



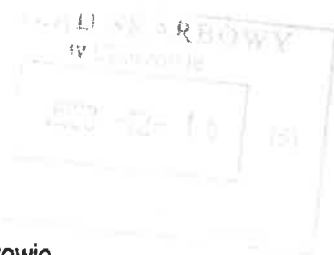
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.021.02.2020

SKN
SEE
SER
SKN
SEN
2020-12-15
/mu-

Pani
Ilona Woźna
Naczelnik
Urzędu Skarbowego w Chorzowie
ul. Armii Krajowej 5, 41-506 Chorzów



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/010 Egzekwowanie zaległości podatkowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Chorzowie, ul. Armii Krajowej 5, 41-506 Chorzów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ilona Woźna, Naczelnik Urzędu od 16 maja 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Renata Miękina-Mika, Naczelnik Urzędu od 27 maja 2017 r. do 15 maja 2020 r. (akta kontroli str. 7-8)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Monitorowanie zaległości podatkowych. 2. Dochodzenie zobowiązań podatkowych. 3. Skuteczność postępowań egzekucyjnych. 4. Przedawnienie zobowiązań podatkowych. 5. Działania podejmowane w okresie obowiązywania art. 15zss ustawy COVID² wpływające na skuteczność egzekucji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ , z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy tj. pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/262/2020 z 21 września 2020 r., 2. – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/275/2020 z 2 października 2020 r. 3. – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/304/2020 z 6 listopada 2020 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Ustawa COVID, tj. ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842).

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, zwanej dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Naczelnik Urzędu prawidłowo i skutecznie zarządzał procesem egzekwowania zaległości podatkowych.

W Urzędzie rzetelnie prowadzono monitoring zaległości podatkowych, w szczególności poprzez bieżącą analizę danych o zobowiązanych, którzy nie dokonali zapłaty należnego podatku, jak również poprzez podejmowanie, z częstotliwością określoną w wewnętrznych procedurach, czynności w zakresie poszukiwania składników majątkowych zobowiązanych oraz weryfikowanie stanu majątkowego zobowiązanych, wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne. W ramach prowadzonych działań wierzyielskich zgodnie z przepisami prawa wystawiano upomnienia oraz poza jednym przypadkiem, tytuły wykonawcze. Prawidłowo prowadzono postępowania egzekucyjne, w tym niezwłocznie wszczynano egzekucję administracyjną oraz stosowano wszystkie dostępne środki egzekucyjne w celu wyegzekwowania zaległości podatkowych.

W okresie objętym kontrolą stan zaległości podatkowych uległ niewielkiemu zwiększeniu⁵, przy czym znaczną ich część (około 90%) stanowiły zaległości z tytułu podatku od towarów i usług⁶, w tym w 1/3 wynikające z decyzji wydanych w związku z zaniechaniem przez podatnika obowiązku zapłaty podatku wykazanego w wystawionej przez niego fakturze⁷. Miało to wpływ na skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych z uwagi na fakt, że najczęściej zobowiązani ci nie posiadali majątku, do którego można było skierować skuteczną egzekucję, ani nie prowadzili działalności gospodarczej. Wśród zaległości podatkowych jedynie nieznaczny odsetek stanowiły zaległości, dla których okres do upływu terminu przedawnienia był krótszy niż sześć miesięcy (4,3%).

Urząd osiągnął planowane na koniec 2019 r. wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie egzekwowania należności podatkowych⁸, natomiast wartości tych nie osiągnięto w I półroczu 2020 r. z uwagi na ograniczenia i obostrzenia związane z wprowadzonym stanem epidemiologicznym w kraju. Polepszyła się skuteczność egzekucji mierzona kwotą zaległości podatkowych wyegzekwowanych w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych, która w 2019 r. wyniosła 23 247,7 tys. zł, co stanowiło wzrost o 27,3% w porównaniu do kwoty wyegzekwowanej w 2018 r. Poprawie uległa także relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, która w 2019 r. wyniosła 41%, podczas gdy w latach 2017 i 2018 odpowiednio: 33% i 37%. Z kolei w konsekwencji epidemii COVID-19 w I połowie 2020 r. nastąpiło pogorszenie skuteczności postępowań egzekucyjnych prowadzonych w Urzędzie, spowodowane m.in. faktem wdrożenia zdalnej formy świadczenia pracy⁹ i ograniczeniem czynności egzekucyjnych w terenie.

W Urzędzie podejmowano adekwatne działania w celu ograniczania skali przedawnień zobowiązań podatkowych. W żadnym badanym przypadku nie stwierdzono, aby przedawnienia wynikały z przyczyn leżących po stronie Urzędu. Wystąpiły natomiast pojedyncze przypadki wszczynania przez Urząd postępowań

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Stan zaległości na koniec 2019 r. wzrósł o 9% w porównaniu do stanu na koniec 2018 r.; w I półroczu nastąpił dalszy wzrost zaległości podatkowych – co kwartał o 3% w stosunku do okresu poprzedniego.

⁶ Zwanym dalej VAT.

⁷ Artykuł 108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o VAT*.

⁸ Wynikające z kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej.

karnych skarbowych w ostatnim kwartale przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, po upływie kilkudziesięciu miesięcy od otrzymania przez właściwą komórkę organizacyjną Urzędu stosownych wniosków. Powyższe wynikało z braków kadrowych występujących w Urzędzie, pomimo działań podejmowanych przez Naczelnika Urzędu w celu ich eliminacji.

Naczelnik Urzędu zgłaszał zidentyfikowane błędy i luki we wdrożonym w 2020 r. systemie Poltax2B Plus oraz podejmował działania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków tych błędów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Monitorowanie zaległości podatkowych

1.1. W Urzędzie na bieżąco monitorowano stan zaległości podatkowych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami¹¹. W szczególności pracownicy Urzędu weryfikowali sytuację majątkową i źródła dochodów zobowiązanych posiadających zaległości m.in. poprzez korzystanie z informacji zawartych w bazach danych – SSP, POLTAX, POLTAX2B (m.in. raporty „Przypisy i odpisy zaksięgowane”), SeRCe, CZM, e-ORUS, OGNIVO, CERBER, CEPIK, EKW, RZS, WRO-System, kierowanie zapytań do innych instytucji np. ZUS, KRUS lub innych urzędów oraz sporządzanie wniosków o nakazaniu wyjawienia majątku przez zobowiązanego. Ponadto na co najmniej trzy miesiące przed upływem daty przedawnienia zaległości dokonywano udokumentowanej analizy zasadności ew. ponownego wszczęcia egzekucji (w przypadku zaległości przekraczającej 300 tys. zł – analizę taką opracowywano na sześć miesięcy przed przedawnieniem, zaś dla zaległości nieprzekraczającej tej kwoty – na 12 miesięcy przed przedawnieniem).

(akta kontroli str. 15-18, 26-32, 261-266)

Stosowano się również do procedury wprowadzonej decyzją Naczelnika Urzędu nr 7/2018 z 10 grudnia 2018 r.¹², nakazującej sporządzenie wniosku o przerzucenie odpowiedzialności podatkowej na osoby trzecie w przypadku zaległości przekraczającej 3 tys. zł. Stosowny wniosek sporządzano jeżeli w okresie sześciu miesięcy od wszczęcia egzekucji nie wyegzekwowano w pełni kwot należności lub w ciągu sześciu miesięcy od wpływu tytułów wykonawczych nie wszczęto egzekucji albo jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się bezskuteczna.

(akta kontroli str. 39-42)

Zgodnie z decyzją Naczelnika Urzędu nr 1/2018 z 5 września 2018 r.¹³, pracownicy Działu Spraw Wierzycielskich¹⁴ (SEW), którym powierzono obowiązek monitorowania zaległości, dokonywali analizy zaległości podatkowych według struktury wiekowej i sporządzali karty pn. „Analiza biegu terminu przedawnienia”.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Zarządzenie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach nr 37/2019 z 29 maja 2019 r. wprowadzające „Instrukcję w sprawie zasad postępowania w przypadku dochodzenia zaległości po umorzeniu postępowania egzekucyjnego lub w sytuacji nieprzystąpienia przez organ egzekucyjny do egzekucji” oraz decyzja Naczelnika Urzędu z 1 lipca 2019 r. określająca częstotliwość dokonywania „Analiz zmierzających do ponownego wszczęcia egzekucji”, uchylająca wcześniej obowiązujący Komunikat Naczelnika Urzędu nr 14/2018 z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad monitorowania podmiotów posiadających zaległości, wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne.

¹² Decyzja w sprawie procedury orzekana o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich.

¹³ Decyzja w sprawie zasad postępowania mającego na celu analizę przedawnienia prawa do dochodzenia podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych.

¹⁴ Zwanego dalej *Działem SEW*.

Na podstawie danych zawartych w tych kartach Naczelnik Urzędu decydował o dokonaniu odpisu.

(akta kontroli str. 47-49)

Proces monitorowania zaległości był w 2019 r. wspomagany przez raporty z Hurtowni WHTAX obszar ZALEGŁOŚCI oraz skrypty wykonywane przez informatyków. Pracownicy komórki czynności sprawdzających sporządzali miesięczne analizy przyczyn spadku wpływów i wzrostu zaległości CIT, PIT, VAT, które w formie informacji przekazywano do Izby Administracji Skarbowej w Katowicach¹⁵.

W 2019 r. i 2020 r. analizowano skuteczność i efektywność prowadzonych postępowań egzekucyjnych na podstawie okresowych zestawień z programu e-ORUS oraz raportów z Hurtowni WHTAX z obszaru EGA.

(akta kontroli str. 262-266)

W ramach analizowania spraw obejmujących zaległości z lat ubiegłych, w 2019 r. pracownicy Urzędu wykorzystywali dane z Hurtowni WHTAX z obszaru ZALEGŁOŚCI, a w 2020 r. dane zawarte w raporcie „Lista przedawnień” pobieranym z aplikacji K@WA.

Na podstawie sporządzanych raz w miesiącu raportów, monitorowano tytuły wykonawcze bez wszczęcia egzekucji oraz tytuły wykonawcze bez podjętych czynności, celem zapewnienia terminowego wszczynania postępowań, tj. nie później niż w ciągu 30 dni od daty rejestracji tytułu wykonawczego w Egapoltax¹⁶.

(akta kontroli str. 281-283)

W latach 2019-2020 (I półrocze) Naczelnik Urzędu 15 razy występował do Dyrektora IAS w Katowicach np. z wnioskami o wyrażenie zgody na stałe lub czasowe przeniesienie pracowników między komórkami¹⁷, czy też zawarcie umów zastępstwa za nieobecnych pracowników, a także informował o organizacji pracy komórek poboru i egzekucji¹⁸. W związku z zaistniałą sytuacją epidemiologiczną, Naczelnik Urzędu kierował zespołami rozproszonymi, a także zadbał o przepływ informacji różnymi kanałami komunikacyjnymi (telefony, poczta elektroniczna, komunikator internetowy).

(akta kontroli str. 275-279)

W ramach zaległości wymagalnych, w Urzędzie monitorowaniu podlegały zaległości bieżące, a także zaległości z lat ubiegłych – będące w postępowaniu egzekucyjnym, jak i wynikające z umorzonego postępowania egzekucyjnego wskutek jego bezskuteczności. Na bieżąco monitorowano przypisy dokonywane na podstawie wpływających do Urzędu zeznań podatkowych i deklaracji, dokonywane w związku z nimi wpłaty i zwroty, składane przez podatników wnioski o zaliczenie nadpłat/zwrotów na poczet zaległości podatkowych, a także terminowość wpłat na poczet decyzji ulgowych. Prowadzono ewidencje: umorzonych postępowań egzekucyjnych, wniosków o zakaz prowadzenia działalności gospodarczej oraz wniosków o przerzucenie odpowiedzialności na osoby trzecie.

Główną przyczyną wzrostu zaległości podatkowych były przypisy wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku VAT¹⁹, a także

¹⁵ Zwanej dalej IAS w Katowicach.

¹⁶ Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora IAS nr 23/2019 z 28 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji działania naczelników urzędów skarbowych województwa śląskiego w zakresie prowadzonych postępowań egzekucyjnych, zwanej dalej Instrukcją działania w zakresie egzekucji.

¹⁷ Np. przeniesienie do Działu SEW pracownika Działu Egzekucji Administracyjnej.

¹⁸ Pisma Naczelnika US z 20 stycznia 2020 r. i 23 marca 2020 r.

¹⁹ Przypisy trudne do wyegzekwowania, gdyż wynikają z tzw. „pustych faktur”, dotyczą podmiotów nie prowadzących już działalności gospodarczej, często zarejestrowanych pod wirtualnym adresem.

zwiększająca się liczba podmiotów z umorzonym postępowaniem egzekucyjnym wskutek jego bezskuteczności wobec braku majątku zobowiązanych.

Wskazując na bariery utrudniające sprawne dochodzenie zaległości, Naczelnik Urzędu wymienił m.in. wysoką fluktuację kadr (odejścia na emeryturę, do innego urzędu, urlopy rodzicielskie i macierzyńskie, zwolnienia lekarskie), ogłoszenie stanu zagrożenia epidemiologicznego w kraju, a także brak danych w Hurtowni WHTAX z obszaru ZALEGŁOŚCI.

(akta kontroli str. 271-275)

Stan zaległości podatkowych w badanym okresie wynosił: 431 138,1 tys. zł na koniec 2019 r., 443 902,3 tys. zł na 31 marca 2020 r. i 456 403,8 tys. zł na 30 czerwca 2020 r. (dla porównania na koniec 2017 r. 331 276,6 tys. zł, a na koniec 2018 r. 394 057,4 tys. zł). Stan ww. zaległości na koniec 2018 r. wzrósł o 19% w porównaniu do stanu na koniec 2017 r., a na koniec 2019 r. wzrósł o 9% w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. W I półroczu 2020 r. nastąpił dalszy wzrost zaległości podatkowych – co kwartał o 3% w stosunku do okresu poprzedniego. Największy udział w tych zaległościach stanowiły zaległości w VAT. Udział ten nieznacznie się obniżył w latach 2017-2020 (I półrocze), stanowił bowiem na koniec lat 2017-2019 odpowiednio: 90,7%, 90,5% i 90,4% wszystkich zaległości podatkowych, a na koniec pierwszych dwóch kwartałów 2020 r., odpowiednio: 89,6% i 88,3%.

(akta kontroli str. 55)

Duży udział w badanych zaległościach stanowiły zaległości największych dłużników²⁰ - na koniec 2019 r. wyniósł on 82,7%, na 31 marca 2020 r. 80,9%, na 30 czerwca 2020 r. 79,3% (dla porównania na koniec 2018 r. 80,9% i na koniec 2017 r. 79,0%). Zaległości największych dłużników na koniec 2019 r. wyniosły 356 426,4 tys. zł, na dzień 31 marca 2020 r. 359 073,3 tys. zł, na dzień 30 czerwca 2020 r. 361 831,8 tys. zł (dla porównania na koniec 2018 r. 318 980,1 tys. zł, a na koniec 2017 r. 261 715,2 tys. zł).

