



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.004.03.2020

Pani  
Lidia Poprawa  
Naczelnik Urzędu Skarbowego  
Warszawa-Targówek  
Urząd Skarbowy Warszawa-Targówek  
ul. Dąbrowszczaków 14  
03-484 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/010 – Egzekwowanie zaległości podatkowych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Warszawa-Targówek, ul. Dąbrowszczaków 14, 03-484 Warszawa (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lidia Poprawa, Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek (dalej: Naczelnik Urzędu) od 1 marca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Monitorowanie zaległości podatkowych</li><li>2. Dochodzenie zobowiązań podatkowych</li><li>3. Skuteczność postępowań egzekucyjnych</li><li>4. Przedawnienie zobowiązań podatkowych</li><li>5. Działania podejmowane w okresie obowiązywania art. 15zss ustawy COVID<sup>1</sup> wpływające na skuteczność egzekucji</li></ol>
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 <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wiesława Szymańska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/65/2020 z 1 września 2020 r.</li><li>2. Piotr Korczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/66/2020 z 2 września 2020 r.</li><li>3. Jacek Cywiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/87/2020 z 2 października 2020 r.</li></ol>

(akta kontroli str.: 1-7, 398)

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek prawidłowo i skutecznie zarządzał procesem egzekwowania zaległości podatkowych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Naczelnik Urzędu rzetelnie monitorował stan zaległości podatkowych, w tym poprzez kontrolę terminowości zapłaty należności. Zgodnie z wytycznymi Izby Administracji Skarbowej w Warszawie<sup>4</sup> oraz Ministerstwa Finansów zgłaszał zidentyfikowane błędy i luki w systemie Poltax2B Plus oraz podejmował działania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków tych błędów. Wdrożenie systemu Poltax2B Plus wprowadziło szereg korzystnych zmian, w szczególności poprzez utworzenie dla każdego podatnika Centralnej Karty Kontowej, jednakże brak migracji danych do hurtowni WHTAX spowodował utrudnienia w zarządzaniu zaległościami zagrożonymi przedawnieniem.

Dochodzenie zobowiązań przebiegało zgodnie z prawem, w tym z poszanowaniem praw podatników. W wyniku kontroli działań windykacyjnych oraz postępowań egzekucyjnych, obejmujących kwotę 79,3 mln zł, tj. 9,7% stanu zaległości podatkowych na 30 czerwca 2020 r., prowadzonych wobec 12 podmiotów, stwierdzono, że stosowano środki egzekucyjne przewidziane w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>5</sup> (u.p.e.a.), poczynając od środków najmniej uciążliwych dla zobowiązanego. W większości zbadanych spraw podjęte działania były nieskuteczne z uwagi na brak składników majątkowych zobowiązanych, z których można prowadzić skuteczną egzekucję. Urząd odzyskał 3,1% kwot dochodzonych zaległości podatkowych objętych badaniem<sup>6</sup>. Stwierdzono jednak, że z opóźnieniem wystawiono upomnienia (dotyczące zaległości czterech podatników na kwotę ogółem 795,3 tys. zł) lub tytuły wykonawcze (dotyczące zaległości czterech podatników na kwotę ogółem 2556,2 tys. zł). Ponadto w jednej sprawie doręczono zawiadomienie o zajęciu wierzytelności pieniężnej niezawierające wszystkich wymaganych prawem elementów. Opóźnienia te powstały głównie w okresie ograniczeń i zmian w funkcjonowaniu Urzędu, wynikających z zaleceń i wytycznych obowiązujących po wprowadzeniu w marcu 2020 r. stanu epidemii na terytorium kraju.

W Urzędzie prowadzona była na bieżąco analiza spraw podlegających umorzeniu. Główną przyczyną bezskuteczności postępowań egzekucyjnych był brak majątku u zobowiązanych, do którego można byłoby skierować egzekucję, zwłaszcza wobec podmiotów uczestniczących w wyludzeniu podatku VAT. W 12 badanych sprawach na kwotę ogółem 17 553,3 tys. zł, obejmującą 20,5% umorzonych postępowań egzekucyjnych w okresie objętym kontrolą, postępowanie egzekucyjne umorzono zgodnie z przepisami i przyjętymi procedurami, po przeprowadzeniu analizy zasadności i celowości dalszego prowadzenia egzekucyjnego, z tego w 10 sprawach niezwłocznie po zaistnieniu ustawowych przesłanek. Wydanie postanowienia było poprzedzone rzetelnym poszukiwaniem majątku zobowiązanych. W dwóch przypadkach Urząd nie dotrzymał terminu wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na kwotę ogółem 290 tys. zł. Ponadto w jednej sprawie nadano klauzulę wykonalności dwóm tytułom wykonawczym, wystawionym na kwotę ogółem 2694,2 tys. zł, po upływie ponad

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: IAS.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

<sup>6</sup> Bez kwot ustalonych decyzjami na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, kwoty odzyskane stanowiły 38,8%.

miesiąca od wystawienia. Nastąpiło to jednak w okresie ograniczeń stanu osobowego i zmiany organizacji pracy związanych z wprowadzeniem stanu epidemii.

Pomimo poprawy skuteczności postępowań egzekucyjnych w roku 2019 w porównaniu do lat 2017-2018 i zwiększenia się kwoty zaległości wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych, Urząd na koniec 2019 r. nie osiągnął w pełni wyznaczonego przez Dyrektora IAS celu w *Planie Działalności Izby Administracji Skarbowej w Warszawie* w obszarze poboru i egzekucji. Realizacja wytyczonych celów była przedmiotem bieżącej analizy.

Spadek w I półroczu 2020 r. skuteczności postępowań egzekucyjnych w porównaniu do analogicznego okresu 2019 r. był wynikiem wprowadzenia ograniczeń stanu osobowego i zmiany priorytetów organizacji pracy związanych z wprowadzeniem stanu epidemii<sup>7</sup>, a także zalecenia Izby Administracji Skarbowej w Warszawie prowadzenia egzekucji z uwzględnieniem trudnych warunków działania podatników. Na proces egzekucyjny wpłynęło również wprowadzenie ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2<sup>8</sup> zapisu art. 97 i 98 (wyłączenie fikcji doręczenia związanej z dwukrotną awizacją przesyłki).

NIK pozytywnie ocenia zwiększenie w 2019 r. i w I półroczu 2020 r. działań informacyjnych mających na celu doprowadzenie do zwiększenia dobrowolnego wykonania zobowiązania podatkowego bez stosowania przymusu egzekucyjnego i wzrost kwoty wyegzekwowanej w wyniku tzw. „egzekucji miękkiej”. NIK pozytywnie ocenia też monitorowanie największych zaległości i analizowanie ich celem jak najszybszego zakończenia egzekucji.

W Urzędzie ustalono procedurę monitorowania i rzetelnie analizowano skalę i przyczyny przedawniania się zobowiązań podatkowych. Główną przyczyną przedawnienia 10 kontrolowanych zobowiązań podatkowych na kwotę ogółem 7588,8 tys. zł był brak majątku, do którego można skierować egzekucję. Jednakże w jednej sprawie na kwotę 417,5 tys. zł stwierdzono opóźnienie we wszczęciu kontroli, a w dwóch sprawach na kwotę 1505,3 tys. zł opóźnienie przypisania zaległości na karcie kontowej podatnika, w tym w jednej sprawie także opóźnienie wystawienia tytułu wykonawczego (zdarzenia te miały miejsce na długo przed okresem objętym niniejszą kontrolą). Działania Urzędu związane z odpisaniem zaległości z ewidencji były prawidłowe. W badanych sprawach przestrzegano ustalonych procedur. Przedawnione zobowiązania były na bieżąco odpisywane z ewidencji.

Stwierdzono także nieprawidłowości, które polegały na opóźnieniach we wszczynaniu postępowań karnych skarbowych. W siedmiu z ośmiu zbadanych postępowań karnych skarbowych, wszczętych w ostatnim kwartale przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania, od daty przekazania informacji o naruszeniu przepisów do komórki karnej skarbowej do dnia wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia minęło więcej niż rok, w tym w dwóch przypadkach czynności zostały podjęte po więcej niż dwóch latach, a w trzech po więcej niż trzech latach. Przyczyną była niewystarczająca obsada kadrowa komórki zajmującej się sprawami karnymi skarbowymi i duża liczba wpływających zawiadomień, a także konieczność

---

<sup>7</sup> Stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 został wprowadzony od 20 marca 2020 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U.poz.491). Wcześniej od 14 marca obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz.433).

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 695.

realizacji działań zleconych przez inne organy. NIK zwraca jednak uwagę, że wszczynanie postępowań karnych skarbowych tuż przed upływem terminu przedawnienia, aczkolwiek legalne, nie spełnia kryterium rzetelności. Długi upływ czasu od naruszenia przepisów może utrudnić postępowanie dowodowe lub uniemożliwić ustalenie stanu faktycznego. Stan zatrudnienia w komórce karnej skarbowej został zwiększony od 1 listopada 2019 r. Efekty pracy będzie można ocenić w późniejszym terminie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

#### **1. Monitorowanie zaległości podatkowych**

1.1. Monitoring stanu zaległości podatkowych prowadzony był w Urzędzie na bieżąco, tj. kilka razy w miesiącu. Sporządzano i analizowano raporty z systemu Poltax2B Plus w zakresie zaległości podatkowych (tj. należności pozostałych do zapłaty, których termin płatności minął). Obowiązujące w Urzędzie procedury w zakresie monitoringu stanu zaległości zapłaty podatków wynikały z dokumentów opracowanych przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie<sup>10</sup>, a dokumentami potwierdzającymi proces kontroli były raporty poddane analizie. Analogicznie prowadzona była kontrola terminowości zapłaty należności podatkowych.

Analiza spraw obejmujących zaległości z lat ubiegłych prowadzona była z wykorzystaniem raportów zawartych w Hurtowni danych WHTAX. Urząd prowadził analizy tytułów, na podstawie których nie wszczęto egzekucji, mając na celu poszukiwanie majątku będącego uzasadnieniem do wystawienia tytułu wykonawczego.

Przed wdrożeniem Poltax2B Plus istniała możliwość objęcia monitoringiem wszystkich podatników posiadających zaległości podatkowe przy wykorzystaniu danych zarówno z systemów głównych, jak i wspomagających. Od stycznia 2020 r. monitoring podatników posiadających zaległości był utrudniony z powodu braku migracji danych pomiędzy systemami. Do końca 2019 r. monitoring przedawnionych zobowiązań podatkowych prowadzony był w Urzędzie z wykorzystaniem raportów z hurtowni WHTAX lub z wykorzystaniem systemu e-ORUS. Po wdrożeniu Poltax2B Plus dane pomiędzy systemami nie były migrowane, analiza każdego podmiotu przeprowadzana była indywidualnie, w każdym systemie osobno.

W ocenie Urzędu najczęstszymi przyczynami ograniczenia możliwości dochodzenia zaległych kwot, jak również przedawnienia się zaległości podatkowych, był brak możliwości ustanowienia zabezpieczenia lub niemożność wszczęcia egzekucji administracyjnej z powodu braku majątku lub wyzbywania się go przez zobowiązanych.

Dużym utrudnieniem w działaniach egzekucyjnych były niezgodne ze stanem faktycznym adresy zgłoszone do Urzędu bądź nieaktualne dane w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: KRS) lub Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG).

Na wniosek wierzyciela prowadzono analizy związane z egzekwowaniem należności, które wynikały z decyzji wydanych przez Dyrektora Urzędu Celno-Skarbowego. Działania analityczne podejmowane wobec podatników, którym

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Przede wszystkim w dokumencie „Dobre praktyki w komórkach wierzycielskich – instrukcje dla pracowników komórek wierzycielskich urzędów skarbowych”.

wydano decyzje na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, doprowadziły do wyegzekwowania należnych kwot jedynie w niewielkiej liczbie spraw.

Prowadzone w Urzędzie analizy skoncentrowane były na monitorowaniu największych zaległości. Dział Spraw Wierzycielskich prowadził analizę skuteczności zabezpieczeń dotyczących poszczególnych zobowiązań, jednak z uwagi na brak narzędzi nie prowadzono analizy zmian struktury zaległości.

W celu zwiększenia dobrowolnego wykonywania przez dłużników zobowiązań podatkowych były prowadzone działania informacyjne i dyscyplinujące, skoncentrowane na przekazywaniu poprzez telefon, sms lub e-mail informacji o braku wpłaty. Ponadto informowano o konsekwencjach wynikających z nieuregulowania zobowiązań, w tym o kosztach przymusowego ściągnięcia zaległości. Rejestrowanie czynności w ramach „egzekucji miękkiej” polegało na wpisie pod kartą kontową podatnika w systemie Poltax2b Plus informacji o podjętych czynnościach. Prowadzona była także ewidencja pism informacyjnych wysyłanych do podatników w ramach „egzekucji miękkiej”.

(akta kontroli str.: 1411, 1434-1599)

Zaległości podatkowe na koniec 2019 r. wyniosły 724 662,7 tys. zł, na koniec 2017 r. było to 568 791,6 tys. zł, a na koniec 2018 r. – 657 047,5 tys. zł. Na koniec I kwartału 2020 r. zaległości wyniosły 753 622,7 tys. zł, a na koniec II kwartału 813 853,5 tys. zł. Zaległości podatkowe na koniec 2019 r. stanowiły 110,3% zaległości na koniec 2018 r., a zaległości na koniec 2018 r. stanowiły 115,5% zaległości z końca 2017 r. Stan zaległości podatkowych na koniec II kwartału 2020 r. wyniósł 813 853,5 tys. zł, co oznacza wzrost o 8% w stosunku do zaległości na koniec I kwartału. Zaległości z tytułu podatku od towarów i usług wyniosły na koniec II kwartału 2020 r. 625 386,6 tys. zł i były o 10 419 tys. zł (o 1,6%) niższe niż na koniec poprzedniego kwartału. Udział zaległości z tego tytułu w zaległościach ogółem wyniósł 76,3% na koniec 2017 r., 78,1% na koniec 2018 r. i 79,5% na koniec 2019 r., a na koniec II kwartału 2020 r. – 76,8%.

(akta kontroli str.: 29, 1511-1514)

Zaległości największych dłużników<sup>11</sup> stanowiły 73,4% wszystkich zaległości na koniec 2017 r., 79,2% na koniec 2018 r. i 78,7% na koniec 2019 r. Według stanu na koniec I kwartału 2020 r. ich udział wynosił 78,3%, a na koniec II kwartału 2020 r. 75,9%. Zaległości największych dłużników na koniec lat 2017-2019 wyniosły odpowiednio 417 406 tys. zł, 520 187 tys. zł oraz 570 127 tys. zł. Na koniec I kwartału 2020 r. było to 589 913 tys. zł, a na koniec II kwartału 2020 r. – 618 017 tys. zł. Zaległości największych dłużników na koniec 2019 r. zwiększyły się w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. o 9,6%, podczas gdy na koniec 2018 r. w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. o 24,7%. Stan zaległości na koniec II kwartału 2020 r. w porównaniu do stanu na koniec I kwartału 2020 r. wzrósł o 4,8%. Liczba dłużników o największych zaległościach w Urzędzie wzrosła z 90 na koniec 2017 r. do 115 na koniec II kwartału 2020 r. (na koniec 2018 r. było to 101, a na koniec I kwartału 2020 r. – 108). Wzrost zaległości dotyczący największych dłużników wynikał w największym stopniu ze wzrostu ich liczby z 90 na koniec 2017 r. do 115 na koniec II kwartału 2020 r.

W 2017 r. od największych dłużników wyegzekwowano kwotę 458,4 tys. zł, w 2018 r. 1246 tys. zł, a w 2019 r. 1303 tys. zł. Było to spowodowane

<sup>11</sup> Tj. dłużników posiadających zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych.

wyegzekwowaniem w 2018 r. od jednego podmiotu kwoty należnej w wysokości 669 tys. zł i kwoty 845 tys. zł od trzech podmiotów w 2019 r.

