



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.005.06.2018

P/18/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/009 – Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Andrzej Eisenbart, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/51/2018 z dnia 07.06.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Sławomir Sońta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/53/2018 z dnia 07.06.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Drugi Urząd Skarbowy w Kielcach, 25-647 Kielce, ul. Częstochowska 20 (dalej Urząd lub Drugi US w Kielcach)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Naczelnikiem Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach od dnia 12.02.2016 r. jest Jerzy Michałkiewicz, a do dnia 11.02.2016 r. była Anna Łączka (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli pomimo stwierdzonych nieprawidłowości pozytywnie ocenia proces przygotowania Działu Egzekucji Administracyjnej i Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach do realizacji zadań przejętych z Izby Celnej po konsolidacji i utworzeniu KAS, a także w zakresie realizacji przejętych i wykonywanych zadań.

Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach w terminie określonym w § 44 pkt 2 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów² przedłożył Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej (DIAS) w Kielcach do zatwierdzenia projekt regulaminu organizacyjnego Urzędu, który został zatwierdzony w dniu 14 marca 2017 r.

Naczelnik Drugiego US w Kielcach zapewnił odpowiednie warunki, zasoby kadrowe i organizacyjne do prawidłowego funkcjonowania komórek egzekucyjnych. Zatrudnienie w dwóch działach egzekucji na dzień 31 grudnia 2016 r. i 1 marca 2017 r. nie uległo zmianie i wynosiło 26 etatów, a w kolejnych okresach zmniejszało się, aby na koniec czerwca 2018 r. osiągnąć poziom 20 etatów. Zmniejszenie zatrudnienia nie miało wpływu na pracę działów w zakresie prowadzonej egzekucji

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. Urz. MRiF poz. 41, ze zm.

zaległości. Na dzień 1 marca 2017r. nie została natomiast zapewniona pełna obsada kadrowa w Referacie Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier (SPA), co miało istotny wpływ na terminowość realizacji zadań wykonywanych w tej komórce, w szczególności dotyczących spraw niezakończonych i przejętych z Izby Celnej w Kielcach, gdzie niejednokrotnie przekraczano terminy określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³.

Dwóch pracowników przeniesionych z Izby Celnej w Kielcach do Referatu SPA nie posiadało doświadczenia zawodowego w zakresie spraw prowadzonych przez Referat. Ponadto jedna osoba przez ponad trzy miesiące od przyjęcia do komórki SPA nie posiadała uprawnień do dostępu do systemu ZEFIR2.

Załatwienie spraw przejętych przez Urząd z Izby Celnej w Kielcach w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier, liczone od podjęcia pierwszej czynności do wydania decyzji lub postanowienia, wynosiło od 21 do 208 dni. Analiza podjęcia pierwszej czynności przez organ celny, przed utworzeniem KAS, w tych sprawach wykazała, iż okres ten wahał się od 21 do 148 dni.

Bieżące czynności analityczne, czynności sprawdzające, sprawy dotyczące ulg w spłacie zobowiązań podejmowane były bezzwłocznie, a termin ich załatwienia wahał się od 5 do 63 dni.

Uwagi NIK dotyczą również terminowości wprowadzania do systemu ZEFIR2 deklaracji w zakresie podatku akcyzowego. W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2017 r. i od 1 marca do 30 czerwca 2018 r. odpowiednio 8,1% i 7,3% deklaracji wprowadzono po upływie 3 dni. W przypadku 163 deklaracji okres ten przekroczył 30 dni.

Znaczne opóźnienia w rejestrowaniu/zatwierdzaniu dokumentów w systemie ZEFIR2 przyczyniają się m.in. do powstania nadpłat oraz powodują opóźnienia w windykacji należności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i realizacja procesu konsolidacji

W związku z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej Dyrektor IAS w Kielcach w dniu 14 marca 2017 r.⁴ zatwierdził regulamin organizacyjny Drugiego US w Kielcach (wszedł w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 1 marca 2017 r.)⁵.

W regulaminie przypisano m.in. zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym komórek realizujących zadania z zakresu podatku akcyzowego i podatku od gier oraz egzekucji administracyjnej, a także określono zakresy stałych uprawnień kierowników komórek organizacyjnych i innych pracowników zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych do wydawania decyzji, podpisywania pism i wyrażania opinii w określonych sprawach.

Naczelnik Drugiego US w Kielcach przejął zadania realizowane do końca lutego 2017 r. przez dyrektora izby celnej w zakresie podatku akcyzowego⁶ (obróć krajowy

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

⁴ Poprzednio obowiązywał Regulamin organizacyjny z dnia 13.04.2016 r. zmieniony zarządzeniem Dyrektora IS w Kielcach z dnia 12.05.2016 r.

⁵ Regulamin ten został uchylony zarządzeniem Dyrektora IAS w Kielcach z dnia 6.09.2018 r. w sprawie nadania Drugiemu Urzędowi Skarbowemu w Kielcach Regulaminu organizacyjnego. Kolejny regulamin organizacyjny Urzędu został nadany zarządzeniem DIAS z dnia 2.03.2018 r.

⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1114, ze zm.)

i transakcje wewnątrzwspólnotowe), podatku od gier hazardowych⁷, podatku od wydobywania niektórych kopalin⁸, podatku VAT od wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych⁹ oraz opłaty paliwowej od paliw silnikowych ciężącej na podmiotach innych niż importer¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 4)

1.1. Przygotowanie komórki egzekucji¹¹ do realizacji powierzonych jej zadań

Opis stanu
faktycznego

Od dnia 1 marca 2017 r. naczelnicy urzędów skarbowych, oprócz dotychczasowych zadań w zakresie egzekucji administracyjnej, stali się właściwi do wykonywania egzekucji należności wskazanych m.in. w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów KAS do wykonywania niektórych zadań KAS oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania¹².

Zadania w zakresie egzekucji administracyjnej zostały zlokalizowane w Pierwszym Pionie Poboru i Egzekucji Urzędu. Zadania te realizują: Dział Egzekucji Administracyjnej (SEE-1) oraz Dział Egzekucji Administracyjnej i Likwidacji Towarów (SEE-2).