Kwota zaległości największych dłużników na koniec 2019 r., w porównaniu do kwoty zaległości na koniec 2018 r., wzrosła o 11,7% (dla porównania kwota ta na koniec 2018 r., w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. wzrosła o 21,9%). W I połowie 2020 r. dalszy wzrost tych zaległości był już nieznaczny (w I kwartale 2020 r., w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. o 0,7%, a w II kwartale 2020 r. w porównaniu do I kwartału 2020 r. o 0,8%). Na koniec 2019 r. było 58 największych dłużników posiadających zaległości podatkowe stanowiące dochody budżetu państwa, a na 30 czerwca 2020 r. 56, (dla porównania, na koniec 2018 r. było ich 57, a na koniec 2017 r. 47). Naczelnik Urzędu w 2019 r. wyegzekwował wobec największych dłużników zaległości w wysokości 3 478,2 tys. zł (1,0% badanych zaległości), a w I półroczu 2020 r. 733,2 tys. zł (0,2% badanych zaległości).

(akta kontroli str. 57)

Stan należności pozostałych do zapłaty (zaległości) wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT (który nakłada na podmiot wystawiający fakturę obowiązek zapłaty wykazanego w niej podatku) wynosił wg stanu na koniec poszczególnych lat 2017-2019 oraz na 30 czerwca 2020 r., odpowiednio: 133 111,8 tys. zł, 159 161,5 tys. zł, 158 984,4 tys. zł oraz 154 619,2 tys. zł. Udział tych zaległości w zaległościach z tytułu VAT ogółem obniżył się w analizowanym okresie (na koniec każdego z ww. okresów wynosił bowiem odpowiednio: 40,2%, 40,4%, 36,9 % i 33,9%).

²⁰ Dłużnicy posiadający zaległości podatkowe stanowiące dochody budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych.

Stan zaległości wynikających z kwot wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o VAT wzrósł na koniec 2018 r. o 20% w porównaniu do stanu na koniec 2017 r., po czym nieznacznie zmalał - o 0,1% na koniec 2019 r. w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. oraz o 2,7% na koniec I półrocza 2020 r. w porównaniu do stanu na koniec 2019 r.

Kwoty wyegzekwowane na podstawie art. 108 ustawy o VAT wyniosły: 129,4 tys. zł na koniec 2017 r., 213,6 tys. zł na koniec 2018 r., 27,2 tys. zł na koniec 2019 r. oraz 24,1 tys. zł na koniec I półrocza 2020 r., w tym od największych dłużników odpowiednio: 13,7 tys. zł, 1,0 tys. zł, 0,7 tys. zł i 0 zł.

Zaległości największych dłużników wynosiły według stanu na koniec 2017 r. 89%, a wg stanu na koniec 2018 r. i 2019 r. oraz na 30 czerwca 2020 r. 92% wszystkich zaległości wynikających z kwot wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o VAT, przy czym liczba największych dłużników posiadających zaległości wynikające z ww. tytułu, według stanu na koniec kolejnych ww. okresów wynosiła, odpowiednio: 23, 30, 29 i 27.

(akta kontroli str. 58)

1.2. W systemie informatycznym Poltax2B Plus (wdrożonym w styczniu 2020 r. i umożliwiającym rozliczenia podatników m.in. w zakresie należności podatkowych z tytułu VAT, CIT i PIT) dostępne były następujące raporty/narzędzia wspomagające proces zarządzania zaległościami lub obsługę czynności windykacyjnych²¹: WB.R.4.15.A.1 Przypisy i odpisy zaksięgowane, WB.R.4.16.A Zestawienie nadpłat i zaległości, WB.R.4.19 Raport wystawionych upomnień, WB.R.4.20 Raport wystawionych tytułów wykonawczych, WB.R.4.23 Wykaz największych dłużników, WB.R.4.47 Wykaz podmiotów do miękkiej egzekucji, WB.R.4.50 Wykaz zaległości objętych miękką egzekucją dla których upłynął termin na wpłatę, WB.R.4.51 Wykaz zaległości z doręczonym upomnieniem nie objętych tytułem wykonawczym, WB.R.4.76 Raport o wygenerowaniu zawiadomień o zmianie stanu zaległości objętych TW.

Przed wdrożeniem Poltax2B Plus w procesie monitorowania należności, w szczególności zagrożonych przedawnieniem, wykorzystywano skrypt RP.ZOP Zaległości odpisane w stosunku do przedawnionych/zaległości wymagalne przedawnione, który był wykonywany przez informatyka po uprzednim zgłoszeniu w CSD oraz raporty dostępne w Hurtowni WHTAX SPRZAL.40.

Po wdrożeniu ww. systemu brak aktualnych danych w Hurtowni WHTAX z obszaru Zaległości oraz brak możliwości wykonywania bieżących skryptów z powyższego obszaru spowodował brak dostępu do raportów, które dotychczas stanowiły podstawę analizy poprawności danych m.in. analizę zaległości, które ulegną przedawnieniu. Od kwietnia 2020 r. IAS w Katowicach udostępniła aplikację K@WA, w której znajduje się raport Lista przedawnień, na podstawie którego Urząd dokonywał analizy przedawnień.

W opinii Naczelnika Urzędu wdrożenie systemu Poltax2B Plus nie ułatwiło zarządzania zaległościami, w tym zaległościami uznawanymi za zagrożone przedawnieniem, ani wykonywania zadań wierzycielskich, bowiem udostępniony w ww. systemie raport WB.R.4.83 Raport przedawnień dotychczas wykazywał brak danych. W toku niniejszej kontroli ww. raport został wprowadzie uruchomiony, lecz dane w nim zawarte podlegały weryfikacji i do czasu potwierdzenia prawidłowości wykazywanych w nim danych Urząd nadal dokonywał analizy przedawnień za pomocą ww. aplikacji K@WA.

(akta kontroli str. 247-248, 254)

²¹ Wszystkie pokrywały się swoim zakresem z tymi, które były dostępne w poprzednim systemie Poltax 2BH.

W Urzędzie zidentyfikowano 17 różnych problemów związanych z wdrożeniem systemu Poltax2B Plus, z których sześć niżej wymienionych zostało całkowicie usuniętych do 30 września 2020 r.:

- brak możliwości automatycznego wystawiania zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach (lub stwierdzającego zaległość podatkową), potwierdzającego aktualną sytuację podatkową podatnika (w tym na konkretny dzień wskazany przez podatnika),
- brak możliwości księgowania kwot na koncie „koszty egzekucyjne, koszty upomnienia”,
- brak możliwości zaksięgowania wpłaty po zmianie właściwości rzeczowej podatnika, pomimo otwartych obowiązków w urzędach skarbowych,
- błędne księgowanie korekt i storn pierwotnych deklaracji,
- brak możliwości rozbicia przelewu zwrotu przekazów pocztowych na osoby wg zestawienia z Poczty Polskiej,
- brak automatycznego księgowania przypisów ZOB-D²²,

a jeden - błędne automatyczne księgowanie wpłat bieżących zaliczek na podatek dochodowy (lub brak możliwości zaksięgowania przypisu z uwagi na niemożność wprowadzenia prawidłowego rozdziału, błędy przy księgowaniu wpłat bieżących zaliczek podatku dochodowego, błędne księgowanie wpłat dokonywanych przez podatników na poczet rat²³) usunięto w toku niniejszej kontroli NIK²⁴.

Trzy kolejne problemy zostały usunięte tylko w częściowym zakresie. I tak:

- brak możliwości automatycznego wystawiania postanowień w sprawie zaliczenia zwrotu (postanowienia w sprawie zaliczenia wpłaty i nadpłaty generowane były zarówno automatycznie przez system w wyniku automatycznego księgowania wpłat oraz przez pracowników w trakcie księgowania, wymagały one jednak każdorazowo zapisywania i edytowania z uwagi na braki formalno-prawne – tj. w zakresie wymaganych podstaw prawnych, kodu podatku, odsetek, formuły RODO, skutek: duże obciążenia pracą (średnio w miesiącu wystawianych było 205 postanowień, a ich uzupełnianie odbywało się ręcznie, przy czym system generował do jednej wpłaty kilka postanowień o jej zaliczeniu w przypadku gdy była księgowana na kilka okresów, wymagało to szczegółowej analizy zapisów na karcie kontowej i anulowania zbędnych postanowień, problem usunięto tylko w zakresie kodu podatku i odsetek),
- na tytułach wykonawczych wystawionych na zaległość dot. przepadku korzyści majątkowej widniała błędna data, do której należność pieniężna może być dochodzona (3 lata, a nie 10 lat jak wcześniej) oraz mikrorachunek podatnika, błąd został usunięty w zakresie mikrorachunku podatkowego problem pozostał nierozwiązany w części dot. daty dochodzenia należności, po wystawieniu tytułów wykonawczych i przekazaniu do organu egzekucyjnego tytuły migrowały się z błędem w zakresie daty dochodzenia należności, który pracownik Urzędu poprawiał ręcznie (w okresie od 2 stycznia 2020 r. do 16 października 2020 r. wystawiono w ten sposób 19 tytułów wykonawczych),
- brak synchronizacji z systemem EGAPOLTAX (tworzący konieczność sprawdzenia tytułu zaległości podatnika, następnie przeksięgowania z karty kontowej „Podatnik systemowy – US” na właściwą KK podatnika, a następnie

²² Dokument wewnętrzny przypisywany przez pracowników Urzędu w systemie PoltaxPlus za poszczególne miesiące na podstawie złożonej przez płatnika deklaracji/informacji rocznej o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy – PIT-4R, wykazujący różnicę pomiędzy kwotą należnych a niezapłaconych zaliczek na podatek dochodowy w roku podatkowym.

²³ Skala błędów była duża i powodowała konieczność dogłębnej, polegającej często na poszukiwaniu rozbitych kwot wpłat na różnych podatkach, a przez to czasochłonnej analizy zapisów księgowych, następnie ich stornowania i prawidłowego, manualnego księgowania (nie prowadzono w Urzędzie ewidencji błędów i podejmowanych działań korygujących). Część błędów była sukcesywnie poprawiana.

²⁴ 26 października 2020 r. w wyniku wgrania nowej wersji systemu.

przejście na właściwą KK podatnika i prawidłowe zaksięgowanie wpłaty. Księgowanie na ww. karcie kontowej jest tożsame z księgowaniem na koncie kwot do wyjaśnienia - KDW US).

Pozostałe siedem problemów nie zostało usuniętych do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK²⁵:

- brak możliwości podglądu treści przelewów (zaksięgowanych w programie Poltax 2BH, skutek: dodatkowe obciążenie pracowników - utrata czasu na sprawdzanie treści przelewów w archiwum bankowości elektronicznej NBE – średnio kilka razy w miesiącu),
- brak możliwości wydrukowania zapisów kart kontowych i uwag; skutek: brak możliwości przedłożenia w sądzie wydruku karty kontowej jako materiału dowodowego w sprawach karnych skarbowych oraz jako materiał dowodowy w postępowaniach podatkowych i kontrolnych urzędu, czynnościach sprawdzających, podczas rozpatrywania wniosków ulgowych, dokonywania analiz dot. zaległości), średnio w miesiącu ok. 20 takich przypadków, wykonywano wówczas wydruk zrzutu z ekranu zapisów z karty kontowej oddzielnie za poszczególne miesiące, co było bardzo pracochłonne, a ponadto rozwiązanie to było wysoce niewystarczające, gdyż taki wydruk zawierał jedynie fragmentaryczne zapisy karty kontowej znajdujące się na ekranie komputera i nawet w tym zakresie nie obejmował danych szczegółowych pozycji ujętych w wydruku takiego fragmentu zapisów księgowych (w związku z czym nie mógł być wykorzystywany np. jako materiał dowodowy w sprawach karnych skarbowych i postępowaniach podatkowych),
- brak możliwości generowania raportów w celu monitorowania bieżących działań w zakresie rachunkowości i spraw wierzycielskich; skutek: brak możliwości pełnego monitoringu i kontroli działań urzędu.
- brak funkcji zwrotu odsetek na nadpłatę (funkcja ta jest przydatna w przypadku korekt zmniejszających kwotę do zapłaty), konieczność anulowania całej wpłaty zaksięgowanej w przeszłości, skutek: wydłużenie czasu pracy w trakcie księgowania korekt, średnio w miesiącu pomiędzy kilkanaście a kilkadziesiąt takich przypadków,
- błąd podczas zlecenia zwrotów z nadpłat i wpłat (pojawiał się komunikat, że podatnik posiada zaległości dla przypisanych deklaracji lub decyzji np.: raty z przyszłym terminem płatności); skutek: niepotrzebna, dodatkowa analiza zapisów na innych kartach kontowych podczas zlecenia zwrotu (w okresie realizacji zwrotów z zeznań podatkowych - codziennie kilkanaście takich sytuacji, poza tym okresem - kilka w tygodniu),
- brak możliwości zamknięcia karty kontowej (dotyczyło to kart kontowych, które były założone błędnie, np. błąd operatora, zamknięcie karty kontowej oznacza, że od daty zamknięcia nie będzie możliwości dokonywania na niej zapisów księgowych); skutek: ryzyko błędnego zaksięgowania wpłaty na błędnie założonej karcie kontowej np.: CIT dla osoby fizycznej (dotychczas wystąpiła jedna taka karta kontowa błędnie założona, na której zostało błędnie zaksięgowanych sześć wpłat),
- dane z obszaru ZALEGŁOŚCI nie były przekazywane do Hurtowni WHTAX; skutek: brak możliwości pełnego monitoringu i kontroli działań urzędu²⁶.

²⁵ 24 listopada 2020 r.

²⁶ Sporządzany raport RP.ZOP Zaległości odpisane w stosunku do przedawnionych wykazywał faktyczne zaległości wymagalne, dla których spełnione były warunki: zaległości wymagalne - rodzaj zaległości ma wartość "W" (zaległości wymagalne: termin płatności minął do końca analizowanego okresu i nie ma restrukturyzacji (RN), wstrzymania wykonania (WW) ani ugody/układu), data przedawnienia < daty końca okresu sprawozdawczego, wskaźnik zabezpieczenia równy 0 (zaległości nie są zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym), ponadto wymagana była dla zaległości prawidłowa obsługa modułu MRP (moduł rejestracji przerw m.in. dot. spraw karno skarbowych, upadłości, zgonu zobowiązanego) w POLTAX2B oraz odpowiednia obsługa

Zidentyfikowane w Urzędzie problemy lub luki w systemie były zgłaszane do Dyrektora IAS w Katowicach poprzez Central Service Desk²⁷ oraz/lub poruszane na telekonferencjach.

(akta kontroli str. 59-80)

W systemie Poltax2B Plus funkcjonalność umożliwiającą wystawianie zawiadomień o zagrożeniu wpisem do Rejestru Należności Publicznoprawnych²⁸ (dostępną w poprzednim systemie) udostępniono w toku niniejszej kontroli²⁹. Była ona potrzebna w związku regulacją zawartą art. 18c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁰ i koniecznością doręczenia zobowiązanemu przez wierzyciela zawiadomienia o zagrożeniu ujawnienia w RNP. Naczelnik Urzędu, odnosząc się do niezawiadamiania w II kwartale 2020 r. zobowiązanych o zagrożeniu wpisem do RNP i wystawianiu takich zawiadomień w I kwartale 2020 r. jedynie do 10 stycznia 2020 r. (w okresie funkcjonowania poprzedniego systemu) wyjaśniła, że nie podejmowano działań zaradczych w tym zakresie, bowiem na telekonferencjach dedykowanych obsłudze nowego programu Poltax2B Plus uzyskano informację, że funkcjonalność obsługi zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP będzie udostępniona, dlatego do tego czasu wstrzymano się z wystawianiem „ręcznych” zawiadomień, gdyż nie byłyby one odnotowane w Poltax2B Plus. Po zaimplementowaniu zmian³¹ w systemie uruchomiono proces wystawienia i wydrukowania zawiadomienia RNP, udostępniono także raport WB.R.4.87 *Raport dla zaległości podlegających wystawieniu zawiadomienia o RNP*, w związku z czym Urząd niezwłocznie podjął czynności celem wystawienia powyższych zawiadomień³².

