



Administracja

Podatkowa

Izba Skarbowa w Katowicach

Samodzielny Referat

Audytu Wewnętrznego (AW)

2401-AW.072.4.2015.44

Ocena kontroli
zarządczej

A

SPRAWOZDANIE
Z AUDYTU WEWNĘTRZNEGO NR 4/Z/15

w części dotyczącej
Urzędu Skarbowego w Zawierciu

***„Terminowość prowadzenia postępowań
wszczętych na żądanie strony”***

Katowice, grudzień 2015

I. Ogólne informacje o przeprowadzonym zadaniu zapewniającym

1. Cel zadania zapewniającego:

- a) ustalenie przyczyn trwania postępowań wszczętych na żądanie strony, ujętych w mierniku PA.CWP powyżej 35 dni;
- b) ocena podjętych działań mających na celu poprawę terminowości postępowań wszczętych na żądanie strony;
- c) ocena skuteczności sprawowanego nadzoru kierownictwa urzędów skarbowych oraz Izby Skarbowej nad wykonaniem miernika PA.CWP na założonym poziomie;
- d) poszukiwanie możliwości usprawnień, mających na celu realizację miernika PA.CWP na założonym poziomie.

2. Podmiotowy zakres zadania zapewniającego:

Urząd Skarbowy w Zawierciu

3. Przedmiotowy zakres zadania zapewniającego:

- 1) Przyjmowanie wniosków podatników
- 2) Wzywanie do złożenia wyjaśnień/uzupełnienia materiału dowodowego
- 3) Nadzór pracownika/przełożonego nad terminowym prowadzeniem spraw
- 4) Wiarygodność danych wprowadzanych do systemu POLTAX
- 5) Nadzór kierownictwa US nad realizacją miernika PA.CWP
- 6) Nadzór kierownictwa IS nad realizacją miernika PA.CWP

4. Obszar ryzyka objęty zadaniem:

Postępowanie podatkowe

5. Data rozpoczęcia zadania:

24.08.2015

6. Data sporządzenia sprawozdania:

9.12.2015

7. Przeprowadzający zadanie:

Monika Morello – audytor wewnętrzny

Joanna Święczkowska – asystent audytu

II. Opinia w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym zadaniem zapewniającym

Na podstawie przeprowadzonego audytu wewnętrznego stwierdza się, iż w badanym obszarze funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Opierając się na wynikach badań, ustalono, iż ogół podjętych czynności zmierzających do sprawnego prowadzenia postępowań wszczętych na żądanie strony, objętych miernikiem PA.CWP oraz sprawowany nadzór w tym obszarze, daje racjonalne zapewnienie, że są one prowadzone w sposób legalny, adekwatny i skuteczny. Zidentyfikowano pewne słabości kontroli zarządczej, które wpływają na badany proces i wymagają naprawy.

W związku z powyższym ocena kontroli zarządczej jest **POZYTYWNA (A)**.

W tabeli poniżej przedstawiono informację o spełnieniu najważniejszych wymagań odnośnie audytowanego obszaru:

Obiekt audytu	Kryterium oceny	Najważniejsze wymagania	Waga %	Spełnienie wymagań %
Przyjmowanie wniosków podatników	<i>Adekwatność</i> <i>Skuteczność</i> <i>Terminowość</i>	Zapewniona informacja dla podatnika o przyjętej w US procedurze załatwiania wniosków	3	15
		Zapewniony dostęp do wzorów wniosków i wykazu wymaganych dokumentów	3	
		Weryfikacja kompletności wniosku przed jego przyjęciem (wnioski składane osobiście)	4	
		Niezwłoczna weryfikacja kompletności wniosku na etapie załatwiania sprawy (10 dni roboczych od przydziału sprawy pracownikowi)	5	
Wzywanie do złożenia wyjaśnień/uzupełnienia materiału dowodowego	<i>Adekwatność</i> <i>Terminowość</i>	Podjęcie próby nawiązania kontaktu telefonicznego z podatnikiem przed wysłaniem wezwania	4	16
		Dokumentowanie wyjaśnień/wezwań telefonicznych	4	
		Niezwłoczna reakcja organu w przypadku nie wykonania przez podatnika żądań wskazanych w wezwaniu (nie wcześniej niż po otrzymaniu zwrotki, maksymalnie 5 dni roboczych od upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu)	6	
		Wskazanie w wezwaniu danych pracownika załatwiającego sprawę	6	
Nadzór pracownika/przełożonego nad terminowym prowadzeniem spraw	<i>Legalność</i> <i>Terminowość</i>	Niezwłoczne podejmowanie działań w przypadku braku odpowiedzi z innych instytucji (nie wyznacza się innym instytucjom maksymalnych terminów na odpowiedź, gdy brak odpowiedzi po 2 tygodniach od wysłania pisma to telefon z przypomnieniem)	8	14
		Odstąpienie od wysyłania postanowień z Art. 200 GP w przypadku gdy nie jest to konieczne	6	
		Sprawowanie bieżącego nadzoru kierownika KO nad terminowością załatwianych spraw	6	