W dniu 17 stycznia 2017 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Kielcach przekazał naczelnikom urzędów skarbowych województwa świętokrzyskiego *Procedurę przejęcia przez naczelników urzędów skarbowych postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez dyrektorów izb celnych w celu stosowania*¹³. Zgodnie z ww. *Procedurą* Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego powołał trzyosobowy Zespół¹⁴ do odbioru i sprawdzenia *Wykazu spraw podlegających przekazaniu naczelnikowi urzędu skarbowego*.

W dniu 27 lutego 2017 r. Dyrektor Izby Celnej w Kielcach przekazał Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Kielcach i naczelnikom urzędów skarbowych województwa świętokrzyskiego harmonogram przekazywania akt egzekucyjnych. Przewodniczący Zespołu, zgodnie z powyższym harmonogramem oraz z *Procedurą przejęcia przez naczelników urzędów skarbowych postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez dyrektorów izb celnych*, podpisał w dniu 1 marca 2017 r. przejęcie akt 78 postępowań egzekucyjnych wymienionych w załączonym spisie, tj. w dniu wskazanym w harmonogramie.

Na koniec 2016 r. stan zatrudnienia w dwóch komórkach egzekucyjnych Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach wyniósł 26 osób i na dzień 1 marca 2017 r. nie uległ zmianie. Na koniec września i na koniec grudnia 2017 r. w komórkach egzekucyjnych zatrudnionych było 22 osoby, a na koniec czerwca 2018 r. – 20 osób.

Na dzień 28 lutego 2017 r. komórki egzekucyjne Drugiego US w Kielcach prowadziły ponad 58 tysięcy spraw egzekucyjnych. Sprawy egzekucyjne przejęte z Izby Celnej w Kielcach stanowiły 0,1% prowadzonych wszystkich spraw przez te komórki.

(dowód: akta kontroli str. 4-96)

⁷ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 165, ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobywania niektórych kopalin (Dz.U. z 2018 r. poz. 228).

⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1057, ze zm.).

¹¹ W Drugim US w Kielcach w Pionie Poboru i Egzekucji funkcjonuje Dział Egzekucji Administracyjnej (SEE-1) oraz Dział Egzekucji Administracyjnej i Likwidacji Towarów (SEE-2).

¹² Dz.U. z 2018 r. poz. 1096, ze zm.

¹³ Procedura opracowana przez Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów.

¹⁴ Przewodniczącym Zespołu został Kierownik Działu Poboru i Egzekucji Drugiego Urzędu Skarbowego.

Naczelnik Drugiego US w Kielcach wyjaśnił, iż z dokonanej analizy potrzeb kadrowych w komórkach egzekucyjnych Urzędu wynikało, iż istniejący stan kadrowy komórek egzekucyjnych pozwalał na przejęcie 78 spraw, wobec całkowitej ilości postępowań egzekucyjnych (ponad 58 tysięcy) prowadzonej przez Urząd, bez konieczności zwiększania obsady kadrowej. Wobec powyższego nie było potrzeby, aby Naczelnik Drugiego US zwracał się do Dyrektora IAS w sprawie zatrudnienia dodatkowych pracowników w komórkach egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 28)

Analiza akt osobowych pracowników działów egzekucyjnych Drugiego US w Kielcach (26) wykazała, iż wszyscy pracownicy otrzymali w dniach 10-20 czerwca 2017 r. zakresy czynności pracownika Drugiego US w Kielcach, natomiast w dniu 1 czerwca 2017 r. otrzymali upoważnienia do podpisywania pism i wyrażania stanowiska w sprawach z zakresu komórki, w której pracowali, a w dniu 11 maja 2017 r. upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

Wszyscy pracownicy obu komórek egzekucyjnych w momencie rozpoczęcia pracy posiadali dostęp do podsystemu Egapoltax.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 94-95)

1.2. Przygotowanie pracowników Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach do realizacji zadań związanych z podatkiem akcyzowym i podatkiem od gier

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 3 lit. c załącznika nr 8 do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów Referat Podatku Akcyzowego i Gier (SPA) został uwzględniony w Pionie Orzecznictwa (SZNP) Urzędu, któremu przypisano zadania, określone w § 2 ust. 4 pkt 3 załącznika nr 8 do ww. zarządzenia.

Ponadto w zakresie wyżej wymienionych podatków, zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Urzędu z 2017 r. i z 2018 r. do Działu Obsługi Bezpośredniej przypisano: przyjmowanie i ewidencjonowanie składanych deklaracji podatkowych, wniosków, informacji i innych dokumentów (w tym w postaci elektronicznej) oraz wprowadzanie do systemu informatycznego danych szczegółowych z deklaracji podatkowych, a także innych dokumentów; dokonywanie czynności sprawdzających do Działu Obsługi Bezpośredniej i Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, a udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych do Działu Spraw Wierzycielskich.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Zgodnie z pismem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 27 stycznia 2017 r. modelowanie struktury organizacyjnej KAS w każdym województwie powinno być uwzględniać priorytety adresowane dla KAS, za które uznano przyjazną i nowoczesną obsługę interesariuszy oraz bezwzględną walkę z luką podatkową, a w szczególności z wyludzeniami podatku od towarów i usług. W celu zapewnienia ciągłości realizowanych zadań w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielskich oraz egzekucji Szef KAS polecił, aby wszyscy funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej, którzy realizowali przedmiotowe zadania według stanu na dzień 30 września 2016 r. w izbach celnych, urzędach celnych oraz oddziałach celnych zostali uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych lub izb administracji skarbowej (w zakresie orzecznictwa II instancji) wraz z przekształceniem stosunku służbowego w stosunek pracy.