(akta kontroli str.: 30, 1511-1514)

Zaległości w podatku od towarów i usług wynikające z decyzji wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wynikające z decyzji wydanych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego lub Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego wzrosły na przestrzeni lat 2017-2019. z 206 199 tys. zł na koniec 2017 r. do 256 817 tys. zł na koniec 2018 r. i do 292 198 tys. zł na koniec 2019 r. Wzrost zaległości z tego tytułu na koniec 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wyniósł 24,5%, a w 2019 r. w porównaniu do stanu na koniec roku przedniego o 13,8%. Na koniec II kwartału 2020 r. zaległości z tego tytułu wyniosły 297 008 tys. zł i były wyższe od zaległości na koniec I kwartału o 0,5%. Zaległości największych dłużników stanowiły na koniec 2017 r. 74,3% wszystkich zaległości, 76,4% na koniec 2018 r. i 79,3% na koniec 2019 r.

Udział zaległości wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT w całej kwocie zaległości z tego podatku wzrósł z 47,5% na koniec 2017 r., do 50% na koniec 2018 r. i do 50,7% na koniec 2019 r. W 2020 r. udział ten wyniósł 46,5% na koniec I kwartału i 47,5% na koniec II kwartału. Liczba największych dłużników posiadających zaległości z tego tytułu wzrosła na przestrzeni lat 2017-2019 z 43 w 2017, do 50 w 2018 r. i do 53 na koniec 2019 r. W pierwszych dwóch kwartałach 2020 r. było to odpowiednio 54 i 55 podatników.

W 2017 r. wyegzekwowano od największych dłużników kwotę 34 tys. zł, a w 2018 r. 24 tys. zł. W 2019 r. i w pierwszych dwóch kwartałach 2020 r. nie wyegzekwowano zaległości wynikających z decyzji wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o VAT i dotyczących „pustych faktur” od największych dłużników.

(akta kontroli str.: 11-31, 1321-1323, 1511-1514)

**1.2.** Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że wdrożenie *Poltax2B Plus* spowodowało wprowadzenie wielu korzystnych zmian, takich jak centralizacja kart kontowych, możliwość wystawiania upomnień z adnotacją dotyczącą informacji RODO, przeglądanie zapisów na kartach kontowych jednocześnie przez kilku użytkowników. Jednakże nowy system spowodował utrudnienia w zarządzaniu zaległościami zagrożonymi przedawnieniem. Przed wdrożeniem *Poltax2B Plus* dostępne były narzędzia, takie jak raporty z aplikacji e-ORUS: „Wykaz przedawnionych zaległości”, lub z Hurtowni WHTAX: „Informacja o kwotach przedawnionych zaległości (zaległości nieodpisane z tytułu przedawnienia)”, które wspomagały monitorowanie zaległości przedawnionych, jak również zagrożonych przedawnieniem. Po wdrożeniu brak jest tej funkcjonalności z uwagi na brak migracji danych z *Poltax2B Plus* do hurtowni WHTAX i programu e-ORUS. Stanowi to poważne utrudnienie procesu monitorowania zaległości. Będące do końca 2019 r. podstawą do prowadzenia monitoringu raporty z aplikacji e-ORUS nie obejmują od stycznia 2020 r. danych z *Poltax2B Plus* i *EgaPoltax*. Aktualnie analiza każdego podmiotu przeprowadzana jest indywidualnie, za pomocą weryfikacji danych w każdym systemie osobno.

Przed wdrożeniem systemu *Poltax2B Plus* na podstawie raportu wygenerowanego z aplikacji e-ORUS komórka wierzycielska mogła potwierdzić datę zastosowania środka egzekucyjnego, sprawdzić ewentualne zawieszenia i prawidłową datę przedawnienia. Po wdrożeniu *Poltax2B Plus* konieczne jest zweryfikowanie ww. raportu w tym systemie. Ponadto należy dokonać analizy zastosowanych skutecznych środków egzekucyjnych, w szczególności tych zastosowanych po 1 stycznia 2020 r., gdyż tych raport z e-ORUSa nie obejmował. Raport

z e-ORUSa wykonywany po 1 stycznia 2020 r. nie posiadał aktualnej kwoty zaległości podatkowej, nie uwzględniał skutecznie zastosowanych środków egzekucyjnych oraz przerw zawieszających bieg terminu przedawnienia, które zostały wprowadzone do systemu EgaPoltax oraz Poltax2B Plus po 1 stycznia 2020 r.

Wdrożony w styczniu 2020 r. program Poltax2B Plus nie był pozbawiony błędów wpływających na szybkość i skuteczność działania Urzędu. Wszystkie ujawnione problemy były zgłaszane na bieżąco do administratorów systemu. Do 30 lipca 2020 r. Urząd został poinformowany o ponad 50 wersjach systemu.

(akta kontroli str.: 32-108, 1435-1464, 1600-1604)

Wszyscy pracownicy komórek rachunkowości, komórek ds. wierzycielskich oraz pracownicy wydający zaświadczenia o niezaleganiu zostali przeszkoleni przed wdrożeniem systemu. W ocenie pracowników, szkolenia spełniły ich oczekiwania i pozwoliły na przyswojenie podstaw obsługi systemu. Przed uruchomieniem systemu nie udostępniono pracownikom platformy do ćwiczeń z jego obsługi, natomiast w serwisie Centrum Kompetencyjnego Postępowań Podatkowych uruchomiona została Centralna Baza Wiedzy Poltax2B Plus<sup>12</sup>, w której sukcesywnie udostępniane były materiały i instrukcje dla użytkowników systemu i komunikaty o zmianach wprowadzonych w systemie.

(akta kontroli str.: 32-40, 1465-1474)

W Urzędzie zdiagnozowano następujące problemy dotyczące Poltax2B Plus:

1. Generowane w systemie do maja 2020 r. postanowienia o zaliczaniu wpłaty/nadpłaty oraz zwrotów podatku zawierały błędy podstawy prawnej oraz nie drukowała się informacja o rozliczeniu odsetek. Mimo wyeliminowania błędów nadal, zgodnie z informacją przekazaną przez Naczelnika Urzędu, zdarzają się postanowienia błędne, co zmusza pracowników do każdorazowej analizy dokumentów generowanych z systemu.
2. Do marca 2020 r. system błędnie zaliczał wszystkie wpłaty z tytułu zaliczek na zaległości podatkowe, błędnie naliczał odsetki i nie pobierał kosztów upomnienia.
3. Brak synchronizacji z EgaPoltax. Poltax2B Plus nie umożliwiał automatycznego zaliczania wpłat organów egzekucyjnych na konta podatników. Wpłaty innych organów egzekucyjnych księgowane były na KDW Urzędu, a wpłaty tutejszego organu egzekucyjnego na KDW podatnika. W obu sytuacjach należało następnie ręcznie przeksięgować wpłaty na konto podatnika. Brak synchronizacji systemów może powodować sytuacje, w których na kartach kontowych podatników mogą widnieć zaległości w sytuacji, gdy w rzeczywistości podatnicy ich nie posiadają. Procedura zaliczania wpłat egzekucyjnych po wdrożeniu systemu Poltax2B Plus uległa wydłużeniu.
4. Dokonywane po terminie wpłaty podatników na zaliczki z tytułu podatku PIT i CIT księgowane były przez system na poczet nadpłaty.
5. Z uwagi na brak prawidłowych powiązań korekt deklaracji, wpłaty dokonywane przez podatników na bieżące zobowiązania system zaliczał na zaległości, których nie było. System księgował wpłaty bez równoważenia przypisem, na kartach kontowych powstawały nadpłaty.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracownicy Urzędu na bieżąco wyjaśniali i księgowali wpłaty widniejące na KDW Urzędu. W I i II kwartale 2020 r. pracownicy Urzędu

<sup>12</sup> Departament Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów poinformował jednostki KAS o utworzeniu Centralnej Bazy Wiedzy Poltax2B Plus w piśmie nr DPP2.0723.132.2019 z 6 grudnia 2019 r.



wyjaśnili i przypisali odpowiednio 50 618,5 tys. zł i 41 270,8 tys. zł. W III kwartale 2020 r. było to 9075,7 tys. zł.

6. Do 26 października 2020 r. system nie umożliwiał generowania zawiadomień o zagrożeniu wpisem do Rejestru Należności Publicznoprawnych (dalej także: RNP).
7. Poltax2B Plus nie umożliwiał automatycznego generowania zaświadczenia o niezaleganiu lub informacji o stanie zaległości na konkretny wskazany przez podatnika dzień.

W dniu 31 lipca 2020 r. wydano zaświadczenie o niezaleganiu, w którym błędnie wskazano, że podatnik nie posiadał na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległości w Urzędzie. Funkcjonalność systemu spowodowała, że wygenerowane zaświadczenie o niezaleganiu w lipcu 2020 r., ze stanem na 31 grudnia 2019 r. nie odpowiadało stanowi faktycznemu. W przedmiotowym przypadku podatnik posiadał zaległość w podatku VAT za listopad 2019 r. i złożył wniosek o rozłożenie zapłaty tej kwoty na raty w maju 2020 r. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie i w czerwcu wprowadzono decyzję o rozłożeniu podatku na raty do systemu. Wygenerowane w lipcu zaświadczenie ze stanem zaległości na ostatni dzień 2019 r. uwzględniało decyzję o rozłożeniu zaległości na raty z czerwca 2020 r. i tym samym błędnie informowało o braku zaległości na koniec roku. Zgłoszenie dotyczące błędu zostało w sierpniu 2020 r. przekazane do Ministerstwa Finansów. W celu wyeliminowania takich sytuacji, przed wydaniem zaświadczenia o niezaleganiu, stan karty kontowej na dany dzień był weryfikowany przez Dział Rachunkowości Urzędu.

Utrudnieniem w pracy Urzędu był brak możliwości łącznej weryfikacji zaległości w SSP<sup>13</sup> lub ZEFIR<sup>214</sup> i Poltax2B Plus, analogicznie jak przed wdrożeniem Poltax2B Plus, co miało wpływ na przygotowanie zaświadczeń o niezaleganiu. Brak było możliwości wydruku karty kontowej. System nie umożliwiał generowania raportów dotyczących wydanych zaświadczeń, dla których podatnik nie uiścił opłaty skarbowej. Naczelnik Urzędu Skarbowego zobowiązany jest do poinformowania Urzędu Miasta o wystąpieniu takich sytuacji. Przed wprowadzeniem systemu istniała możliwość generowania takiego raportu. Brak takiej funkcjonalności w Poltax2B Plus powodował konieczność ręcznego przygotowywania zestawienia. Stwierdzone błędy w pracy oraz brak funkcjonalności systemu Poltax2B Plus były zgłaszane podczas telekonferencji oraz poprzez dedykowane do tego narzędzia. Po wprowadzeniu Poltax2B Plus nie wystąpiły przypadki podwójnych zwrotów nadpłat z tytułu rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych e-PIT.

(akta kontroli str.: 32-71, 1435-1456, 1515-1520)

W I półroczu 2020 r. nie kierowano do podatników zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP w zakresie podatków obsługiwanych w systemie Poltax2B Plus, tj. w zakresie podatków stanowiących największy udział w dochodach podatkowych realizowanych przez Urząd i nie wyegzekwowano żadnych kwot.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że w 2020 roku nie były wysyłane do podatników informacje o zagrożeniu wpisem do Rejestru Należności Publicznoprawnych. Sytuacja taka spowodowana została brakiem funkcjonalności systemu Poltax2B Plus, pozwalającej na wystawianie zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP, od momentu wdrożenia Poltax2B Plus. Realizacja zadań, jakie zostały nałożone

<sup>13</sup> Scentralizowany Systemie Poboru (dalej: SSP) dedykowanym do rozliczeń podatku KP – zryczałtowany podatek dochodowy rozliczany w formie karty podatkowej, SD – podatek od spadków i darowizn, PCC – podatek od czynności cywilnoprawnych oraz zobowiązań wynikających z mandatów nakładanych w oparciu o kodeks karny.

<sup>14</sup> Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z Unią Europejską i Budżetem (dalej: ZEFIR2) System dedykowany rozliczeniu podatku akcyzowego, podatku VAT od importu towarów oraz podatku od gier.

na wierzyciela po wdrożeniu Poltax2B Plus związana z wypełnieniem przepisów zawartych w art. 18a – 18u ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, została uniemożliwiona. Sporządzanie przedmiotowych informacji wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy zobowiązań w celu sprawdzenia wszelkich kryteriów, które ewentualnie wykluczałyby zobowiązania do objęcia wpisem do RNP. Ponadto Naczelnik Urzędu podkreśliła, iż dane w RNP migrowane były automatycznie z systemu Poltax2B. Sporządzenie przedmiotowych zawiadomień, następnie dokonanie kolejnej weryfikacji (sprawdzenie daty doręczenia zawiadomienia, ewentualnego uregulowania), które z tych zobowiązań powinny być umieszczone w rejestrze, wymagałoby bardzo dużego nakładu pracy. Tutejszy urząd, jak i inne jednostki zgłaszały zaistniały problem na telekonferencjach odbywających się po wdrożeniu Poltax2B Plus, prowadzonych zarówno przez pracowników Izby Administracji Skarbowej, jak i przez pracowników Ministerstwa Finansów. Izba Administracji Skarbowej została poinformowana o występującym problemie na telekonferencjach powdrożeniowych oraz w piśmie nr 1437.SEW2.033.1.2020.KM z 23 lipca 2020 r.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła także, iż powyższe zawiadomienia realizowane były w systemie SSP w zakresie zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej, podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych, np. w okresie od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. w ilości 861 sztuk.

Funkcjonalność w zakresie generowania zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP została udostępniona 23 października 2020 r.

(akta kontroli str.: 190-197, 1435-1439, 1464)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Urząd rzetelnie prowadził analizę i monitoring zaległości podatkowych oraz na bieżąco informował Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie o przyczynach wzrostu ich stanu. Występujące w systemie Poltax2B Plus błędy lub luki utrudniające sprawne dochodzenia zaległości podatkowych były identyfikowane oraz zgłaszane zgodnie z przyjętymi zasadami.

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.** Zaległości podatkowe na dzień 30 czerwca 2020 r. wynosiły 813 853,5 tys. zł. Badaniem objęto zaległości 10 podatników, których łączna suma zadłużenia wyniosła 79 251,1 tys. zł, co stanowiło 9,7 % ogółu zaległości. Sześciu spośród badanych podatników posiadało zaległości powyżej 1 mln zł, na łączną kwotę 77 001,5 tys. zł. Zaległości z tytułu podatku VAT stanowiły 98,9% badanych zaległości, w tym zaległości wymierzone na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług stanowiły 92,1%. Próba obejmowała 43 upomnienia i 63 tytuły wykonawcze.

W jednym przypadku podatnik 12 lutego 2018 r. złożył odwołanie od decyzji Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie nr UKS1491/W4P3/42/42/14. Przedmiotowa decyzja dotyczyła zobowiązania w podatku VAT na kwotę 20 652,3 tys. zł, wymierzonego na podstawie art. 108

ustawy o podatku od towarów i usług. Do 23 listopada 2020 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie nie wydał rozstrzygnięcia.

W dwóch sprawach na łączną kwotę 52 363,8 tys. zł organem prowadzącym czynności egzekucyjne był Naczelnik Drugiego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie. Zobowiązania te zostały wymierzone na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług decyzją nr 1437-SPV2.4103.3.2017.BHZ i 1437-SPV2.4103.50.2017.AK.

Upomnienia oraz tytuły wykonawcze, poza jednym przypadkiem, były wystawiane według obowiązującego wzoru i przesyłane zobowiązanym zgodnie z zasadami określonymi w art. 26 § 6 u.p.e.a. oraz zawierały wszystkie przewidziane prawem elementy. Kwoty zaległości widniejące na upomnieniach i tytułach wykonawczych były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Nie stwierdzono opóźnień w przekazywaniu informacji do organu egzekucyjnego na temat zmian mogących mieć wpływ na prowadzone czynności egzekucyjne.

Przed wystawieniem tytułu wykonawczego, w uzasadnionych przypadkach, pracownicy Urzędu kontaktowali się z podatnikiem telefonicznie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zapis o kontakcie z podatnikiem odnotowywano w polu „uwagi” pod kartą kontową podatnika. Prowadzone przez Urząd działania mające na celu ustalenie stanu majątkowego prowadzone były w oparciu o indywidualną ocenę skuteczności dotychczas podjętych działań egzekucyjnych. W sytuacji prowadzenia przez Urząd skutecznych działań przedegzekucyjnych odstępowano od działań mających na celu zebranie informacji na temat majątku zobowiązanego.