Wiarygodność danych wprowadzanych do systemu POLTAX	Wiarygodność	Dane wprowadzane do systemu odzwierciedlają stan faktyczny	8	17
	Terminowość	Niezwłoczne zatwierdzanie danych w systemie (max 5 dni od wpływu zwrotki do US)	4	
		Właściwe powiązanie rozstrzygnięcia z wnioskiem strony	5	
Nadzór kierownictwa US nad realizacją miernika PA.CWP	Adekwatność	Bieżące monitorowanie poziomu wykonania miernika	6	18
	Skuteczność	Podjęmowanie działań zaradczych w przypadku przekroczenia założonego poziomu miernika/zagrożenia wykonania miernika	7	
		Zapoznavanie pracowników z oczekiwaniami stawianymi komórce/jednostce w zakresie realizacji miernika PA.CWP	5	
Nadzór kierownictwa IS nad realizacją miernika PA.CWP	Adekwatność	Bieżące monitorowanie poziomu wykonania miernika	4	10
	Skuteczność	Podjęmowanie działań w przypadku zagrożenia wykonania miernika	4	
		Sprawowanie nadzoru nad wiarygodnością danych składowych miernika	2	
Spełnienie wymagań:				90 ¹

III. Streszczenie dla kierownictwa

1. Podsumowanie wyników audytu

Terminowość prowadzenia postępowań wszczętych na żądanie strony podlega bezpośredniej ocenie Ministra Finansów (miernik PA.CWP – Czas trwania postępowań wszczętych na wniosek podatnika). Zgodnie z dokumentem „Założenia do Planu celów/zadań na rok 2015 w IS Katowice” oczekiwana i zaakceptowana przez Ministerstwo Finansów wartość miernika do osiągnięcia dla całego województwa wynosi ≤ 35 dni. Zgodnie z nowym systemem wyznaczania celów dla administracji podatkowej, poszczególnym US wyznaczono indywidualne wartości do osiągnięcia na bieżący rok. Dla audytowanej jednostki wynosi ona 35 dni.

Audytem objęto próbę wniosków dot. nadpłat, ulg, spadków/darowizn oraz osób duchownych.

Celem poprawy terminowości postępowań wszczętych na żądanie strony, US zintensyfikował działania na etapie wstępnej weryfikacji wniosków. Dokładna weryfikacja składanych osobiście wniosków, przeprowadzana przez pracowników merytorycznych, ma na celu przyjęcie kompletu dokumentów i ograniczenie przypadków wzywania strony do uzupełnienia materiału dowodowego, które znacznie wydłuża prowadzone postępowania. Podatnikom proponuje się złożenie wniosku dopiero w momencie zgromadzenia kompletu wskazanych przez pracownika US dokumentów, wskazując jednocześnie, że przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy (nie odmawia się przyjęcia wniosku gdy podatnik tego żąda).

¹ Ocena obszaru: **pozytywna** - poziom spełniania najważniejszych wymogów jest na poziomie **co najmniej 80%**
pozytywna z zastrzeżeniami - poziom spełniania najważniejszych wymogów jest na poziomie **co najmniej 50%**
negatywna - poziom spełniania najważniejszych wymogów jest **niższy niż 50%**

Urząd wdrożył *Standardy dotyczące wyjaśnień i wezwań* w zakresie podejmowania kontaktu telefonicznego z podatnikiem, celem uniknięcia wzywania pisemnego. Pewne niedociągnięcia występują jednak w dokumentowaniu i ewidencjonowaniu tych wyjaśnień/wezwań (ustalenie 1). Wprowadzone ww. rozwiązania przyczyniły się do przyspieszenia postępowań spadkowych, ograniczenia wezwań podatników a więc również kosztów ich wysyłania. Miernik w zakresie postępowań spadkowych uległ znacznej poprawie: w I półroczu 2014r. wynosił **108,57 dni**, za 2014 wyniósł **98,73 dni**, natomiast w I półroczu 2015r. osiągnął poziom **59,69 dni**.

US zapewnia podatnikom informacje o stosowanej procedurze załatwiania wniosków, udostępnia wzory wniosków oraz wykazy wymaganych dokumentów (wzór wniosku o nadpłatę był w trakcie akceptacji kierownictwa). Wzywanie strony do uzupełnienia dokumentów nie jest nadużywane, zakres żądanych dokumentów w wezwaniu jest wyczerpujący i nie wymaga dodatkowego wzywania strony. Najwięcej wezwań w badanych grupach postępowań stwierdzono przy postępowaniach ulgowych. Celem skrócenia czasu trwania postępowań, odstępuje się od wysyłania postanowień z art. 200 OP przed wydaniem decyzji, w przypadkach wskazanych i dopuszczonych w przepisach prawnych. Rozstrzygnięcia wydawane są niezwłocznie po wycofaniu wniosku przez stronę, po upływie 7 dniowego terminu na uzupełnienie braków formalnych wniosku oraz po upływie 7 dniowego terminu z art. 200 OP. Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie przyjętych zasad zawiadamiania strony o niezałatwieniu sprawy w ustawowym/przedłużonym terminie (ustalenie 2). W trakcie audytu potwierdzono wiarygodność danych wprowadzanych do systemu POLTAX, a tym samym danych pobieranych do miernika PA.CWP. Wprowadzanie oraz zatwierdzanie rozstrzygnięć w systemie odbywa się na bieżąco. Analiza w badanej próbie potwierdziła poprawność i kompletność wprowadzania danych do POLTAX oraz prawidłowość powiązań dokumentów. Bieżący nadzór kierownictwa nad wprowadzaniem danych jest zatem skuteczny.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań przyczyniło się do stopniowej poprawy realizacji miernika PA.CWP. Jego wartość w poszczególnych okresach wynosiła: na koniec 2014: **74,75 dni**, za I półrocze 2015: **46,06 dni**, na 30.09.2015: **42,69 dni**.

W wyniku przeprowadzonego audytu zidentyfikowano ograniczenia zewnętrzne, które utrudniają realizację miernika na określonym poziomie, a na które US nie ma wpływu. Do najbardziej istotnych należą:

- obowiązująca procedura powoływania biegłych (konieczność oczekiwania na zgodę IS – w analizowanych przypadkach: 22, 32, 42 dni),
- oczekiwanie na zadeklarowane przez stronę wycofanie wniosku,
- braki we wnioskach składanych za pośrednictwem poczty,
- brak/opóźniona reakcja na wezwania, zwłoka strony w odbiorze przesyłek bądź ich nieodbieranie.

Oprócz ww. występuje szereg innych ograniczeń, wskazywanych przez kierownictwo w pismach do IS.

Kierownictwo zidentyfikowało ograniczenia, które utrudniają realizację miernika na określonym poziomie, a na które nie ma wpływu. Do najbardziej istotnych należą:

Miernik podlega bieżącemu monitorowaniu przez kierownictwo US, przy wykorzystaniu dostępnych narzędzi informatycznych (Biblioteka Akt, e-Mierniki). W przypadku przekroczenia miernika za dany okres, US informuje IS o przyczynach przekroczenia.

2. Zestawienie ustaleń i zaleceń

Ryzyko	Ustalenie	Zalecenie	Poziom ryzyka	Strona
Nieprzestrzeganie standardów dotyczących wyjaśnień i wezwań. Ryzyko utrudnionego monitoringu realizacji telefonicznych ustaleń z podatnikiem.	Wystąpienie przypadków braku udokumentowania i zaewidencjonowania ustaleń telefonicznych z podatnikiem.	Stosować się do obowiązujących <i>Standardów dotyczących wyjaśnień i wezwań</i> .	średnie	7
Negatywny wpływ na wizerunek administracji podatkowej. Narażanie się na zarzut naruszenia przepisów art.140 § 1 OP.	Brak poinformowania strony o niezalutwieniu sprawy w ustawowym terminie, w postępowaniach, których nie można uznać za skomplikowane. Przyjęcie błędnego założenia, że wszystkie sprawy spadkowe oraz wnioski o nadpłaty są skomplikowane i stosowanie do nich 2 miesięcznego terminu zalutwienia.	Zwiększyć nadzór nad określaniem podstawowego terminu zalutwienia danej sprawy, przy założeniu, że termin 2 miesięczny może być przyjęty w szczególnie skomplikowanych sprawach a nie do danej kategorii spraw.	wysokie	8