Szef KAS określił minimalną ilość zasilenia kadrowego dla komórek rejestracji i komórek do spraw czynności analitycznych i sprawdzających w powyższym zakresie, odrębnie dla każdego województwa. W przypadku województwa świętokrzyskiego przewidziano 12 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 133-202)

W wyniku utworzenia KAS do Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz do Działu Obsługi Bezpośredniej Urzędu przeniesione zostały osoby/etaty z dotychczasowych struktur celnych tj. z Izby Celnej w Kielcach i Urzędu Celnego w Kielcach. Według stanu na koniec 2016 r. w komórce podatku akcyzowego i podatku od gier Izby Celnej w Kielcach zatrudnionych było 33 osoby, a w Referacie podatku akcyzowego i podatku od gier Drugiego US w Kielcach zatrudnionych było 8 osób na dzień 1 marca 2017 r., a według stanu na dzień 1 września i 31 grudnia 2017 r. oraz 30 czerwca 2018 r. – 9 osób.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 201-202, 383-384, 430-434)

Naczelnik Drugiego US w Kielcach wyjaśnił, iż wypełniając dyspozycję określoną w piśmie Szefa KAS z dnia 27 stycznia 2017 r. w zakresie zapewnienia ciągłości realizacji zadań w obszarze podatku akcyzowego i podatku od gier, kształtując stan osobowy komórki organizacyjnej realizującej wskazane działania w podległym urzędzie, pozyskał 12 etatów. Pracownicy przydzieleni do wykonywania zadań z zakresu podatku akcyzowego i podatku od gier w Drugim US w Kielcach zostali skierowani z dotychczasowych struktur celnych.

Za wyjątkiem dwóch osób wszyscy wykonywali zadania tożsame¹⁵ z zadaniami wykonywanymi w urzędzie celnym. Jedna z tych osób w dniu 9 czerwca 2017 r. uzyskała niezbędne uprawnienia (dostęp do systemu ZEFIR2 oraz przeszła m.in. szkolenie w zakresie podatku akcyzowego), natomiast druga osoba od dnia 1 czerwca 2017 r. przeszła do pracy w Świętokrzyskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Kielcach.

Od dnia 1 czerwca 2017 r. stan osobowy Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier został uzupełniony o dwie osoby (do stanu dziewięciu osób) z byłego Urzędu Celnego. Osoby te wykonywały zadania tożsame z wykonywanymi w urzędzie celnym oraz miały dostęp do systemu ZEFIR2.

Do Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Drugiego US w Kielcach, z uwagi na długotrwałe absencje dwóch pracowników na prośbę Naczelnika Urzędu, zostało czasowo (w okresie od 23.03.2017 r.–30.04.2017 r. i 2.11.2017 r.–31.03.2018 r.) oddelegowanych dwóch merytorycznie doświadczonych pracowników zatrudnionych w Świętokrzyskim Urzędzie Celno-Skarbowym i Izbie Administracji Skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 430-434, 383-384)

Pracownicy zatrudnieni w Referacie Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz w Dziale Obsługi Bezpośredniej otrzymali zakresy czynności w dniach 19¹⁶-20 czerwca 2017 r.

Upoważnienia do przetwarzania danych osobowych¹⁷ w okresie od 16 marca do 6 kwietnia 2017 r., a upoważnienia do podpisywania postanowień i innych rozstrzygnięć z zakresu realizowanych w komórce zadań, tj. Referacie Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier sześciu pracowników otrzymało w dniu 17 marca 2017 r., a trzy pozostałe osoby 24 lipca 2017 r. W momencie rozpoczęcia pracy

¹⁵ Przeniesieni pracownicy nie byli wcześniej pracownikami/ funkcjonariuszami Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier UC/IC.

¹⁶ Pracownicy Działu Obsługi Bezpośredniej.

¹⁷ Z wyjątkiem osób, które przebywały na urlopie macierzyńskim. Osoby te otrzymały stosowne dokumenty po powrocie do pracy.

jedna osoba nie posiadała dostępu do systemu ZEFIR2. Osoba ta uzyskała uprawnienia w dniu 9 czerwca 2017 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na znaczne opóźnienia w przedkładaniu zakresów obowiązków nowo zatrudnianym pracownikom komórek podatku akcyzowego i podatku od gier.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż co do zasady pracownik powinien zapoznać się z zadaniami, które ma wykonywać na określonym stanowisku pracy i uprawnieniami, które będą mu nadane w momencie zatrudnienia go w komórce organizacyjnej, do której został przypisany.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na dzień 1 marca 2017 r. nie została zapewniona pełna obsada etatowa nowo utworzonego Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, który wraz z Działem Obsługi Bezpośredniej powinien liczyć, zgodnie z wytycznymi Szefa KAS, łącznie 12 etatów. Dopiero na dzień 1 czerwca 2017 r. odnotowano pełną obsadę etatową oszacowaną na 12 osób, jednakże obsada ta, w związku ze zdarzeniami losowymi, okazała się niewystarczająca do realizacji zadań wskazanych w Regulaminie Organizacyjnym dla Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w początkowym okresie działania KAS, który powinien liczyć dziewięć etatów.
2. Jedna z osób zatrudnionych w Referacie Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w momencie zatrudnienia nie posiadała doświadczenia zawodowego w zakresie zadań wykonywanych w komórce, do której została przeniesiona. W trakcie swojej pracy była sukcesywnie szkolona. Przez ponad trzy miesiące nie posiadała również dostępu do systemu ZEFIR2 – uprawnienia uzyskała dopiero w dniu 9 czerwca 2017 r.

Druga osoba, która ostatecznie została przeniesiona do Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach z dniem 1 czerwca 2017 r. również nie dysponowała wiedzą i doświadczeniem z zakresu pracy Referatu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja ustawowych zadań przez Drugi Urząd Skarbowy w Kielcach

Opis stanu
faktycznego

1. Zadania realizowane przez komórki egzekucji administracyjnej

W dniu 1 marca 2017 r. Drugi US w Kielcach przejął z Izby Celnej w Kielcach 78 spraw egzekucyjnych (spraw dotyczących egzekucji należności, do wykonania których, przed utworzeniem KAS, właściwy był dyrektor izby celnej) stanowiących jeden pakiet spraw na łączną kwotę zaległości w wysokości 1.117,0 tys. zł. Wszystkie sprawy zostały wprowadzone do systemu Egapoltax pomiędzy 2 marca 2017 r. a 7 marca 2017 r.¹⁸. Ponadto do końca 2017 r. do Urzędu wpłynęło 17 tytułów wykonawczych¹⁹ na łączną kwotę 304,6 tys. zł, a w I półroczu 2018 r. – 59 tytułów wykonawczych z kwotą zaległości w wysokości 161,0 tys. zł.

Łącznie w 2017 r. do załatwienia pozostawało 95 spraw egzekucyjnych w powyższym zakresie na łączną kwotę zaległości 1.422,0 tys. zł. Załatwiono

¹⁸ Zgodnie z harmonogramem przejęte sprawy miały zostać wprowadzone do systemu Egapoltax do końca marca 2017 r.

¹⁹ Tytuły wykonawcze dotyczące należności, do egzekucji których przed utworzeniem KAS właściwy był dyrektor izby celnej.

53 sprawy (w tym pięć zostało umorzonych²⁰), w wyniku czego kwota zaległości uległa zmniejszeniu do 572,0 tys. zł. W 2017 r. wyegzekwowano 200,0 tys. zł, tj. 14,1% łącznej kwoty zaległości.

W I półroczu 2018 r. załatwiono 40 spraw (w tym dwie zostały umorzone). Wyegzekwowano 43,0 tys. zł, co stanowiło 6,7% kwoty objętej tytułami wykonawczymi. W porównaniu do wskaźnika ściągальności Izby Celnej w Kielcach za I półrocze 2016 r. (2,2%), stanowiło to wzrost o ponad 4 punkty procentowe.

Na koniec czerwca 2018 r. do załatwienia pozostało 61 spraw z kwotą zaległości 597 tys. zł. Łącznie od marca 2017 r. do końca czerwca 2018 r. zrealizowano 93 tytuły wykonawcze (w tym osiem postępowań egzekucyjnych umorzono) i wyegzekwowano 243,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-26)

Analiza 15 prowadzonych spraw egzekucyjnych przejętych przez Naczelnika Drugiego US w Kielcach, dla których postępowania wszczynane były w latach 2005-2016 wykazała, iż:

- wszystkie sprawy zostały wprowadzone do systemu do dnia 7 marca 2017 r., tj. zgodnie z Procedurą przejęcia,
- pierwsze czynności w Drugim Urzędzie Skarbowym podejmowane były w okresie od 6 marca do 19 maja 2017 r., z czego 10 spraw w okresie do 30 dni od dnia wprowadzenia do systemu; pierwsze czynności w pięciu sprawach podjęto w okresie powyżej 30 dni (jedna po 35 dniach, trzy po 46 dniach, jedna po 78 dniach),
- do końca czerwca 2018 r. cztery postępowania nie zostały zakończone; we wszystkich przypadkach, pomimo podejmowanych czynności nie udało się skontaktować z podatnikiem lub działania podejmowane w celu poszukiwania źródła, z którego można byłoby dokonać egzekucji zaległości okazały się nieskuteczne; ponadto wszystkie sprawy były wszczęte w Izbie Celnej w latach 2005-2015 i prawdopodobieństwo wyegzekwowania jakiegokolwiek kwoty było minimalne,
- zakończono 11 postępowań, z czego jedno przekazano zgodnie z właściwością miejscową, dwa zostały umorzone, a w jednym przypadku odstąpiono od egzekucji; osiem spraw zakończyło się wyegzekwowaniem kwoty 7,1 tys. zł (7,6%), a czas trwania tych postępowań wynosił od 1 do 139 dni,
- zobowiązani zawiadamiani byli o zmianie wierzyciela i organu egzekucyjnego lub organu egzekucyjnego przy podjęciu pierwszej czynności w stosunku do zobowiązanego, zgodnie z art. 245 ust. 1 oraz art. 245 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej²¹.

Według stanu na koniec czerwca 2018 r. do załatwienia pozostawało 29 tytułów wykonawczych przejętych z Izby Celnej w Kielcach.

(dowód: akta kontroli str. 88-130)

Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego wyjaśnił, iż realne szanse na zakończenie postępowań egzekucyjnych²² istnieją w dwóch sprawach. Z dokonanego zajęcia wynagrodzenia, co miesiąc uzyskiwane są środki pieniężne. W pozostałych sprawach dotyczących sześciu zobowiązanych, z uwagi na ich złożoność, podejmowane są działania zmierzające do umorzenia postępowania egzekucyjnego. Sprawy te obejmują zaległości na wysokie kwoty i konieczne jest zebranie

²⁰ Główną przyczyną umorzenia postępowań egzekucyjnych była bezskuteczność egzekucji, śmierć podatnika oraz określenie przez organ, iż zaległość podatkowa nie pokryje wydatków.

²¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1948, ze zm.

²² Niezakończonych na dzień 30 czerwca 2018 r.

całokształtu materiału niezbędnego do oceny sytuacji materialnej zobowiązanych oraz szczegółowa analiza pozwalająca stwierdzić, że w toku postępowania egzekucyjnego nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 131)

2. Zadania realizowane przez Referat Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier (Referat SPA)

Pismem z dnia 16 grudnia 2016 r. Departament Reformy Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów przekazał do dyrektorów jednostek administracji skarbowej w Polsce *Procedurę przejścia dla KAS Postępowanie z dokumentacją spraw zakończonych i niezakończonych dla jednostek zaprzestających działalności i jednostek przejmujących zadania.*

W dniu 22 lutego 2017 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Kielcach przekazał Naczelnikowi Drugiego US w Kielcach w celu stosowania *Procedurę przejścia zadań w zakresie poboru należności z tytułu podatku akcyzowego, podatku od gier, opłaty paliwowej, podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, podatku od wydobycia niektórych kopalin wraz z procesami poboru przy wsparciu systemów informatycznych użytkowanych w resorcie finansów w ramach Krajowej Administracji Skarbowej.*

Wskazane wyżej „Procedury” w sposób szczegółowy określały: katalog spraw realizowanych w urzędach i izbach celnych oraz katalog spraw, jakie będą realizowane przez urzędy skarbowe od dnia 1 marca 2017 r.; system przekazywania spraw niezakończonych w jednostkach celnych oraz terminarz przekazania tych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 133-193)

W dniu 2 marca 2017 r., zgodnie w ww. Procedurą, do Dyrektora IAS w Kielcach wpłynęły Protokoły przekazania dokumentacji spraw niezakończonych oraz dokumentacji bieżącej podatku akcyzowego i od podatku od gier.

W dniu 7 marca 2017 r. Naczelnik Drugiego US w Kielcach wydał upoważnienie imienne pracownikowi Urzędu do przejścia, sprawdzenia kompletności i podpisania protokołów spraw niezakończonych.

W dniu 7 marca 2017 r. upoważniony pracownik przejął od Dyrektora IAS w Kielcach dokumentację 557 niezakończonych spraw w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier, w tym siedem z zakresu udzielania ulg w spłacie zobowiązań. W przejętych sprawach 305 dotyczyło czynności sprawdzających realizowanych na podstawie art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa, przy czym 40 stanowiła dokumentacja bieżąca podatników podatku akcyzowego (sprawy niewymagające załatwienia).

Wszystkie przekazane deklaracje podatkowe zostały wprowadzone do systemu ZEFIR2 przed przekazaniem spraw do Naczelnika Drugiego US w Kielcach.

(dowód: akta kontroli str. 203-261)

W okresie od marca 2017 r. do końca czerwca 2018 r. do Referatu SPA napłynęło łącznie 5.298 spraw, w tym sprawy przejęte stanowiły 10,5%.

(dowód: akta kontroli str. 375-378, 385-389, 430-434)

Średniomiesięczny napływ spraw bieżących wahał się od 286 (I półrocze 2018 r.) do 291 w II półroczu 2017 r. i do 320 w I półroczu 2017 r. (od marca do czerwca). W tym okresie zrealizowano łącznie 3.902 sprawy, tj. 82,3%. Realizacja spraw

bieżących wahała się od 74,0% w I półroczu 2017 r. do 84,6% w II półroczu 2017 r. i 86,0% w I półroczu 2018 r.

W okresie marzec 2017 – czerwiec 2018 r. zrealizowanych zostało 251 spraw przejętych ze służb celnych (48,5%).

(dowód: akta kontroli str. 375-378, 385-389, 430-434)

Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego wyjaśnił, iż ustalone zobowiązania podatkowe w żadnej z przejętych spraw z Urzędu Celnego w Kielcach nie uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 430)

W dniach 12 czerwca – 11 sierpnia 2017 r. w Drugim US w Kielcach został przeprowadzony audyt pn. *Realizacja zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier kontekście utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej*²³. Uwagi audytorów dotyczyły niewystarczającej liczby osób do realizacji zadań w Referacie Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Drugiego US w Kielcach, niepełnej alokacji pracowników Służby Celnej do wykonywania zadań w strukturach IAS i US, niepełnej wiedzy i doświadczenia pracowników realizujących zadania, braku kontroli funkcjonalnych.

W jego wyniku Referat Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier po zaleceniach audytowych został tymczasowo wzmocniony kadrowo od dnia 2.11.2017 r. do 31.03.2018r. Do pracy w Urzędzie zostało oddelegowanych dwóch pracowników z IAS i UCS. Pracownicy uczestniczyli w cyklicznych szkoleniach wewnętrznych i doraźnych szkoleniach zewnętrznych²⁴. Ponadto w okresie wystąpienia problemów kadrowych (długotrwałe zwolnienia) Naczelnik Urzędu występował do Dyrektora IAS o pozyskanie osób na czasowe zastępstwo (o określonych umiejętnościach). W wyniku naboru do Drugiego US w Kielcach przyjęto dwie osoby na zastępstwo do prowadzenia czynności sprawdzających do komórki Obsługi Bezpośredniej (OBE) oraz jedną (również na zastępstwo) do Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier (SPA). Ponadto komórka ta wyposażona została w odpowiedni sprzęt informatyczny, fotograficzny oraz dodatkowe systemy pozwalające na realizację zadań²⁵. Po konsolidacji w komórce organizacyjnej została przeprowadzona kontrola funkcjonalna²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 386, 397-399)

Analiza terminowości prowadzenia 30 spraw przejętych przez Urząd w zakresie czynności sprawdzających, wykazała, iż:

- pierwsze czynności w powyższych sprawach podejmowane były w Drugim Urzędzie Skarbowym w Kielcach w okresie od 1 do 224 dni od daty wpływu tych spraw, z tego dziewięć spraw w okresie do 30 dni, 12 w okresie od 31 do 129 dni oraz 9 spraw w okresie od 196 do 224 dni,

²³ Audyt przeprowadzony został przez audytorów wewnętrznych na zlecenie Ministerstwa Finansów.

²⁴ Pracownicy Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier uczestniczyli w szkoleniach prowadzonych przez Krajową Szkołę Skarbowości (filie w Krakowie, Muszynie, Otwocku) w zakresie „Podatek akcyzowy”(poziom doskonalący), ABC zagadnień podatkowych”, „Ordynacja podatkowa – postępowania podatkowe (poziom doskonalący). Dla pracowników prowadzących obsługę systemu EMCSPL – szkolenie w Łodzi „Szkolenie dla koordynatorów systemu EMCSPL”. Ponadto pracownicy Referatu uczestniczyli w ramach cyklicznych wewnętrznych szkoleń prowadzonych przez posiadających duże doświadczenie pracowników Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Drugiego US, pracownika IAS – Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz postępowania celnego, a także pracownika UCS w Kielcach w zakresie trybu postępowania w przypadku przywozu z innych państw członkowskich UE samochodów stanowiących odpady.

²⁵ Program informatyczny Carwert (produkt Eurotax) uzyskano dostęp do nowo obsługiwanego w Referacie systemu informatycznego EMCSPL.

²⁶ Kontrola dotyczyła prawidłowości podpisywania dokumentów wychodzących na zewnątrz zgodnie z posiadanym upoważnieniem do podpisywania w imieniu Naczelnika Drugiego US w Kielcach. W trakcie kontroli w wytypowanych czterech sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości.

- termin załatwienia spraw w Urzędzie wahał się w przedziale od 3 do 140 dni²⁷, w zależności od skomplikowania sprawy; przed reformą w Urzędzie Celnym w Kielcach termin realizacji spraw od dnia wpływu informacji o konieczności sprawdzenia transakcji zgłoszonych przez podatników lub stwierdzenia działań nielegalnych wynosił od 1 dnia do ponad 3 lat (w tym 15 spraw do 30 dni, 7 spraw od 35 do 93 dni, 3 spraw od 130-202 dni, 5 spraw od 18 miesięcy do ponad 3 lat); we wszystkich sprawach, w których zaistniała taka konieczność, stosowano przepisy art. 140 i art. 123 ustawy Ordynacja podatkowa.

(dowód: akta kontroli str.434-445)

Analiza 15 spraw²⁸ realizowanych przez Drugi US w Kielcach, a niezakończonych w urzędzie celnym wykazała, iż:

- pierwsze czynności w Drugim US podjęto w okresie od 17 do 232 dni od dnia wpływu do Urzędu (7 marca 2017 r.), podczas gdy w urzędzie celnym okres ten wyniósł od 21 dni do ponad 300 dni (w tym siedem spraw od 128 do 300 dni),
- termin zakończenia wahał się od 21 do 148 dni od dnia podjęcia pierwszych czynności,
- we wszystkich sprawach stosowano przepisy art. 140 i art. 123 ustawy Ordynacja podatkowa,

(dowód: akta kontroli str. 445-454)

Dokonano analizy 10 spraw związanych z udzielaniem ulg w spłacie zobowiązań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier²⁹. Analiza wykazała, iż:

- wszystkie sprawy wszczynane były w Urzędzie niezwłocznie (do miesiąca),
- zakończenie sprawy (wydanie decyzji lub postanowienia) liczone od dnia wpływu do Urzędu wynosiło od 7 do 62 dni, a od podjęcia pierwszej czynności od 1 do 55 dni.

(dowód: akta kontroli str. 454-458)

Analiza 39 spraw, które zostały podjęte (wszczęte) w Drugim Urzędzie Skarbowym³⁰ wykazała, iż:

- w 10 sprawach dotyczących prowadzenia postępowań w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym dotyczących obrotu krajowego i transakcji wewnątrzwspólnotowych oraz ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, przejętych przez Urząd:
 - od daty wpływu do dnia podjęcia pierwszej czynności upłynęło od 30 do 232 dni (w tym dwie sprawy od 36 do 65 dni oraz siedem od 181 do 232 dni),
 - zakończenie sprawy (wydanie decyzji określającej zobowiązanie podatkowe) nastąpiło od 37 do 208 dni od podjęcia pierwszej czynności (w tym pięć od 38 do 77 dni, cztery od 124 do 154 dni oraz jedna – 208 dni),

²⁷ Licząc od dnia podjęcia pierwszej czynności w Urzędzie. Z 30 spraw 21 załatwiono w terminie do 30 dni, osiem w terminie od 35 do 124 dni, a jedna sprawa w okresie 140 dni.

²⁸ W tym: 14 postępowań w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym dotyczących obrotu krajowego i transakcji wewnątrzwspólnotowych, ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, ustawą z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin, ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych oraz ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w zakresie opłaty paliwowej od paliw silnikowych ciężącej na podmiotach innych niż importer oraz 1 sprawa w zakresie stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego. W Drugim US w Kielcach nie wystąpiły sprawy w zakresie: prowadzenia postępowań dotyczących podatkowych znaków akcyzy oraz legalizacyjnych znaków akcyzy oraz wnioskowania o zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych.

²⁹ W tym trzy sprawy przejęte z Urzędu Celnego w Kielcach i siedem spraw bieżących.

³⁰ Nie wystąpiły sprawy w zakresie postępowań dotyczących podatkowych znaków akcyzy oraz legalizacyjnych znaków akcyzy oraz wydawania zaświadczeń o uzyskaniu wygranej.

- od daty wszczęcia postępowania podatkowego do dnia zakończenia sprawy upłynęło od 33 dni do 90 dni,
- w 10 sprawach dotyczących prowadzenia postępowań w zakresie obrotu krajowego i transakcji wewnątrzwspólnotowych oraz postępowań uregulowanych ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które wpłynęły do Urzędu po dniu 1 marca 2017 r.:
 - sprawy ewidencjonowane były w tym samym lub następnym dniu,
 - od daty wpływu sprawy do Urzędu do dnia podjęcia pierwszej czynności upłynęło od 2 do 7 dni, zakończenie sprawy od dnia podjęcia pierwszej czynności w sprawie nastąpiło po upływie od 9 do 50 dni,
- w 10 sprawach dotyczących prowadzenia postępowań w zakresie stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego:
 - sprawy ewidencjonowane były w tym samym dniu,
 - od daty wpływu sprawy do Urzędu do dnia podjęcia pierwszej czynności upłynęło od 1 do 30 dni,
 - zakończenie sprawy od podjęcia pierwszej czynności w sprawie nastąpiło po upływie od 5 do 35 dni,
- w 9 sprawach dotyczących prowadzonych postępowań na wydawanie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego:
 - sprawy ewidencjonowane były w tym samym dniu,
 - od daty wpływu sprawy do Urzędu do dnia podjęcia pierwszej czynności upłynęło od 1 do 20 dni,
 - zakończenie sprawy od podjęcia pierwszej czynności w sprawie nastąpiło po upływie od 6 dni do 61 dni.

(dowód: akta kontroli str. 402-429, 458-471, 512-694)

Długość załatwiania spraw w Drugim US w Kielcach w porównaniu do podobnych spraw realizowanych w jednostkach celnych nie uległa pogorszeniu³¹.

(dowód: akta kontroli str. 479-511)

3. Terminowość wprowadzania danych do systemu ZEFIR2

W Drugim US w Kielcach w okresie od początku marca 2017 r. do końca czerwca 2017 r. nie odnotowano napływu deklaracji podatkowych w zakresie: podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopalin, podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych oraz napływu informacji wymaganych ustawą o podatku akcyzowym.

W zakresie podatku akcyzowego w okresie od marca do końca 2017 r. podatnicy złożyli łącznie 38.000 deklaracji, z których 34.936 (91,9%) zostało wprowadzonych do systemu ZEFIR2 w okresie do 3 dni, 2.408 (6,3%) od 4 do 7 dni, 510 (1,3%) od 8 do 30 dni, a 146 (0,4%) w okresie ponad 30 dni od daty wpływu do Urzędu.

Od marca do końca czerwca 2018 r. podatnicy złożyli 13.999 deklaracji w zakresie podatku akcyzowego. Deklaracje wprowadzane były do systemu ZEFIR2 w 92,7% (12.980) w okresie do 3 dni, w 5,9% (823) od 4 do 7 dni, w 1,3% (179) od 8 do 30 dni, a 0,1% (17) w okresie ponad 30 dni od daty wpływu do Urzędu.

³¹ W IAS Kielce dokonano analizy 41 spraw archiwalnych prowadzonych przez Izbę Celną w Kielcach, która wykazała, iż pierwsze czynności podejmowano w tych sprawach od 1 dnia do ponad 2 lat (licząc od daty wpływu dokumentacji z kontroli w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier). Termin załatwienia sprawy (liczony do dnia wydania decyzji) wahał się od 28 dni do ponad 600 dni.

Łącznie w badanym okresie 92,1% (47.916) wszystkich złożonych deklaracji zostało wprowadzonych w okresie do 3 dni, 6,2% (3.231) od 4 do 7 dni, a 1,3% (689) od 8 do 30 dni oraz 0,3% (163) powyżej 30 dni.

Od marca do końca 2017 r. podatnicy złożyli łącznie 24 informacje w sprawie opłaty paliwowej, z czego 50,0% (12) wprowadzono do systemu ZEFIR2 w okresie do 3 dni, 16,7% (cztery) od 4 do 7 dni, 25,0% (sześć) od 8 do 30 dni, a 8,3% (dwie) ponad 30 dni od daty wpływu do Urzędu.

Od marca do końca czerwca 2018 r. podatnicy złożyli siedem informacji w sprawie opłaty paliwowej. Do systemu ZEFIR2 wprowadzone zostały cztery deklaracje (57,1%) w trakcie trzech dni, dwie (28,6%) od 4 do 7 dni oraz jedna deklaracja (14,3%) w okresie od 8 do 30 dni od daty wpływu do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 262-355, 471-475)

Dokonano analizy 30 deklaracji o najdłuższych terminach wprowadzenia do systemu (13 deklaracji w okresie od 100 do 372 dni) i w jej wyniku stwierdzono, iż przyczynami takiego stanu były:

- konieczność złożenia przez podatnika wyjaśnień do złożonej deklaracji podatkowej lub dokonania korekt w złożonej deklaracji (18),
- błędnie wprowadzony do systemu numer VIN pojazdu (10),
- konieczność uzupełnienia przez HelpDesk bazy marek pojazdów (1),
- błąd systemowy (1).

(dowód: akt kontroli str. 357-374)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Analiza 15 spraw egzekucyjnych (przejętych z Izby Celnej w Kielcach) wykazała, iż pierwsze czynności w pięciu sprawach podjęto w okresie powyżej 30 dni (jedna po 35 dniach, trzy po 46 dniach, jedna po 78 dniach), natomiast zgodnie art. 12 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 18 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³² organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Pomimo opóźnionych działań w tych sprawach, dwie zostały zakończone, natomiast pozostałe trzy są sprawami starymi (podjętymi przez Dyrektora Izby Celnej w latach 2005-2012) i trudnymi do wyegzekwowania zaległości podatkowych.
2. Według stanu na koniec czerwca 2018 r. nadal nie zostało załatwionych 268 spraw (51,5%) przejętych z Izby Celnej w Kielcach, a załatwienie ich sięgało w skrajnych przypadkach aż 232 dni od daty podjęcia pierwszej czynności w Urzędzie.
3. W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2017 r. i od 1 marca do 30 czerwca 2018 r. odpowiednio 8,1% i 7,3% deklaracji wprowadzono po upływie 3 dni. W przypadku 163 deklaracji okres ten przekroczył 30 dni.

NIK zwraca również uwagę na konieczność wyeliminowania błędnie wprowadzanych do systemu ZEFIR2 informacji z deklaracji podatkowych. System ZEFIR2 posiada funkcjonalność automatycznego rozliczania wpłat dokonywanych przez podatników, jednakże poprawne działanie powyższej funkcjonalności wymaga, aby deklaracje złożone w formie papierowej były rejestrowane na bieżąco; deklaracje elektroniczne będące w statusie e-przesłany były zatwierdzane na bieżąco, a bankowy dokument wpłat (przelewu do Urzędu) był prawidłowo wypełniony.

W przypadku, gdy deklaracja jest niezarejestrowana/niezatwierdzona wpłata do deklaracji nie podpiną się automatycznie i powiązanie wpłaty z deklaracją

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.

musi odbywać się manualnie w systemie ZEFIR 2 przez pracownika Centrum Rozliczeń Urzędu Skarbowego w Nowym Targu. Znaczne opóźnienia w rejestrowaniu/zatwierdzaniu dokumentów w systemie ZEFIR 2 powodują spadek automatyzacji rozliczeń wpłat i uniemożliwiają wygenerowanie dokumentu potwierdzenia zapłaty akcyzy, odbiór banderoli podatkowych oraz uzyskanie zaświadczenia o niezaleganiu. Przyczyniają się także do powstania nadpłat (wynikających z braku możliwości rozliczenia wpłat z uwagi na brak dokumentu) oraz powodują opóźnienia w windykacji należności.

Ministerstwo Finansów³³ w piśmie z dnia 6.12.2017 r. wskazało, że przez bieżące rejestrowanie/zatwierdzanie deklaracji należy rozumieć dla:

- deklaracji papierowych – rejestrację w dniu wpływu do organu, a najpóźniej następnego dnia roboczego, z wyłączeniem deklaracji AKC-4/4zo regulowanych zaliczkami dziennymi, które powinny być zarejestrowane najpóźniej 5-go dnia roboczego od daty wpływu do jednostki;
- deklaracji elektronicznych - zatwierdzenie w dniu wpływu do organu, w przypadku wpływu po godzinach pracy urzędu, zatwierdzenie powinno nastąpić w następnym dniu roboczym w godzinach porannych.

