontroli str. 2085-2086, 2092-2093, 2112-2115)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Naczelnika Urzędu w zakresie zapewnienia ciągłości funkcjonowania Urzędu.

Naczelnik Urzędu Skarbowego w Legionowie podjął skuteczne działania zaradcze w celu zapewnienia ciągłości działania Urzędu w warunkach pandemii COVID-19, w szczególności w zakresie udzielania ulg i zwolnień podatkowych i terminowego dokonywania zwrotów podatku od towarów i usług.

Pomimo dwukrotnie większej liczby wniosków o ulgi podatkowe, które wpłynęły do Urzędu w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., została zachowana relacja wniosków rozpatrzonych do złożonych, jaka była przed pandemią. Średni czas oczekiwania na zwrot w poszczególnych kwartałach okresu objętego kontrolą był o od sześciu do 15 dni krótszy niż w analogicznych kwartałach poprzednich.

Wykorzystano dostępne bazy danych i narzędzia informatyczne w celu optymalizacji typowania podmiotów do weryfikacji zwrotów VAT – przeprowadzenia czynności sprawdzających z udziałem podatnika lub kontroli podatkowych – przed terminem zwrotu.

³¹ Po 25 zwrotów o największej kwocie zwrotu w wybranych miesiącach.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji ulg i zwolnień podatkowych oraz innych instrumentów wsparcia podatników w okresie pandemii COVID-19 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag lub wniosków pokontrolnych.

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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Warszawa, sierpnia 2021 r.

Kontroler

Piotr Korczak
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis