



Łódź, dnia 17 stycznia 2017 r.

**DYREKTOR
IZBY SKARBOWEJ
W ŁODZI**

1001-KW1.0710.13.2016.6
UNP: 1001-17-003110



Pani
Danuta Ogórek
Naczelnik
Urzędu Skarbowego
w Tomaszowie Mazowieckim
ul. Mireckiego 37
97-200 Tomaszów Mazowiecki

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 578) oraz art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim przeprowadzona została kontrola problemowa w temacie: „Prawidłowość typowania podmiotów do kontroli podatkowych oraz prawidłowość i terminowość prowadzenia kontroli”. Badaniem objęto czynności podjęte przez Urząd Skarbowy w Tomaszowie Mazowieckim w 2015 r.

Czynności kontrolne w siedzibie Urzędu w dniach od 5 do 30 września 2016 r. przeprowadziły:

- Aneta Sibilska – komisarz skarbowy,
- Anna Furga – komisarz skarbowy.

W ramach kontrolowanego zagadnienia analizie poddano działania podejmowane w następujących obszarach:

1. Typowanie podmiotów do kontroli podatkowej:
 - a) trafność typowania podmiotów do kontroli;
 - b) trafność typowania podmiotów do kontroli, mierzona efektem finansowym kontroli;
 - c) wnioski o kontrolę, plany kontroli, współpraca komórki analitycznej z komórką kontroli podatkowej.
2. Przestrzeganie procedury kontroli podatkowej:
 - a) zawiadamianie przedsiębiorcy/kontrolowanego o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej;
 - b) dokumentowanie przebiegu kontroli podatkowej;
 - c) prowadzenie czynności sprawdzających u kontrahenta kontrolowanego;
 - d) zawiadamianie kontrolowanego o niezakończeniu kontroli w terminie wskazanym w upoważnieniu do kontroli;
 - e) zawiadamianie kontrolowanego o sposobie załatwienia zastrzeżeń do protokołu kontroli.

3. Terminowość i rzetelność wprowadzania danych do podsystemu KONTROLA:
 - a) analiza nadanych uprawnień do podsystemu KONTROLA;
 - b) ewidencjonowanie zdarzeń w podsystemie KONTROLA;
 - c) zatwierdzanie postępowań kontrolnych i przekazywanie materiałów pokontrolnych.

Działania podejmowane przez Urząd Skarbowy w Tomaszowie Mazowieckim we wskazanych obszarach oceniono pozytywnie pomimo uchybień.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak udokumentowanego pisemnie procesu analitycznego przy typowaniu podmiotów do kontroli przez Komórkę AP;
- prowadzenie czynności sprawdzających po zakończeniu kontroli - stwierdzono w 1 kontroli;
- w 4 kontrolowanych postępowaniach nie zawarto oceny prawnej sprawy będącej przedmiotem kontroli, czym naruszono art. 290 § 2 pkt 6a ustawy Ordynacja podatkowa;
- w 5 postępowaniach kontrolnych ustalono, iż postępowania te zostały zatwierdzone, a materiały pokontrolne przekazane w podsystemie KONTROLA po upływie 60 dni od daty zakończenia kontroli;
- w 6 kontrolach ustalono, iż postępowania te zostały zatwierdzone, a materiały pokontrolne przekazane w podsystemie KONTROLA przed upływem 14 dni od daty zakończenia kontroli.

W wyniku niniejszej kontroli stwierdzono również uchybienia w zakresie ewidencjonowania zdarzeń w podsystemie KONTROLA, odnoszące się w szczególności do:

- niekompletnego ewidencjonowania postanowień/zawiadomień/wniosków związanych z kontrolą w podsystemie KONTROLA, co stwierdzono łącznie w 7 kontrolach;
- nieutworzenia dokumentów oczekiwanych – stwierdzono w 3 przypadkach.

Szczegółowy opis ustaleń dokonanych w wyniku podjętych czynności

Organizacja pracy w zakresie objętym kontrolą

W 2015 r. funkcję Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim pełniła Pani Danuta Ogórek.

W kontrolowanym okresie obowiązywały w Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim następujące Regulaminy Organizacyjne Urzędu:

- Regulamin Organizacyjny Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim wprowadzony Zarządzeniem nr 10/2014 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim z 14.03.2014 r.

Na mocy niniejszego Regulaminu Naczelnik Urzędu sprawował bezpośredni nadzór nad zadaniami Działu Kontroli Podatkowej (KP) i Wieloosobowym Stanowiskiem Pracy ds. Analiz i Planowania (AP).

Do zadań Działu Kontroli Podatkowej (Komórka KP), kierowanego przez Pana Piotra Stawickiego należało w szczególności:

- prowadzenie kontroli podatkowych;
- prowadzenie czynności sprawdzających u kontrahenta podatnika w zakresie objętym kontrolą lub postępowaniem podatkowym;
- prowadzenie postępowań w zakresie sprzeciwu przedsiębiorcy na działanie organu kontroli;
- wnioskowanie o zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych;
- sporządzanie projektów planów kontroli podatkowej;
- współpraca z urzędami kontroli skarbowej oraz izbami i urzędami celnymi, a także z innymi organami w zakresie ujawniania nieprawidłowości podatkowych;
- współpraca z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Kierujący Komórką KP zgodnie z § 51 Regulaminu, upoważniony był do:

- zatwierdzania wniosków pokontrolnych;
- sporządzania planów kontroli podatkowych;
- podpisywania pism i innych dokumentów do podatników, płatników, organów podatkowych i instytucji zewnętrznych z zakresu działania nadzorowanej komórki organizacyjnej niezastrzeżonych do kompetencji Naczelnika Urzędu.
- koordynowania i współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej.

Do zadań Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Analiz i Planowania (Komórki AP), kierowanego przez Panią Barbarę Szebietowską, należało w szczególności:

- pozyskiwanie informacji, mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego;
- analizowanie oświadczeń majątkowych;
- analizowanie informacji o wydatkach i wartości zgromadzonego mienia;
- analizowanie realizacji zadań w podstawowych obszarach działalności Urzędu;
- analizowanie ryzyka zewnętrznego i wewnętrznego;
- typowanie podmiotów do kontroli podatkowej lub skarbowej;
- koordynowanie sprawozdawczości realizowanej przez Urząd.

Kierujący Komórką AP zgodnie z § 52 Regulaminu, upoważniony był do:

- zatwierdzania wniosków i opracowań z przeprowadzonych analiz w zakresie działalności komórki organizacyjnej;
- sporządzania wykazów podmiotów typowanych do kontroli podatkowych lub skarbowych;
- akceptacji planów ryzyka wewnętrznego oraz dokumentacji z nimi związanej;
- podpisywania pism i innych dokumentów do podatników, płatników, organów podatkowych i instytucji zewnętrznych w zakresie działania nadzorowanej komórki organizacyjnej, niezastrzeżonych do kompetencji Kierownictwa Urzędu.

2. Regulamin Organizacyjny Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim wprowadzony Zarządzeniem nr 29/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z 01.04.2015.

Na mocy niniejszego Regulaminu Naczelnik Urzędu sprawuje bezpośredni nadzór nad zadaniami Działu Kontroli Podatkowej (KP) i Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Analiz i Planowania (AP).

Do zadań Komórki KP należało w szczególności:

- prowadzenie kontroli podatkowej na podstawie analizy ryzyka wystąpienia naruszenia przepisów prawa lub niezależnie od rezultatów analizy ryzyka, o ile mają one charakter losowy;
- prowadzenie czynności sprawdzających u kontrahenta podatnika w zakresie objętym kontrolą;
- prowadzenie postępowań w zakresie sprzeciwu przedsiębiorcy na działanie organu kontroli;
- wnioskowanie o zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych;
- wydawanie postanowień w sprawach przedłużenia terminu zwrotu podatku;
- współpraca z urzędami kontroli skarbowej oraz izbami i urzędami celnymi, a także z innymi organami w zakresie ujawniania nieprawidłowości podatkowych;
- współpraca z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Do zadań Komórki AP należało w szczególności:

- pozyskiwanie informacji, mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego;
- analizowanie oświadczeń majątkowych;
- analizowanie informacji o wydatkach i wartości zgromadzonego mienia zgromadzonego przez podatnika;
- koordynowanie sprawozdawczości realizowanej przez Urząd Skarbowy;
- analizowanie realizacji zadań w podstawowych obszarach działalności Urzędu Skarbowego;
- analizowanie ryzyka zewnętrznego i wewnętrznego;
- typowanie podmiotów do kontroli;
- sporządzanie planów kontroli podatkowej.

Zgodnie z zakresem obowiązków, kompetencji i odpowiedzialności z kwietnia 2015 r. zatwierdzonym przez Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi, Pani Barbara Szepietowska, Kierownik Komórki AP odpowiedzialna była m. in. za:

- planowanie, organizowanie i kierowanie oraz nadzorowanie pracy podległych pracowników poprzez:
 - bieżącą analizę i kontrolę wykonywania przydzielonych zadań;
 - koordynację, sprawdzanie jakości i terminowości ich pracy.
- przyjmowanie interesantów w ramach skarg i wniosków;
- akceptowanie zawiadomień o sposobie załatwienia skarg i wniosków;
- wykonywanie kontroli funkcjonalnej.

Zgodnie z zakresem obowiązków, kompetencji i odpowiedzialności z kwietnia 2015 r. zatwierdzonym przez Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi, Pan Piotr Stawicki, Kierownik Komórki KP odpowiedzialny był m. in. za:

- kierowanie i merytoryczny nadzór nad prawidłową i terminową realizacją zadań poprzez:
 - bieżącą analizę i kontrolę wykonywania przydzielonych pracownikom zadań;
 - koordynację, sprawdzanie jakości i terminowości ich pracy.

- przyjmowanie wniosków o przeprowadzenie kontroli podatkowej pozaplanowej oraz podejmowanie decyzji o ich ważności;
- ustalanie kolejności realizacji wniosków o przeprowadzenie pozaplanowej kontroli podatkowej;
- realizację planów kontroli;
- tworzenie wskazań do kontroli podatkowej;
- przydzielanie kontroli podatkowej do realizacji;
- sprawowanie nadzoru nad przeprowadzonymi kontrolami podatkowymi;
- sprawdzanie prawidłowości i poprawności protokołów kontroli;
- nadzór nad merytorycznym funkcjonowaniem podsystemu KONTROLA.

Rejestr ryzyk na 2015 r.

W 2015 r. w Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim dokonano identyfikacji ryzyka w zakresie m. in. działań podejmowanych przez Komórkę KP i AP. Twórcą Rejestru ryzyk był zespół ds. Kontroli Zarządczej, w którego skład wchodził: Pani Barbara Fałek, Sylwia Trojak, Małgorzata Wójcik, Piotr Żółtek, Piotr Stawicki, Małgorzata Żegota, Alicja Mierzwa, Halina Szulc i Andrzej Kowalik. Rejestr zyskał aprobatę Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim, Pani Danuty Ogórek w dniu 19.12.2014 r.

Zgodnie z powyższym, celem szczególnym dla Komórki AP było współdziałanie z innymi komórkami organizacyjnymi w celu prawidłowego wykonywania działań. Zidentyfikowano ryzyko w zakresie nieprzekazywania lub przekazywania z opóźnieniem informacji uzyskanych w trakcie realizacji zadań skutkujące brakiem właściwych działań przez inne komórki organizacyjne. Jako mechanizm kontroli nad wskazanym ryzykiem uznano wnikliwą ocenę wszelkich dostępnych informacji pod kątem merytorycznego wykorzystania przez inne komórki organizacyjne.

Celem szczególnym dla Komórki KP było prowadzenie kontroli źródłowej w zakresie niezbędnym do ustalenia zobowiązania podatkowego. Zidentyfikowano następujące rodzaje ryzyka i określono mechanizmy kontroli:

- W zakresie realizacji planów kontroli - nierealizowanie planu kontroli lub nieuwzględnienie zaleceń zawartych w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej – jako mechanizm kontrolny uznano koordynację działań kontrolnych, zarządzanie zasobami w sposób przemyślany. Za ważny element uznano również logistykę w przydzielaniu spraw na stanowiska pracy.
- W zakresie obsługi podsystemu KONTROLA - niekompletność i opóźnienia we wprowadzaniu danych do podsystemu KONTROLA, skutkujące ewentualnym uchybieniem w procesie sprawozdawczo – analitycznym - jako mechanizm kontrolny uznano wdrożenie pracowników w możliwości i wymagania podsystemu KONTROLA, generowanie możliwych formularzy i raportów za pomocą podsystemu, analiza danych opisujących kontrole oraz wyodrębnienie osoby odpowiedzialnej za wprowadzanie danych.
- W zakresie prowadzenia kontroli podatkowej:
 - nieprawidłowe wszczęcie kontroli podatkowej – mechanizm kontrolny to szkolenia wewnętrzne z zakresu ustawy Ordynacja podatkowa i ustawy o swobodzie działalności

gospodarczej, oraz analiza nietypowych przypadków i szukanie prawnie skutecznych rozwiązań;

- prowadzenie kontroli podatkowej z naruszeniem przepisów prawa – mechanizm kontrolny to sprawny i bieżący proces analizy podmiotów i typowania podmiotów do kontroli. Priorytetem miała być kontrola okresów najpóźniejszych;
- niepełne lub nieprawidłowe wyjaśnienie stanu faktycznego – mechanizm kontrolny to analiza powtarzających się nieprawidłowości, zwiększona wnikliwość podczas kontroli, przygotowanie się do kontroli poprzez zebranie niezbędnych danych jeszcze przed jej rozpoczęciem oraz wykorzystanie możliwych metod zbierania dowodów w toku kontroli.

Przedstawiona ocena kontroli dotyczy działań podejmowanych w niżej wymienionych obszarach:

1. Typowanie podmiotów do kontroli podatkowej - oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

a) Działania podejmowane w obszarze trafności typowania podmiotów do kontroli podatkowych.

W 2015 r. w Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim za utworzenie i realizowanie 24 planów kontroli podatkowej, w których wytypowano łącznie 184 podmioty, odpowiedzialna była Komórka KP (do 31.03.2015 r.) i Komórka AP (od 01.04.2015 r.).

Kontroli poddano oryginały planów kontroli, wnioski, wydruki i inne dokumenty źródłowe, raporty z aplikacji KONTROLA o stanie realizacji planów, adnotacje i notatki. W Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim tworzone miesięczne i półroczne plany kontroli. Daty sporządzenia planów kontroli podatkowej, utworzenia i zatwierdzenia w podsystemie KONTROLA, były prawidłowe w każdym analizowanym przypadku.

Typowanie w kontrolowanym Urzędzie odbywało się na podstawie analizy wniosków składanych do Komórki AP przez inne komórki organizacyjne urzędu.

Komórka AP dokonywała analizy składanych wniosków przede wszystkim w oparciu o dane raportów z aplikacji e-ORUS z systemów informatycznych dostępnych w kontrolowanym Urzędzie Skarbowym, informacje zewnętrzne i wewnętrzne, informacje sygnałowe, jednakże przedmiotowy proces nie został udokumentowany w formie pisemnej. Uzasadnienie typowania było przekazywane w formie ustnej.

Informacje o podmiotach wytypowanych do kontroli były przekazywane do Komórki KP w formie „Propozycji do planów kontroli” lub „Planów kontroli”. Powyższy dokument zawierał następujące informacje: imię i nazwisko podmiotu wytypowanego do kontroli, NIP, data rozpoczęcia działalności, proponowany okres do objęcia kontrolą, kwota przychodu i kwota dochodu/straty, kwota zadeklarowanego podatku VAT, sugestie do przedmiotu kontroli, informacje o wykonanych kontrolach, nr źródła, inne informacje.

Powyższą metodę należy uznać za nieprawidłową z uwagi na fakt, iż nie dokumentuje w sposób jednoznaczny dokonywanych procesów analitycznych, a w perspektywie czasu nie jest możliwe odtworzenie sugestii i wniosków. W wyniku kontroli nie można jednoznacznie stwierdzić czy Komórka AP analizowała zebrany materiał w zakresie obszarów i podobszarów ryzyka oraz czy prowadzona analiza zasadności przeprowadzenia kontroli zawierała konkretne wnioski i wskazówki dla kontrolujących.

b) Trafność typowania podmiotów do kontroli podatkowych, mierzona efektem finansowym kontroli.

W wyniku analizy wyników kontroli podatkowych zrealizowanych na podstawie planów kontroli ustalono, iż na 184 podmioty wytypowane i ujęte w planach kontroli podatkowej kontrolowanego Urzędu Skarbowego przeprowadzono 89 kontroli.

Spośród 89 przeprowadzonych kontroli 57 zakończono wynikiem pozytywnym, co kształtuje wskaźnik efektywności finansowej kontroli na poziomie 64 %. Z uwagi na fakt, iż wartość wskaźnika oscyluje w przedziale 61% do 70%, powyższy stan należy uznać za prawidłowy.

Dodatkowo podkreślenia wymaga fakt, iż na 57 kontroli pozytywnych, łączna wartość stwierdzonego uszczuplenia wyniosła 1.560.673,00 zł, co w przeliczeniu na 1 kontrolę stanowi kwotę 27.380,22 zł. Natomiast 32 kontrole zakończono bez wyniku finansowego, a 14 kontroli zakończono wynikiem negatywnym.

Wskaźnik efektywności finansowej kontroli okresów bieżących (OP.EUP) w Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim wzrósł z 71,45 % w 2014 r. do 88,81% w 2015 r., co plasuje kontrolowany Urząd na 7 miejscu w województwie.

c) Działania podejmowane w obszarze współpracy Komórek AP i KP.

W kontrolowanym Urzędzie Skarbowym nie została powołana komisja działająca w zakresie typowania podmiotów do kontroli. Jednakże powyższe zagadnienia omawiane były na spotkaniach roboczych, w których udział brali kierownicy wybranych komórek organizacyjnych urzędu (Komórka Postępowań Podatkowych, Obsługi Bieżącej), Naczelnik US oraz osoby kierujące Komórkami AP i KP. Celem spotkań była wymiana informacji pomiędzy komórkami oraz ustalenie ilości podmiotów, które mają zostać uwzględnione w planach kontroli w ujęciu kadrowym i czasowym.

W toku analizowanych 184 wniosków o kontrolę stwierdzono, że Komórka AP samodzielnie wytypowała 94 podmioty do planów półrocznych w zakresie ryzyka i sporządziła 22 wnioski o kontrolę na podstawie rozpoznania własnego do planów miesięcznych. 63 wnioski o kontrolę, które pochodziły z innych komórek organizacyjnych zostały uwzględnione i umieszczone w miesięcznych planach kontroli. Przeprowadzona analiza wskazanych wniosków przez Komórkę AP nie została udokumentowana. W wyniku typowania losowego Urząd Skarbowy w Tomaszowie Mazowieckim poddał kontroli 5 podmiotów.

Wskazać należy, iż liczba podmiotów wytypowanych i ujętych w planach kontroli nie była dostosowana do możliwości kadrowych Komórki KP. O powyższym świadczy fakt, iż na 184 podmioty zaplanowane, kontrole zostały finalnie zrealizowane wobec 89 podmiotów. Wskazania podmiotów, które zostały ujęte w planach kontroli i nie zostały zrealizowane w planowanym okresie, były anulowane i ponownie wprowadzane do nowych planów kontroli w celu realizacji, po uprzednim przeprowadzeniu ponownej analizy zasadności podjęcia kontroli.

W 2015 r. Urząd Skarbowy w Tomaszowie Mazowieckim wystosował 5 wniosków o kontrolę skarbową, z czego pozytywnie rozpatrzono 2 sprawy, które ujęto w planach kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej w Łodzi.

2. Przestrzeganie procedury kontroli podatkowej – oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień.

W ramach przedmiotowego zagadnienia badaniu poddano prawidłowość stosowania procedury kontroli podatkowej określonej przepisami ustawy Ordynacja podatkowa oraz przestrzeganie zasad prowadzenia kontroli przedsiębiorcy, określonych przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim w okresie objętym kontrolą nie utworzono aktów prawa wewnętrznego regulujących zasady prowadzenia kontroli podatkowej.

a) Zawiadamianie przedsiębiorcy/kontrolowanego o zamiarze wszczęcie kontroli podatkowej.

W powyższym temacie badaniu poddano wszystkie wytypowane w trakcie niniejszej kontroli akta kontroli podatkowej - łącznie 39 szt., w tym jedna kontrola w toku.

Przeprowadzona w powyższym zakresie analiza pozwoliła na stwierdzenie, że w Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim zgodnie z art. 282c § 3 ustawy Ordynacja podatkowa oraz art. 79 ust.7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, każdorazowo informowano kontrolowanego o przyczynie braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej – powyższe potwierdzano zapisem w protokołach z kontroli.

Kontrole wszczynano z zachowaniem ustawowego terminu. W sytuacji wszczęcia kontroli przed upływem 7 dni, otrzymano w tym zakresie zgodę kontrolowanego.

Ponadto wskazać należy, że w 13 kontrolowanych przypadkach, gdzie istniała konieczność zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej, obowiązek ten wypełniono, a przedmiotowe zawiadomienie zostało wystosowane.

b) Dokumentowanie przebiegu kontroli podatkowej.

Typowania do kontroli dokonano na podstawie, sporządzonego w dniu 05.09.2016 r. w podsystemie KONTROLA, raportu – Postępowania kontrolne, kod raportu R_KON_DRUK_PK_S w zakresie postępowań wszczętych i zakończonych w 2015 r.:

- zakończonych wynikiem pozytywnym – raport zawierał 100 pozycji – do kontroli losowo wytypowano 10 postępowań;

- zakończonych wynikiem negatywnym – raport zawierał 33 pozycje – do kontroli losowo wytypowano 10 postępowań.

W wyniku kontroli 20 postępowań stwierdzono, że czynności kontrolne nie wykraczały poza zakres wskazany w upoważnieniu, protokoły z kontroli zawierały dokumentację dotyczącą przeprowadzonych dowodów oraz wymagane przepisami ustawy Ordynacja podatkowa pouczenia. We wszystkich zbadanych postępowaniach, kontrole podatkowe wszczynane były prawidłowo.

W 16 protokołach kontroli zawarto ocenę prawną sprawy będącej przedmiotem kontroli, natomiast w postępowaniach wymienionych w Załączniku nr 2 o numerach 9213, 9188, 9165, 9083 stwierdzono jej brak, co stanowi 20% badanej próby. Powyższym naruszono art. 290 § 2 pkt 6a ustawy Ordynacja podatkowa. Osoby odpowiedzialne / kontrolujące: Tomasz Ratajczyk, inspektor, Małgorzata Żegota, inspektor, Alicja Sejdak, komisarz skarbowy, Małgorzata Sadowska, komisarz skarbowy, Barbara Bugajska, komisarz skarbowy, Paweł Żegota, inspektor.

c) Prowadzenie czynności sprawdzających u kontrahenta kontrolowanego.

Kontrolą objęto 8 postępowań kontrolnych wytypowanych na podstawie raportu z podsystemu KONTROLA, Kod raportu: R_KON_EWD_WKD, wnioski utworzone w systemie w okresie 01.01.2015 – 31.12.2015, wydruk zawierał 8 pozycji. Zatem do kontroli

wytypowano wszystkie kontrole podatkowe, w których Urząd wystąpił o przeprowadzenie czynności sprawdzających do innych organów podatkowych.

W zakresie czynności sprawdzających, o przeprowadzenie których Urząd Skarbowy w Tomaszowie Mazowieckim występował do innych organów podatkowych ustalono, że wnioski o przeprowadzenie każdorazowo wysyłane były w toku kontroli podatkowej. W skontrolowanych sprawach monitorowano wpływ odpowiedzi od innych organów, zaś w przypadkach braku odpowiedzi wysyłano monity.

W wyniku, analizy akt stwierdzono również, iż w przypadku 14 kontroli podatkowych kontrolowany Organ podatkowy podejmował czynności zmierzające do dokonania ustaleń mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego lub wysokość zobowiązania podatkowego podmiotów kontrolowanych, na podstawie art. 82 § 1 pkt 1 i § 5 ustawy Ordynacja podatkowa.

Kontrolą objęto 10 postępowań kontrolnych, wytypowanych na podstawie wydruku z programu e-ORUS – Wykaz Ewidencja Czynności Sprawdzające MF AP, w których Urząd samodzielnie przeprowadził czynności sprawdzające. Ustalono, że zapytania kierowane były po wszczęciu, przed zakończeniem kontroli podatkowej i dotyczyły kontrahentów kontrolowanych podmiotów znajdujących się zarówno w obszarze działania Organu podatkowego prowadzącego kontrolę podatkową, jak i poza obszarem jego działania. W 1 przypadku (Załącznik nr 2: post. nr 9185) czynności sprawdzające zainicjowano po zakończeniu kontroli. Osoby odpowiedzialne: Marianna Olejnik, komisarz skarbowy i Paweł Żegota, inspektor.

W ramach podejmowanych czynności kontrolowany Urząd stosował wytyczne wynikające z pisma Ministerstwa Finansów MF-AP4-0683-144/2014/SMM/1 z dnia 19.05.2014 (przesłane przez Izbę Skarbową w Łodzi pismem Nr KP/070-0012/14/KK/22467 z dnia 27.05.2014 r.).

Stosownie do powyższych wytycznych, kierując się zasadą ekonomiki oraz szybkości postępowania, pracownicy przed dokonaniem zlecenia innym organom podatkowym przeprowadzenia czynności sprawdzających, w pierwszej kolejności wykorzystują uprawnienia wynikające z art. 82 ustawy Ordynacja podatkowa. Jeżeli uzyskane w tym trybie wyjaśnienia są wystarczające dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy organ odstępuje od kierowania wniosku do innego organu podatkowego art. 274c§ 2. W przypadku gdy materiał dowodowy uzyskany w tym trybie jest niewystarczający, bądź też jego analiza może wskazywać na nieprawidłowości w zakresie rozliczeń podatkowych kontrolowanego, Organ występuje z wnioskiem o przeprowadzenie czynności sprawdzających przez właściwy miejscowo organ podatkowy. Stosowanie do wyjaśnień wynikających z wyżej wymienionego pisma Ministerstwa Finansów, organy podatkowe prowadząc kontrolę podatkową każdorazowo w przypadku uznania, iż dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy wystarczające jest złożenie wyjaśnień lub dokonanie innej czynności w formie pisemnej, zbędne jest skorzystanie z „pomocy” innego organu (art. 274c ustawy Ordynacja podatkowa), gdyż czynność ta zostanie utrwalona w formie pisemnej.

W ramach prowadzonych przez Organ kontroli zastosowanie wyżej wymienionego sposobu postępowania jest każdorazowo analizowane. W przypadku gdy okoliczności faktyczne stwierdzone w ramach kontroli podatkowych uzasadniają konieczność przeprowadzenia czynności sprawdzających przez inny organ podatkowy, pracownicy prowadzący kontrolę podatkową odstępują od kierowania wniosku o przeprowadzenie przez kontrahenta

kontrolowanego informacji w trybie art. 82 ustawy Ordynacja podatkowa i występują z wnioskiem o przeprowadzenie czynności sprawdzających przez właściwy miejscowo organ podatkowy.

W związku z powyższym uznano, iż postępowanie organu podatkowego było prawidłowe.

d) Zawiadamianie kontrolowanego o niezakończeniu kontroli w terminie wskazanym w upoważnieniu do kontroli.

Z wydruku sporządzonego w dniu 05.09.2016 r. z podsystemu KONTROLA „Ewidencja zawiadomień o zmianie terminu zakończenia kontroli lub przedłużenia czasu trwania kontroli” – kod raportu: R_KON_EWD_PZT wynikało, że w 2015 r. w Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim wydano 66 zawiadomień w tym zakresie. Kontrolą szczegółową objęto 10 losowo wybranych postępowań kontrolnych.

Kontrola przeprowadzona w powyższym zakresie wskazuje, że Urząd prawidłowo wywiązywał się z obowiązku określonego w art. 284 b § 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Analiza skontrolowanych spraw pozwala na stwierdzenie, że Urząd terminowo zawiadamiał o każdym przypadku niezakończenia kontroli w terminie wskazanym w upoważnieniu oraz każdorazowo w zawiadomieniach wskazywano nowy termin zakończenia kontroli. Nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w toku czynności kontrolnych.

Zawiadomienia informujące o niezakończeniu kontroli w terminie wskazanym w upoważnieniu podpisywane były przez Kierownika Działu Kontroli Podatkowej (lub jego zastępcę) z upoważnienia Naczelnika Urzędu Skarbowego.

e) Zawiadamianie kontrolowanego o sposobie załatwienia zastrzeżeń do protokołu kontroli.

Typowania do kontroli dokonano na podstawie raportu o kodzie R_KON_DRUK_PK_S, sporządzonego w dniu 05.09.2016 r. w podsystemie KONTROLA: dla kontroli rozpoczętych i zakończonych w 2015 r., gdzie w polu otrzymane zastrzeżenia wpisano %. Raport wskazał 18 postępowań, z czego kontrolą objęto 10 postępowań kontrolnych, w których w 2015 r. wpłynęły zastrzeżenia.

Zawiadomienia o sposobie załatwienia zastrzeżeń wydawane były zgodnie z art. 291 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa w terminie 14 dni od otrzymania zastrzeżeń i zawierały w swej treści informację, które zastrzeżenia nie zostały uwzględnione wraz z faktycznym i prawnym uzasadnieniem.

W 8 skontrolowanych postępowaniach kontrolnych, złożone do protokołów z kontroli zastrzeżenia nie zostały uwzględnione, w 1 przypadku uwzględnione w części, natomiast w 1 przypadku zastrzeżenia uwzględniono w całości.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z podręcznikiem do podsystemu KONTROLA w bloku Dane o kontroli, w polu „otrzym. zast.” ewidencjonuje się datę otrzymania zastrzeżeń lub wyjaśnień od kontrolowanego podatnika. Natomiast w 3 postępowaniach o numerach 9234, 9207 oraz 9194 w ww. polu wprowadzono datę złożenia zastrzeżeń przez kontrolowanego, tj. datę nadania, a nie datę faktycznego wpływu do Urzędu. Powyższe spowodowane było komunikatem wygenerowanym przez podsystem KONTROLA wskazującym na przekroczenie terminu złożenia zastrzeżeń. Możliwa jest akceptacja takiej daty, jednak Kierownik Działu Kontroli Podatkowej podjął decyzję o jej zmianie na datę nie kolidującą z terminem wynikającym z ustawy Ordynacja podatkowa.

3. Terminowość i rzetelność wprowadzania danych do podsystemu KONTROLA - oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień.

a) Analiza nadanych uprawnień do podsystemu KONTROLA.

Na podstawie raportu sporządzonego w dniu 06.09.2016 r. w aplikacji e-ORUS dotyczącego uprawnień do podsystemu KONTROLA, Kod uprawnień POLTAX: KONNACZ i KONKIER nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności nadania uprawnień do podsystemu KONTROLA pracownikom Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim.

b) Ewidencjonowanie zdarzeń w podsystemie KONTROLA.

W celu zbadania zgodności działania pracowników komórki KP z podręcznikiem użytkownika do podsystemu KONTROLA i Wytycznymi do wprowadzania danych do podsystemu KONTROLA analizie poddano zapisy w podsystemie oraz akta kontroli postępowań wytypowanych w ramach zagadnienia: Przestrzeganie procedury kontroli podatkowej, tj. 40 postępowań kontrolnych.

Kontroli poddano zapisy w podsystemie KONTROLA w zakresie:

- prawidłowości wystawienia i akceptowania upoważnienia;
- kompletności i rzetelności ewidencjonowania postanowień, zawiadomień i innych pism oraz dowodów związanych z kontrolą podatkową;
- prawidłowości ewidencjonowania ustaleń kontroli;
- liczby dni kontroli / liczby dni zaliczanych do limitu kontroli;
- tworzenia dokumentów oczekiwanych po kontroli.

W wyniku weryfikacji stwierdzono następujące uchybienia:

a) niekompletne ewidencjonowanie postanowień/zawiadomień/wniosków związanych z kontrolą – tj.:

- brak zawiadomień o przedłużeniu terminu zakończenia kontroli – stwierdzono w 3 przypadkach (Załącznik nr 3: post. 9112 – kontrolujący: Alicja Sejdak, komisarz skarbowy, Marianna Olejnik, komisarz skarbowy, post. 9096 – kontrolujący: Andrzej Kozik, inspektor, Małgorzata Żegota, inspektor, post. 9084 – kontrolujący: Paweł Żegota, inspektor, Barbara Bugajska, komisarz skarbowy);
- brak dowodów kontroli (program fin.-księgowy) – stwierdzono w 2 przypadkach (Załącznik nr 3: post. 9213 – kontrolujący: Tomasz Ratajczyk, inspektor, Alicja Sejdak, komisarz skarbowy, post. 9165 – kontrolujący: Tomasz Ratajczyk, inspektor, Małgorzata Żegota, inspektor);
- brak wniosków o przeprowadzenie czynności sprawdzających do innych organów – stwierdzono w 1 przypadku (Załącznik nr 3: post. 9096 – kontrolujący: Andrzej Kozik, inspektor, Małgorzata Żegota, inspektor);
- brak zawiadomienia do KKS – w 1 przypadku (Załącznik nr 3: post. 9096 – kontrolujący: Andrzej Kozik, inspektor, Małgorzata Żegota, inspektor) ,

b) nieutworzenie dokumentów oczekiwanych – stwierdzono w 3 przypadkach (Załącznik nr 3: post. 9234 – kontrolujący: Marianna Olejnik, komisarz skarbowy, Tomasz Ratajczyk, inspektor, post. 9148 – kontrolujący: Alicja Sejdak, komisarz skarbowy, Andrzej Kozik, inspektor, post. 9129 – kontrolujący: Małgorzata Sadowska, komisarz skarbowy, Jolanta Oleksiewicz, starszy inspektor). W okresie prowadzenia wskazanej kontroli nadzór nad Komórką KP sprawował

kierownik Pan Piotr Stawicki, a Komórka KP objęta była bezpośrednim nadzorem przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim, Panią Danutę Ogórek.

c) Zatwierdzanie postępowań kontrolnych i przekazywanie materiałów pokontrolnych.

W celu sprawdzenia terminowości zatwierdzania postępowań kontrolnych analizie poddano raporty o kodzie R_KON_KON_WYM „Wykorzystywanie materiałów pokontrolnych”, na podstawie których stwierdzono:

- 5 postępowań kontrolnych przekazanych do komórki wymiarowej/zatwierdzonych po upływie 60 dni,
- 39 postępowań kontrolnych przekazanych do komórki wymiarowej/zatwierdzonych po upływie co najmniej 1 dnia, w tym 6 zatwierdzonych w przedziale 0-14 dni, tj. w terminie niezapewniającym możliwości wprowadzenia ostatecznych ustaleń kontroli związanych z ewentualnym wniesieniem przez kontrolowanego zastrzeżeń do kontroli.

Szczegółowej kontroli w zakresie zatwierdzania postępowań kontrolnych oraz przekazywania materiałów pokontrolnych poddano zapisy w podsystemie KONTROLA wraz z 20 postępowaniami kontrolnymi (10 zakończonych wynikiem negatywnym i 10 zakończonych wynikiem pozytywnym). Stwierdzono, że:

- przekazanie materiałów kontrolnych następowało z uwzględnieniem terminu do wszczęcia postępowania podatkowego określonego w art. 165 b ustawy Ordynacja podatkowa;
- daty przekazania materiałów pokontrolnych w aktach są zgodne z danymi odnotowanymi w podsystemie KONTROLA;
- wszystkie postępowania kontrolne zakończone wynikiem pozytywnym zostały zatwierdzone przed lub w dniu przekazania protokołu do komórki wymiarowej;
- w przypadku kontroli podatkowych zakończonych wynikiem negatywnym oraz złożenia przez kontrolowanych korekt zgodnych z ustaleniami kontroli (w przypadku kontroli zakończonych wynikiem pozytywnym) – w podsystemie KONTROLA nie dokonywano zapisów odnośnie przekazywania materiałów pokontrolnych.

Zgodnie z wyjaśnieniem kierownika komórki KP przyjęto zasadę, że w powyższych sytuacjach akta kontroli pozostają w komórce KP i wówczas do podsystemu KONTROLA nie jest wprowadzana data przekazania protokołu do komórki wymiarowej.

W Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim w 2015 r. przeprowadzono 2 kontrole funkcjonalne w zakresie pracy Komórki KP:

- Forma i terminowość załatwienia spraw związanych ze sprzeciwem przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności. Kontrola przeprowadzona 08.01.2016 r., za okres 01.07.2015 r. do 31.12.2015 r. Kontrolę przeprowadził Kierownik Komórki KP;
- Terminowość przekazywania akt zakończonej kontroli pozytywnej do Działu Postępowań Podatkowych z wnioskiem o wszczęcie postępowania podatkowego. Kontrola przeprowadzona 22.06.2015 r., za okres 01.01.2015 r. do 31.05.2015 r. Kontrolę przeprowadził Kierownik Komórki KP;

W wyniku przeprowadzonych kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie. Brak wydanych zaleceń.

W Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim w 2015 r. przeprowadzono 2 kontrole funkcjonalne w zakresie pracy Komórki AP:

- Realizacja zadań w zakresie analizy oświadczeń majątkowych złożonych za 2014 r. Kontrola przeprowadzona 19-21.11.2015 r. za okres 02.01.2015 – 31.10.2015 r. Kontrolę przeprowadziła Pani Barbara Szepietowska, Kierownik Samodzielnego Referatu Analiz i Planowania.
- Doniesienia wpływające do urzędu – sposób ich wykorzystania. Kontrola przeprowadzona 29.06.2015 r. za okres 02.01.2015 r. – 30.05.2015 r.

W wyniku przeprowadzonych kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie. Brak wydanych zaleceń.

Szczegółowe ustalenia kontroli zawarte zostały w załącznikach nr 1-3 do projektu wystąpienia pokontrolnego i stanowią jego integralną część.

Jednocześnie należy wskazać, że Naczelnik Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim, w terminie wskazanym w art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, nie zgłosił zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie braku pisemnego udokumentowania procesu analitycznego podczas typowania podmiotów do kontroli przez Komórkę AP, Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi zwraca uwagę na fakt, iż wymieniona nieprawidłowość była już przedmiotem analizy tutejszego Organu.

W dniach 03.12 – 22.12.2012 r. w Urzędzie Skarbowym w Tomaszowie Mazowieckim została przeprowadzona kontrola problemowa w przedmiocie: Prawdopodobieństwo realizacji zadań w zakresie pozyskiwania danych, analizowania ryzyka zewnętrznego oraz typowania podmiotów do kontroli podatkowej w okresie od 01.01.2011 r. do dnia kontroli. Wystąpieniem pokontrolnym z 24.04.2013 r. nr NU-3/091-0018/12/P/AF/19381 Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi zobowiązał Panią Naczelnik do podjęcia działań gwarantujących zawieranie we wnioskach o kontrole kierowanych z Komórki AP do Komórki KP wszystkich niezbędnych informacji dotyczących kontroli, a w szczególności pozostałego do wykorzystania limitu czasu trwania kontroli przedsiębiorcy oraz obowiązku (lub braku obowiązku) zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, pismem z dnia 27.05.2013 r. nr OL/091-3/2012 Naczelnik Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim wyraził zapewnienie wdrożenia zmian w dotychczasowym systemie planowania kontroli m.in. poprzez rozszerzenie danych, które winny być przekazywane do komórki kontroli.