W dniu 3 lipca 2018 r. Zastępca Naczelnika Drugiego US w Kiecach wyjaśniła, iż zatwierdzanie deklaracji w terminie powyżej trzech dni wynikało z:

- terminu składania deklaracji; deklaracje składane były w dniach przedświątecznych (głównie elektronicznie) oraz w dniach poprzedzających przedłużone weekendy (kwiecień, maj, czerwiec, sierpień i grudzień 2017 r. oraz styczeń, kwiecień i maj 2018 r.),
- korekt w związku z błędnym wprowadzeniem danych, gdy nie ulega zmianie data złożenia i wpływu deklaracji, napływu deklaracji zawierających błędy formalne (np. brak podpisu podatnika lub pełnomocnika) uzupełnianych po wezwaniach kierowanych do podatników w toku czynności sprawdzających³⁴,
- rejestracji deklaracji zawierających niezgodności stwierdzone w toku czynności sprawdzających,
- rejestracji deklaracji po rozpatrzeniu zasadności złożenia korekty wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 356)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku szczegółowego badania realizacji przez Urząd przejętych spraw stwierdzono, że w:
 - 20 z 25 spraw dotyczących prowadzenia postępowań w zakresie uregulowanym ustawą o podatku akcyzowym i ustawą o grach hazardowych oraz w zakresie stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego (80%) pierwsze czynności podejmowane przez Urząd następowały w okresie od ponad 30 dni do 232 dni³⁵,
 - 21 z 30 spraw w zakresie czynności sprawdzających (70%) pierwsze czynności w powyższych sprawach podejmowane były w Urzędzie w okresie od ponad 30 dni do 224 dni od daty wpływu tych spraw³⁶.

³³ Pismo Departamentu Poboru Podatków DPP3.8622.32.2017.

³⁴ Błędnie wpisany numer VIN w trakcie wprowadzania deklaracji do systemu w wyniku błędu pracownika US lub błędnie wpisanego numeru do deklaracji przez podatnika.

³⁵ W tym pięć spraw od 36 do 65 dni, cztery od 111 do 112 dni, a 11 od 171 do 232 dni.

³⁶ W tym dwie sprawy od 36 do 51 dni, dziesięć od 91 do 129 dni oraz dziewięć od 196 do 224 dni.

Sprawy, w których stwierdzono opieszałość stanowiły 74,5% ogółu badanych.

Zgodnie z regulacją art. 125 §1 ustawy Ordynacja podatkowa organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a w art. 139 § 1 określono, iż załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej.

Naczelnik Drugiego US w Kielcach wyjaśnił między innymi, iż:

- ilość spraw przejętych z Urzędu Celnego w Kielcach nie pozwalała na niezwłoczne podjęcie spraw, z uwagi na konieczność przeanalizowania stopnia trudności przekazanych spraw, stopnia posiadanej wiedzy przez poszczególnych pracowników z zakresu akcyzy, ilości spraw w toku oraz ilości „nowych spraw” przekazanych przez UC w Kielcach; po dokonaniu analizy spraw przekazanych – określono ilość spraw/postępowań podatkowych w toku na liczbę – 107, niemożliwym więc było podjąć czynności w nowych sprawach przekazanych przez Urząd Celny w Kielcach w czasie do jednego miesiąca,
- sprawy przekazane z Urzędu Celnego w Kielcach dotyczyły lat 2013-2017, a czas podejmowania czynności przez Urząd Skarbowy w Kielcach wynikał wprost ze zbliżających się terminów przedawnień zobowiązań z uwagi na bardzo dużą ilość prowadzonych postępowań; ponadto przekazana przez Urząd Celny w Kielcach dokumentacja dotyczyła niejednokrotnie sytuacji, gdzie wcześniej nie były podejmowane żadne czynności przez okres co najmniej 2 lat,
- Referat Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Urzędu realizował, oprócz spraw przejętych ze Służb Celnych, również sprawy bieżące, które wpływały po dniu 1 marca 2017r.,
- problemy personalne; w dniu 1 marca 2017 r. dwie osoby przebywały na długotrwałych zwolnieniach lekarskich w związku z zaawansowaną ciążą, które następnie przeszły na urlopy macierzyńskie; od dnia 13 marca 2017 r. kolejna osoba przebywała na zwolnieniu lekarskim, a następnie skorzystała z urlopu wychowawczego do dnia 31 września 2017r.³⁷

(dowód: akta kontroli str. 385-386, 435-445-453, 458-463)

W ocenie NIK podejmowanie przez Naczelnika Urzędu działań w zakresie spraw przejętych z Izby Celnej w Kielcach ze znaczną zwłoką, oprócz zdarzeń losowych, było wynikiem niepełnego obsadzenia, na dzień 1 marca 2017 r., ilości etatów określonych wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (11 z 12 etatów). Ponadto wśród ośmiu osób Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier dwie osoby nie dysponowały wiedzą i doświadczeniem z zakresu pracy merytorycznej utworzonej komórki, z czego jedna nie miała dostępu do systemu informatycznego ZEFIR2 do dnia 9 czerwca 2017 r.

2. Powodem wprowadzenia do systemu ZEFIR2 10 deklaracji po terminie były błędnie wprowadzone do systemu informacje z deklaracji (numeru VIN).

Nieterminowe wprowadzanie danych do systemu stanowi naruszenie wytycznych przekazanych przez Ministerstwo Finansów, które jednoznacznie określiło terminy na wprowadzanie danych do systemu ZEFIR2 w piśmie z dnia 6 grudnia 2017 r. i wskazało skutki takiego zaniedbania.

³⁷ Naczelnik Drugiego US, po uzyskaniu wiedzy o długotrwałej nieobecności pracowników Referatu, występował do Dyrektora IAS o ogłoszenie naborów, celem pozyskania pracowników na czasowe zastępstwo osób będących na zwolnieniu.

W ocenie NIK błędy we wprowadzaniu danych do systemu świadczą o braku dołożenia należytej staranności w wykonywaniu obowiązków służbowych przez pracowników Urzędu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o zapewnienie terminowego wprowadzania danych z deklaracji podatkowych do systemu ZEFIR2.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Warszawa, dnia września 2018 r.

Kontroler
Andrzej Eisenbart
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis

.....
podpis

³⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.