(akta kontroli str.: 11-29, 1380-1431, 1478-1479, 1605-1607, 1668-1888)

**2.2.** Na podstawie próby badawczej z pkt 2.1. stwierdzono, że w prowadzonych przez Urząd czynnościach egzekucyjnych<sup>15</sup> stosowano wyłącznie środki wymienione w art. 1a pkt 12 u.p.e.a., poczynając od środków najmniej uciążliwych dla zobowiązanych. Działania Urzędu koncentrowały się w pierwszej kolejności na poszukiwaniu i zabezpieczeniu rachunków bankowych prowadzonych przez zobowiązanych, a także występowano do kontrahentów zobowiązanego w celu zabezpieczenia wierzytelności. Zastosowane środki były adekwatne do kwoty zaległości.

(akta kontroli str. 1889-2249)

**2.3.** W 2019 r. umorzono na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a. 882 postępowania egzekucyjne na kwotę 6292 tys. zł. W I kwartale 2020 r. na podstawie tego przepisu umorzonych zostało 141 postępowań na kwotę 721 tys. zł, a w II kwartale 2020 r. – 219 postępowań egzekucyjnych na kwotę 1527 tys. zł.

Art. 59 § 2 u.p.e.a. był podstawą umorzenia 2475 postępowań egzekucyjnych w 2019 r. na kwotę 52 316 tys. zł, 210 postępowań w I kwartale 2020 r. na kwotę 7477 tys. zł i 339 postępowań w II kwartale 2020 r. na kwotę 20 916 tys. zł.

W 2019 r. na podstawie art. 34 § 4 u.p.e.a umorzono siedem postępowań egzekucyjnych obejmujących kwotę 2546 tys. zł. W II kwartale 2020 r. umorzono trzy postępowania na kwotę 2144 tys. zł (w I kwartale 2020 r. nie umorzono na podstawie tego przepisu żadnego postępowania).

(akta kontroli str. 408-454)

---

<sup>15</sup> Na podstawie próby opisanej w punkcie 2.1.

Urząd prowadził analizę spraw podlegających umorzeniu przy wykorzystaniu zgromadzonych w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych materiałów, dokumentów i ustaleń z czynności podjętych w terenie. W okresie objętym kontrolą najczęściej występującymi przyczynami umorzeń na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a.<sup>16</sup> było:

- wykonanie zobowiązania przed wszczęciem postępowania – art. 59 § 1 pkt 1 u.p.e.a. (dotyczy sytuacji, kiedy tytuł wykonawczy został wystawiony w tym samym czasie co wpłata zobowiązanego do wierzyciela),
- brak wymagalności zobowiązania – art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. (nieistnienie zaległości, między innymi z powodu przedawnienia),
- umorzenie ze względu na osobę zobowiązanego – art. 59 § 1 pkt 4 u.p.e.a. (dotyczy sytuacji, kiedy np. spółka uległa likwidacji/wykreśleniu lub w tytule wykonawczym błędnie określono podmiot zobowiązany),
- śmierć zobowiązanego – art. 59 § 1 pkt 6 u.p.e.a.,
- niedopuszczalność egzekucji art. 59 § 1 pkt 7 u.p.e.a. (głównie z powodu braku upomnienia),
- niepodjęcie, zawieszonego na żądanie wierzyciela postępowania egzekucyjnego, przed upływem 12 miesięcy od dnia zgłoszenia tego żądania – art. 59 § 1 pkt 8 u.p.e.a.

W przypadku umorzeń, dla których podstawą prawną był art. 34 § 4 u.p.e.a., najczęstszymi okolicznościami skutkującymi umorzeniem postępowania było:

- nieistnienie obowiązku,
- określenie egzekwowanego zobowiązania niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia,
- niespełnienie wymogów określonych w art. 27 u.p.e.a., który określa elementy składowe tytułu wykonawczego, między innymi takie jak: oznaczenie wierzyciela, wskazanie zobowiązanego, treść i podstawę prawną podlegającego egzekucji obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny, określenie wysokości należności pieniężnej, rodzaju i terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, pouczenia zobowiązanego.

(akta kontroli str.: 408-442, 1343-1379)

Badaniem objęto 12 spraw, w których Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek wydał, w okresie od 30 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r., postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na łączną kwotę 17 553,3 tys. zł (należność główna) obejmującą 20,5% wszystkich umorzonych kwot w tym okresie.

W badanych sprawach przesłankami umorzenia były:

- Art. 34 § 1 i 4 u.p.e.a. – (dwie sprawy na kwotę 1691,5 tys. zł); w pierwszej sprawie wierzyciel uznał za uzasadniony zarzut niespełnienia w tytule wykonawczym wystawionym przez Urząd Skarbowy Warszawa-Praga wymogów określonych w art. 27 § 1 pkt. 10 u.p.e.a. (brak wskazania podstawy prawnej prowadzenia egzekucji), w drugiej sprawie wierzyciel uznał za uzasadniony zarzut nieistnienia obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym. W obydwu sprawach podstawą umorzenia było stanowisko wierzyciela, a także organu nadzoru – Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

---

<sup>16</sup> Podstawa prawna przyczyn umorzenia uwzględnia stan prawny obowiązujący do 30 lipca 2020 r.

- Art. 59 § 1 u.p.e.a. (pięć spraw na kwotę 554,5 tys. zł), w tym:
  - art. 59 § 1 pkt 1 u.p.e.a. – należność została uregulowana (jedna sprawa);
  - art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. – obowiązek nie podlega wykonaniu (dwie sprawy), z czego w jednej sprawie wierzyciel, tj. Trzeci Urząd Skarbowy Warszawa-Śródmieście, poinformował, że zobowiązanie wygasło wskutek przedawnienia, w drugim przypadku wierzyciel, tj. Urząd Skarbowy w Kielcach, poinformował, że tytuł wykonawczy został błędnie wystawiony;
  - art. 59 § 1 pkt 6 u.p.e.a. – śmierć zobowiązanego (jedna sprawa);
  - art. 59 § 1 pkt 10 u.p.e.a. – egzekucja prowadzona wobec majątku podmiotu w upadłości (jedna sprawa).
- Art. 59 § 2 u.p.e.a. – bezskuteczność egzekucji (pięć spraw na kwotę 15 307,3 tys. zł).

W badanych sprawach postępowanie egzekucyjne umorzono zgodnie z przepisami i przyjętymi procedurami, po przeprowadzeniu analizy zasadności i celowości dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli str.: 443-454, 1331)

W 10 sprawach postępowanie egzekucyjne umorzono niezwłocznie po zaistnieniu ustawowych przesłanek. W jednej sprawie, dotyczącej kwoty 100,6 tys. zł z tytułu podatku dochodowego z kapitałów pieniężnych i odpłatnego zbycia praw majątkowych za 2010 r. (należność główna), Urząd nie dotrzymał terminu wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt. 2 u.p.e.a., wyznaczonego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie na 20 kwietnia 2020 r. i wydał postanowienie 18 maja 2020 r. Przyczyną umorzenia postępowania egzekucyjnego w tej sprawie było błędne wystawienie tytułu wykonawczego przez Naczelnika Drugiego Urzędu w Kielcach. Skarga w tej sprawie została uznana za zasadną przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, a decyzja DIAS stanowiła podstawę umorzenia postępowania. NIK zwraca uwagę, że oceniając prowadzone postępowanie egzekucyjne, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wskazał, że Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek, działając jako organ egzekucyjny, dopuścił się bezczynności. Z akt egzekucyjnych wynika, że organ egzekucyjny wielokrotnie występował do wierzyciela (Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach) w celu uzyskania informacji odnośnie wykonalności dochodzonych obowiązków na podstawie otrzymanych tytułów wykonawczych. Czynił to również po otrzymaniu tych informacji.

W drugiej sprawie, dotyczącej kwoty 189,4 tys. zł z tytułu podatku od towarów i usług za marzec 2017 r. (należność główna), postanowienie o umorzeniu postępowania na podstawie art. 59 § 1 pkt. 10 u.p.e.a. zostało wydane 10 czerwca 2020 r., pomimo że 28 grudnia 2018 r. została ogłoszona upadłość Spółki (28 grudnia 2018 r. zostało zawieszono postępowanie egzekucyjne prowadzone do majątku Spółki, podczas gdy postępowanie powinno być wówczas umorzone).

(akta kontroli str.: 443-454, 501-553, 612-657, 1432)

W pięciu sprawach badanych przez NIK, w których postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. z uwagi na bezskuteczność egzekucji, obejmujących w całości zobowiązania w podatku VAT na kwotę 15 307,3 tys. zł (należność główna), przyczyną umorzenia był: brak majątku dłużników, z którego można prowadzić egzekucję i brak możliwości zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych, a w trzech sprawach również trudności w ustaleniu miejsca zamieszkania, siedziby lub miejsc prowadzenia działalności, unikanie przez

podatników kontaktu z urzędem. W grupie tych pięciu postępowań tylko w jednym przypadku zobowiązanie na kwotę 3148,9 tys. zł wynikało z deklaracji VAT za okresy miesięczne, pozostałe cztery obejmowały zaległości na kwotę 12 158,4 tys. zł wynikające z decyzji pokontrolnych<sup>17</sup> (przy czym w żadnej sprawie nie były to decyzje wydane na podstawie art. 108 ustawy o VAT, stwierdzające wystawianie fikcyjnych faktur, nieodzwierciedlające rzeczywistych transakcji gospodarczych).

W badanej próbie umorzenie postępowania egzekucyjnego nie było spowodowane nieprawidłowym działaniem organu egzekucyjnego. Wydanie postanowienia było poprzedzone rzetelnym poszukiwaniem majątku zobowiązanych. Przed umorzeniem postępowania w oparciu o przesłankę określoną w art. 59 § 2 u.p.e.a. (bezskuteczność egzekucji) została przeprowadzona przez organ kalkulacja stanowiąca podstawę stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

(akta kontroli str.: 443-454, 658-792, 1307-1320)

**2.4.** W latach 2017-2019 podatnicy w 39 sprawach wnieśli zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji, z czego w 2017 r. wpłynęło dziewięć spraw, w 2018 r. siedem spraw, w 2019 r. wpłynęły 23 sprawy.

W pierwszym półroczu 2019 r. podatnicy wnieśli zarzuty łącznie w 17 sprawach, z czego w I kwartale wpłynęło pięć spraw i w II kwartale 12 spraw, natomiast w I półroczu 2020 r. wpłynęło łącznie pięć spraw, z czego dwie sprawy w I kwartale i trzy sprawy w II kwartale.

Wszystkie zgłoszone zarzuty zostały rozpatrzone. W pięciu sprawach, które wpłynęły w 2019 r., w tym w dwóch sprawach, które wpłynęły w II kwartale tego roku, organ egzekucyjny uznał zarzuty za zasadne i umorzył na ich podstawie postępowania egzekucyjne.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki, w których uznanie przez organ egzekucyjny zarzutów za zasadne skutkowało zastosowaniem mniej uciążliwych środków egzekucyjnych.

W latach 2017-2019 Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek wydał łącznie 34 postanowienia o oddaleniu zarzutów. W tym okresie do Urzędu wpłynęło 15 zażaleń na postanowienia o oddaleniu zarzutów. Zażalenia te zostały przekazane przez Naczelnika Urzędu do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej rozpatrzył wszystkie przekazane zażalenia, wydając łącznie 15 rozstrzygnięć, w tym w pięciu sprawach uchylił postanowienia Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek wydane odpowiednio w 2017 r. – jedno postanowienie, w 2018 r. – jedno postanowienie i w 2019 r. – trzy postanowienia.

Wniesione w 2019 r. zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej (23) stanowiły 59% spraw w tym zakresie wniesionych w latach 2017-2019, z których pięć zostało uznanych za zasadne przez organ egzekucyjny (wszystkie w 2019 r.). Liczba postanowień uchylonych przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (pięć) stanowiła 33,3% liczby wniesionych zażaleń (15) na postanowienia Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek o oddaleniu zarzutów oraz 14,7% liczby postanowień Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek o oddaleniu

---

<sup>17</sup> W dwóch przypadkach decyzje pokontrolne wydał i wierzycielem był inny urząd skarbowy, tj. Urząd Skarbowy Warszawa-Wola i Urząd Skarbowy Warszawa-Bielany.

zarzutów (34), z tego jedno na pięć (20%) w 2017 r., jedno na trzy (33,3%) w 2018 r. i trzy na siedem (42,9%) w 2019 r.

(akta kontroli str.: 404-412, 424-429, 437-439)

Badaniem objęto pięć postanowień Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek o uznaniu zarzutów zobowiązanych za uzasadnione, a mianowicie:

- W trzech sprawach na kwotę ogółem 367,6 tys. zł i odsetek za zwłokę w wysokości 164,5 tys. zł przyczyną uznania przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek zarzutów zobowiązanego<sup>18</sup> za uzasadnione była wada prawna polegająca na niespełnieniu w tytułach wykonawczych wystawionych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga wymogów określonych w art. 27 u.p.e.a. Rozpatrzenie zarzutów skutkowało umorzeniem prowadzonego postępowania egzekucyjnego i uchynieniem zajęcia. W oparciu o powyższe tytuły wykonawcze organ egzekucyjny Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek prowadził egzekucję administracyjną, jednakże nie wyegzekwowano żadnych kwot.
- W jednej sprawie dotyczącej należności z tytułu PIT-4R za 2018 r. na kwotę 409 zł przyczyną uznania zarzutu za uzasadniony było niewykonanie przez pracownika Urzędu dyspozycji podatnika z 21 marca 2019 r. dotyczącej przeksięgowania wpłaconej błędnie kwoty na wskazane zobowiązanie (podatnik błędnie wpisał w tytule przelewu numer PESEL, zamiast numeru NIP, następnie wniósł o przeksięgowanie wpłaty). W rezultacie niezasadnie wystawiono tytuł wykonawczy i wszczęto postępowanie egzekucyjne. Stosownie do przepisu art. 62 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa pracownik Urzędu powinien przeksięgować wpłatę zgodnie z dyspozycją podatnika na wskazane zobowiązanie. Rozpatrzenie zarzutu skutkowało umorzeniem prowadzonego postępowania egzekucyjnego, uchynieniem zajęcia rachunku bankowego i zwrotem pobranej kwoty 453,13 zł przekazanej na rachunek bankowy nadawcy.
- W jednej sprawie dotyczącej należności głównej w podatku od towarów i usług na kwotę 1495,1 tys. zł wierzyciel uznał za uzasadniony zarzut nieistnienia obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym. Podstawą umorzenia było stanowisko wierzyciela, a także organu nadzoru – Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, który stwierdził między innymi, że Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek dokonał błędnej kwalifikacji zarzutu opierającego się na nieuwzględnieniu przerw w naliczaniu odsetek, przyjmując, że jest to zarzut określenia egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i 4 u.p.e.a. (wnoszony na podstawie art. 33 § 1 pkt. 3 u.p.e.a., podczas gdy w istocie jest to zarzut nieistnienia obowiązku z podstawy, o której mowa w art. 33 § 1 pkt 1 u.p.e.a.). Dalej wskazał, że organ egzekucyjny nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w przypisany prawem sposób, co wymaga uzupełnienia we wskazanym wyżej zakresie. W oparciu o powyższy tytuł wykonawczy organ egzekucyjny Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek prowadził egzekucję administracyjną, w ramach której dokonał zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego i wkładu oszczędnościowego, zajęcia praw z instrumentów finansowych oraz zajęcia innych wierzytelności u kontrahentów zobowiązanego (nie wyegzekwowano żadnych kwot). Rozpatrzenie zarzutu skutkowało

---

<sup>18</sup> Zarzuty we wszystkich trzech omawianych sprawach dotyczyły jednej Spółki.

umorzeniem prowadzonego postępowania egzekucyjnego (nie wyegzekwowano żadnych kwot) i uchynieniem zajęcia.

(akta kontroli str.: 793-895, 1331-1339)

2.5. W 2019 r. do Urzędu wniesiono na podstawie art. 54 § 1 u.p.e.a. siedem skarg dotyczących siedmiu postępowań egzekucyjnych. Ich liczba zmniejszyła się w porównaniu do dwóch poprzednich lat. W 2017 r. wniesiono 11 skarg dotyczących 15 postępowań egzekucyjnych, a w 2018 r. osiem skarg dotyczących 10 postępowań egzekucyjnych. Wniesione skargi nie dotyczyły przewlekłości postępowań egzekucyjnych. W I półroczu 2020 r. skarg nie wniesiono.