Urząd zgłosił ww. problem Dyrektorowi IAS (pismem z 23 marca 2020 r.) oraz wielokrotnie podczas telekonferencji, na których informowano, że problemy zostaną niezwłocznie rozwiązane. Ponadto koordynatorzy prowadzący telekonferencje zwracali się z prośbą o niedublowanie tych samych problemów w ramach CSD, ponieważ to utrudniało koordynację ich realizacji. Do Urzędu nie wpłynęły wytyczne Dyrektora IAS w ww. sprawie.

Zawiadomienia o zagrożeniu wpisem do RNP dotyczące tytułów obsługiwanych w SSP w 2020 r. częściowo zostały wystawione³³, działania te nie były jednak realizowane systematycznie – jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu - z uwagi na realizację zadań priorytetowych i szereg absencji w Dziale SEW.

(akta kontroli str. 303-304)

W ocenie Naczelnik Urzędu, wprowadzenie systemu Poltax2B Plus usprawniło obsługę rozliczeń podatników oraz obsługę płatności i zwrotów poprzez przyspieszenie procesów związanych z automatycznym księgowaniem wpłat, przypisów/odpisów, a wprowadzenie Centralnej Karty Kontowej podatnika umożliwiło scentralizowanie wszystkich kart kontowych podatnika z różnych urzędów skarbowych (tym samym wszystkie operacje księgowe, stan zaległości dostępne są na jednej Centralnej Karcie Kontowej). Ponadto w związku z tym,

czynności egzekucyjnych uznanych za środek egzekucyjny przerywający bieg terminu przedawnienia tych zaległości w podsystemie EGAPOPLTAX, wykorzystywał też wszystkie dane zawarte w „tablicach zaległości”, co pozwoliło na szybką i sprawną analizę zaległości zagrożonych przedawnieniem i przedawnionych, istniała również możliwość codziennego sporządzania skryptu dla ww. raportu. Z kolei *Raport przedawnień* wykazywał zaległości m.in. w upadłości, zabezpieczone hipoteką, a zatem przed przystąpieniem do analizy biegu terminu przedawnienia zaległości podatkowych, należało dokonać weryfikacji w zakresie upadłości, zabezpieczenia hipoteką, co wydłużało proces analizy.

²⁷ Platforma serwisowa umożliwiająca zgłaszanie problemów w formie elektronicznej, zwana dalej CSD.

²⁸ Zwanym dalej „RNP”.

²⁹ 26 października 2020 r., w okresie od 10 stycznia do 25 października 2020 r. była ona niedostępna.

³⁰ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm., zwanej dalej u.p.e.a.

³¹ W dniu 23 października 2020 r. (wersja 1.4.10.7 oraz 1.4.12.14).

³² Do 20 listopada 2020 r. wystawiono 453 zawiadomienia RNP na łączną kwotę 15 917,0 tys. zł.

³³ Do 13 listopada 2020 r. na łączną kwotę 661,4 tys. zł.

iż część zadań została przejęta przez Centrum Rozliczeń, można było dokonać zmian w organizacji pracy komórek Urzędu (pracownicy rachunkowości realizujący zadania związane z obsługą rejestrów przypisów/odpisów oraz wyciągów bankowych zostali włączeni do realizacji zadań związanych z analizą zapisów księgowych na kartach kontowych, co zwiększyło wydajność pracy w zakresie analizy).

Jako inne funkcjonalności, raporty, zestawienia systemu Poltax2B Plus oczekiwane z punktu widzenia realizacji zadań Urzędu (w szczególności monitorowania oraz egzekwowania zaległości podatkowych), Naczelnik Urzędu wskazała:

- a) zaległości, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności,
- b) zaległości, dla których termin płatności przypada po zakończeniu okresu sprawozdawczego,
- c) zaległości, dla których termin płatności przypada przed zakończeniem okresu sprawozdawczego,
- d) zaległości w których data wystawienia upomnienia lub data wystawienia pierwszego tytułu wykonawczego (bez względu na to, czy tytuł jest ważny na koniec okresu sprawozdawczego) jest wcześniejsza niż termin płatności,
- e) zaległości według roku z daty zgonu osoby fizycznej lub roku z daty likwidacji organizacji,
- f) zaległości podmiotów będących w upadłości,
- g) zaległości zabezpieczone hipoteką/zastawem skarbowym,
- h) zestawienie zaległości, które się przedawnia,
- i) analizę dat dotyczących zaległości.

Uzyskanie ww. raportów/zestawień zapewniłoby możliwość przeprowadzania kontroli, monitorowania oraz korygowania danych źródłowych wprowadzonych do systemów informatycznych.

Przed uruchomieniem Poltax2B Plus wszyscy pracownicy komórki rachunkowości oraz Działu SEW brali udział w dwudniowym szkoleniu zorganizowanym przez IAS w Katowicach w listopadzie i grudniu 2019 r. Zdaniem 12 spośród 15 (80%) pracowników ww. komórek³⁴, którzy uczestniczyli w ww. szkoleniu, nie było ono adekwatne do potrzeb. W trakcie szkolenia obejrzeli oni bowiem prezentację multimedialną przedstawiającą założenia programu oraz zakres jego działania. Nie mieli jednak możliwości wykonania wielu ćwiczeń (w celu przetestowania czynności jakie wykonuje się w komórce) ze względu na fakt, że nie działały wszystkie funkcjonalności (np. realizacja zwrotów, tworzenie raportów, wydruków kart kontowych, wystawianie tytułów, obliczanie odsetek od zaległości, naniesienie przerwy, zaznaczenie hipoteki), a także ze względu na zbyt małą – w stosunku do potrzeb – bazę przykładów obejmujących karty kontowe fikcyjnych podmiotów (na których wykonywano ćwiczenia).

(akta kontroli str. 85-86, 115-129, 250-253)

Po wprowadzeniu systemu Poltax2B Plus w Urzędzie wystąpiło pięć przypadków podwójnych zwrotów nadpłat z tytułu rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 rok, których przyczyną była nieprawidłowa obsługa korekt deklaracji:

- w trzech przypadkach zwroty zostały zrealizowane na podstawie pierwszych złożonych przez podatników zeznań wykazujących nadpłatę podatku, a następnie na podstawie złożonych korekt deklaracji również wykazujących nadpłatę podatku, w dniu realizacji zwrotu z korekt na kartach kontowych oraz na liście przypisów do zaksięgowania nie było storna pierwszych deklaracji

³⁴ Pozostali pracownicy przebywali na zwolnieniach lekarskich bądź wykonywali pracę zdalnie.

i w związku z tym nie zostały one powiązane z korektami, co spowodowało, że dokonano zwrotu kolejny raz,

- w dwóch przypadkach zwroty zostały zrealizowane na podstawie pierwszych deklaracji wygenerowanych poprzez funkcjonalność EPITAU jako rozliczenie indywidualne, a następnie na podstawie zeznań złożonych przez podatników rozliczających się wspólnie z małżonkiem, w dniu realizacji zwrotów z korekt, storna pierwszych deklaracji figurowały na kartach kontowych, ale nie było powiązania małżonków jako podmiotów związanych.

Urząd podjął działania mające na celu odzyskanie nienależnie dokonanych zwrotów. Nowa funkcjonalność „Automatyczne księgowanie dokumentów w Poltax2BPlus wraz z wiązaniem dokumentów” została wdrożona 7 września 2020 r.

(akta kontroli str. 302-303)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie na bieżąco monitorowano zaległości podatkowe zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami. Naczelnik zgodnie z wytycznymi Dyrektora IAS w Katowicach oraz Ministerstwa Finansów zgłaszał zidentyfikowane błędy i luki we wdrożonym w 2020 r. systemie Poltax2B Plus oraz podejmował działania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków tych błędów. NIK zwraca uwagę, że wobec braku w systemie Poltax2B Plus funkcjonalności pozwalającej na wystawianie zawiadomień o zagrożeniu wpisem do Rejestru Należności Publicznoprawnych, od momentu wdrożenia Poltax2B Plus do października 2020 r. nie były wysyłane takie zawiadomienia dla tytułów podatkowych obsługiwanych w tym systemie.

OBSZAR

2. Dochodzenie zobowiązań podatkowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Kontrola terminowości zapłaty należności podatkowych była prowadzona w Urzędzie w oparciu o wytyczne - rekomendacje Dyrektora IAS w Katowicach³⁵, wydane w celu poprawy skuteczności i efektywności poboru należności publicznoprawnych, w których określono m.in. rekomendowane przez Dyrektora IAS w Katowicach terminy wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. I tak, po upływie terminu płatności zobowiązania podatkowego, systematycznie na podstawie „zestawień niezapłaconych przypisów”, sporządzanych w podsystemie Poltax 2BH (od 2020 r. Poltax2B Plus) i danych w nich zawartych, pracownik Działu SEW, w każdym przypadku analizował zapisy na karcie kontowej w celu potwierdzenia, czy podatnik faktycznie nie uregulował zaległości podatkowej, następnie wystawiał upomnienie, które doręczane było zobowiązanemu za pośrednictwem Poczty Polskiej, a wobec braku wpłaty zaległości objętej upomnieniem, wystawiany był tytuł wykonawczy, który następnie przekazywany był do organu egzekucyjnego. Działania pracownika były monitorowane na bieżąco za pomocą dostępnych w podsystemie Poltax 2BH (Poltax2B Plus) ewidencji wystawianych upomnień i tytułów wykonawczych, a także w 2019 r. dokonywano analizy danych zawartych w skryptach RP.ZOT różnice tj. zaległości, do których zostało wystawione upomnienie a nie został wystawiony tytuł wykonawczy.

(akta kontroli str. 168-170, 279-281)

W wyniku badania prawidłowości działań windykacyjnych i postępowań egzekucyjnych podejmowanych w Urzędzie wobec zaległych należności na kwotę

³⁵ Zawartymi w piśmie do naczelników urzędów skarbowych w województwie śląskim z 31 października 2018 r. (znak 2401-IEW2.033.67.2018.1), zwane dalej rekomendacjami Dyrektora IAS z 31 października 2018 r.

45,6 mln zł³⁶ (z których 96,8% stanowiły zobowiązania w VAT, w tym 11,5% wymierzone na podstawie art. 108 ustawy o VAT, a pozostałą część stanowiły zaległości z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych), pochodzących od 13 wybranych dłużników, stwierdzono, że:

- zaległości były objęte łącznie 43 tytułami wykonawczymi, w badanych sprawach nie było tytułów wykonawczych przekazanych do organu egzekucyjnego przez wierzycieli obcych (inne urzędy skarbowe),
- w żadnej ze spraw nie podejmowano działań informacyjnych, o których mowa w §4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁷, z uwagi na fakt, że podmioty te posiadały poza przedmiotową zaległością inne zaległości, a zatem w tych przypadkach nie zachodziła przesłanka przypuszczenia, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji,
- w przypadku ośmiu dłużników wystawiono zobowiązanym upomnienia (łącznie 20 upomnień) - były one wystawiane i przesyłane zobowiązanym zgodnie z zasadami określonymi w art. 15 § 1 u.p.e.a. oraz w § 7-8 rozporządzenia MF w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, niezwłocznie - po maksymalnie 11 dniach (9 dniach roboczych) od daty zaksięgowania deklaracji w systemie informatycznym, w szczególności według obowiązującego wzoru i zawierały wszystkie przewidziane prawem elementy, pozostałych pięciu dłużników posiadało należności pieniężne (objęte 23 tytułami wykonawczymi), w przypadku których egzekucja mogła być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa, a wysokość tych należności została określona w ostatecznym orzeczeniu - § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia³⁸),
- tytuły wykonawcze były wystawiane zgodnie z zasadami określonymi w art. 26 § 1 u.p.e.a. oraz według obowiązującego wzoru i zawierały wszystkie przewidziane prawem elementy (art. 27 u.p.e.a.),
- w przypadku 20 tytułów poprzedzonych doręczeniem zobowiązanemu upomnienia – tytuły były wystawiane niezwłocznie - po maksymalnie 30 dniach (22 dniach roboczych) od daty doręczenia upomnienia,
- w przypadku 19 tytułów spośród 23 tytułów, w których egzekucja administracyjna mogła być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia – tytuły były wystawione niezwłocznie, tj. po upływie od 10 do 25 dni od daty otrzymania decyzji ze statusem ostatecznej, (od 8 do 18 dni roboczych), a w trzech przypadkach³⁹ zostały wystawione dopiero po upływie miesiąca od daty otrzymania decyzji ze statusem ostatecznej (z tego: w dwóch po 49 dniach, w jednym po 60 dniach), czego przyczyną był fakt – jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu – że początkowo planowano w tych sprawach odstąpić od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (na podstawie art. 6 § 1c u.p.e.a. – gdyż nie upłynęło 12 miesięcy od dnia wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z uwagi na bezskuteczność wydanego w sprawie prowadzonej na wniosek tego wierzyciela, na podstawie tytułu wykonawczego obejmującego inne należności pieniężne tego samego

³⁶ Tj. 10% kwoty zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa wg stanu na 30 czerwca 2020 r., w tym pięciu największych dłużników, tj. których zaległość wynosiła powyżej 1 mln zł na łączną kwotę 43,9 mln zł oraz pozostałych dłużników, posiadających zaległości powyżej 50 tys. zł.

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, obowiązującego do 30 lipca 2020 r., zwanego dalej rozporządzeniem MF w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

³⁸ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 131., zwanego dalej rozporządzeniem MF w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia.

³⁹ Sprawy nr: 2080930, 2080933, 2080934.

zobowiązanego), jednakże w toku analizy ustalono, że zaległości z tytułu podatku VAT objęte dwiema z tych decyzji (określających zobowiązanie za I i II kwartał 2014 r.) przedawniłyby się z końcem 2019 r. i wówczas podjęto decyzję o wystawieniu tytułów wykonawczych obejmujących te okresy, jak również IV kwartał 2014 r. (objęty trzecią decyzją), natomiast w pozostałym jednym przypadku tytuł wykonawczy został wystawiony trzy dni przed datą otrzymania decyzji ze statusem ostatecznej, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,

- kwoty zaległych należności wskazane w upomnieniu i tytule wykonawczym odpowiadały kwotom wynikającym z ewidencji księgowej, dane dotyczące badanych postępowań egzekucyjnych (tzn. w zakresie tytułów wykonawczych, czynności i środków egzekucyjnych) miały rzetelne i kompletne odzwierciedlenie w systemie informatycznym Egapoltax,
- rzetelnie i zgodnie z obowiązującą procedurą ustalano stan majątkowy zobowiązanego (wykorzystując dane ze źródeł/baz danych wewnętrznych, takich jak: e-ORUS, WRO-system, JPK_VAT, Ognivo, STIR oraz zewnętrznych, takich jak: CEPIK, Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, ZUS, Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych, banki),
- stosowano wyłącznie środki egzekucyjne wymienione w art. 1a pkt 12 u.p.e.a. zgodnie z zasadą legalności określoną w art. 7 § 1 u.p.e.a., w tym wszystkie dostępne środki egzekucyjne w celu wyegzekwowania zaległych należności,
- w przypadkach, gdy istniała możliwość wyboru środka egzekucyjnego, organ egzekucyjny zastosował środek egzekucyjny najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, zgodnie z art. 7 § 2 u.p.e.a. (zwykle było to zajęcie wierzytelności lub rachunku bankowego), a zastosowane środki egzekucyjne były adekwatne do kwoty zaległości,
- w przypadku dysponowania danymi o majątku lub źródłach dochodu zobowiązanego, bez opóźnień zastosowano środek egzekucyjny, a gdy zastosowany środek egzekucyjny okazał się bezskuteczny, niezwłocznie przydzielano tytuły poborcy.

(akta kontroli str. 134-146, 168-170, 174-177, 194, 304-306)

W przypadku zaległości ośmiu dłużników (objętych 15 tytułami wykonawczymi⁴⁰) upomnienia zostały wystawione po upływie od czterech do dziewięciu dni roboczych od daty zaksięgowania deklaracji w systemie informatycznym (podczas gdy rekomendowany przez Dyrektora IAS w Katowicach termin wynosił dwa dni robocze), a w przypadku zaległości sześciu dłużników (objętych 11 tytułami wykonawczymi⁴¹) tytuły te zostały wystawione po upływie od 14 do 22 dni roboczych od daty doręczenia upomnienia zobowiązanemu (podczas gdy rekomendowany przez Dyrektora IAS w Katowicach termin wynosił 12 dni roboczych).

Ponadto, w 19 spośród 23 przypadków⁴², w których egzekucja administracyjna mogła być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia – tytuły były wystawione po upływie od ośmiu do 18 dni roboczych od daty otrzymania decyzji ze statusem ostatecznej (podczas gdy rekomendowany przez Dyrektora IAS w Katowicach termin wynosił pięć dni roboczych).

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, przyczyną niedotrzymania ww. rekomendowanych terminów była wysoka fluktuacja kadr (odejścia pracowników na emeryturę i konieczność przyuczenia nowych pracowników) oraz absencja i nadmierne obciążenie pracą pozostałych pracowników. W ramach działań zaradczych

⁴⁰ Sprawy o numerach: 684067, 688655, 693410, 2234140, 2347556, 2347775, 2400228, 2536970, 2559055, 2944161, 3571906, 3572097, 3994662, 4976450, 5607083.

⁴¹ Sprawy o numerach: 684067, 2234140, 2347556, 2536970, 2559055, 2560339, 3571906, 3572097, 3994662, 5607083, 6477641.

⁴² Sprawy o numerach: 682297, 682300, 682303, 686469-686482, 693564, 3214880.

pracownikom przypomniano treść rekomendacji Dyrektora IAS w Katowicach z 31 października 2018 r., w szczególności terminy rekomendowane w celu poprawy i efektywności poboru należności, a Naczelnik Urzędu stale i na bieżąco występował z wnioskami o zawarcie umów na zastępstwo za nieobecnych pracowników, o tymczasowe przeniesienia pracowników pomiędzy komórkami Urzędu oraz o przeprowadzenie naboru na wolne stanowiska pracy w Dziale SEW.

(akta kontroli str. 168-170, 177-178, 293-294, 306-309)

2.2. W 2019 r. umorzono 901 postępowań egzekucyjnych na łączną kwotę zaległości 26 832,1 tys. zł, z tego: 420 postępowań na kwotę 1 318,7 tys. zł na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a. oraz 481 postępowań na kwotę 25 513,3 tys. zł na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a.

W I półroczu 2020 r. umorzono 125 postępowań egzekucyjnych na łączną kwotę zaległości 347,0 tys. zł, z tego: 122 postępowania na kwotę 342,7 tys. zł na podstawie art. 59 §1 u.p.e.a., dwa postępowania na kwotę 0,4 tys. zł na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. oraz jedno postępowanie na podstawie art. 34 §4 u.p.e.a. na kwotę 3,9 tys. zł.

Głównymi przyczynami umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 ww. ustawy⁴³ były:

- brak wymagalności obowiązku, jego umorzenie, wygaśnięcie z innego powodu albo nieistnienie tego obowiązku (pkt 2) – w 2019 r. w 282 przypadkach na kwotę 917,6 tys. zł, a w I półroczu 2020 r. w 58 przypadkach na kwotę 171,5 tys. zł,
- wykonanie obowiązku przed wszczęciem postępowania (pkt 1) – w 2019 r. w 115 przypadkach na kwotę 178,2 tys. zł, a w I półroczu 2020 r. w 54 przypadkach na kwotę 109,6 tys. zł,
- żądanie wierzyciela (pkt 9) – w 2019 r. w 11 przypadkach na kwotę 213,3 tys. zł, a w I półroczu 2020 r. w dwóch przypadkach na kwotę 26,0 tys. zł,
- błędne określenie obowiązku, śmierć lub upadłość zobowiązanego (pkt 4 oraz 6) – w 2019 r. w 12 przypadkach na kwotę 9,6 tys. zł, a w I półroczu 2020 r. w ośmiu przypadkach na kwotę 35,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 195-202)

W wyniku szczegółowego badania 12 spraw, w których wydano postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w okresie od 30 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r., dotyczących najwyższych kwot zaległości podatkowych⁴⁴ - na łączną kwotę 4 531,9 tys. zł, stwierdzono, że:

- w 11 przypadkach przyczyną umorzenia postępowania egzekucyjnego była bezskuteczność egzekucji - w toku postępowania stwierdzono, że zobowiązany nie posiadał majątku, do którego można skierować skuteczną egzekucję i że nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne (art. 59 § 2 u.p.e.a.), w jednym przypadku (opisanym niżej) – nieistnienie obowiązku podatkowego (art. 34 § 4 u.p.e.a.⁴⁵),
- wszystkie postępowania egzekucyjne umorzono zgodnie z przepisami i przyjętymi procedurami⁴⁶ oraz niezwłocznie po zaistnieniu ustawowych przesłanek,
- bezpośrednio przed umorzeniem każdego z ww. 11 postępowań w trybie art. 59 § 2 u.p.e.a. (ze względu na bezskuteczność egzekucji) przeprowadzona była

⁴³ W brzmieniu obowiązującym do 30 lipca 2020 r.

⁴⁴ Z uwagi na fakt, że w ww. okresie wszystkie postanowienia wydane na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a. dot. zaległości na kwotę niższą niż 50,0 tys. zł, badaniem objęto 11 postanowień wydanych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. oraz postanowienie wydane na podstawie art. 34 § 4 u.p.e.a. (pomimo niskiej kwoty, ale jedyne w tym okresie).

⁴⁵ W brzmieniu obowiązującym do 30 lipca 2020 r.

⁴⁶ W szczególności *Instrukcji działania w zakresie egzekucji*.

analiza zasadności i celowości dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego, w której szczegółowo opisywano czynności przeprowadzone w ramach postępowania i z której wynikało, że zobowiązany nie posiadał majątku, do którego można skierować skuteczną egzekucję i że nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne,

- w każdym z ww. 11 przypadków została przeprowadzona przez organ kalkulacja stanowiąca podstawę stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne (na druku stanowiącym załącznik nr 6 do *Instrukcją działania w zakresie egzekucji*),
- w każdym takim przypadku wydanie postanowienia było poprzedzone rzetelnym poszukiwaniem majątku zobowiązanych - ustalano stan majątkowy zobowiązanego m.in. w: e-ORUS, WRO-system, JPK_VAT, Ognivo, CEPIK, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, ZUS, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, bankach, co udokumentowano odpowiednimi wydrukami z systemów bądź otrzymanymi pismami, a także poprzez zamieszczenie druku *Zbiorcza informacja o poszukiwaniu składników majątku* (załącznik nr 7 do ww. *Instrukcji*),
- odnośnie sprawy objętej postanowieniem o umorzeniu na podstawie art. 34 § 4 u.p.e.a.⁴⁷ – stwierdzono, że Urząd wystawił tytuł wykonawczy na podstawie wygenerowanej automatycznie dla podatnika akceptacji zeznania rocznego PIT-37, z którego wynikała kwota podatku do zapłaty. Podatnik po jego otrzymaniu poinformował Naczelnika Urzędu, że jest rezydentem innego państwa (Francji) i w tym państwie składa zeznanie podatkowe. Postępowanie umorzono z uwagi na fakt, że zgodnie z zapisami umowy międzynarodowej⁴⁸ zawartej między Polską, a Francją, emerytury wypłacane z Polski osobie, która ma miejsce zamieszkania we Francji, podlegają opodatkowaniu tylko we Francji, nie istniał więc obowiązek podatkowy.

(akta kontroli str. 134-146, 165, 167, 203-204)

2.3 W 2019 r. podatnicy wnieśli zarzuty w sześciu sprawach, a w I półroczu 2020 r. w czterech sprawach, w których prowadzono egzekucję administracyjną (rozpatrzono pięć⁴⁹ z sześciu zarzutów wniesionych w 2019 r. i wszystkie cztery wniesione w I półroczu 2020 r.). Dla porównania, w latach 2017-2018 zarzuty wniesiono odpowiednio w jednej i dwóch sprawach.

W 2019 r. w jednej z pięciu spraw, a w I półroczu w dwóch z czterech spraw, w których rozpatrzono zarzuty, organ egzekucyjny uznał zarzuty za zasadne i umorzył postępowanie egzekucyjne. Dla porównania, w latach 2017-2018 wszystkie zarzuty zostały oddalone.

W pozostałych sprawach – odpowiednio: czterech i dwóch oddalono zarzuty, z tego w jednym przypadku (w 2019 r.) podatnik wniósł zażalenie na postanowienie organu egzekucyjnego o oddaleniu zarzutów, a Dyrektor IAS w Katowicach wydał w tej sprawie rozstrzygnięcie, w którym podtrzymał decyzję Naczelnika Urzędu o oddaleniu zarzutu.

(akta kontroli str. 205)

W wyniku badania wszystkich trzech przypadków, w których organ wydał postanowienia o uznaniu zarzutów zobowiązanych za uzasadnione stwierdzono, że:

- łączna kwota zaległości objęta tymi postępowaniami wynosiła 15,6 tys. zł,

⁴⁷ W brzmieniu obowiązującym do 30 lipca 2020 r.

⁴⁸ Umowa między Rządem Polskiej Republiki Ludowej i Republiki Francuskiej ws. zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w zakresie podatków od dochodu i majątku z dnia 20 czerwca 1975 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 1 poz. 5) – art. 19 ust. 2 tej umowy.

⁴⁹ Jedna sprawa była w toku (postanowienie wierzyciela nie było ostateczne).

- w dwóch przypadkach (łączna kwota zaległości 4,9 tys. zł) zarzuty dotyczyły prowadzenia postępowań egzekucyjnych pomimo nieistnienia obowiązku (33 § 1 pkt 1 u.p.e.a.⁵⁰), z tego: jeden przypadek został opisany wyżej w pkt 2.2. wystąpienia⁵¹, a w drugim przypadku obowiązek zapłaty podatku nie istniał w dniu wystawienia tytułu wykonawczego (zaległy podatek VAT został wpłacony na rachunek wierzyciela dwa dni przed datą wystawienia tytułu wykonawczego, lecz kwotę zaksięgowano w systemie Poltax2BPlus dopiero siedem dni później⁵² - już po wystawieniu tytułu wykonawczego),
- w jednym przypadku (kwota zaległości 10,7 tys. zł) zarzut dotyczył niedopuszczalności egzekucji administracyjnej (naruszenia art. 33 § 1 pkt 6 u.p.e.a.⁵³) w związku z faktem, że postanowieniem sądu ogłoszona została upadłość podatnika (informację o ogłoszeniu upadłości Naczelnik Urzędu powziął jednak dopiero po wniesieniu przez stronę zarzutu, do momentu pozyskania informacji o toczącym się postępowaniu upadłościowym zobligowany był do prowadzenia postępowania egzekucyjnego i nie miał podstaw do umorzenia postępowania, natomiast z dniem uprawomocnienia się postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości spółki, postępowanie egzekucyjne uległo umorzeniu z mocy prawa).

(akta kontroli str. 206-208)

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, analizy przyczyn uznawania przez organ egzekucyjny zarzutów zobowiązanych za uzasadnione były prowadzone na etapie rozpatrywania przedmiotowych spraw, w każdym przypadku uznano, że przyczyny były niezależne od działań Urzędu, dlatego nie podejmowano środków zaradczych.

(akta kontroli str. 252)

W 2019 r. złożono siedem, a w I półroczu 2020 r. jedną skargę na czynności organu egzekucyjnego (po jednej na każde postępowanie), z czego żadna nie dotyczyła przewlekłości postępowania egzekucyjnego. Dla porównania, w latach 2017-2018 złożono odpowiednio trzy i jedną skargę.

Wszystkie skargi zostały oddalone, a skarżący nie wniesli zażaleń na postanowienie Naczelnika Urzędu.

(akta kontroli str. 209)

W okresie objętym kontrolą zobowiązani nie występowali z roszczeniem - na podstawie art. 168b § 1 u.p.e.a. o odszkodowanie od organu egzekucyjnego lub wierzyciela za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego.

(akta kontroli str. 252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Jeden z 43 badanych tytułów wykonawczych⁵⁴ został wystawiony na trzy dni (19 lipca 2019 r.) przed datą otrzymania decyzji ze statusem ostatecznej w administracyjnym toku instancji. Decyzja określająca zobowiązanie podatkowe

⁵⁰ W brzmieniu obowiązującym do 30 lipca 2020 r.

⁵¹ Pismo dłużnika zostało, zgodnie z jego treścią, uznane za zarzut nieistnienia obowiązku w związku z zapisami umowy międzynarodowej ws. zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w zakresie podatków od dochodu i majątku, a postępowanie egzekucyjne umorzono

⁵² Przyczyną był fakt, że wpłata dokonana przez podatnika została początkowo zaksięgowana automatycznie na poczet najstarszej zaległości, jaka figurowała na karcie kontowej podatnika tj. za poprzedni miesiąc (zgodnie z art. 62 ustawy Ordynacja podatkowa), dopiero po dokonaniu przez niego kolejnej wpłaty i po analizie zapisów księgowych skorygowano księgowania.

⁵³ W brzmieniu obowiązującym do 30 lipca 2020 r.