II. Przedstawienie i szczegółowy opis ustaleń z zadania audytowego

USTALENIE 1

Obiekt audytu: Dokumentowanie i ewidencjonowanie wyjaśnień/wezwań telefonicznych	
<i>Kryteria oceny stanu faktycznego:</i> <i>Zgodnie ze Standardami dotyczącymi wyjaśnień i wezwań wdrożonymi w ramach Systemu Obsługi i Wsparcia Podatnika (styczeń 2015r.):</i> <i>1) Wyjaśnienie telefoniczne kończy się sporządzeniem notatki służbowej lub adnotacją w aktach sprawy (Część II);</i> <i>2) Pracownicy zobowiązani są ewidencjonować notatki służbowe/adnotacje lub pisma przy wykorzystaniu dostępnych w urzędach narzędzi informatycznych (Biblioteka Akt, System Zarządzania Dokumentami, e-kancelaria, lub w innej ewidencji informatycznej celem monitorowania indywidualnej sytuacji podatnika oraz na potrzeby zarządzania ryzykiem zewnętrznym (Część VI).</i>	Istotność ustalenia: ŚREDNIO ISTOTNE
Ustalenie stanu faktycznego	
Na 30 badanych postępowań, co najmniej w 8 przypadkach miał miejsce kontakt telefoniczny ze stroną. Dokonane ustalenia zostały udokumentowane w formie notatki służbowej, z czego tylko połowę zarejestrowano w BA. Po przeprowadzonej analizie przebiegu poszczególnych spraw stwierdzono, iż kontakt telefoniczny z podatnikiem jest częstszy, nie zawsze jednak jest dokumentowany. Wskazują na to sprawy, w których nastąpiło: - nagłe wycofanie wniosku, - uzupełnienie wniosku/deklaracja jego dalszego uzupełnienia bez udokumentowanego wezwania do tej czynności. W wyniku rozmów z kierownikami audytowanych komórek ustalono, iż: - w komórce PP od 2015r. wprowadzono obowiązek dokumentowania i ewidencjonowania w systemie BA ustaleń poczynionych z podatnikiem w trakcie rozmów telefonicznych/bezpośrednich; - w komórce SW ustalenia z rozmów są dokumentowane w formie notatek, nie są natomiast ewidencjonowane. Badanie potwierdziło stosowanie ww. zasad.	
Słabości kontroli zarządczej oraz analiza ich przyczyn	
Nieprawidłowa interpretacja zapisów <i>Standardów dotyczących wyjaśnień i wezwań</i>. Nie wszystkie ustalenia telefoniczne z podatnikiem są dokumentowane i ewidencjonowane. Zgodnie ze standardami, w przypadku gdy sprawa nie wymaga reakcji w postaci określonego zachowania podatnika, powinna zostać zakończona przez sporządzenie <u>adnotacji służbowej</u>. Jeżeli natomiast wymaga określonego zachowania np. złożenia dokumentów, należy sporządzić <u>notatkę służbową</u>. Bez znaczenia jest tutaj istotność ustaleń, każde ustalenie telefoniczne, powinno być udokumentowane w formie adnotacji bądź notatki służbowej.	
Skutki lub ryzyka wynikające ze wskazanych słabości	
Nieprzestrzeganie standardów dotyczących wyjaśnień i wezwań. Utrudniony monitoring realizacji ustaleń przez podatnika, o dokonanych ustaleniach wie jedynie pracownik załatwiający sprawę. Ryzyko: średnie	
Zalecenia	
Stosować się do obowiązujących <i>Standardów dotyczących wyjaśnień i wezwań</i> .	