W latach 2017-2019 organ egzekucyjny rozpatrzył wszystkie skargi wniesione przez podatników w tym okresie (26). Za zasadne organ egzekucyjny uznał łącznie siedem skarg (26,9%), z czego w 2017 r. – trzy skargi, w 2018 r. – trzy skargi, a w 2019 r. – jedną skargę.

W latach 2017-2019 Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek wydał łącznie 19 postanowień o oddaleniu skarg, z czego w 2017 r. – osiem postanowień, w 2018 r. – pięć postanowień, w 2019 r. – sześć postanowień.

W latach 2017-2019 wniesiono łącznie siedem zażaleń na postanowienia organu egzekucyjnego o oddaleniu skargi, z czego w 2017 r. – dwa zażalenia, w 2018 r. – dwa zażalenia i w 2019 r. – trzy zażalenia. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej na wszystkie zażalenia wydał rozstrzygnięcia, które w żadnej sprawie nie uchyliły postanowień Naczelnika Urzędu o oddaleniu skargi.

(akta kontroli str.: 896-897, 2353-2357)

Badaniem objęto jedną skargę, która w 2019 r. została uznana przez Urząd za zasadną (w badanym okresie wystąpiła tylko jedna taka skarga).

Ustalono, że Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek postanowieniem z 21 stycznia 2020 r. nr 1437.SEE1.711.1368.2019 uznał skargę Podatnika za zasadną w związku z faktem, że należność z tytułu podatku VAT za III kwartał 2019 r. na kwotę 5,6 tys. zł, objęta tytułem wykonawczym nr 1437-SEW2.723.13065.2019, wystawionym 4 grudnia 2019 r. została uregulowana w dniu 28 listopada 2019 r. na rachunek Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga, a 3 grudnia 2019 r. wpłatę przekazano na rachunek bankowy tutejszego Urzędu. W wydanym postanowieniu Naczelnik stwierdził, że tytuł wykonawczy nr 1437-SEW2.723.13065.2019 z 4 grudnia 2019 r. został wydany przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek bez należytego sprawdzenia, czy podatnik uregulował zobowiązanie podatkowe. Wobec powyższego postępowanie egzekucyjne nie powinno zostać wszczęte.

(akta kontroli str.: 896-923, 1331, 1432)

Zobowiązani nie dochodzili na podstawie art. 168b u.p.e.a. odszkodowania od organu egzekucyjnego lub wierzyciela za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego.

(akta kontroli str. 2353-2356)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W stosunku do czterech podatników upomnienia, o których mowa w art. 15 u.p.e.a., na kwotę ogółem 795,3 tys. zł były wystawione z opóźnieniem:



- deklaracja PIT-4R za okres 01-12/2019 (zaliczki) została złożona przez podatnika 30 stycznia 2020 r., upomnienie nr 1437-SEW.722.661018.2020 z kwotą zobowiązania 134,1 tys. zł zostało wystawione 18 czerwca 2020 r.;
- deklaracja PIT-4R za poszczególne okresy 2019 r. została złożona przez podatnika 30 stycznia 2020 r., upomnienie nr 1437.SEW.722.589711.2020 na kwotę 71,6 tys. zł zostało wystawione 5 czerwca 2020 r.;
- deklaracja CIT-8 za 2019 r. została złożona 31 maja 2020 r., upomnienie nr 1437.SEW.722.1161989.2020 na kwotę 289,3 tys. zł zostało wystawione 31 sierpnia 2020 r.;
- deklaracja PIT-36L za 2019 r. została złożona 1 czerwca 2020 r., upomnienie nr 1437.SEW.722.1128939.2020 dotyczące kwoty 300,3 tys. zł zostało wystawione 26 sierpnia 2020 r.

W ww. sprawach Urząd wystawił upomnienie po odpowiednio 139, 126, 92 i 86 dniach od terminu płatności.

(akta kontroli str. 1668-2249)

2. W przypadku czterech podatników tytuły wykonawcze, o których mowa w art. 27 u.p.e.a., na kwotę ogółem 2556,2 tys. zł były wystawione z opóźnieniem:
  - Pięć tytułów wykonawczych, dotyczących zaległości w podatku PIT od wypłaconych wynagrodzeń<sup>19</sup> na kwotę ogółem 71,6 tys. zł, zostało wystawionych 26 października 2020 r., tj. po 133 dniach od daty doręczenia upomnienia. Klauzula wykonalności została nadana 27 października 2020 r. Upomnienie dotyczące ww. tytułów zostało wystawione 5 czerwca 2020 r. i doręczone 15 czerwca 2020 r.
  - Jeden tytuł wykonawczy, dotyczący zaległości w podatku VAT za okres 12/2019 i 01/2020 nr 1437.723.358135.2020 na kwotę ogółem 78,1 tys. zł, wynikający ze złożonych przez podatnika deklaracji VAT, został wystawiony 10 lipca 2020 r., po 113 dniach od daty doręczenia upomnienia. Klauzula wykonalności została nadana 14 lipca 2020 r. Upomnienie nr 1437.SEW.722.315566.2020 zostało wystawione 10 marca 2020 r. i doręczone 19 marca 2020 r.
  - Jeden tytuł wykonawczy, dotyczący zaległości wynikającej z deklaracji PIT-36L za 2019 r. na kwotę 300,3 tys. zł, został wystawiony 28 października 2020 r., po 56 dniach od daty doręczenia upomnienia. Klauzula wykonalności została nadana 29 października 2020 r. Upomnienie nr 1437.SEW.722.1128939.2020 z 26 sierpnia 2020 r. zostało doręczone 2 września 2020 r.
  - Dwanaście tytułów wykonawczych<sup>20</sup>, dotyczących zaległości jednego podatnika w zakresie podatku PIT od wypłaconych wynagrodzeń na kwotę ogółem 134,1 tys. zł, zostało wystawionych 22 października 2020 r., po 34 dniach od daty uznania upomnienia za doręczone. Klauzula wykonalności została nadana 23 października 2020 r., a upomnienie nr 1437.SEW.722.661018.2020 dotyczące wszystkich ww. tytułów zostało wystawione 18 czerwca 2020 r., i po dwukrotnym awizowaniu uznane za doręczone 18 września 2020 r.

<sup>19</sup> 1437-723.758926.2020, 1437-723.758919.2020, 1437-723.758910.2020, 1437-723.758905.2020, 1437-723.758899.2020.

<sup>20</sup> 1437.723.745783.2020, 1437.723.745789.2020, 1437-723.745794.2020, 1437.723.745808.2020, 1437.723.745814.2020, 1437.723.745822.2020, 1437.723.745833.2020, 1437.723.745848.2020, 1437.723.745843.2020, 1437.723.745867.2020, 1437.723.745794, 1437.723.745838.2020.

- Dwa tytuły wykonawcze, dotyczące zaległości w podatku VAT za okres 12/2019 nr 1437-723.755017.2020 i 01/2020 nr 1437-723.755018.2020 na kwotę ogółem 133,5 tys. zł, wynikające ze złożonych przez podatnika deklaracji VAT, zostały wystawione 26 października 2020 r., po 38 dniach od daty uznania upomnienia za doręczone. Klauzula wykonalności została nadana 23 października 2020 r. Upomnienie nr 1437.SEW.722.321373.2020 dotyczące ww. tytułów zostało wystawione 11 marca 2020 r. i po dwukrotnym awizowaniu uznane za doręczone 18 września 2020 r.
- Tytuł wykonawczy nr 1437.723.695435.2020, dotyczący zaległości wynikającej ze złożonej przez podatnika 27 kwietnia 2020 r. deklaracji VAT-7K za I kwartał 2020 r. na kwotę 1838,6 tys. zł, został wystawiony 12 października 2020 r., po 24 dniach od daty uznania upomnienia za doręczone. Upomnienie zostało wystawione 23 czerwca 2020 r. i po dwukrotnym awizowaniu uznane za doręczone 18 września 2020 r. Do momentu wystawienia tytułu w stosunku do podatnika nie zostały podjęte czynności analityczne mające na celu poszukiwanie majątku.

Naczelnik Urzędu podała, że przyczynami opóźnień w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych były: nadzwyczajna sytuacja związana z wprowadzeniem stanu epidemii, która spowodowała skierowanie pracowników komórki wierzycielskiej do pomocy przy realizacji zwrotów nadpłat z zeznań rocznych w podatku dochodowym i przy obsłudze wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań i spiętrzenie się niezalatwionych spraw. Zmiana organizacji pracy (wprowadzenie pracy w trybie rotacyjnym od marca do czerwca bieżącego roku) spowodowała opóźnienia pracy we wszystkich komórkach organizacyjnych urzędu, konsekwencją czego było m.in. opóźnienie w weryfikacji zaliczek z zeznań rocznych PIT-36, PIT-28, PIT-36L, CIT-8 oraz PIT-4R, co miało przełożenie na ustalenie wysokości zaległości, zwolnienia lekarskie (w tym zasilek opiekuńczy) oraz duże spiętrzenie pracy, jakie wynikło z powodu pandemii i pomocy innym komórkom organizacyjnym tutejszego urzędu. Ponadto Naczelnik Urzędu podała, że na terminy doręczeń pism, w tym upomnień i tytułów wykonawczych, wpływ miały przepisy dotyczące doręczeń wprowadzone w związku z wprowadzonym stanem epidemii, w tym w szczególności zniesienie doręczenia fikcyjnego, które zostało wprowadzone art. 98 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>21</sup> oraz ustawy z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup>. Przesyłki organów administracji publicznej niedoręczone przez operatora pocztowego przed dniem wejścia w życie ww. ustawy z lipca 2020 r. uznaje się za doręczone po upływie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, tj. w dniu 18 września 2020 r.

Zdaniem NIK, skoro nie wystąpiły przesłanki odstąpienia od egzekucji, to duża kwota wynikająca z deklaracji oraz fakt niedokonania płatności w terminie skutkować powinny podjęciem niezwłocznych czynności, nawet w sytuacji ograniczeń związanych z pandemią.

(akta kontroli str. 1668-2249)

3. W dniu 2 października 2019 r. wystawiono zawiadomienie nr 1437SEE2.711.10200762.2019.1.GPIE o zajęciu innej wierzytelności pieniężnej na podstawie art. 86 § 1 u.p.e.a. Przedmiotowe zawiadomienie

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 695.

<sup>22</sup> Dz. U. 1423.

o zajęciu wierzytelności na kwotę 856 tys. zł nie zawierało podpisu osoby upoważnionej do wystawienia powyższego dokumentu wraz ze wskazaniem jej imienia, nazwiska i stanowiska służbowego oraz odcisku pieczęci organu egzekucyjnego. Zgodnie z art. 67 § 2 u.p.e.a. ww. elementy stanowią obligatoryjny element zawiadomienia. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że zawiadomienie o zajęciu wierzytelności nie zawierało podpisu osoby upoważnionej i odcisku pieczęci organu egzekucyjnego z powodu przeoczenia. W momencie spostrzeżenia omyłki, 7 października 2019 r. bezzwłocznie sporządzone zostało kolejne zawiadomienie o zajęciu zawierające podpis osoby upoważnionej oraz odcisk pieczęci organu egzekucyjnego.

4. Prowadzone przez Urząd czynności poprzedzające wszczęcie egzekucji administracyjnej, w tym analiza stanu majątkowego zobowiązanego, nie była dokumentowana. W przypadku trzech podatników, których łączne zobowiązania wynosiły 3915 tys. zł, czynności zmierzające do zebrania informacji o zobowiązanym, przy wykorzystaniu aplikacji wykorzystywanych w Urzędzie, zostały zapoczątkowane w trakcie kontroli NIK. W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznej procedury gromadzenia informacji na temat zobowiązanego, a zakres obowiązków komórki wierzycielskiej wynikał z procedury określonej w dokumencie „Dobre praktyki w komórkach wierzycielskich – instrukcje dla pracowników komórek wierzycielskich urzędów skarbowych”. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że każda sprawa rozpatrywana jest indywidualnie i na bieżąco podejmowane są przez pracowników czynności dotyczące pozyskiwania informacji na temat majątku zobowiązanego, z którego można skutecznie przeprowadzić egzekucję. Nieprzeprowadzenie analizy stanu majątkowego podatników było wynikiem nadzwyczajnej sytuacji związanej z pandemią, która spowodowała spiętrzenie się niezalatwionych spraw.

(akta kontroli str.: 1527-1597, 1846-1886, 2048-2074)

5. Urząd nie wykorzystywał możliwości wpisania podmiotu do Bazy Podmiotów Szczególnych (BPS), co byłoby informacją dla innych organów podatkowych o prowadzonych przez Urząd poszukiwaniach majątku podatnika. Sporządzone przez komórkę egzekucją wnioski o wpis do BPS zostały przygotowane po rozpoczęciu kontroli przez NIK. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że przyczyną opóźnień były między innymi: spiętrzenie obowiązków, pilne wykonanie innych „kluczowych” zadań, wprowadzenie obowiązku pracy rotacyjnej w związku z ogłoszonym stanem epidemii.

(akta kontroli str. 1668-1853)

6. W sprawie, dotyczącej kwoty 100,6 tys. zł z tytułu podatku dochodowego z kapitałów pieniężnych i odpłatnego zbycia praw majątkowych za 2010 r. (nr systemowy 6962215), Urząd nie dotrzymał terminu wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt. 2 u.p.e.a., wyznaczonego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie na 20 kwietnia 2020 r. i wydał postanowienie 18 maja 2020 r. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że w celu przeciwdziałania COVID-19 od 16 marca do 18 maja 2020 r. Naczelnik Urzędu został zobowiązany przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie do określenia niezbędnego minimum pracowników oraz do wprowadzenia pracy rotacyjnej (stacjonarnie pracę świadczyło od dwóch do trzech pracowników z każdego z działów egzekucji i komórki wierzycielskiej).<sup>23</sup> Nadmienić należy, że stan epidemii zbiegł się

<sup>23</sup> Patrz wyjaśnienia z 24 września 2020 r. (KBF.410.004.03.2020/WSPK6).

z terminem składania zeznań rocznych. W związku z powyższym kluczowym była realizacja czynności zapewniających ciągłość pracy związanych z ich bieżącą obsługą, a także zgodnie z zaleceniami Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie szczególną uwagę zwracano na negatywne dla podatników skutki finansowe wynikające z ogłoszenia stanu epidemii – realizacja wniosków o udzielenie układu ratalnego lub odroczeń terminów płatności. Zdarzenie miało miejsce w szczególnym czasie i nie jest spowodowane opieszałością i zaniedbaniem obowiązków przez pracownika, a wynika ze znacznego spiętrzenia się obowiązków. Jest to przypadek jednostkowy, spowodowany wyjątkową sytuacją (...), co do zasady, wyznaczone terminy są dotrzymane.

(akta kontroli str.: 444-445, 501-553, 1324-1325)

7. W sprawie dotyczącej kwoty 189,4 tys. zł z tytułu podatku od towarów i usług za marzec 2017 r. postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt. 10 u.p.e.a zostało wydane 10 czerwca 2020 r., pomimo że 28 grudnia 2018 r. została ogłoszona upadłość Spółki (w dniu 28 grudnia 2018 r. zostało zawieszono postępowanie egzekucyjne prowadzone do majątku Spółki, podczas gdy postępowanie powinno być wówczas umorzone).

Starszy kontroler skarbowy Agata Barańska wyjaśniła, że błąd wynikał z natłoku spraw i braku porozumienia pomiędzy komórkami w tej sprawie. Jest incydentalnym zdarzeniem, a nie stosowaną normą. Sytuacja ta nie wpłynęła na tok prowadzonego postępowania upadłościowego.

(akta kontroli str.: 446-447, 612-657)

8. W sprawie nr 8367742 i 8368448 przyczyną umorzenia postępowania egzekucyjnego była bezskuteczność postępowania. Stwierdzono jednak, że tytuły wykonawcze 1440.723.204132.2020 i 1440.723.204140.2020 z 6 maja 2020 r. dotyczące zobowiązania w podatku od towarów i usług i za okres 03-06/.20215 r. na kwotę 2694,2 tys. zł, wystawione przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Wola, które wpłynęły do Urzędu 11 maja 2020 r., klauzulę wykonalności nadano 15 czerwca 2020 r., tj. po upływie ponad miesiąca. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że zdarzenie nie było spowodowane opieszałością i zaniedbaniem obowiązków przez pracownika; miało miejsce w szczególnym czasie, w którym wprowadzono ograniczenia stanu osobowego pracowników i pracę rotacyjną w celu przeciwdziałania COVID-19, a równocześnie nastąpiło spiętrzenie obowiązków związane zarówno z obsługą zeznań rocznych, jak i zapewnieniem bieżącej obsługi. Czas od daty wpływu do Urzędu przedmiotowych tytułów wykonawczych do dnia nadania klauzuli wykonalności wyniósł 23 robocze.