⁵⁴ Sprawa nr 2881668, tytuł wykonawczy na kwotę 544 961 zł.

została doręczona zobowiązanemu 8 lipca 2019 r., a zatem wobec braku wniesienia odwołania stała się ostateczna dopiero z upływem dnia 22 lipca 2019 r. Powyższe było niezgodne z § 2 pkt 2 rozporządzenia MF w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, w myśl którego egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy dotyczy należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa, a wysokość tych należności została określona w ostatecznym orzeczeniu, jak również z rekomendacjami Dyrektora IAS w Katowicach z 31 października 2018 r., w myśl których w przypadku zaległości, w których egzekucja jest wszczynana bez uprzedniego doręczenia upomnienia, tytuł wykonawczy należy wystawić nie wcześniej niż zaległość stała się wymagalna i nie później niż pięć dni roboczych od daty otrzymania decyzji ze statutu ostatecznej w administracyjnym toku instancji. Przyczyną opisanej wyżej nieprawidłowości była pomyłka pracownika komórki rachunkowości (który księgując decyzję na karcie kontowej błędnie ustalił, że stała się ona ostateczna z upływem 18 lipca 2019 r.). W toku niniejszej kontroli w Urzędzie ponownie przeanalizowano ww. przypadek i stwierdzono, że tytuł wykonawczy wystawiono wówczas zbyt wcześnie, w związku z czym 3 listopada 2020 r. wystawiono ponownie tytuł wykonawczy i wszczęto egzekucję.

(akta kontroli str. 177-193, 309)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie prowadzone przez Urząd działania egzekucyjne. Poza jednostkowym przypadkiem, wszczynanie i prowadzenie postępowań egzekucyjnych odbywało się zgodnie z przepisami u.p.e.a. i procedurami wewnętrznymi, z zachowaniem zasady stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie, prowadzących bezpośrednio do wyegzekwowania należności i najmniej uciążliwych dla zobowiązanych. Ponadto, uznanie przez organ egzekucyjny nielicznych wniesionych zarzutów (w sprawach prowadzonych postępowań) za zasadne wystąpiło z powodu zaistnienia okoliczności niebędących rezultatem nieprawidłowych działań Urzędu, a nieliczne wniesione skargi na prowadzone postępowania, zostały oddalone jako niezasadne.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Skuteczność postępowań egzekucyjnych

3.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie realizowano, wynikający z kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej⁵⁵, cel dotyczący egzekwowania zaległości podatkowych: zwiększenie efektywności działań egzekucyjnych, dla którego przewidziano następujące mierniki stopnia realizacji:

- 1) efektywność egzekucji⁵⁶ (w obu badanych latach planowana wartość miernika⁵⁷ dla Urzędu wynosiła: na koniec kolejnych kwartałów 2019 r.: min. 10,5%, min. 20,15%, min. 29,8%, min. 39,6%), a na koniec kolejnych kwartałów 2020 r.: min. 9,9% i min. 19,7%,
- 2) udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych (planowana tylko w 2019r. wartość miernika wynosiła na koniec kolejnych kwartałów: min. 72%, min. 73%, min. 74%, min. 75%),
- 3) miernik: sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych⁵⁸ (planowana tylko w 2019 r., wartość miernika wynosiła na koniec kolejnych kwartałów: max. 10%, max. 8%, max. 7%, max. 6%),

⁵⁵ Zwanej dalej KAS.

⁵⁶ Stosunek kwoty wyegzekwowanej do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia.

⁵⁷ Określona w Planach działalności IAS na dany rok.

⁵⁸ Stosunek liczby podatkowych tytułów wykonawczych czynnych ogółem, dla których istniała w okresie sprawozdawczym możliwość wszczęcia egzekucji (a tego nie zrobiono lub zrobiono po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu) do liczby podatkowych tytułów wykonawczych czynnych ogółem.

- 4) ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych⁵⁹ (planowana tylko w 2020 r. wartość miernika na koniec każdego kwartału wynosiła max. 105%).

Ponadto w okresie objętym kontrolą realizowano trzy mierniki efektywności tzw. „miękkiej egzekucji”⁶⁰ wprowadzone⁶¹ przez Dyrektora IAS w Katowicach w podległych urzędach skarbowych:

- miernik efektywności miękkiej egzekucji EFE_{ME}^{62} , którego pożądana wartość na koniec każdego kwartału wynosiła min. 50%,
- miernik efektywności całkowitej miękkiej egzekucji $EFE_{MEcałk.}^{63}$, którego pożądana wartość na koniec każdego kwartału wynosiła min. 60%,
- miernik efektywności zastosowanego środka miękkiej egzekucji $EFE_{sr.}^{64}$, którego pożądana wartość na koniec każdego kwartału wynosiła min. 1 000 zł.

(akta kontroli str. 210-211, 218)

W Urzędzie na koniec 2019 r. osiągnięto planowane wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie egzekwowania należności podatkowych (wynikających z kierunków działania i rozwoju KAS).

Nie osiągnięto natomiast planowanych wartości mierników stopnia realizacji celów na koniec I i II kwartału 2020 r. (wartość miernika „efektywność egzekucji” wyniosła bowiem odpowiednio: 8,7% i 15,1%, tj. odpowiednio o: 1,2 i 4,6 punktów procentowych mniej od wartości planowanej - wymaganego minimum, a wartość miernika „ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych” odpowiednio: 107,6% i 109,5%, tj. o 2,6 i 4,5 punktów procentowych więcej od wartości planowanej - wymaganego maximum), czego przyczyną była głównie sytuacja związana z wprowadzonym stanem zagrożenia epidemiologicznego w kraju, a w związku z tym: konieczność zawieszenia działalności wielu branż i usług, zmniejszenia zamówień, spadku dochodu zobowiązanych i zwiększenia się liczby wniosków zobowiązanych o ograniczenie lub zwolnienie środków spod zajęcia egzekucyjnego (art. 13 u.p.e.a.) z uwagi na ich bardzo trudną sytuację finansową⁶⁵, spowolnienie lub nawet wstrzymanie wielu procesów w związku z absencjami pracowników, koniecznością dostosowania systemów informatycznych do pracy zdalnej⁶⁶, ograniczenia czynności egzekucji w terenie do niezbędnego minimum oraz konieczność realizacji zadań priorytetowych.

Na koniec III kwartału 2020 r. planowane wartości obu mierników zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 212, 309-312)

Na koniec 2019 r. nie osiągnięto pożądaných wartości żadnego z trzech mierników efektywności miękkiej egzekucji. Wartości poszczególnych mierników wyniosły bowiem: dla miernika EFE_{ME} 8%, dla miernika $EFE_{MEcałk.}$ 9% (w obu przypadkach

⁵⁹ Stosunek kwoty zaległości wymagalnych w 2020 r. do kwoty zaległości wymagalnych w 2019 r.

⁶⁰ Przez pojęcie „miękkiej egzekucji” rozumie się działania informacyjne podejmowane przez US wobec zobowiązanego, o których mowa w § 4 rozporządzenia MF w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych), zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku.

⁶¹ Mierniki zostały wprowadzone pismem Dyrektora IAS z 7 marca 2019 r. (znak 2401-IEW2.031.1.2019.2).

⁶² Wyrażony w procentach stosunek kwot wpłaconych w terminie miękkiej egzekucji do kwot zaległości wobec których zastosowano miękką egzekucję.

⁶³ Wyrażony w procentach stosunek sumy kwot wpłaconych w terminie miękkiej egzekucji oraz kwot wpłaconych po terminie miękkiej egzekucji ale przed doręczeniem upomnienia do kwot zaległości wobec których zastosowano miękką egzekucję.

⁶⁴ Stosunek sumy kwot wpłaconych w terminie miękkiej egzekucji do liczby zastosowanych środków miękkiej egzekucji.

⁶⁵ Co pociągnęło za sobą spadek kwot w wystawionych przez tutejszy urząd tytułach wykonawczych w związku z wydanymi przez urząd decyzjami o rozłożeniu podatku lub zaległości na raty oraz decyzjami odraczającymi terminy płatności.

⁶⁶ Z uwagi na utrudnienia wynikające z braku dostępu do dokumentacji źródłowej podczas wykonywania pracy zdalnej występowały duże ograniczenia w możliwości wykonania zadań związanych m.in. z egzekwowaniem należności.

ponad sześć razy mniej niż pożądane wartości), a dla miernika EFE_{sr} 694,14 zł (o 31% mniej niż pożądana wartość 1 000 zł).

Nie osiągnięto też pożądanych wartości dwóch z trzech mierników na koniec III kwartału 2020 r., wartość miernika EFE_{ME} wyniosła bowiem 22%, a miernika EFE_{MEcatk} 23% (w obu przypadkach ponad dwa razy mniej niż pożądane wartości).

(akta kontroli str. 210-211, 219, 233-236)

Wyniki poszczególnych mierników „miękkiej egzekucji” były co kwartał przekazywane do Dyrektora IAS w Katowicach⁶⁷, nie podawano jednak przyczyn nieosiągnięcia pożądanych wartości tych mierników z uwagi na brak zalecenia w tym zakresie.

Naczelnik Urzędu nie potrafiła wskazać jednoznacznych przyczyn niewykonania ww. wskaźników efektywności „miękkiej egzekucji” na koniec 2019 r. oraz na koniec III kwartału 2020 r. Dodała, że Urząd podejmował systematyczne działania w ramach „miękkiej egzekucji” wobec zobowiązanego, jednak pomimo podjętych czasochłonnych działań i starań, nie miał wpływu na to, czy po dokonanych uzgodnieniach zobowiązany dokona wpłaty zaległości podatkowej w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 295)

Analizy przyczyn nieosiągnięcia zakładanych wartości mierników realizacji celów były prowadzone w ramach bieżącej pracy Urzędu przez Zastępcę Naczelnika Urzędu odpowiedzialnego za pion poboru i egzekucji wraz z kierownikiem Działu SEW poprzez omawianie ich z Naczelnikiem Urzędu oraz pracownikami tego Działu. Z tego powodu nie sporządzano raportów o realizacji celów, w których wskazywano przyczyny nieosiągnięcia planowanych wartości mierników. Ponadto, Urząd co kwartał otrzymywał od Dyrektora IAS w Katowicach tzw. „Analizę z miękkiej egzekucji”. Wówczas Kierownictwo Urzędu oraz pracownicy Działu SEW zapoznawali się z powyższą analizą, omawiano ją oraz zobowiązywano pracowników do podjęcia działań, w tym do zwiększenia liczby środków komunikacji bezpośredniej, tak aby w następnych okresach mierniki osiągnęły oczekiwany poziom.

(akta kontroli str. 294-295)

3.2. W 2019 r. liczba tytułów wykonawczych do załatwienia (obejmujących zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa) wyniosła 11 002 i była nieznacznie mniejsza, niż w latach poprzednich (w latach 2017-2018 wyniosła ona odpowiednio: 11 249 i 11 008).

W I kwartale 2020 r. liczba ww. tytułów wzrosła o 40 tytułów, tj. o 0,6% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, a w II kwartale 2020 r. wzrosła o 561 tytułów, tj. o 8% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych (liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w tym okresie), w 2019 r. wynosił 42,3% i był niższy niż w latach 2017-2018 (kiedy to wynosił on odpowiednio: 43,7% i 45,5%).

W 2020 r. wskaźnik ten znacznie się obniżył w porównaniu do roku poprzedniego (w I kwartale 2020 r. wyniósł 7,9%, podczas gdy w I kwartale 2019 r. 15,3%, a w II kwartale 2020 r. wyniósł 10,3%, podczas gdy w II kwartale 2019 r. 15,7%).

W 2019 r. 69,5% tytułów wykonawczych załatwiono poprzez umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności, a 21,0% poprzez

⁶⁷ Poza okresem od 25 marca 2020 r. do 21 września 2020 r., kiedy to obowiązek sporządzania przedmiotowych informacji został odwołany przez Dyrektora IAS w Katowicach pismem z 25 marca 2020 r. znak 2401-IEZ.033.29.2020.1 (obowiązek ten przywrócono z kolei pismem z dnia 21 września 2020 r. znak 2401-IEZ.033.81.2020.1).

zapłatę. W I półroczu 2020 r. 89,3% tytułów wykonawczych załatwiono poprzez umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności, a 0,1% poprzez zapłatę.

(akta kontroli str. 237)

Główną przyczyną spadku wartości wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych w latach 2019-2020 w porównaniu do lat wcześniejszych – jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu - był wpływ ogromnej liczby tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych kredytowanych, do których należało podjąć natychmiastowe czynności egzekucyjne, aby nie dopuścić do ich przedawnienia (w I półroczu 2019 r. wpłynęło 9 123 tytułów wykonawczych dotyczących mandatów, zaś w I półroczu 2020 r. 16 843 tytułów wykonawczych i dla porównania w I półroczu 2019 r. dokonano 13 739 zajęć wierzytelności, zaś w I półroczu 2020 r. 32 549 zajęć wierzytelności). W związku z powyższym możliwość prowadzenia postępowań egzekucyjnych dla tytułów wykonawczych podatkowych była w tym czasie w znacznym stopniu ograniczona.

(akta kontroli str. 284-285)

Kwota wynikająca z tytułów wykonawczych załatwionych poprzez umorzenie postępowania w 2019 r. wyniosła 23 513,3 tys. zł (34,9% kwoty tytułów załatwionych) i była zbliżona do kwoty wynikającej z tytułów wykonawczych załatwionych poprzez zapłatę, która wyniosła 23 247,7 tys. zł (34,5% kwoty tytułów załatwionych).

W I półroczu 2020 r. kwota wynikająca z tytułów wykonawczych załatwionych poprzez zapłatę wyniosła 7 454,1 tys. zł i stanowiła 94,9% kwoty tytułów załatwionych, podczas gdy kwota wynikająca z tytułów wykonawczych załatwionych poprzez umorzenie postępowania wyniosła 0,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 238)

Kwota zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia wzrosła w 2019 r. w porównaniu do kwoty wyegzekwowanej w latach 2017-2018 (rosła z roku na rok odpowiednio o 8% i 15%), podobnie w I kwartale 2020 r. oraz w II kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego wzrosła odpowiednio o: 6% i 10%.

Kwota zaległości podatkowych wyegzekwowanych w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych wzrosła znacznie w 2019 r. w porównaniu do kwoty wyegzekwowanej w latach 2017-2018 (rosła z roku na rok odpowiednio o 24% i 27%), natomiast w I oraz II kwartale 2020 r. zmniejszyła się w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego odpowiednio o: 20% i 33%.

Relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi w 2019 r. wynosiła 41% i poprawiła się w porównaniu do wartości tej relacji osiągniętej w latach 2017-2018 (kiedy to wynosiła ona odpowiednio: 33% i 37%), natomiast pogorszyła się w I oraz II kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego (odpowiednio: z 12% do 9% i z 15% do 9%).

(akta kontroli str. 239)

Przyczyną zmniejszenia się kwoty podatków wyegzekwowanych w trybie postępowań egzekucyjnych w I oraz II kwartale 2020 r. była – jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu – wynikająca z wprowadzonego stanu epidemiologicznego konieczność zawieszenia działalności wielu branż i usług, spadek dochodu zobowiązanych, wprowadzenie „tarczy antykryzysowej”, rozpatrywanie wniosków podatników dotyczących udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, rozłożenie zaległości na raty, odroczenie terminów płatności, co spowodowało

znacznie mniejszy wpływ kwot do tutejszego organu egzekucyjnego i przełożyło się na znacznie mniejszą efektywność niż w 2019 r.