Jednakże kontrola przeprowadzona w dniach 05 -30 września 2016 r. wykazała, iż proces typowania podmiotów do kontroli nadal funkcjonuje nieprawidłowo.

Wskazać należy, że dokument przekazywany przez Komórkę AP do Komórki KP zawierający propozycje podmiotów do kontroli nie zawierał informacji dotyczących: limitów kontroli, informacji o konieczności zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli lub jej braku, o sposobie reprezentacji kontrolowanego, o rodzajach i terminach obowiązków otwartych dla podmiotu, o miejscach prowadzenia działalności gospodarczej, o majątku podatnika, o informacjach wyszukiwanych w Internecie lub o informacjach zawartych w systemach SeRce, EWIDENCJE, DWP, KRIT, BSP i IPG. Powyższe informacje znajdowały się co prawda w wydrukach z aplikacji e-ORUS, jednak w kontrolowanych wnioskach z 2015 r. nie były

poddawane analizie w Komórce AP. Sugestie, co do przedmiotu kontroli zawierały jednozdaniowe hasła np. „zwrot VAT”, „niski dochód” czy „brak wpłat zaliczek”, co w ocenie Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi nie jest wystarczającym uzasadnieniem do podjęcia kontroli. Celem powstania komórek analiz i planowania było w założeniu właściwe i skuteczne przetwarzanie informacji zewnętrznych i wewnętrznych oraz informacji własnych, bazujące na opracowaniu i wdrożeniu prawidłowego procesu analitycznego, pozwalającego m. in. na efektywne typowanie podmiotów do kontroli.

Zarówno procesy pozyskiwania informacji, jak i wszelkie procesy analityczne wykonywane przez komórki AP finalnie sprowadzać się mają do optymalnego wytypowania podmiotów do kontroli, co skutkować ma usprawnieniem prowadzonych kontroli podatkowych oraz wzrostem efektywności pracy całej jednostki.

Dodatkowo, zaznaczyć należy, że działania komórki AP nie mogą ograniczać się jedynie do oczekiwania na wpływające informacje, które dają podstawę do przeprowadzenia odpowiednich analiz w przedmiotowym zakresie. Zadaniem AP jest także samodzielne pozyskiwanie informacji, występowanie do komórek merytorycznych urzędu, a także do innych instytucji, celem pozyskania informacji o podmiotach.

Ponadto w toku tychże analiz należy wykorzystywać wszelkie będące w posiadaniu Urzędu informacje, w tym dokonywać selekcji danych przy użyciu dostępnych w podsystemie KONTROLA narzędzi (modułów) wspomagających typowanie podmiotów do kontroli. Dodatkowo analiza ta powinna zostać rozszerzona o informacje o podmiocie, które można pozyskać za pomocą Internetu.

Wniosek o kontrolę do realizacji powinien zawierać materiał, który zobrazuje sytuację kontrolowanego przed podjęciem czynności kontrolnych oraz pozwoli kontrolującym na prawidłowe przygotowanie się do kontroli.

Zgodnie z założeniami właściwie funkcjonujące komórki AP winny odciążyć komórki kontroli podatkowej, poprzez wyeliminowanie z ich zakresu obowiązków długotrwałych procesów analitycznych związanych z typowaniem podmiotów oraz przygotowaniem materiałów do kontroli. Powyższe winno mieć przełożenie na znaczne usprawnienie pracy i zwiększenie efektywności kontroli.

Taki model działania ma na celu wyeliminowanie z pracy komórek KP konieczności analizowania informacji zewnętrznych i wewnętrznych i powoduje, że komórki te mogą skupić się tylko na czynnościach kontrolnych.

W związku z powyższym Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi zobowiązuje Panią Naczelnik do realizacji zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 24.04.2013 r. nr NU-3/091-0018/12/P/AF/19381 oraz wprowadzenia bezwzględnego obowiązku pisemnego i rzetelnego dokumentowania procesu analitycznego przy typowaniu podmiotów do kontroli przez Komórkę AP.

Jednocześnie, w związku z ustalonymi w toku przeprowadzonej kontroli uchybieniami tutejszy Organ zobowiązuje Panią Naczelnik do podjęcia działań gwarantujących:

1. Przestrzeganie przepisu art. 274c ustawy Ordynacja podatkowa poprzez prowadzenie czynności sprawdzających w toku prowadzonej kontroli podatkowej.
2. Obowiązkowe zawieranie w protokołach kontroli oceny prawnej sprawy w myśl zasady zawartej w art. 290 § 2 pkt 6a ustawy Ordynacja podatkowa.
3. Zatwierdzanie w podsystemie KONTROLA postępowań kontrolnych w terminach zgodnych z Wytycznymi do wprowadzania danych do podsystemu KONTROLA.
4. Rzetelne i kompletne ewidencjonowanie zdarzeń i pism w podsystemie KONTROLA.

Przedkładając powyższe zalecenia, Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi oczekuje w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o wykonaniu zaleceń, a także o działaniach podjętych przez Panią Naczelnik w celu wyeliminowania z pracy Urzędu stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień.

Jednocześnie – w terminie dziewięciu miesięcy od daty udzielenia odpowiedzi w zakresie wykonania zaleceń pokontrolnych – należy przekazać do tutejszej Izby Administracji Skarbowej informację o rezultatach wdrożenia zaleceń.

p.o. DYREKTOR
IZBY SKARBOWEJ w ŁODZI
Kes
Marek Kolaciński

.....
(podpis kierownika jednostki
kontrolującej)