(akta kontroli str.: 448, 724-764, 1307-1311)

9. Przyczyną umorzenia 1 sierpnia 2019 r. postępowania egzekucyjnego prowadzonego na podstawie tytułu wykonawczego 1437-SEW2.723.259.2019 (nr sprawy 734154), dotyczącego zobowiązania w podatku od towarów i usług na kwotę 1495,1 tys. zł, było uznanie przez Naczelnika Urzędu za uzasadniony zarzut nieistnienia obowiązku. Podstawą umorzenia była decyzja Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, który w postanowieniu przekazującym sprawę do ponownego rozpatrzenia stwierdził, że Naczelnik Urzędu dokonał „błędnej kwalifikacji zarzutu opierającego się na nieuwzględnieniu przerw w naliczaniu odsetek” i że organ egzekucyjny nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w przypisany prawem sposób.

W wyniku umorzenia postępowania uchylono dokonane zajęcia; w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym nie wyegzekwowano żadnych kwot.

(akta kontroli str.: 452-453, 821-855)

10. W jednej sprawie dotyczącej należności na kwotę 409 zł niezasadnie został wystawiony tytuł wykonawczy z 2 kwietnia 2020 r. i wszczęte postępowanie egzekucyjne. Przyczyną było niewykonanie przez pracownika Urzędu dyspozycji Spółki dotyczącej przebiegowania dokonanej błędnie wpłaty (podatnik błędnie wpisał w tytule przelewu numer PESEL, zamiast numeru NIP, następnie wniósł o przebiegowanie wpłaty). W postępowaniu wewnętrznym<sup>24</sup> ustalono, że cyt.: *„Tutejszy Organ podatkowy nie analizował w/w wpłaty z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 62b § 1 pkt 3 ustawy Ordynacja Podatkowa (...) zapłata podatku może nastąpić także przez inny podmiot, w przypadku gdy kwota podatku nie przekracza 1000 zł. Błędem popełnionym przez tutejszy Organ podatkowy jest fakt niewykonania dyspozycji Spółki przesłanej 21 marca 2019 r., dotyczącej przebiegowania wpłaty z błędnie wskazanego w tytule przelewu nr PESEL na właściwy i poprawny nr NIP-u Spółki. W związku z powyższym niezasadnie został wystawiony tytuł wykonawczy”*. Rozpatrzenie zarzutu skutkowało umorzeniem prowadzonego postępowania egzekucyjnego, uchynieniem zajęcia rachunku bankowego i zwrotem pobranej kwoty 453,13 zł.

(akta kontroli str. 871-897)

11. W jednej sprawie Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek postanowieniem z 21 stycznia 2020 r. nr 1437.SEE1.711.1368.2019 uznał skargę Podatnika za zasadną w związku z faktem, że należność z tytułu podatku VAT za III kwartał 2019 r. na kwotę 5,6 tys. zł, objęta tytułem wykonawczym wystawionym 4 grudnia 2019 r., została uregulowana 28 listopada 2019 r. na rachunek Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga, a 3 grudnia 2019 r. wpłatę przekazano na rachunek bankowy tutejszego Urzędu. W wydanym postanowieniu Naczelnik stwierdził, że tytuł wykonawczy nr 1437-SEW2.723.13065.2019 z 4 grudnia 2019 r. został wydany przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek bez należytego sprawdzenia, czy podatnik uregulował zobowiązanie podatkowe. Wobec powyższego postępowanie egzekucyjne nie powinno zostać wszczęte.

(akta kontroli str. 898-923)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Dochodzenie zobowiązań podatkowych przebiegało zgodnie z prawem i z poszanowaniem praw podatników, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Stosowano wyłącznie środki egzekucyjne wymienione w u.p.e.a., poczynając od środków najmniej uciążliwych dla zobowiązanego. Poza jednym przypadkiem, wystawiane przez Urząd upomnienia i tytuły wykonawcze były zgodne z obowiązującymi przepisami, a kwoty widniejące na upomnieniach były zgodne z ewidencją księgową. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie wystawiania z opóźnieniem upomnień lub tytułów wykonawczych na kwotę ogółem 3351,4 tys. zł i wystąpiły głównie w okresie spiętrzenia spraw, związanego z ograniczeniami wynikającymi z wprowadzenia stanu epidemii. Ponadto stwierdzono, że nie były dokumentowane prowadzone analizy stanu majątkowego podatników, wobec których prowadzono postępowanie egzekucyjne, a w przypadku trzech podmiotów, których łączne zaległości wynosiły 3915 tys. zł, analizy te przeprowadzono już po rozpoczęciu kontroli przez NIK.

<sup>24</sup> Postępowanie wewnętrzne zostało udokumentowane pismem Drugiego Referatu Spraw Wierzycielskich z 8 maja 2019 r. skierowanym do Pierwszego Działu Egzekucji Administracyjnej.

W Urzędzie prowadzona była analiza spraw podlegających umorzeniu. W 12 badanych sprawach na kwotę 17 263,3 tys. zł postępowanie egzekucyjne umorzono zgodnie z przepisami i przyjętymi procedurami, po przeprowadzeniu analizy zasadności i celowości dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego, w tym w 10 przypadkach niezwłocznie po zaistnieniu ustawowych przesłanek. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące kwoty 290 tys. zł polegały na wydaniu z opóźnieniem dwóch postanowień o umorzeniu postępowania. Wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego było poprzedzone rzetelnym poszukiwaniem majątku zobowiązanych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na skuteczność egzekucji (przyczyną umorzenia był brak majątku zobowiązanych).

## OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 3. Skuteczność postępowań egzekucyjnych

**3.1.** Urząd na koniec 2019 r. nie osiągnął w pełni wyznaczonego w *Planie Działalności Izby Administracji Skarbowej w Warszawie* celu, odnoszącego się do efektywności działań egzekucyjnych, w ramach kierunku: *Pobór i egzekucja należności podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa przez organy podatkowe i celne*. Wykonanie celu było mierzone trzema miernikami, nie osiągnięto planowanej wartości dwóch mierników:

- *Efektywności egzekucji PE.EFE*<sup>25</sup>.

Za 2019 r. wykonano wartość planowanego miernika w 96,56%. Wyznaczone wartości miernika zostały osiągnięte po I, II i III kwartale w wysokości odpowiednio 12,79%, 23,91%, 33,35%, przy planowanych na poziomie > 12,18%, 22,40%, 32,40%, a nie zostały osiągnięte po IV kwartale (wartość miernika osiągnięta w 41,04% przy planowanym na poziomie > 42,50%).

- *Udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych PE.WZZ*<sup>26</sup>.

Za 2019 roku wykonano wartość planowanego miernika w 98,48%. Wyznaczone wartości miernika zostały osiągnięte po I, II i III kwartale (w wysokości odpowiednio 71,90%, 76,38%, 75,37% przy planowanych na poziomie >74%, 73%, 74%), a nie zostały osiągnięte w IV kwartale (wartość miernika osiągnięta w wysokości 73,86% przy planowanym >75%).

Urząd osiągnął natomiast w.w. cel, mierzony miernikiem *Sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych PE.SWB*<sup>27</sup>. Mierniki na poszczególne kwartały 2019 r. planowano na poziomie poniżej 2%, wyniki osiągnięte to: 1%, 0,58%, 0,34% i 0,35%.

Realizacja wytyczonych celów była przedmiotem analizy. W tym celu kierownicy Działów zostali zobligowani do comiesięcznego analizowania realizacji mierników. O ustalonych przyczynach braku realizacji wytyczonych celów Naczelnik Urzędu każdorazowo informował Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

W piśmie z 20 lutego 2020 r. Naczelnik Urzędu poinformowała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, że główną przyczyną niewykonania planowanej wartości miernika PE.EFE za IV kwartał 2019 r. był znaczny wzrost kwotowy należności do wyegzekwowania, przekazanych do egzekucji

<sup>25</sup> Miernik jest wyliczany jako relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

<sup>26</sup> Miernik jest wyliczany jako relacja liczby zakończonych w okresie sprawozdawczym podatkowych tytułów wykonawczych do liczby podatkowych tytułów wykonawczych, które zostały zakończone zapłatą.

<sup>27</sup> Miernik jest wyliczany jako relacja liczby podatkowych tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji), dla których istniała w okresie sprawozdawczym możliwość wszczęcia egzekucji, a tego nie zrobiono lub zrobiono po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu x 100 do liczby podatkowych tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji).

w październiku i listopadzie 2019 r. Krótki okres czasu do zakończenia roku nie pozwolił na realizację – zakończenie postępowań egzekucyjnych w takiej mierze, aby osiągnąć wynik założony przez IAS. Dokonane czynności i zastosowane środki egzekucyjne w grudniu mają odzwierciedlenie dopiero w kolejnych miesiącach następnego roku. Ponadto w IV kwartale 2019 r. do wszczęcia egzekucji wpłynęło 5057 tytułów wykonawczych typu S1 – grzywny nałożone w drodze mandatów – sprawy przekazane do realizacji przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Dla porównania w III kwartale 2019 r. wpłynęło 2580 tytułów wykonawczych. W powyższym piśmie Naczelnik Urzędu przedstawiła dane na temat kwot wyegzekwowanych (rosnących) i wzrostu wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych. Poinformowała ponadto, że w celu osiągnięcia założonych wartości mierników w kolejnych okresach sprawozdawczych wykonano między innymi roboczy raport z aplikacji e-ORUS – Zestawienie największych zaległości. Sprawy wykazane w raporcie podlegają analizie celem jak najszybszego zakończenia egzekucji poprzez wyegzekwowanie należności lub zakończenie postępowania egzekucyjnego.

W pismach z 9 maja 2019 r. i z 20 lutego 2020 r. Naczelnik Urzędu poinformowała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, że na wynik miernika PE.WZZ za I kwartał 2019 r. i IV kwartał 2019 r. wpływ miały postępowania egzekucyjne zakończone: wycofaniem przez wierzyciela przed wszczęciem egzekucji (odpowiednio 11 szt. i 68 szt.), umorzeniem z powodu wykonania obowiązku przed wszczęciem egzekucji (10 szt. i 100 szt.), umorzeniem postępowania na wniosek wierzyciela (794 szt. i 535 szt.), przekazaniem spraw egzekucyjnych zgodnie z właściwością miejscową (112 szt. i 222 szt.).

Na 2020 r. miernikami stopnia realizacji celów dotyczących egzekwowania zaległości podatkowych były: efektywność egzekucji i ograniczenie przyrostu zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa, jednakże z uwagi na sytuację epidemiczną nie zostały na I i II kwartał 2020 roku wyznaczone przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej planowane do osiągnięcia wartości mierników (wyznaczono je na III i IV kwartał 2020 r.).

Naczelnik Urzędu podała, że wobec powyższego brak jest możliwości przedstawienia zarówno dokumentacji, jak też wyników w zakresie wykonania mierników efektywności egzekucji i ograniczenia przyrostu zaległości wymagalnych. Nie mniej jednak Dyrektor Izby Administracji Skarbowej występował do Naczelnika o przesłanie raportu monitorującego wykonanie mierników w obszarze egzekucji w programie e-ORUS. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej wystąpił także o przekazanie informacji dotyczących toku postępowań egzekucyjnych z najwyższą kwotą zadłużenia podatkowego. Dane takie zostały przekazane w formie tabelarycznej 28 lipca 2020 r. (ujęto 10 pozycji).

(akta kontroli str.: 109-181, 399)

Zgodnie z danymi z 23 listopada 2020 r., wskaźnik efektywności egzekucji za okres od 1 stycznia do 30 września 2020 r. nie został wykonany (planowany  $\geq 32,04\%$ , wyniósł  $27,84\%$ ). Osiągnięta została natomiast na 30 września 2020 r. wartość miernika: Ograniczanie przyrostu zaległości wymagalnych (planowano  $\leq 105\%$ ; wykonano  $97\%$ ).

Na rok 2020 w poborze i egzekucji należności podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa, Urząd realizował między innymi mierniki *Realizacja należności publicznoprawnych*. Każda z planowanych wartości w 2019 r. została przez Urząd wykonana.

(akta kontroli str.: 109-181, 1326-1330)

Zastępca Naczelnika wyjaśniła, że realizacja celów wyznaczonych w *Planie Działalności Izby Administracji Skarbowej na 2020 r.* odbywała się w stanie epidemii COVID. Od 16 marca 2020 r. Naczelnik Urzędu został zobowiązany do określenia niezbędnego minimum pracowników oraz została wprowadzona praca rotacyjna. Stan epidemii zbiegł się z terminem składania zeznań rocznych. W związku z powyższym w pierwszej kolejności realizowane były czynności zapewniające ciągłość pracy związane z ich bieżącą obsługą, a także z zaleceniami, szczególną uwagę zwracano na negatywne dla podatników skutki finansowe wynikające z ogłoszenia stanu epidemii. Ponadto wstrzymana została bezpośrednia obsługa klientów.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła także, że zgodnie z poleceniem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (pismo z 13 lipca 2020 r.), realizacja wytyczonych celów była przedmiotem analizy. O ustalonych przyczynach poinformowano organ nadzoru w rozmowie telefonicznej.

(akta kontroli str.: 113-114, 167)

**3.2.** Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia, wyniósł w 2017 r. – 44,7%, w 2018 r. – 50%, a w 2019 r. – 55,2%. W tym okresie nastąpił wzrost liczby tytułów wykonawczych do realizacji (z 23 133 w 2017 r. do 24 969 w 2018 r. i 25 773 w 2019 r.) przy jednoczesnym wzroście liczby tytułów wykonawczych załatwionych (odpowiednio 10 353, 12 500 i 14 233).

Odsetek liczby tytułów wykonawczych załatwionych poprzez zapłatę wynosił w latach 2017-2019 odpowiednio 71%, 69,9% i 72,3%, a odsetek liczby tytułów wykonawczych załatwionych poprzez umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności wynosił odpowiednio 15,7%, 16% i 17,4%.

Kwoty tytułów wykonawczych załatwionych przez zapłatę wyniosły w latach 2017-2019: 22 760 tys. zł, 30 232 tys. zł i 38 222 tys. zł, a poprzez umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności wynosiły odpowiednio 174 275 tys. zł, 185 639 tys. zł i 52 316 tys. zł. Odsetek kwot wynikających z tytułów wykonawczych załatwionych poprzez zapłatę wynosił w latach 2017-2019 odpowiednio 10,9%, 10,7% i 33,7%, a odsetek kwot wynikających z tytułów wykonawczych załatwionych poprzez umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności wynosił odpowiednio 83,8%, 65,9% i 46,2%.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że w latach 2017-2018 oraz w okresach wcześniejszych odnotowano największy wpływ tytułów wykonawczych, których należność główna przekraczała 1 mln zł. W konsekwencji umorzone postępowania egzekucyjne z kwotą należności powyżej 1 mln zł w 2017 i 2018 r. wyniosły odpowiednio 133 875,4 tys. zł i 155 801,4 tys. zł. Umorzenie tych postępowań miało największy udział w ogólnej kwocie umorzeń postępowań egzekucyjnych w podanych okresach. W latach 2017-2018 wynosiło ok. 76%, 83%. W 2019 r. umorzone postępowania egzekucyjne z kwotą należności powyżej 1 mln zł wyniosły 12 582,9 tys. zł., a ich udział wyniósł ok. 24%.

W ujęciu ilościowym odnotowano wzrost umorzonych postępowań egzekucyjnych z powodu ich bezskuteczności z 1627 w 2017 r. oraz 2000 w 2018 r. do 2475 w 2019 r.

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych zmniejszył się z 22,5% po I kwartale 2019 r. i 36,2% po II kwartale 2019 r. do 14,4% po I kwartale 2020 r. i 20,1% po II kwartale 2020 r. Liczba tytułów wykonawczych do realizacji, która wynosiła na koniec I i II kwartału 2019 r. odpowiednio 14 914 i 18 565 zmniejszyła się



w analogicznym okresie 2020 r. do 12 776 po I kwartale i do 13 260 po II kwartałach. Liczba tytułów załatwionych wynosząca na koniec I i II kwartału 2019 r. odpowiednio 3363 i 6729 zmniejszyła się do 1840 po I kwartale 2020 r. i do 2661 po II kwartale 2020 r.