Pogorszenie się relacji kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętej tytułami w I oraz II kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego miało również związek z sytuacją epidemiologiczną i koniecznością reorganizacji pracy w komórce egzekucji administracyjnej (nieobecność pracowników, konieczność przestawienia się pracowników na pracę zdalną, zastępstwa za nieobecnych pracowników) oraz ukierunkowanie Urzędu na realizację zadań priorytetowych tj. rozpatrywanie wniosków podatników o ograniczenia, zwolnienia środków spod zajęcia (art. 13 u.p.e.a.) z uwagi na bardzo trudną sytuację przedsiębiorców, spadek dochodów, zmniejszenie zamówień.

Dyrektor IAS był rzetelnie informowany o przyczynach pogorszenia się osiąganych wyników.

(akta kontroli str. 284-285)

Liczba spraw, w których przeprowadzono egzekucję miękką (działania informacyjne) w 2019 r. wyniosła 769 i była ponad dwukrotnie wyższa niż w latach 2017-2018 (kiedy to wyniosła ona odpowiednio: 352 i 278). Niewielka była natomiast relacja liczby spraw, w których tą egzekucję przeprowadzono, w stosunku do liczby spraw, w których dozwolone było podjęcie takich działań – w 2019 r. wyniósł on 3,2% (w poprzednim roku 1,4%).

Kwota zaległości objętych egzekucją miękką w 2019 r. wyniosła 10 094,9 tys. zł i była ponad pięciokrotnie wyższa niż w 2017 r. (kiedy to wyniosła ona 1 983,6 tys. zł) i ponad ośmiokrotnie wyższa niż w 2018 r. (kiedy to wyniosła ona 1 186,3 tys. zł).

Relacja kwot uzyskanych w wyniku egzekucji miękkiej do kwot zaległości objętych tymi działaniami w 2019 r. wynosiła 14,9% i znacznie pogorszyła się w porównaniu do wartości tej relacji osiągniętej w latach 2017-2018 (kiedy to wynosiła ona odpowiednio: 81,6% i 55,3%).

W I półroczu 2020 r. żadnych zaległości nie objęto ww. działaniami.

Liczba spraw, w których skierowano do podatników zawiadomienia o zagrożeniu wpisem do RNP wyniosła: w 2018 r. 1 658, w 2019 r. 6 171, a w I półroczu 2020 r. 551 (ponad pięciokrotnie mniej niż w analogicznym okresie 2019 r., kiedy wyniosła ona 3 021). Relacja liczby spraw, w których skierowano ww. zawiadomienie, w stosunku do liczby spraw, w których dozwolone było podjęcie takich działań wyniosła 78,7% w 2019 r. i była znacznie wyższa, niż w roku poprzednim (30,4%), a w I półroczu 2020 r. wyniosła 6,3%, tj. znacznie mniej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego (41,4%).

Kwota zaległości objęta skierowanymi do podatników zawiadomieniami o zagrożeniu wpisem do RNP wyniosła: w 2018 r. 289 937,5 tys. zł, w 2019 r. 102 806,0 tys. zł, a w I półroczu 2020 r. kwota ta wyniosła 46 215, 2 tys. zł i była nieznacznie wyższa niż w analogicznym okresie 2019 r. Relacja kwot uzyskanych w wyniku skierowanych do podatników zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP do kwot zaległości objętych tymi działaniami wynosiła w 2019 r. 11,7% i poprawiła się w porównaniu do wartości tej relacji osiągniętej w 2018 r. (kiedy to wynosiła ona 1,7%).

(akta kontroli str. 240)

W sprawie monitorowania działań podejmowanych w ramach egzekucji miękkiej oraz sporządzania zawiadomień o zagrożeniu ujawnieniem w RNP, a także przyczyn obniżenia się skuteczności egzekucji miękkiej i kierowania do podatników

zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP w 2019 r. w stosunku do lat poprzednich, Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że:

- w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono odrębnych procedur określających zasady monitorowania i rejestrowania działań informacyjnych⁶⁸, lecz stosowano w tym zakresie rekomendacje Dyrektora IAS z 31 października 2018 r. (w myśl których przed wystawieniem upomnienia dopuszczono stosowanie ww. działań informacyjnych, przy czym określono, że procedury te nie mogą być stosowane wobec: podatników nierzetelnych, generujących systematycznie zaległości, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie egzekucyjne za inne okresy rozliczeniowe, a przesunięcie terminu zapłaty podatku nie może być dłuższe niż 7 dni) oraz pismo Dyrektora IAS⁶⁹ wprowadzające obowiązek sprawozdawczy m.in. w zakresie raportowania co do skierowanych po 1 października 2018 r. zawiadomień zagrożenia wpisem do RNP i uzyskanych wpłat oraz w zakresie „miękkiej egzekucji”,
- monitorowanie ww. czynności polegało na tym, że pracownik Działu SEW, po upływie terminu płatności zobowiązania podatkowego systematycznie, na podstawie „zestawień niezapłaconych przypisów” sporządzanych w podsystemie Poltax 2BH (od 2020 r. Poltax2BPlus) dokonywał weryfikacji, analizował zapisy na karcie i sprawdzał, czy zaległość kwalifikowała się tego, aby podjąć wobec niej działania informacyjne, zmierzające do dobrowolnego jej wykonania, w każdym przypadku gdy zachodziło uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, pracownik podejmował działania informacyjne poprzez prowadzone rozmowy telefoniczne z zobowiązanym, podobnie na podstawie ww. „zestawień niezapłaconych przypisów”, podczas prowadzonych czynności zmierzających do wystawienia upomnienia, często równocześnie wystawiał zawiadomienie o zagrożeniu ujawnieniem w RNP i jednocześnie w jednej wysyłce kierował do zobowiązanego upomnienie i ww. zawiadomienie,
- powyższe czynności były bardzo czasochłonne i pomimo podjętych starań Urząd nie miał wpływu na to, czy po dokonanych uzgodnieniach zobowiązany dokona wpłaty zaległości podatkowej w wyznaczonym terminie, niejednokrotnie też w dniu upływu terminu wpłaty uzgodnionego w ramach „miękkiej egzekucji”, zobowiązany dzwonił do Urzędu z informacją, że nie zostanie dokonana zapłata przedmiotowej zaległości z uwagi na brak środków od kontrahenta,
- kwota zaległości objęta skierowanymi do podatników zawiadomieniami o zagrożeniu wpisem do RNP była w 2019 r. niższa od kwoty zaległości objętej tymi zawiadomieniami w 2018 r. z uwagi na fakt, iż obowiązek w powyższym zakresie został wprowadzony regulacją zawartą w art. 18c u.p.e.a. w 2018 r., w związku z tym Urząd w tym okresie podjął zintensyfikowane działania, które umożliwiły skierowanie przedmiotowych zawiadomień do zobowiązanych posiadających największe zaległości podatkowe w Urzędzie, a w 2019 r. działania te były kontynuowane oraz prowadzone do bieżących zaległości podatkowych.

Urząd w cyklach miesięcznych przysyłał do Dyrektora IAS wymagane informacje dotyczące działań podejmowanych w ramach egzekucji miękkiej oraz sporządzania zawiadomień o zagrożeniu ujawnieniem w RNP.

(akta kontroli str. 290-293, 299)

W sprawie przyczyn braku podejmowania działań informacyjnych w 2020 r. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że: do 18 maja 2020 r. brak był możliwości obsługi tych

⁶⁸ W toku niniejszej kontroli zostały zainicjowane działania mające na celu m.in. określenie tych zasad.

⁶⁹ Pismo Dyrektora IAS w Katowicach z 14 grudnia 2018r. znak 2401-IEW2.033.87.2018.1

działań w systemie Poltax2B Plus (zostały one zaimplementowane dopiero w ww. dniu), a w okresie późniejszym przyczyną były wprowadzone rozporządzenia Ministra Zdrowia⁷⁰ i w konsekwencji konieczność szybkiego rozpatrywania wniosków podatników o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, co stanowiło jedno z priorytetowych zadań dla urzędów skarbowych w okresie stanu zagrożenia spowodowanego COVID-19 i było ściśle związane z ważnym interesem podatnika oraz ważnym interesem publicznym – stanowiło podstawowy warunek do podtrzymania egzystencji firm, a tym samym podtrzymania źródła utrzymania osób w nich zatrudnionych. Liczba składanych w Urzędzie wniosków o udzielenie ulg wzrosła trzykrotnie w stosunku do liczby wniosków złożonych w 2019 r., dlatego wszystkim pracownikom Działu SEW powierzono obowiązki związane z ich realizacją. Dodatkowo komórka w realizacji tego zadania wspierana była poprzez oddelegowanie pracowników z innych komórek.

Według stanu na koniec 2019 r. odsetek zaległości podatkowych ogółem objęty czynnymi tytułami wykonawczymi wynosił 9,6% i był większy niż ten odsetek wg stanu na koniec 2018 r. (8,2%), lecz mniejszy niż odsetek wg stanu na koniec 2017r. (13,1%). Wg stanu na 30 czerwca 2020 r. odsetek ten wynosił 8,0% i był mniejszy niż na koniec 2019 r., jak i wg stanu na 30 czerwca 2019 r. (11,1%).

Zaległości, wobec których prowadzone postępowania egzekucyjne zostały umorzone z powodu ich bezskuteczności, stanowiły (wg stanu na koniec 2019 r.) 50,4% zaległości podatkowych ogółem (tyle samo co na koniec 2017 r. oraz mniej niż na koniec 2018 r., kiedy stanowiły 52,1%). Na koniec I półrocza 2020 r. wskaźnik ten uległ poprawie, wynosiły one bowiem 44,3% zaległości podatkowych ogółem (mniej niż na koniec I półrocza 2019 r.: 49,1%).

Według stanu na koniec 2019 r. 8,5% kwoty zaległości ogółem była dochodzona od osób trzecich lub następców prawnych, tj. stosunkowo mniej, niż na koniec każdego z poprzednich dwóch lat (odpowiednio: 11,1% i 9,3%).

(akta kontroli str. 243)

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, główną przyczyną spadku poziomu zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi w analizowanych wyżej okresach była zwiększająca się stale liczba podmiotów, wobec których należało umorzyć postępowanie egzekucyjne z uwagi na jego bezskuteczność na skutek braku majątku zobowiązanych. Umorzone postępowania egzekucyjne często dotyczyły zaległości wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT, które były trudne do wyegzekwowania, ponieważ wynikały z tzw. „pustych faktur”, prezesami spółek były często osoby przypadkowe nieposiadające majątku, podmioty w momencie wszczęcia egzekucji administracyjnej nie prowadziły już działalności, kontakt z nimi był niemożliwy, często siedziby tych podmiotów były rejestrowane pod „wirtualnymi adresami”, wszelkie podejmowane działania organu egzekucyjnego, nierzadko przy wsparciu Policji, były bezskuteczne, a szanse na wyegzekwowanie zaległości skrajnie niskie. Ponadto w II kwartale 2020 r. wpłynęło ok. 500 wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (podczas gdy w całym 2019 r. tylko 277), co spowodowało, że kwoty objęte tytułami wykonawczymi w I półroczu 2020 r. były mniejsze niż w I półroczu 2019 r. z uwagi na wydane przez Naczelnika decyzje ratalne, odraczające termin płatności.

(akta kontroli str. 283)

W ocenie Naczelnika Urzędu, na zmniejszenie się relacji kwot zaległości dochodzonych od osób trzecich w stosunku do ogólnej kwoty dochodzonych zaległości miały wpływ: fakt, że w znacznej większości spraw stwierdzono, że

⁷⁰ Z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego oraz z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu epidemii.

sytuacja majątkowa osób wchodzących w skład kręgu osób trzecich odpowiadających solidarnie z dłużnikiem nie zapewniała możliwości zaspokojenia zaległości podmiotu głównego, ponieważ w przypadku członków zarządu spółek będących dłużnikiem (tj. osób wchodzących w skład kręgu osób trzecich) były to często osoby przypadkowe nieposiadające majątku, a dłużnicy (tj. spółki) nie prowadzili już działalności, kontakt z nimi był niemożliwy, często siedziby tych podmiotów były rejestrowane pod „wirtualnymi” adresami, dlatego znaczna część wniosków zakończona była odstąpieniem od wszczęcia postępowania, a także zbyt duże obciążenie pracą pracowników Działu SEW⁷¹ oraz zwiększenia się kwoty zaległości ogółem w 2019 r.

(akta kontroli str. 286-288)

W 2019 r. Naczelnik Urzędu wydał jedną decyzję (obejmującą trzy okresy) o zabezpieczeniu zobowiązania na majątku podatnika (na podstawie art. 33 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷² na kwotę 1 143,8 tys. zł (z inicjatywy własnej Urzędu), a w I półroczu 2020 r. nie wydał żadnej takiej decyzji. Dla porównania, w latach poprzednich (2017-2018) wydał takich decyzji odpowiednio: sześć na kwotę 25 821,0 tys. zł i dwie na kwotę 4 731,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 244)

Naczelnik Urzędu w sprawie małej liczby ww. decyzji wydanych w latach 2019-2020, wyjaśniła że:

- w 2019 r. w łącznie 136 sprawach komórki prowadzące postępowania kontrolne i podatkowe sporządziły analizę zasadności zastosowania zabezpieczeń wykonania zobowiązania na majątku podmiotu, lecz w 133 z nich stwierdzono brak tej zasadności, a tylko w trzech skierowano do Działu SEW wnioski o dokonanie zabezpieczenia na majątku podatnika, po przeprowadzonej analizie tych wniosków przez pracowników tej komórki (w której gromadzone były dodatkowe materiały i informacje służące ocenie istnienia przesłanek do dokonania zabezpieczenia na majątku podmiotu), w dwóch przypadkach odstąpiono od wydania decyzji zabezpieczającej z uwagi na brak przesłanek, a w jednym wydano decyzję zabezpieczającą,
- w I półroczu 2020 r. po analizie łącznie 47 spraw, komórki prowadzące postępowania kontrolne i podatkowe złożyły sześć wniosków o dokonanie zabezpieczenia na majątku podatnika, lecz w związku z zaistniałą sytuacją epidemiczną w kraju, działania Działu SEW ukierunkowane zostały na realizację zadań priorytetowych tj. realizację wniosków podatników dot. udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, dlatego dopiero w II półroczu 2020 r. zostały wydane cztery decyzje zabezpieczające dotyczące ww. wniosków.

(akta kontroli str. 289, 298-299)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że na bieżąco monitorowano efekty dokonanych zabezpieczeń na majątku podatnika, na podstawie wprowadzonej w Urzędzie ewidencji działań zmierzających do wykonania zabezpieczenia, która została umieszczona na tzw. „dysku wspólnym” Urzędu. Czynności podjęte na podstawie wydanych decyzji zabezpieczających przez organ egzekucyjny nie zapewniły zabezpieczenia należności, z uwagi na brak majątku zobowiązanych (prezesami

⁷¹ Zadanie to zostało powierzone dwóm pracownikom Działu SEW, którzy realizowali również inne zadania (jeden z nich został włączony od kwietnia 2020 r. do realizacji tzw. wniosków ulgowych, których niezwłocznie rozpatrywanie było jednym z priorytetowych zadań Urzędu, a drugi od grudnia 2019 r. dodatkowo realizował zadania w ramach zastępstwa za pracowników długotrwale nieobecnych). W ramach działań zaradczych Naczelnik Urzędu stale i na bieżąco występował o umowy zastępstwa za nieobecnych pracowników oraz o tymczasowe przeniesienia pracowników pomiędzy komórkami Urzędu, celem zwiększenia efektywności przedmiotowego zadania podjęto działania mające wzmocnić kadrowo Dział SEW o dwa etaty – w czerwcu i październiku 2020 r. wystąpiono z wnioskami o przeprowadzenie naborów na te stanowiska.