USTALENIE 2

Obiekt audytu: Zawiadamianie strony o niezakończeniu sprawy w terminie	
Kryteria oceny stanu faktycznego: <i>Zgodnie z art.139 § 1 OP - zakończenie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej.</i> <i>Zgodnie z art.140 § 1 OP - o każdym przypadku niezakończnienia sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin zakończenia sprawy.</i>	Istotność ustalenia: ISTOTNE
Ustalenie stanu faktycznego	
W 4 przypadkach, pomimo przekroczenia 1 miesięcznego terminu nie wysłano zawiadomienia z art.140 OP: - spadki (sprawa PPII/4203-36/15/LN, PPII/4203-48/15/MW), - nadpłaty (sprawa OB-4/4044-95/15, OB-4/4044-98/15). Zgodnie z wyjaśnieniem kierownika PP-2, sprawy spadkowe traktowane są jako skomplikowane, wymagające przeprowadzenia większej ilości czynności procesowych. Zawiadamianie strony o niezakończczeniu sprawy w ustawowym terminie, następuje zatem przed upływem 2 m-cy od wpływu wniosku/zeznania. Powyższe realizowane jest na podstawie uzyskanej pisemnej zgody Naczelnika US. Zgodnie z wyjaśnieniem kierownika OB4, sprawy wymagające przeprowadzenia postępowania dowodowego tj. wnioski o stwierdzenie nadpłaty są szczególnie skomplikowane i najczęściej wymagają rozstrzygnięcia w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy w terminie 2 miesięcy. Nie dokonywano żadnych dodatkowych ustaleń z kierownictwem jednostki w zakresie terminu, w jakim należy zawiadomić stronę o przedłużeniu terminu zakończenia sprawy.	
Słabości kontroli zarządczej oraz analiza ich przyczyn	
Brak poinformowania strony o niezakończczeniu sprawy w ustawowym terminie. Zgodnie z wyjaśnieniem kierowników komórek, przyczyną powyższego jest traktowanie spraw spadkowych oraz wniosków o stwierdzenie nadpłat jako szczególnie skomplikowanych, co do których ustawowy termin zakończenia wynosi 2 miesiące. W przypadku spraw spadkowych – uzyskano zgodę Naczelnika US na przedłużanie postępowań przed upływem 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Brak jest podstaw do przyjęcia takiego uzasadnienia. Nie można uznać, że wszystkie sprawy spadkowe czy wnioski o nadpłaty są skomplikowane i stosować do nich 2 miesięczny termin zakończenia, a co za tym idzie przedłużać dopiero przed upływem dwóch miesięcy. Tym bardziej, że wprowadzony system weryfikacji wstępnej tj. przed przyjęciem wniosku, często kończy się złożeniem wszystkich wymaganych dokumentów przez stronę i całe postępowanie prowadzone jest na kompletnym materiale dowodowym. Zgodnie z ogólną zasadą postępowania wyrażoną w art.125 § 2, sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być zakończone niezwłocznie. W 3 na 4 badane postępowania, wzywano telefonicznie stronę do dostarczenia brakujących dokumentów, z czego w 2 przypadkach strony nie dostarczyły dokumentów tylko wycofały wniosek o stwierdzenie nadpłaty. Jedno postępowanie spadkowe umorzono z uwagi na nie dotrzymanie przez stronę terminu na złożenie zeznania. Prowadzono zatem normalne postępowanie dowodowe, na które w przepisach przewidziano 1 miesiąc. Oczekiwanie na doręczenie żądanych przez organ dokumentów, było okolicznością stanowiącą podstawę prze-	

dłużenia postępowania i należało to uczynić przed upływem miesięcznego terminu na załatwienie sprawy.

Kwalifikacja danej sprawy przez organ do szczególnie skomplikowanej czy mniej skomplikowanej, zawsze może budzić wątpliwości czy to podatników czy sądów administracyjnych. By nie narażać się na zarzut naruszenia przepisów art.140 § 1 OP, wskazane jest przyjęcie miesięcznego terminu na załatwienie sprawy i w razie konieczności przed upływem tego terminu informować stronę o jego przedłużeniu.

Dwumiesięczny termin na załatwienie sprawy, powinien być stosowany wyłącznie do spraw o szczególnie skomplikowanym charakterze, szeroko prowadzonym postępowaniu dowodowym, gdzie czynności podejmowane przez organ w toku postępowania bezspornie uzasadniają przyjęcie takiego terminu.

Skutki lub ryzyka wynikające ze wskazanych słabości

Negatywny wpływ na wizerunek administracji podatkowej.

Narażanie się na zarzut naruszenia przepisów art. 140 § 1 OP.

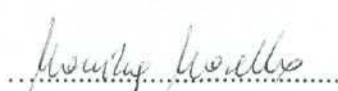
Ryzyko: wysokie

Zalecenia

Wzmocnić nadzór nad określaniem podstawowego terminu załatwienia danej sprawy, przy założeniu, że termin 2 miesięczny może być przyjęty w szczególnie skomplikowanych sprawach a nie do danej kategorii spraw.

V. Zakończenie

1. Podpisy audytorów i innych osób uczestniczących w zadaniu

2. Wykaz adresatów sprawozdania

1) Naczelnik Urzędu Skarbowego w Zawierciu

2) ~~a/a~~

3. Wykaz załączników

brak

4. Zastosowane skróty

IS – Izba Skarbowa w Katowicach

US – Urząd Skarbowy w Zawierciu

OP – Ordynacja Podatkowa

BA – system Biblioteka Akt