Odsetek liczby tytułów wykonawczych załatwionych poprzez zapłatę wynosił 70,2% po I kwartale i 75% po II kwartałach 2019 r., a 77,3% po I kwartale i 73,4% po II kwartałach 2020 r. Odsetek liczby tytułów wykonawczych załatwionych poprzez umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności wynosił odpowiednio 18,3% po I kwartale i 14,6% po II kwartałach 2019 r. oraz 11,4% po I kwartale i 12,7% po II kwartałach 2020 r.

Odsetek kwot wynikających z tytułów wykonawczych załatwionych poprzez zapłatę wynosił po I i II kwartale 2019 r. odpowiednio 30,9% i 31%, a po I i II kwartale 2020 r. odpowiednio 13,2% i 10,7%. Odsetek kwot wynikających z tytułów wykonawczych załatwionych poprzez umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności po I i II kwartale 2019 r. wynosił odpowiednio 46,1% i 49,4%, a po I i II kwartale 2020 r. 21,6% i 37,2%.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że w I i II kwartale 2019 r. zaległości podatkowe, w stosunku do których prowadzone postępowania egzekucyjne zostały umorzone z powodu ich bezskuteczności, wynosiły 12 848,8 tys. zł i 28 238,9 tys. zł. Spadek umorzeń postępowań egzekucyjnych w I i II kwartale 2020 r. (do poziomu 7477,2 tys. zł i 20 916,2 tys. zł) w porównaniu z I i II kwartałem 2019 r. czy w stosunku do całego 2019 r. (51 316,4 tys. zł) wynikał z wprowadzenia w Polsce w marcu 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego. Wiązało się to z wprowadzeniem ograniczonego stanu osobowego w Urzędzie i pracy rotacyjnej. Pomimo znacznych ograniczeń stanu liczbowego obsady stanowiskowej Naczelnik musiał zapewnić ciągłość pracy Urzędu, w tym szczególnie w procesach kluczowych. Zatem zmienione zostały priorytety organizacji pracy. W omawianym okresie przypadło natężenie pracy związanej z obsługą zeznań podatkowych (wstępne przetwarzanie zeznań podatkowych w celu przygotowania do dokonania m.in. zwrotów, wprowadzanie prawidłowych danych kont bankowych i adresów z zeznań i zgłoszeń aktualizacyjnych w celu m.in. dokonania zwrotów z zeznań na właściwe konta i adresy, dokonywanie zwrotów z zeznań podatkowych) oraz obsługą wniosków podatników o zastosowanie ulgi w spłacie należności podatkowych, a także permanentną telefoniczną obsługą podatników z uwagi na zamknięcie urzędów. Ponadto ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 wprowadzono zapis art. 97 i 98, które to znacząco wpłynęły na cały proces egzekucyjny, w tym na umarzanie postępowań egzekucyjnych (wyłączenie fikcji doręczenia związanej z dwukrotną awizacją przesyłki). Warto również nadmienić, że w związku z rozprzestrzenieniem się koronawirusa wstrzymana została bezpośrednia obsługa klientów i czynności wykonywanych w terenie, które są ważnym elementem prowadzonej egzekucji.

(akta kontroli str.: 182-258, 352-357)

**3.3.** Poprawiła się w 2019 r., w porównaniu do wyników osiągniętych w latach 2017-2018, skuteczność egzekucji mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi. W latach 2017-2019 wynosiła odpowiednio 38,1%, 37,6% i 42%. W I i II kwartale 2019 r. relacja ta wynosiła 13,7% i 25,8%, a w I i II kwartale 2020 r. uległa pogorszeniu do 9,8% i 15,9%.

Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości w VAT do kwoty zaległości w podatku VAT objętej tytułami wykonawczymi również poprawiła się i wyniosła w latach

2017-2019 odpowiednio 39%, 40,4% i 44,7%. W I i II kwartale 2019 r. wyniosła 16,4% i 29,9%, a w I i II kwartale 2020 r. 11,4% i 18,4%.

W 2019 r. w porównaniu do 2017 r. i 2018 r. zwiększyła się kwota zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych i wyniosła odpowiednio 37 237,4 tys. zł, 45 492,2 tys. zł i 58 653,9 tys. zł, w tym w podatku VAT 23 739,7 tys. zł, 31 342,9 tys. zł i 39 582 tys. zł.

Porównując I i II kwartał 2020 r. do analogicznego okresu w 2019 r., kwota zaległości wyegzekwowanych zmniejszyła się z 12 134,3 tys. zł i 25 607,8 tys. zł po I i II kwartale 2019 r. do 8826,1 tys. zł i 14 306,1 tys. zł po I i II kwartale 2020 r., w tym kwota zaległości w podatku VAT wyegzekwowanych zmniejszyła się z 9766,7 tys. zł i 18 500,5 tys. zł po I i II kwartale 2019 r. do 6654,9 tys. zł i 10 837,7 tys. zł po I i II kwartale 2019 r.

Kwota zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia<sup>28</sup> w latach 2017-2019 wynosiła odpowiednio 97 670,8 tys. zł, 120 771,9 tys. zł i 139 471,7 tys. zł. W I i II kwartale 2019 r. wynosiła 88 490,6 tys. zł i 99 256 tys. zł, a w I i II kwartale 2020 r. 89 377,1 tys. zł i 89 461,9 tys. zł.

(akta kontroli str.: 182-189, 259-268)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że znaczący wpływ na obniżenie się skuteczności egzekucji ma fakt, że w marcu 2020 r. wprowadzony został w Polsce stan epidemii w związku z zakażeniem SARS-CoV-2. Naczelnik Urzędu został zobligowany Zarządzeniem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z 16 marca 2020 r. do wprowadzenia ograniczonego stanu osobowego w Urzędzie. Wprowadzony został rotacyjny system pracy, odpowiednio do wskazanych ilości stacjonarnie pracę świadczyło od dwóch do trzech pracowników z każdego z działów egzekucji i komórki wierzycielskiej. Należy także wskazać, że zaleceniem organów nadrzędnych było zwrócenie szczególnej uwagi na negatywne dla podatników skutki finansowe wynikające z ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii w związku z zakażeniem SARS-CoV-2. Między innymi Izba Administracji Skarbowej w Warszawie w e-mailu z 29 maja 2020 r. poinformowała urzędy skarbowe, że w obecnym stanie prawnym nie istnieją formalne przeszkody do wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz wszczynania postępowań egzekucyjnych (...) w okresie epidemii COVID wykonywanie ustawowych zadań KAS, do których zaliczyć należy realizację wpływów budżetowych z tytułu podatków, w tym poprzez ich przymusową egzekucję, winno być czynione jednak z uwzględnieniem trudnych warunków działania podatników, a także utrudnień w funkcjonowaniu samej administracji. Wobec powyższego wystawianie upomnień, tytułów wykonawczych oraz wszczynanie postępowań egzekucyjnych winno być poprzedzone analizą posiadanych informacji przy szczególnym uwzględnieniu panującej sytuacji. Ponadto ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 wprowadzono zapis art. 97 i 98, które to znacząco wpłynęły na cały proces egzekucyjny i przedegzekucyjny (wyłączenie fikcji doręczenia związanej z dwukrotną awizacją przesyłki). Informacje o pogorszeniu się osiągniętych wyników w zakresie skuteczności w I i II kwartale 2020 r. były zgłaszane na bieżąco do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej podczas prowadzonych telekonferencji.

(akta kontroli str. 182-197)

<sup>28</sup> Liczona jako suma kwot wyegzekwowanych w okresie sprawozdawczym oraz zadłużenia bieżącego głównego pozostającego do ściągnięcia na koniec okresu sprawozdawczego z tytułów niezakończonych w okresie sprawozdawczym.

**3.4.** Kwota zaległości objęta „egzekucją miękką” (działaniami informacyjnymi) wynosiła w okresie 2017-2019 odpowiednio 1599 tys. zł, 1439 tys. zł i 1941 tys. zł, a liczba spraw, w których przeprowadzono działania informacyjne, wyniosła 1631, 1467 i 1267. Kwoty wyegzekwowane w wyniku „egzekucji miękkiej” w latach 2017, 2018, 2019 wynosiły odpowiednio 469 tys. zł, 422 tys. zł i 1265 tys. zł.

W I i II kwartale 2020 r. kwoty wyegzekwowane w wyniku „egzekucji miękkiej” znacząco wzrosły w porównaniu do I i II kwartału 2019 r. (z 422 tys. zł i 562 tys. zł w I i II kwartale 2019 r. do 619 tys. zł i 928 tys. zł w I i II kwartale 2020 r.), a liczba działań informacyjnych zwiększyła się z 422 i 563 w I i II kwartale 2019 r. do 772 i 1158 w I i II kwartale 2020 r.

Relacja kwoty uzyskanej w wyniku „egzekucji miękkiej” do kwoty zaległości, których dotyczyły te działania, wynosiła w latach 2017-2019 odpowiednio 29,4%, 29,4% i 65,2%. W I i II kwartale 2019 wynosiła po 65,2%, a w I i II kwartale 2020 r. wynosiła po 84%.

Działania informacyjne i dyscyplinujące poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, prowadzone w stosunku do podatników z zastosowaniem środków komunikacji bezpośredniej (telefony, sms, e-maile informujące o braku wpłat zobowiązania podatkowego), miały na celu doprowadzenie do zwiększenia dobrowolnego wykonania zobowiązania podatkowego bez stosowania przymusu egzekucyjnego, a także poinformowanie o konsekwencjach wynikających z nieuregulowania zobowiązania (kosztach przymusowego ściągnięcia zaległości), co miało ogromne znaczenie dla podatników, w tym przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, w szczególności związanej z epidemią.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że na znaczny wzrost liczby i kwoty zaległości objętych „egzekucją miękką” w I i II kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego wpływ miały:

- nadzwyczajna sytuacja dotycząca szerzenia się wirusa SARS-CoV-2 i związana z tym decyzja kierownictwa Krajowej Administracji Skarbowej o czasowym ograniczeniu dostępu do urzędów skarbowych;
- negatywne skutki finansowe dla podatników, w tym przedsiębiorców wynikających z epidemii;
- zwiększenie wystąpień przez podatników z wnioskiem o ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych w okresie I-II kwartał 2020 r. (623 wnioski) w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego (326 wniosków).

(akta kontroli str.: 400-402, 1605-1607)

Kwota zaległości objęta skierowanymi do podatników zawiadomieniami o zagrożeniu wpisem do Rejestru Należności Publicznoprawnych w 2018 r. wyniosła 76 504 tys. zł, a w 2019 r. 242 551 tys. zł. W wyniku skierowania do podatników zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP w 2018 r. wyegzekwowano 8090 tys. zł, a w 2019 r. 18 856 tys. zł. Na podstawie badanych spraw ustalono, że w Urzędzie stosowano praktykę równoczesnego wysyłania zawiadomień o zagrożeniu wpisem do Rejestru Należności Publicznoprawnych wraz z upomnieniami.

Relacja kwoty uzyskanej w wyniku skierowania do podatników zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP do kwoty zaległości, których dotyczyły te działania, wynosiła 10,6% w 2018 r. i 7,8% w 2019 r.

(akta kontroli str.: 182-189, 269)

**3.5.** Zaległości podatkowe objęte tytułami wykonawczymi stanowiły 93% zaległości ogółem na koniec 2017 r., 90,6% na koniec 2018 r. oraz 87% na koniec 2019 r.<sup>29</sup>. Po I i II kwartale 2020 r. zaległości podatkowe objęte tytułami wykonawczymi stanowiły odpowiednio 68% i 66,8% (po I i II kwartale 2019 r. było to odpowiednio 85,9% i 78,5%)<sup>30</sup>.

Zaległości podatkowe, w stosunku do których prowadzone postępowania egzekucyjne zostały umorzone z powodu ich bezskuteczności, w 2017 r. wyniosły 174 275 tys. zł, w 2018 r. – 185 639 tys. zł, a w 2019 r. – 52 316 tys. zł. W relacji do stanu zaległości podatkowych na koniec roku stanowiło to odpowiednio 30,6%, 28,3% i 7,2%. W I i II kwartale 2020 r. zaległości podatkowe, w stosunku do których prowadzone postępowania egzekucyjne zostały umorzone z powodu ich bezskuteczności, wyniosły 7477 tys. zł i 20 916 tys. zł, co stanowiło 1 i 2,6% stanu zaległości na koniec tych okresów. W analogicznych okresach 2019 r. umorzone zaległości wyniosły w I i II kwartale 12 849 tys. zł i 28 240 tys. zł, co stanowiło 1,9% i 3,8% zaległości ogółem.

Przyczyną zmniejszenia się w 2019 r. zaległości podatkowych, w stosunku do których prowadzone postępowania egzekucyjne zostały umorzone z powodu ich bezskuteczności, jak wskazała Naczelnik Urzędu, był fakt, że w latach 2017-2018 oraz w okresach wcześniejszych odnotowano największy wpływ tytułów wykonawczych, których należność główna przekraczała 1 mln zł. Umorzenie tych postępowań w latach 2017-2018 miało największy udział w ogólnej kwocie umorzeń postępowań egzekucyjnych w podanych okresach. Spadek umorzeń postępowań egzekucyjnych z powodu ich bezskuteczności w I i II kwartale 2020 r. w porównaniu do I i II kwartale 2019 r. czy w stosunku do całego 2019 r. wynikał z wprowadzenia w marcu 2020 r. stanu epidemii.

(akta kontroli str.: 182-226, 270-301, 352-357, 400-403)

Od osób trzecich lub następców prawnych w 2017 r. dochodząco 70 269 tys. zł, co stanowiło 12,4% kwoty zaległości podatkowych ogółem (według stanu na koniec roku), w 2018 r. odpowiednio 76 333 tys. zł (co stanowiło 11,6% ogółu zaległości podatkowych na koniec roku) oraz w 2019 r. – 28 461 tys. zł (co stanowiło 3,9% ogółu zaległości podatkowych na koniec roku). W I kwartale 2020 r. od osób trzecich lub następców prawnych dochodząco 5081 tys. zł, a w II kwartale – 5354 tys. zł (co stanowiło po 0,7% ogółu zaległości podatkowych). W I i II kwartale 2019 r. było to odpowiednio 6395 tys. zł i 9245 tys. zł, co stanowiło 0,9% i 1,2% zaległości podatkowych.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że Referat Spraw Wierzycielskich składa się z siedmiu pracowników oraz kierownika referatu, a wydawaniem decyzji w zakresie orzeczenia osób trzecich zajmuje się trzech pracowników w Referacie. W związku z wybuchem epidemii COVID-19, od marca 2020 r. zwiększyła się liczba wniosków podatników występujących o ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych, których załatwienie stało się priorytetowe. Podatnicy składający o ulgę często wnioskowali o subwencję/dotację z Budżetu Państwa, a warunkiem pozytywnie rozpatrzonego wniosku było uzyskanie z urzędu skarbowego ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. Powyższe wymagało większego zaangażowania osobowego w załatwienie tych spraw (łącznie przydzielono tym pracownikom około 400 wniosków o udzielenie ulgi) i wpłynęło na zmniejszenie liczby wszczętych

<sup>29</sup> Dane na temat zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi za lata 2017-2019 według raportu z Hurtowni Danych WHTAX, zał. B4 (narastająco).

<sup>30</sup> Od stycznia 2020 r., dane w Hurtowni Danych WHTAX w zakresie zaległości nie były aktualizowane, dlatego dane na temat zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi za I i II kwartał 2020 r. zostały podane z systemu Poltax2B Plus na podstawie raportu przypisy i odpisy.

postępowań na osoby trzecie i związane z tym zmniejszenie liczby wydanych decyzji w tym zakresie. Pełna realizacja postępowań nastąpiła dopiero na przełomie września/października. Większość postępowań na osoby trzecie jest obecnie nadal w toku.

(akta kontroli str.: 182-189, 270-301, 352-357)

**3.6.** Skuteczność postępowań zabezpieczających wzrosła w 2019 r. w stosunku do lat 2017-2018. Zwiększyła się kwota faktycznego zabezpieczenia środków pieniężnych, w tym zabezpieczeń wobec podatników mających największe zobowiązania (powyżej 1 mln zł), jak również dokonano zabezpieczenia na majątku ruchomym i nieruchomości.