⁷² T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm., zwanej dalej „Ordynacją podatkową”.

spółek były często osoby przypadkowe nieposiadające majątku, podmioty w momencie doręczenia decyzji o zabezpieczeniu nie prowadziły już działalności, kontakt z nimi był niemożliwy, często siedziby tych podmiotów były rejestrowane pod „wirtualnymi” adresami). Jej zdaniem wydanie decyzji zabezpieczających nie przełożyło się na faktyczne wyegzekwowanie wymierzonych zobowiązań podatkowych, stwierdzono brak skuteczności postępowań w sprawach, w których wydane były decyzje zabezpieczające w stosunku do postępowań egzekucyjnych obejmujących zaległości podatkowe ogółem.

(akta kontroli str. 290)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia osiągnięcie przez Urząd planowanego poziomu wszystkich mierników stopnia realizacji celów, wyznaczonych przez Dyrektora IAS w Katowicach (na podstawie rekomendacji Szefa KAS) na koniec 2019 r. oraz na koniec III kwartału 2020 r. (nieznaczne odchylenie od planowanych wartości tych mierników na koniec I i II kwartału 2020 r. miało związek z pandemią). Pozytywnie ocenia się również poprawę w 2019 r. (w porównaniu do lat 2017-2018) skuteczności egzekwowania należności podatkowych, mierzonej relacją kwoty wyegzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej zaległości podatkowych do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia oraz osiągnięcie wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych na zbliżonym poziomie do lat poprzednich.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Przedawnienie zobowiązań podatkowych

4.1.1 Kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych w poszczególnych okresach wyniosły: 14.496,2 tys. zł w 2017r., 16.294,6 tys. zł w 2018 r., 19.114,4 tys. zł w 2019 r., 430 tys. zł w I kwartale 2020 r. i 6.971,5 tys. zł w II kwartale 2020 r.

(akta kontroli str. 326)

Udział zobowiązań z tytułu podatku VAT w ww. łącznych kwotach przedawnionych zobowiązań podatkowych wynosił w poszczególnych okresach: 2017 r. - 87,7% (w tym 23% z art. 108 ustawy o podatku VAT), 2018r. - 90,7% (w tym 63,6% z art. 108 ustawy o podatku VAT), 2019r. - 87,2% (w tym 19% z art. 108 ustawy o podatku VAT), I kwartał 2020r. - 54,6% (bez udziału zobowiązań z tytułu art. 108 ustawy o podatku VAT) oraz II kwartał 2020r. - 93,9% (w tym 62,3% z art. 108 ustawy o podatku VAT).

(akta kontroli str. 326)

Kwota przedawnionych zaległości podatkowych systematycznie wzrastała, i tak w 2018 r. wzrost w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 12,4%, a w 2019 r. - 17,3%. Wzrost w 2019 r. wynikał z odpisu stosunkowo dużych kwot przedawnionych zaległości podatkowych pojedynczych podatników (odpis dotyczący dziesięciu podatników⁷³ stanowił 59,4% łącznej kwoty odpisanej w 2019r.). Naczelnik Urzędu podał również, że na wzrost kwoty przedawnionych zobowiązań wpływ miało zwiększenie się liczby zaległości, które nie mogły być dochodzone z uwagi na przedawnienie (w 2018 r. odpisano w z tytułu przedawnienia 1884 pozycji, a w 2019r. 3134 pozycji).

(akta kontroli str. 326, 331-332, 401-402)

Kwota przedawnionych zaległości podatkowych w I kwartale 2020 r. zmalała o 93,7% w stosunku do I kwartału 2019 r., a w II kwartale 2020 r. - o 52,4%

⁷³ W kwocie 11.348,0 tys. zł.

w stosunku do II kwartału 2019 r.⁷⁴ Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że w odróżnieniu od danych za 2019 r., dane sprawozdawcze według stanu na koniec marca i czerwca 2020 r. obejmują kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych, które zostały odpisane w ewidencji księgowej w tym czasie, nie obejmując jednak wszystkich zaległości przedawnionych w tych okresach sprawozdawczych. Naczelnik podała, że z uwagi na ograniczenia wynikające m.in. z braku dostępnych skryptów analizy zaległości, które uległy przedawnieniu (co szczegółowo przedstawiono w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), odpisy zaległości przedawnionych z ewidencji księgowej były dokonywane w 2020 r. w możliwie najszybszym terminie, jednak często po okresie sprawozdawczym, w którym nastąpiło ich przedawnienie. Naczelnik Urzędu dodała, że od kwietnia 2020 r. „Izba Administracji Skarbowej w Katowicach udostępniła aplikację K@WA, w której znajduje się m.in. raport „Lista przedawnień”. Po uzyskaniu dostępu do wskazanej aplikacji w tutejszym urzędzie na bieżąco sporządzano raport „Lista przedawnień” oraz podjęto zintensyfikowane działania, mające na celu analizę biegu terminu przedawnienia zaległości w nim zawartych. Ze względu na dużą ilość pozycji w raporcie oraz na korzystanie z nowego narzędzia K@WA, należało dokonać weryfikacji czy dane w nim wykazywane są prawidłowe, proces ten był bardzo czasochłonny”. Naczelnik Urzędu podała również, że wpływ na powyższe miało ponadto „ogłoszenie stanu pandemii w kraju, związane z tym absencje pracowników, dostosowanie systemów operacyjnych do pracy zdalnej oraz konieczność realizacji zadań priorytetowych tj.: zapewnienie zwrotów podatku VAT, zwrotów podatku PIT, rozpatrywanie wniosków o ulgi oraz obsługa nr telefonów podanych Podatnikom w związku z ograniczeniem dostępu Klientów do urzędów”.

(akta kontroli str. 326, 332-333)

Relacja kwoty przedawnionych zaległości do średniego stanu zaległości podatkowych (na początek i koniec danego okresu) kształtowała się na podobnym poziomie w latach 2018-2019 i wynosiła: 4,4%⁷⁵ w 2018 r., 4,6%⁷⁶ w 2019 r. W I półroczu 2020 r. ww. relacja uległa zmniejszeniu do 1,6%⁷⁷.

(akta kontroli str. 55, 326, 341)

4.1.2 Procedury monitorowania przedawnionych zobowiązań podatkowych zostały określone w decyzji nr 1/2018 Naczelnika Urzędu z dnia 5 września 2018 r. *w sprawie zasad postępowania mającego na celu analizę przedawnienia prawa do dochodzenia podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych*⁷⁸. W ww. procedurze określono osoby / komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań w niej ustanowionych. I tak w szczególności, pracownik Działu Spraw Wierzyielskich (SEW) był odpowiedzialny za bieżącą analizę zaległości podatkowych i niepodatkowych według struktury wiekowej, sporządzanie kart „Analiza biegu terminu przedawnienia”⁷⁹ dla podatnika i płatnika posiadającego zaległości odrębnie dla każdego podatku, nadzór nad jej wypełnieniem przez inne komórki organizacyjne Urzędu oraz jej przekazanie Zespołowi ds. likwidacji zaległości podatkowych. Z kolei pracownik Działu Egzekucji Administracyjnej (SEE) odpowiedzialny był za wypełnienie karty Analizy w części dotyczącej przebiegu

⁷⁴ Kwota przedawnionych zobowiązań podatkowych wynosiła w I kwartale 2019 r. 6.806,0 tys. zł, w II kwartale 2019 r. 14.659,2 tys. zł, w I kwartale 2020 r. 430 tys. zł i w II kwartale 2020 r. 6.971,5 tys. zł.

⁷⁵ 16.294,6 tys. zł (kwota przedawnionych zobowiązań podatkowych) / 373.263 tys. zł (średni stan zaległości podatkowych w 2018 r.).

⁷⁶ 19.114,4 tys. zł (kwota przedawnionych zobowiązań podatkowych) / 419.610 tys. zł (średni stan zaległości podatkowych w 2019 r.).

⁷⁷ 7.401,5 tys. zł (kwota przedawnionych zobowiązań podatkowych) / 449.664,5 tys. zł (średni stan zaległości podatkowych w 2020 r.).

⁷⁸ Dalej: „Decyzja nr 1/2018”. Decyzja nr 1/2018 weszła w życie z dniem podpisania, uchylając dotychczas obowiązującą procedurę dot. przedawnień ustanowioną komunikatem Naczelnika Urzędu nr 11/2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r.

⁷⁹ Dalej: karta Analizy.

prorowadzonych postępowań egzekucyjnych wraz ze wskazaniem skutecznych środków egzekucyjnych z podaniem daty i przyczyny przerwania biegu terminu przedawnienia. Pracownik Wieloosobowego Stanowiska Spraw Karnych Skarbowych (SKK) odpowiadał za weryfikację istnienia przesłanek zawieszenia biegu terminu przedawnienia i wypełnienie karty Analizy w tym zakresie. Pracownik Działu Podatków Dochodowych, Podatku od Towarów i Usług oraz Podatków Majątkowych i Sektorowych (SPV) odpowiadał za podanie w karcie Analizy informacji o braku przesłanek do zawieszenia biegu terminu przedawnienia lub podanie terminu i przyczyn takiego zawieszenia. Zespół ds. likwidacji zaległości podatkowych⁸⁰ zobowiązany był do: przedstawienia swojego stanowiska w sprawie przedawnienia terminu do dochodzenia należności (po sprawdzeniu całości zebranego w karcie Analizy materiału), a następnie przedłożenia karty Analizy wraz ze swoim stanowiskiem do akceptacji Naczelnika Urzędu bądź w przypadkach wątpliwych co do okresu przedawnienia, przekazania karty Analizy radcy prawnemu w celu zajęcia stanowiska.

(akta kontroli str. 46-54, 420-435)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że w 2019 r. analizy przedawnionych zobowiązań podatkowych były prowadzone na bieżąco. Pracownik Działu Spraw Wierzycielskich, któremu powierzono obowiązki analizy przedawnionych zobowiązań podatkowych, monitorował zaległości w oparciu o dane zawarte w skrypcie „RP.ZOP Zaległości odpisane w stosunku do przedawnionych/zaległości wymagalne przedawnione”. Zaległości, które nie mogły być dochodzone z uwagi na przedawnienie, były na bieżąco odpisywane z ewidencji księgowej Urzędu w okresie sprawozdawczym, w którym nastąpiło ich przedawnienie. W 2020 r. z uwagi na brak danych w Hurtowni WHTAX z obszaru zaległości oraz brak możliwości wykonywania bieżących skryptów z powyższego obszaru niemożliwy był dostęp do raportu, który dotychczas stanowił podstawę analizy takich zaległości, a tym samym bardzo utrudnił realizację przedmiotowego zadania. Naczelnik Urzędu podała, że obecnie przedmiotowe analizy są prowadzone przez Urząd na podstawie danych zawartych w raporcie „Lista przedawnień”. Raport jest pobierany z aplikacji K@WA, która została udostępniona przez Izbę Administracji Skarbowej w Katowicach w kwietniu 2020 r.

(akta kontroli str. 334-335)

Urząd nie gromadził danych o przedawnieniach w podziale na grupy wynikające z ich przyczyn. Naczelnik Urzędu podała, że główną przyczyną przedawnień był brak majątku zobowiązanego, do którego można było prowadzić skuteczną egzekucję.

(akta kontroli str. 337)

W celu ograniczenia skali przedawnień zobowiązań podatkowych Naczelnik Urzędu decyzją nr 1/2018 ustanowiła obowiązek okresowego, przynajmniej dwa razy w roku, sporządzania raportu z Hurtowni WHTAX Skoroszyt: *SPRZAL.40 Arkusz: 40 Zaległości, które będą przedawnione – szczegóły według podatnika na poziomie US według daty przedawnienia, w którym dodatkowo określany jest warunek: data przedawnienia* i przekazywania go do szczegółowej analizy pracownikom Działu Spraw Wierzycielskich - w przypadku, gdy dla zaległości brak jest ważnego tytułu wykonawczego na koniec okresu sprawozdawczego oraz pracownikom Działu Egzekucji Administracyjnej – w przypadku, gdy dla zaległości istnieje ważny ww. tytuł wykonawczy. Ponadto Naczelnik Urzędu w dniu 20 kwietnia 2018 wydała komunikat nr 14/2018 w sprawie zasad monitorowania podmiotów posiadających zaległości, wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne, w którym

⁸⁰ Powołany decyzją Naczelnika Urzędu nr 10/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. likwidacji zaległości podatkowych w Urzędzie Skarbowym w Chorzowie.

określono obowiązki pracowników Działu Spraw Wierzycielskich biorących udział w wykonywaniu obowiązków wierzyciela oraz terminy działań mających na celu aktywne poszukiwanie składników majątku, a także zasady postępowania w przypadku ustalenia składników majątku bądź wygaśnięcia zobowiązań podatkowych. Dokument został uchylony decyzją Naczelnika Urzędu nr 5/2019 z 1 lipca 2019 r. w sprawie określenia częstotliwości dokonywania Analiz zmierzających do ponownego wszczęcia egzekucji w związku z obowiązującym Zarządzeniem Nr 37/2019 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach z dnia 29 maja 2019 r. wraz z Instrukcją w sprawie zasad postępowania w przypadku dochodzenia zaległości po umorzonym postępowaniu egzekucyjnym lub w sytuacji nieprzystąpienia przez organ egzekucyjny do egzekucji. Naczelnik Urzędu wydała również w dniu 10 grudnia 2018 r. decyzję nr 8/2018 w sprawie rejestracji przerw w naliczaniu odsetek oraz biegu terminu przedawnienia w module Przerwy (MRP) w podsystemie Poltax2B, w celu zapewnienia prawidłowego i wszechstronnego wykorzystania przez pracowników Urzędu, ww. modułu.

(akta kontroli str. 9-38, 46-54, 420-431, 436-445)

Naczelnik Urzędu podała, że na podstawie okresowych zestawień (zaległości przedawnione) pracownicy Działu Spraw Wierzycielskich prowadzą szczegółowe analizy danych w nich zawartych. W wyniku tych analiz uzgadniany jest stan faktyczny z zapisami w systemach informatycznych, weryfikacja zapisów księgowych, działania skutkujące zawieszeniem i przerwaniem biegu terminu przedawnienia, ewentualne korekty w zapisach księgowych, sporządzane są również karty „Analiza biegu terminu przedawnienia”. Pracownicy przekazują informację o podjętych i planowanych działaniach przełożonym. Pracownicy komórek w pionie poboru i egzekucji mają obowiązek ciągłego podejmowania wszystkich przewidzianych prawem czynności, które doprowadzą do ograniczenia skali przedawnienia zobowiązań podatkowych. Tym samym w celu ujawnienia praw majątkowych zobowiązanych pracownicy korzystają z wszelkich dostępnych narzędzi informatycznych (STIR, WRO-SYSTEM, OGNIVO, CEPIK, EKW, CZM, POLTAX). Monitorowane są zadania związane z miękką egzekucją, wystawianiem upomnień tytułów wykonawczych, prowadzeniem postępowania egzekucyjnego także po umorzonym postępowaniu egzekucyjnym (ewidencje, sporządzanie informacji, mierniki).