W 2017 r. w Urzędzie zastosowano 77 zabezpieczeń zobowiązań podatkowych na majątku podatnika (na podstawie art. 33 O.p.) na kwotę 13 041,1 tys. zł, w 2018 r. – 176 zabezpieczeń na kwotę 52 869,0 tys. zł, w 2019 r. – 117 zabezpieczeń na kwotę 31 145,1 tys. zł. W I i II kwartale 2020 r. dokonano 20 zabezpieczeń na kwotę 21 596,6 tys. zł (w tym samym okresie 2019 r. – 23 zabezpieczenia na kwotę 5217,8 tys. zł)<sup>31</sup>.

Zabezpieczeń (powyżej jednego mln zł) wobec podatników mających największe zobowiązania w 2017 r. było cztery na kwotę 8915,6 tys. zł, w 2018 r. – 10 na kwotę 10 417,7 tys. zł, w 2019 r. – osiem na kwotę 26 635,2 tys. zł. W I i II kwartale 2020 r. zabezpieczeń powyżej 1 mln zł było trzy na kwotę 29 416,7 tys. zł. W II kwartale 2019 r. dokonano jednego zabezpieczenia na 2911,2 tys. zł. W I kwartale nie dokonano zabezpieczeń.

Kwota zabezpieczonych środków pieniężnych wyniosła w 2017 r. 62,1 tys. zł, w 2018 r. – 20,1 tys. zł, a w 2019 r. – 109,9 tys. zł (kwoty przekazane do Urzędu). Ponadto w 2019 r. zabezpieczono ciągnik samochodowy (kwota objęta zabezpieczeniem to 39,5 tys. zł) oraz dokonano wpisu hipotecznego na nieruchomości podatnika; kwota objęta zarządzeniem zabezpieczenia wyniosła 225,8 tys. zł.

(akta kontroli str.: 182-189, 302-321, 352-357)

Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek poinformowała, że każda sprawa objęta zabezpieczeniem jest sprawą indywidualną. Nie są prowadzone cykliczne analizy skuteczności zabezpieczeń dokonanych w danym czasie. Referat Spraw Wierzycielskich jest w ciągłej współpracy z komórką egzekucyjną. W przypadku uzyskania przez komórkę egzekucyjną informacji o posiadanym majątku (ruchomości, nieruchomości) wierzyciel dokonuje zabezpieczenia w postaci hipoteki przymusowej lub zastawu. Należy również podkreślić, iż część spraw, na podstawie których Egzekucja prowadzi postępowanie zabezpieczające, dotyczy decyzji wydanych przez urzędy celno-skarbowe. Na podstawie decyzji wydanych przez Dyrektora Urzędu Celno-Skarbowego, Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek wystawia zarządzenia zabezpieczenia. W tym przypadku USC monitoruje prowadzone postępowanie zabezpieczające (kierując zapytania do wierzyciela/egzekucji).

Należy jednak podkreślić, iż skuteczność prowadzonych postępowań jest niska z uwagi na fakt, iż większość postępowań prowadzona była wobec podmiotów „fikcyjnych” w obrocie gospodarczym (głównie decyzje wydane w toku

---

<sup>31</sup> Jak będę miała kogo spytać, to zapytam czy to dane z decyzji na podstawie art. 33 OP, ale biorąc pod uwagę treść art. 33 Op, to tak. Zarządzenie zabezpieczenia następuje na podstawie art. 155 u.p.e.a. i jego cel jest inny/ zupełnie inna instytucja.

kontroli/postępowania podatkowego, gdzie podstawą wydanych późniejszych decyzji wymiarowych będzie stanowił art. 108 ustawy o VAT).

Największa skuteczność zabezpieczeń jest wobec podmiotów, które w urzędzie posiadały zwroty/nadpłaty wynikające ze złożonych deklaracji/zeznań podatkowych. W takim przypadku organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia na zwrocie/nadpłacie podatku.

(akta kontroli str. 1605-1607)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Poprawiła się w 2019 r., w porównaniu do wyników osiągniętych w latach 2017-2018, skuteczność egzekucji mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi. Zwiększyła się także kwota zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych. Poprawił się wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, a także odsetek liczby tytułów wykonawczych i odsetek kwot wynikających z tytułów wykonawczych załatwionych przez zapłatę.

Pomimo tej poprawy, Urząd na koniec 2019 r. nie osiągnął w pełni wyznaczonego celu odnoszącego się do efektywności działań egzekucyjnych w obszarze poboru i egzekucji. Realizacja wytyczonych celów była przedmiotem bieżącej analizy. O ustalonych przyczynach nieosiągnięcia w pełni wytyczonych celów Naczelnik Urzędu każdorazowo informował Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

W I półroczu 2020 r. odnotowano spadek skuteczności postępowań egzekucyjnych w porównaniu do analogicznego okresu 2019 r. Był on wynikiem wprowadzenia ograniczeń stanu osobowego i zmiany priorytetów organizacji pracy związanych z wprowadzeniem w marcu 2020 r. stanu epidemii, a także prowadzenia egzekucji z uwzględnieniem trudnych warunków działania podatników (zalecenie Izby Administracji Skarbowej w Warszawie). Na proces egzekucyjny wpłynęło również wprowadzenie ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 zapisu art. 97 i 98 (wyłączenie fikcji doręczenia związanej z dwukrotną awizacją przesyłki).

NIK pozytywnie ocenia zwiększenie w 2019 r. i w I półroczu 2020 r. działań informacyjnych mających na celu doprowadzenie do zwiększenia dobrowolnego wykonania zobowiązania podatkowego bez stosowania przymusu egzekucyjnego i wzrost kwoty wyegzekwowanej w wyniku „egzekucji miękkiej”. W sytuacji ograniczenia bezpośredniej obsługi klientów i czynności wykonywanych w terenie, które są ważnym elementem prowadzonej egzekucji, te działania przyniosły pozytywny skutek. NIK pozytywnie ocenia też monitorowanie największych zaległości i analizowanie ich celem jak najszybszego zakończenia egzekucji.

OBSZAR

#### **4. Przedawnienie zobowiązań podatkowych**

Opis stanu  
faktycznego

**4.1.** Przedawnione zobowiązania podatkowe wyniosły 24 950 tys. zł w 2017 r., 26 987 tys. zł w 2018 r. i 19 015 tys. zł w 2019 r. W I i II kwartale 2020 r. wyniosły 9191 tys. zł i 9663 tys. zł. W I i II kwartale 2019 r. było to 7920 tys. zł i 10 024 tys. zł.

W przedawnionych zobowiązaniach podatkowych udział zobowiązań w podatku VAT wyniósł 17 391 tys. zł w 2017 r. (69,7%), 21 026 tys. zł w 2018 r. (77,9%), 12 404 tys. zł w 2019 r. (65,2%). W I i II kwartale 2020 r. udział ten wyniósł 5245 tys. zł (57,1%) i 5702 tys. zł (59%). W analogicznym okresie 2019 r.

przedawnione zobowiązania w podatku VAT wyniosły 4557 tys. zł (57,5%) i 5889 tys. zł (58,7%).

Udział przedawnionych kwot podatku wymierzonego na podstawie art. 108 ustawy o VAT wyniósł 15,6% ogółu przedawnionych zobowiązań podatkowych w 2019 r. (2957 tys. zł), tj. mniej niż w latach 2017-2018. W 2017 r. udział ten wyniósł 26,5% (6600 tys. zł), a w 2018 r. – 23,9% (6443) tys. zł. Spadek przedawnionych zobowiązań podatkowych w 2019 r. w porównaniu do poprzedniego roku wynikał z faktu, iż w 2018 r. zostały odpisane kwoty przedawnionych zaległości podatkowych z tytułu podatku VAT za 2011 i 2012 r. u dwóch podatników należących do grupy największych dłużników Urzędu w łącznej wysokości 5355 tys. zł (stwierdzono bezskuteczność egzekucji). Stanowiły one 20% ogólnej kwoty odpisanych zaległości w 2018 r.

W I i II kwartale 2020 r. relacja kwot wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o VAT i odpisanych z tytułu przedawnienia do ogółem przedawnionych zobowiązań wyniosła odpowiednio 18,8% (1732 tys. zł) i 3,2% (308 tys. zł), a w analogicznym okresie 2019 r. – 16,4% (1296 tys. zł) i 15% (1503 tys. zł).

Relacja kwot przedawnionych zaległości do średniego stanu zaległości podatkowych (na początek i koniec danego okresu) wyniosła 4% w 2018 r., 3% w 2019 r. i 1% w I półroczu 2020 r. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że spadek relacji kwot wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o VAT i odpisanych z tytułu przedawnienia do ogółem przedawnionych wynika z faktu, że w tym okresie zobowiązania wymierzone na podstawie art. 108 ustawy o VAT nie uległy przedawnieniu.

(akta kontroli str.: 322-350, 1321-1323, 1511-1514)

Do analizy przedawniania zobowiązań podatkowych w Urzędzie został wyznaczony Dział Spraw Wierzycielskich. Procedurę monitorowania przedawnionych zobowiązań podatkowych stanowiły „Dobre praktyki w komórkach wierzycielskich – instrukcje dla pracowników komórek wierzycielskich urzędów skarbowych”.

Zastępca Naczelnika Urzędu podała, że do 31 grudnia 2019 r. analiza/monitoring przedawnionych zobowiązań podatkowych prowadzony był systematycznie w sposób zautomatyzowany, poprzez generowanie raportów z systemów informatycznych, takich jak aplikacja e-ORUS „Wykaz przedawnionych zaległości”, lub z Hurtowni WHTAX „Informacja o kwotach przedawnionych zaległości (zaległości nieodpisane z tytułu przedawnienia)”. Od 1 stycznia 2020 r., z uwagi na brak migracji danych z systemów Poltax2b Plus oraz EgaPoltax do systemów wspomagających monitoring, analizę, statystykę, tj. e-ORUS, WGHTAX monitoring automatyczny jest uniemożliwiony. Analiza każdego podmiotu przeprowadzana jest indywidualnie, za pomocą weryfikacji danych w każdym systemie (Poltax2B Plus i EgaPoltax) osobno.

Ponadto postępowania podatkowe w sprawach przedawniających się z końcem danego roku wszczynane były niezwłocznie po otrzymaniu akt podatkowych z działów zajmujących się czynnościami sprawdzającymi oraz kontrolą podatkową. Niejednokrotnie też pracownicy doręczali korespondencję osobiście.

Na podstawie przedmiotowych raportów dokonywana była w latach 2018-2019 analiza przedawnionych zobowiązań poprzez sporządzanie karty informacyjnej dotyczącej wygaśnięcia zobowiązania podatkowego z powodu przedawnienia. Izba Administracji Skarbowej nadzorowała powyższy zakres poprzez weryfikację raportu uzyskiwanego z Hurtowni Danych WHTAX (zał. 16a) – informacja o kwotach przedawnionych zaległości.

Naczelnik Urzędu określił zasady postępowania w zakresie podejmowania czynności związanych z wygaśnięciem zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia za pomocą Instrukcji nr 3/1/2017 „Przedawnienie zobowiązań podatkowych”. Izba Administracji Skarbowej w ramach sprawowanego nadzoru przekazywała dane do analizy, jak również wskazywała zalecenia działań mających na celu zapobieganie przedawnieniom zaległości podatkowych.

Izba Administracji Skarbowej w ramach sprawowanego nadzoru kierowała do urzędów skarbowych zapytania w zakresie monitorowania zobowiązań podatkowych zagrożonych przedawnieniem. W odpowiedzi Urząd przekazywał swoje spostrzeżenia i uwagi. Między innymi 20 lutego 2019 r. oraz 19 kwietnia 2019 r. przekazał informację o wybranych przypadkach, w których nie zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne, a także – w przypadku wszczęcia postępowania egzekucyjnego – o przeszkodach w realizacji zajęcia, podając że są nimi: brak uzyskanych odpowiedzi od banków (wystosowano ponaglenia) i zbiegi egzekucji administracyjnej i sądowej trwające kilka lat.

(akta kontroli str.: 326-330, 352, 354-356, 358-364)

Naczelnik Urzędu podała, że Urząd Skarbowy nie dysponuje narzędziami umożliwiającymi gromadzenie i analizowanie danych o przyczynach przedawnienia, w podziale na grupy. Natomiast Urząd dysponuje raportami umożliwiającymi określenie przyczyny zakończenia postępowania egzekucyjnego, na przykład z powodu bezskuteczności lub zapłaty. Nie funkcjonują wskaźniki określające typ przedawnienia lub przyczynę. Powyższe dane są możliwe poprzez dokonanie szczegółowej analizy sprawy w indywidualnych sprawach.

(akta kontroli str. 1321-1323)

Przedawnione i zagrożone przedawnieniem zaległości są to w szczególności zaległości, których pomimo wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego nie udało się wyegzekwować. Najczęściej w takich przypadkach administracyjne postępowanie egzekucyjne było umorzone z przyczyn określonych w art. 59 § 2 u.p.e.a., tj. w przypadku stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. W takich przypadkach organ egzekucyjny w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego, poszukując majątku zobowiązanego, z którego możliwe byłoby prowadzenie skutecznej egzekucji, nie ustala takiego.

Jako przyczyny występowania zaległości przedawnionych i zagrożonych przedawnieniem Zastępca Naczelnika wskazała:

- wyzbywanie się przez podatników majątku, do którego można by skierować egzekucję administracyjną;
- brak majątku, na którym można ustanowić zabezpieczenie w postaci wpisu do hipoteki lub zastawu skarbowego;
- trudności w ustalaniu miejsca zamieszkania, siedziby czy miejsc prowadzenia działalności w przypadku, gdy adresy są niezgodne ze zgłoszonymi do urzędu skarbowego, nieaktualne dane w KRS i CEiDG.

Na podstawie zbadanych spraw i złożonych wyjaśnień ustalono, że na występowanie zaległości przedawnionych i zagrożonych przedawnieniem wpływ miały także znaczne kwoty wymierzone podmiotom na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług (puste faktury).

(akta kontroli str.: 322-364, 1511-1514)

**4.2.** W celu niedopuszczenia do przedawnienia zaległości podatkowych, jak podała Zastępca Naczelnika Urzędu, podejmowane były następujące czynności:



- udzielano informacji o możliwości zawarcia układu ratalnego bądź odroczenia terminu płatności;
- poszukiwano majątku przy wykorzystaniu dostępnych programów i aplikacji informatycznych celem ustalenia majątku bądź źródeł majątku zobowiązanych takich jak: POLTAX<sup>32</sup>; CZM<sup>33</sup>; OGNIVO<sup>34</sup>; e-ORUS<sup>35</sup>; SeRCe<sup>36</sup>; Centralna Baza Danych Ksiąg Wieczystych, zapytania do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców CEPIK, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- kierowano zapytania do innych urzędów, organów, organizacji, instytucji i podmiotów gospodarczych w trybie art. 36 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; sporządzano protokoły o stanie majątkowym oraz kierowano wnioski o wyjawienie majątku;
- odnotowywano przerwy wynikające z ogłoszenia upadłości, jak również z zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego powodujące przerwanie biegu terminu przedawnienia;
- odnotowywano przerwy zawieszające bieg terminu przedawnienia z zakresu ulg w spłacie zobowiązań, z uwagi na śmierć spadkodawcy, wniesienie skargi do sądu administracyjnego, wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe;
- dokonywano wpisów zastawów skarbowych i hipotek jako zabezpieczenia zaległości podatkowych.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej 11 lipca 2020 r. zwrócił się do Naczelnika Urzędu o objęcie szczególnym nadzorem tych kontroli podatkowych, w czasie których zawieszono lub przerwano bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego oraz o skuteczne wsparcie zespołów kontrolnych realizujących te kontrole. Ponadto Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w celu monitorowania prowadzonych postępowań zagrożonych przedawnieniem co pół roku zlecał sporządzanie sprawozdań w zakresie realizacji spraw przedawniających się.