(akta kontroli str. 337-340)

Urząd otrzymał od Dyrektora IAS w Katowicach następujące polecenia / wytyczne dotyczące m.in. ograniczenia skali przedawnień zobowiązań podatkowych:

- pismo z 15 maja 2019 r.⁸¹ dotyczące efektywności wykorzystania udostępnionych narzędzi wspierających zadania związane z egzekucją administracyjną (STIR),
- pismo z 10 stycznia 2020 r.⁸² dotyczące zamieszczania danych w systemach informacyjnych Urzędów Skarbowych województwa śląskiego w zakresie terminu przedawnienia zaległości podatkowych,
- pismo z dnia 4 marca 2020 r.⁸³ dotyczące zaległości dla których widnieją niezakończone przerwy związane z przerwaniem biegu terminu przedawnienia w związku z ogłoszeniem upadłości,
- pismo z dnia 12 marca 2020 r.⁸⁴ dotyczące czynnych tytułów wykonawczych obejmujących zaległości z datą przedawnienia przypadającą w bieżącym roku

⁸¹ Znak 2401-IEE1.711.560.2019.2/MS/104898.

⁸² Znak 2401-IEZ.033.4.2020.1.

⁸³ Znak 2401-IEZ.033.24.2020.1.

⁸⁴ Znak 2401-IEZ.033.20.2020.10.

i jednocześnie odnotowane w module STIR aplikacji WRO-System otwarte rachunki bankowe,

- pismo z dnia 23 kwietnia 2020 r.⁸⁵ dotyczące zaległości, dla których widnieją niezakończone przerwy zawieszające i przerywające bieg terminu przedawnienia,
- pismo z dnia 30 kwietnia 2020 r.⁸⁶ dotyczące udostępnienia narzędzia informatycznego ułatwiającego komórkom wierzycielskim analizę terminu przedawnienia zaległości podatkowych (K@WA),
- pisma z dnia 11 kwietnia 2019 r.⁸⁷ i 31 lipca 2019 r.⁸⁸ zawierające propozycje działań nakierowanych na zwiększenie wpływów budżetowych.

(akta kontroli str. 344-372)

4.1.3 Odsetek postępowań karno-skarbowych wszczętych w ostatnim kwartale 2019 r. wynosił 16,7%⁸⁹ i znacząco zmalał w porównaniu do lat poprzednich, w których odsetek ten wynosił 38,8%⁹⁰ (2018 r.) i 31,6% (2017 r.⁹¹).

(akta kontroli str. 398)

W latach 2017-2019 odsetek postępowań karnych skarbowych wszczętych w ostatnim kwartale przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego wyniósł odpowiednio 2,6%, 8,2% i 4,2%⁹². Żadne z tych postępowań nie zostało wszczęte przed zakończeniem kontroli lub postępowania podatkowego. W 2017 wszczęto jedno postępowanie karno-skarbowe przed zakończeniem kontroli/postępowania podatkowego⁹³ (2,6% wszystkich wszczętych w tym okresie postępowań karno-skarbowych), w 2018 r. nie wszczęto żadnego takiego postępowania, a w 2019 r. wszczęto dwa takie postępowania⁹⁴ (2,8% wszczętych w tym okresie postępowań karno-skarbowych).

(akta kontroli str. 397)

Badanie dokumentacji wszystkich trzech postępowań karno-skarbowych wszczętych w okresie objętym kontrolą⁹⁵ w ostatnim kwartale przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego wykazało, że w dwóch przypadkach⁹⁶ wszczęcie tych postępowań nastąpiło po upływie 33-36 miesięcy od otrzymania przez komórkę karnoskarbową wniosków o ich wszczęcie. W pozostałym jednym przypadku⁹⁷ termin wszczęcia wynikał z późnego terminu, w jakim Urząd otrzymał od innego organu podatkowego wniosek o ukaranie.

(akta kontroli str. 376-395)

4.2 Badanie dokumentacji dotyczącej dziesięciu największych zobowiązań różnych podatników przedawnionych w okresie 1 lipiec 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.⁹⁸

⁸⁵ Znak 2401-IEZ.033.41.2020.5.

⁸⁶ Znak 2401-IEZ.033.42.2020.

⁸⁷ Znak 2401-OPB4.033.138.2018.3.

⁸⁸ Znak 2401-OPB-2.033.9.2019.4.

⁸⁹ Spośród 72 postępowań karnoskarbowych związanych z uszczupleniem podatkowym, 12 wszczęto w IV kwartale.

⁹⁰ Spośród 49 postępowań karnoskarbowych związanych z uszczupleniem podatkowym, 19 wszczęto w IV kwartale.

⁹¹ Spośród 38 postępowań karnoskarbowych związanych z uszczupleniem podatkowym, 12 wszczęto w IV kwartale.

⁹² W 2017 r. na 38 wszczętych postępowań karnych skarbowych, jedno wszczęto w ostatnim kwartale przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, w 2018 r. na 49 postępowań, cztery wszczęto w ww. terminie i w 2019 r. na 72 postępowania, trzy wszczęto w ww. terminie.

⁹³ W terminie pomiędzy 3 a 6 miesięcy do upływu terminu przedawnienia zobowiązania.

⁹⁴ W terminie pomiędzy 3 a 6 miesięcy do upływu terminu przedawnienia zobowiązania.

⁹⁵ 3 postępowania w 2019 r., w I półroczu 2020 r. nie wszczęto takich postępowań.

⁹⁶ Sprawy nr RKS85/2019/2406 i RKS86/2019/2406.

⁹⁷ Sprawa nr RKS/81/2019/2406.

⁹⁸ Badaniem objęto: sześć zobowiązań z tytułu VAT (1. przypisane w 2014 r. na podstawie deklaracji VAT-7 a kwotę 90.328,0 zł, 2. przypisane w 2016 r. na podstawie decyzji Dyrektora UKS opiewające na kwotę 750.805,0 zł, 3. przypisane w 2012 r. na podstawie decyzji Dyrektora UKS opiewające na kwotę 129.721,0 zł, 4.

(o łącznej wartości 3.165,94 tys. zł, co stanowiło 27,7% zaległości podatkowych przedawnionych w tym okresie⁹⁹) wykazało, że w Urzędzie podjęto wszystkie działania określone w obowiązujących procedurach dotyczących zaległości ulegających przedawnieniu. Przyczyną przedawnień w badanych sprawach był brak składników majątku dłużnika, do którego można było skierować skuteczną egzekucję. Wystawianie tytułów wykonawczych i ich przekazywanie do organu egzekucyjnego oraz podejmowanie czynności zawieszających lub przerywających bieg terminu przedawnienia odbywało się wcześniej niż okres 6 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia. Odpisanie zaległości z ewidencji poprzedzone było przeprowadzeniem, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie wyżej opisanymi procedurami, udokumentowanych analiz biegu terminu przedawnienia. Zarówno karty Analiz, jak i noty księgowe będące podstawą odpisu były zatwierdzane przez osoby do tego upoważnione.

W trzech¹⁰⁰ z pięciu spraw, w których przedawnienie zobowiązania nastąpiło w 2020 r., odpisu z ewidencji księgowej Urzędu dokonano po upływie okresu sprawozdawczego, w którym nastąpiło przedawnienie. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że powyższe wynikało z ograniczeń spowodowanych brakiem dotychczas dostępnego skryptu, który był wykorzystywany do analizy zaległości, które uległy przedawnieniu (co szczegółowo przedstawiono w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 408-419)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dwóch przypadkach¹⁰¹ nie zapewniono niezwłoczności wszczęcia postępowań karno-skarbowych. Właściwe czynności podjęto bowiem dopiero po upływie 33 i 36 miesięcy od otrzymania stosownych wniosków w tej sprawie. Zwłoka ta mogła utrudnić rzetelne przeprowadzenie postępowań dowodowych w tych sprawach z uwagi na upływ czasu.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że powyższa zwłoka była spowodowana istotnymi brakami kadrowymi występującymi w Komórcie Wieloosobowego Stanowiska Pracy Spraw Karnych Skarbowych na przestrzeni kilku lat. Naczelnik Urzędu podała, że w latach 2017-2018 w komórce zatrudnionych było dwóch pracowników, a od lutego 2019 r. w celu zwiększenia efektywności w realizacji nałożonych na tą komórkę zadań zwiększono zatrudnienie do trzech pracowników.

NIK uwzględnia powyższe wyjaśnienia, gdyż Naczelnik podejmowała działania mające na celu wzmocnienie kadrowe Urzędu, w tym ww. komórki karno-skarbowej. Działania te polegały w szczególności na kierowaniu do Dyrektora IAS w Katowicach wniosków o zwiększenie zatrudnienia bądź zmianę komórki organizacyjnej, której przyznano etat na komórkę karno-skarbową.

(akta kontroli str. 376-395)

przypisane w 2015 r. na podstawie decyzji Naczelnika US opiewające na kwotę 90.444,0 zł, 5. przypisane w 2016 r. na podstawie decyzji Dyrektora UKS opiewające na kwotę 1.253.970,0 zł, 6. przypisane w 2007 r. na podstawie decyzji Naczelnika US opiewające na kwotę 465.305,0 zł.); dwa zobowiązania z tytułu CIT (1. przypisane w 2014r. na podstawie korekty zeznania CIT-8 złożonej po czynnościach kontrolnych opiewające na kwotę 71.239,0 zł, 2. przypisane w 2014 r. na podstawie zeznania CIT-8 opiewające na kwotę 36.259,0 zł), dwa zobowiązania z tytułu PIT (1. przypisane w 2014 r. na podstawie zeznania PIT36L, opiewające na kwotę 31.243,0 zł, 2. przypisane w 2014 r. na podstawie korekty zeznania PIT36L złożonej po czynnościach kontrolnych, opiewające na kwotę 246.628,0 zł).

⁹⁹ W kwocie 11.426,7 tys. zł.

¹⁰⁰ Sprawy nr: 150/ZP/2020 (przedawnienie zobowiązania 01.01.2020 r., odpis: 02.06.2020 r.), 83/ZP/2020 (przedawnienie zobowiązania 01.01.2020 r., odpis: 18.05.2020 r.) i 107/ZP/2020 (przedawnienie zobowiązania 12.02.2020 r., odpis: 27.05.2020 r.).

¹⁰¹ Sprawy nr RKS85/2019/2406 i RKS86/2019/2406.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie podejmowano adekwatne działania w celu ograniczenia skali przedawnień zobowiązań podatkowych. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanego efektu, gdyż w 2019 r. nastąpił wzrost kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych. W okresie objętym kontrolą dwa postępowania karne skarbowe wszczęto po upływie kilkudziesięciu miesięcy od wpływu odpowiednich wniosków, co było działaniem nierzetelnym mogącym negatywnie wpłynąć na przebieg tych postępowań. Powyższe wynikało jednak z ograniczeń kadrowych w Komórcze Wieloosobowego Stanowiska Pracy Spraw Karnych Skarbowych. Uwarunkowania te występowały pomimo działań podejmowanych przez Naczelnika Urzędu w celu ich eliminacji.

OBSZAR**5. Działania podejmowane w okresie obowiązywania art. 15zzs ustawy COVID****Opis stanu faktycznego**

W marcu 2020 r. – w związku z poleceniami Szefa Krajowej Administracji Skarbowej oraz Dyrektora IAS (w komunikatach udostępnionych na stronie intranetowej IAS w Katowicach oraz w odrębnych pismach do naczelników urzędów skarbowych), w Urzędzie podjęto działania mające na celu zapobieżenie rozprzestrzeniania się epidemii SARS-CoV-2 poprzez: ograniczenie dostępu klientów do Urzędu oraz – po dokonaniu przeglądu dostępnych zasobów kadrowych - umożliwienie jak największej liczbie pracowników wykonywania pracy w formie zdalnej (w rezultacie od połowy marca do połowy czerwca w siedzibie Urzędu pracę świadczyło ok. 39% zatrudnionych). Ponadto, Naczelnik Urzędu zmienił we wskazanym okresie organizację pracy Urzędu celem realizacji przez pracowników zadań priorytetowych urzędów skarbowych (wskazanych w pismach Dyrektora IAS), tj.: zapewnienie zwrotów podatku VAT, zwrotów podatku PIT, obsługę telefoniczną podatników pod wskazanymi numerami telefonów (w związku z ograniczeniem dostępu do Urzędu) oraz rozpatrywanie wniosków o ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych (jak podano w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia, liczba składanych w Urzędzie wniosków o udzielenie ww. ulg wzrosła w tym okresie trzykrotnie w stosunku do liczby wniosków złożonych w 2019 r., dlatego w realizacji tego zadania brali udział wszyscy pracownicy Działu SEW oraz oddelegowani pracownicy z innych komórek). Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, podstawą zmian priorytetów i organizacji pracy w ww. okresie nie było zawieszenie biegu terminów w postępowaniach egzekucyjnych w okresie od 31 marca do 22 maja 2020 r.¹⁰², z uwagi na to, że zapisy ustawy COVID nie dotyczyły zapisów u.p.e.a., a pracownicy Działu Egzekucji Administracyjnej wykonywali wszystkie obowiązki służbowe zgodnie z zakresami czynności, w tym podejmowali czynności egzekucyjne, wszczynali postępowania i stosowali środki egzekucyjne. Przepisy art. 15zzr ustawy COVID obejmowały stronę ochroną przed negatywnymi skutkami (konsekwencjami) niezachowania określonych przepisami prawa administracyjnego terminów w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, ale nie pozbawiały strony możliwości podjęcia określonych przepisami czynności w tym okresie. W ocenie Naczelnik Urzędu, na termin prowadzenia postępowania administracyjnego w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 wpływ miała zarówno wola i możliwości działania strony postępowania, jak również możliwości organu egzekucyjnego. Kierując się tą zasadą pracownicy w miarę możliwości na bieżąco prowadzili postępowania egzekucyjne.

(akta kontroli str. 446-473)

¹⁰² Na podstawie ustawy COVID.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo, że w konsekwencji epidemii COVID-19 w I połowie 2020 r. nastąpiło pogorszenie skuteczności postępowań egzekucyjnych prowadzonych w Urzędzie (spowodowane m.in. faktem wdrożenia zdalnej formy świadczenia pracy i ograniczeniem czynności egzekucyjnych w terenie), NIK pozytywnie ocenia podejmowane w Urzędzie działania zmierzające do utrzymania tej skuteczności w ww. okresie, w tym - w miarę możliwości na bieżąco - wszczynanie postępowań egzekucyjnych oraz czynności egzekucyjnych i stosowanie środków egzekucyjnych.

IV. Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę, że wszczynanie postępowań karnych skarbowych tuż przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania, aczkolwiek legalne, nie spełnia kryterium rzetelności. Znaczny upływ czasu od naruszenia przepisów do dnia podjęcia stosownych działań może utrudnić bowiem postępowanie dowodowe lub uniemożliwić ustalenie stanu faktycznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 7 grudnia 2020 r.