W Urzędzie w ramach nadzoru nad ograniczeniem skali przedawnień zobowiązań podatkowych:

- Kierownik Działu Kontroli obejmował szczególnym nadzorem kontrole obejmujące zobowiązania przedawniające się w danym roku podatkowym;
- organizowane były zebrania pracowników z kierownictwem, na których omawiane były możliwości przerwania terminu biegu przedawnienia zobowiązań podatkowych, np. poprzez sporządzenie zawiadomienia do komórki ds. karnych skarbowych, dokonywanie zabezpieczeń na podstawie zarządzeń zabezpieczenia, wykonywanie czynności mających na celu przyspieszenie zakończenia kontroli podatkowych;
- obejmowane były przez pracowników komórki postępowań podatkowych szczególnym nadzorem postępowania podatkowe prowadzone w zakresie zobowiązań podlegających przedawnieniu, w celu realizowania ich bez zwłoki, przedłużanie terminów załatwienia spraw dotyczy najczęściej konieczności gromadzenia obszernego materiału dowodowego w sprawach, takich jak:

<sup>32</sup> Analiza systemu POLTAX umożliwia przeszukanie danych identyfikacyjnych i adresowych osoby fizycznej (Poltax EGA), analizowanie dochodów zobowiązanego, ujawnienie zdarzeń mogących być przedmiotem skutecznej egzekucji, ujawnienie kontrahentów zobowiązanych w systemie JPK\_VAT.

<sup>33</sup> CZM – Czynności Majątkowe.

<sup>34</sup> OGNIVO – centralna informacja o rachunkach bankowych.

<sup>35</sup> e-ORUS – aplikacja umożliwiająca uzyskanie danych dotyczących podatnika z innego urzędu skarbowego.

<sup>36</sup> SeRCe – system rejestracji centralnej krajowej ewidencji podatników.

transakcje pozorowane, karuzele podatkowe, sprawy, w których utrudniony jest kontakt ze stroną postępowania;

- obejmowane były przez kierownictwo komórek wierzycielskich i egzekucyjnych szczególnym nadzorem postępowania w zakresie egzekucji administracyjnej oraz odpowiedzialności podatkowej osób trzecich dotyczących zobowiązań podatkowych podlegających przedawnieniu.

Organ podatkowy aktywnie dążył do pozyskania danych, korzystając z różnych możliwości kontaktu (e-mail, rozmowy telefoniczne, platforma e-PUAP<sup>37</sup>).

Ponadto Dyrektor IAS w Warszawie zobowiązał do zakończenia pozostałych w urzędzie spraw przedawniających się do 31 lipca każdego roku, a także przekazywał wytyczne dotyczące podejmowania działań.

(akta kontroli str. 322-351)

W Urzędzie prowadzono czynności mające na celu przeniesienie odpowiedzialności na osoby trzecie lub następców prawnych. Cyklicznie weryfikowano zaległości po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, badając możliwość przeniesienia odpowiedzialności na spadkobierców. Najczęstszymi przyczynami braku możliwości wydania decyzji o odpowiedzialności osób trzecich było wykreślenie podmiotu z Krajowego Rejestru Sądowego, zgon osób trzecich i brak możliwości ustalenia adresu zamieszkania.

Prowadzone w Urzędzie działania mające na celu zabezpieczenie zobowiązań podatkowych objęły w 2019 r. 19 podmiotów, wobec których wystawiono 117 zarządzeń dotyczących zabezpieczeń, czego efektem było zabezpieczenie kwoty 109,9 tys. zł. W I półroczu 2020 r. do działu Egzekucji wpłynęło 16 zarządzeń dotyczących czterech podatników, w wyniku których zabezpieczono środki pieniężne o wartości 981,5 tys. zł. Sporządzane dla DIAS analizy<sup>38</sup> obejmowały informacje dotyczące stanu zaległości w podziale na poszczególne podatki, ze wskazaniem podatników, u których nastąpił największy wzrost zobowiązań. Przekazywano je co miesiąc.

(akta kontroli str.: 182-189, 302)

**4.3.** W 2017 r. w Urzędzie zostały wszczęte 63 postępowania karne skarbowe, w 2018 r. – 70, w 2019 r. – 48, w tym odpowiednio dziewięć, 17 i 23 postępowania wszczęte w związku z ustaleniami kontroli lub postępowania podatkowego. Postępowań wszczętych przed zakończeniem kontroli lub postępowania podatkowego było 12 (trzy w 2018 r. i dziewięć w 2019 r.).

Odsetek postępowań karnych skarbowych wszczętych w ostatnim kwartale danego roku wyniósł 31,7% w 2017 r., 18,6% w 2018 r. i 22,9% w 2019 r.

Odsetek postępowań karnych skarbowych wszczętych w ostatnim kwartale przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego i wynikających z ustaleń kontroli lub postępowania podatkowego wyniósł w 2017 r. 11,1% (siedem z 63), w 2018 r. – 10% (siedem z 70), w 2019 r. – 16,7% (osiem z 48). Postępowania te stanowiły w 2017 r. 77,8% wszystkich postępowań wszczętych na podstawie ustaleń kontroli lub postępowania podatkowego, a w 2018 i 2019 stanowiły odpowiednio 41,2 i 34,7% postępowań.

Odsetek postępowań karnych skarbowych wszczętych w terminie dłuższym niż trzy miesiące i nie dłuższym niż sześć miesięcy przed upływem terminu

<sup>37</sup> ePUAP – Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, umożliwia kontakt m.in. z urzędami skarbowymi.

<sup>38</sup> Informacja o przyczynach spadku dochodów wykonanych, wzrostu należności pozostałych do zapłaty.

przedawnienia zobowiązania podatkowego wynosił w 2017 r. 7,9% (pięć z 63), w 2018 r. – 2,9% (dwa z 70, wszystkie w związku z ustaleniami kontroli lub postępowania podatkowego), w 2019 r. – 33,3% (16 z 48, w tym osiem w związku z ustaleniami kontroli lub postępowania podatkowego).

(akta kontroli str.: 322-330, 332-333)

Badaniu poddano osiem postępowań karnych skarbowych wszczętych w 2019 r., w ostatnim kwartale przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania.

W jednym przypadku postanowienie o wszczęciu dochodzenia wydano w dniu wpływu zawiadomienia. W siedmiu sprawach od daty przekazania informacji o naruszeniu przepisów podatkowych do dnia wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia minęło więcej niż rok, w tym w dwóch przypadkach czynności zostały podjęte po więcej niż dwóch latach, a w trzech sprawach okres ten wyniósł ponad trzy lata. Sprawa została szczegółowo przedstawiona w dalszej części Wystąpienia.

(akta kontroli str. 2250-2351)

**4.4.** Badaniem objęto próbę 10 największych zobowiązań podatkowych przedawnionych w okresie od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. na kwotę ogółem 7588,8 tys. zł, z tego sześć z tytułu VAT na kwotę 6713,7 tys. zł, dwa z tytułu PIT-4 na kwotę 500,2 tys. zł (niewpłacone zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych), jeden z tytułu PIT-36L (PPL 19%) na kwotę 104,4 tys. zł i jeden z tytułu CIT-8 na kwotę 270,5 tys. zł, wybranych na podstawie raportu o zobowiązaniach przedawnionych. Przedawnione kwoty dotyczyły zobowiązań za poszczególne okresy rozliczeniowe od 2006 r. do 2014 r., z tego w pięciu przypadkach zostały określone w decyzjach pokontrolnych, a w pięciu sprawach wynikały ze złożonych deklaracji (były to głównie niewpłacone zaliczki).

W zbadanych sprawach rzetelnie poszukiwano majątku przy wykorzystaniu dostępnych programów i aplikacji informatycznych celem ustalenia majątku zobowiązanych, z którego można prowadzić egzekucję. Przyczyną przedawnienia był brak majątku, do którego można skierować egzekucję, zwłaszcza wobec podmiotów uczestniczących w wyłudzeniu VAT. W dwóch przypadkach zaległości w podatku VAT na kwotę 618,8 tys. zł i 1416,9 tys. zł zostały określone w decyzjach pokontrolnych, wydanych na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług. Kontrolowane Spółki nie prowadziły działalności, a jedynie wystawiały fikcyjne faktury, które nie potwierdzały rzeczywistych transakcji gospodarczych. Nie stwierdzono, aby Urząd w badanym okresie przyczynił się (poprzez zaniechanie, błędne lub opóźnione działanie) do przedawnienia badanych zaległości.

(akta kontroli str. 924-1320)

W trzech sprawach opisanych poniżej stwierdzono opóźnienia w podejmowaniu działań, w latach znacznie poprzedzających badany okres.

W jednej sprawie zobowiązanie w podatku VAT za grudzień 2009 r. na kwotę 417,5 tys. zł zostało wymierzone decyzją wydaną przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek, po przeprowadzonej kontroli podatkowej, w której Urząd zakwestionował wewnątrzspółnotową dostawę towarów (dostawa została zakwalifikowana jako dostawa towaru na terytorium kraju). Przedawnieniu uległa kwota 397,3 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że pismo Urzędu Celnego II w Warszawie, informującego, że Urząd Celny przeprowadził kontrolę w Spółce „S”, na zlecenie administracji celnej Niemiec, wraz materiałem dowodowym, świadczącym o wykonanych transakcjach, wpłynęło do Urzędu Skarbowego Warszawa-Targówek 19 lipca 2010 r. Kontrola podatkowa w Spółce została ujęta w planie kontroli na II kwartał 2013 r., prawie dwa i pół roku po wpływie

zawiadomienia, a z powodu braku kontaktu w siedzibie Spółki z osobami reprezentującymi spółkę, została przeprowadzona w czerwcu i lipcu 2014 r. Decyzja została wydana 2 stycznia 2015 r. Zdarzenia te miały miejsce przed okresem objętym niniejszą kontrolą.

(akta kontroli str. 1251-1279)

W dwóch przypadkach stwierdzono opóźnienia w dokonywaniu przypisu należności na karcie kontowej podatnika. W pierwszej sprawie podatek „M” złożył w dniach 4-5 października 2010 r. deklaracje VAT-7K na podatek od towarów i usług za lata 2006, 2007, 2008, 2009 i 2010 na kwotę ogółem 1 295,0 tys. zł. Zobowiązania zostały przypisane na karcie kontowej podatnika 3 grudnia 2010 r., po upływie prawie dwóch miesięcy. W drugiej sprawie Spółka „A” złożyła 17 lutego 2014 r. informacje PIT-4R z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych za okres styczeń-listopad 2013 r. na kwotę 210,3 tys. zł. Zobowiązanie zostało przypisane na karcie kontowej podatnika 30 maja 2014 r., tj. po upływie prawie dwóch i pół miesiąca, a tytuł wykonawczy został wystawiony 31 lipca 2014 r. Zdarzenia te miały miejsce przed okresem objętym niniejszą kontrolą.

(akta kontroli str.: 1033-1086, 1235-1279, 1305)

Odpisanie zaległości było poprzedzone analizą i udokumentowane kartą informacyjną. Badanie zaległości kwalifikujące do odpisania prowadzono zgodnie z praktyką ustaloną w Urzędzie. Protokół z Posiedzenia Zespołu ds. bieżącej analizy zaległości podatkowych podpisali upoważnieni członkowie Zespołu, a akceptował Naczelnik Urzędu lub upoważniony zastępca naczelnika. Odpisu zaległości dokonywano na bieżąco.

(akta kontroli str. 955-1304)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Na podstawie badania ośmiu postępowań karnych skarbowych, które zostały wszczęte w ostatnim kwartale przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania<sup>39</sup>, ustalono, że w siedmiu sprawach od daty przekazania informacji o naruszeniu przepisów do komórki karnej skarbowej do dnia wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia minęło więcej niż rok, w tym w dwóch przypadkach czynności zostały podjęte po więcej niż dwóch latach, a w trzech sprawach okres ten wyniósł ponad trzy lata. I tak:

- Dochodzenie w sprawie RKS-38/2019, dotyczącej uszczuplenia podatku VAT za 07/2014 na kwotę 998,5 tys. zł, wszczęto 7 października 2019 r. Następnego dnia przekazano je do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w związku ze stwierdzeniem zmiany właściwości Urzędu. Zawiadomienie z Działu Kontroli Podatkowej o naruszeniu przepisów wpłynęło do Referatu Spraw Karnych Skarbowych 5 września 2016 r. Od wpływu zawiadomienia do wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia minęło 1127 dni.
- W dniu 19 listopada 2019 r. wszczęto dochodzenie w sprawie RKS-44/2019, dotyczącej uszczuplenia podatku PIT za 2013 r. na kwotę 192,8 tys. zł, które prowadzone jest pod nadzorem Prokuratury Rejonowej Warszawa Praga-Północ. Zawiadomienie o naruszeniu przepisów wpłynęło do Referatu Spraw Karnych Skarbowych 3 lipca 2017 r. Od wpływu zawiadomienia do wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia minęło 869 dni.

<sup>39</sup> Stan faktyczny w czterech sprawach ustalono w oparciu o informację komórki karnej skarbowej w związku z przekazaniem sprawy do sądu.

- W dniu 25 listopada 2019 r. wszczęto dochodzenie w sprawie nr RKS-47/2019, dotyczącej uszczuplenia podatku od towarów i usług na kwotę 311,3 tys. zł, którego efektem było skierowanie 18 lutego 2020 r. do Sądu aktu oskarżenia. Zawiadomienie o naruszeniu przepisów wpłynęło z Działu Kontroli Podatkowej 22 kwietnia 2016 r. Od wpływu zawiadomienia do wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia minęło 1312 dni.
- W dniu 21 października 2019 r. wszczęto dochodzenie w sprawie nr RKS-39/2019 r., dotyczącej uszczuplenia podatku od towarów i usług za okres 01.03/2014 i 01-05/2015 na łączną kwotę 308,4 tys. zł. Zawiadomienie o naruszeniu przepisów wpłynęło z Działu Kontroli Podatkowej 4 września 2017 r. Od wpływu zawiadomienia do wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia minęło 777 dni.
- W dniu 18 listopada 2019 r. wszczęto dochodzenie w sprawach nr RKS-41/2019 i RKS-43/2019, dotyczące uszczuplenia podatku PIT za 2013 r. na kwotę łączną kwotę 26,6 tys. zł. Zawiadomienia o naruszeniu przepisów wpłynęły 13 listopada 2018 r. W październiku 2019 r. Dział Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług SPV1 wystąpił o „podjęcie czynności skutkujących zawieszeniem biegu przedawnienia tego zobowiązania, tj. wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe (...)”. Od wpływu zawiadomienia do wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia minęło 370 dni.
- W sprawie RKS-46/2019, dotyczącej uszczuplenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 r. na kwotę 92 883 zł, Urząd pod koniec listopada 2019 r., tj. po 1430 dniach od dnia wpływu zawiadomienia (22 grudnia 2016 r.), podjął szereg czynności mających na celu ustalenie miejsca pobytu podejrzanego, które nie przyniosły efektu. Konsekwencją tego było skierowanie do IAS, celem zatwierdzenia, postanowienia o umorzeniu dochodzenia. W toku kontroli podatkowej był kontakt z podatnikiem, jednak podatek nie brał udziału w postępowaniu podatkowym.

Kierownik Referatu Spraw Karnych Skarbowych wyjaśniła, że przyczyną późnego wszczynania postępowań karnych skarbowych była mała obsada komórki zajmującej się sprawami karnymi skarbowymi i duża liczba wpływających zawiadomień, a także konieczność realizacji działań zleconych przez organy prokuratury (głównie o czyny z ustawy o rachunkowości) w wyznaczonym przez prokuratora terminie oraz pomocy prawnej dla innych organów<sup>40</sup>, wymagającej realizacji w terminie 30 dni, które stanowią coraz większą część spraw do załatwienia. Na przestrzeni lat 2017-2019 do komórki karnej skarbowej wpłynęło 3768 zawiadomień, dotyczących spraw karnych skarbowych, zrealizowano 122 sprawy o czyny z ustawy o rachunkowości, wykonano 145 pomocy prawnych, nałożono łącznie 2380 mandatów i wszczęto 229 postępowań przygotowawczych o przestępstwa i wykroczenia skarbowe (w latach 2010-2019 do komórki wpłynęło 35 349 zawiadomień dotyczących spraw karnych skarbowych). Referat Spraw Karnych Skarbowych działa w Urzędzie od listopada 2019 r. Od tego czasu stan zatrudnienia w tej komórce organizacyjnej to sześć etatów wraz z kierownikiem Referatu. Przed utworzeniem referatu obsługą spraw karnych skarbowych zajmowało się Wieloosobowe Stanowisko ds. Karnych Skarbowych, w którym liczba etatów nie przewyższała trzech, a w latach 2012-2018 były to dwa etaty. Mając na uwadze powyższe, tj. stosunek stanu zatrudnienia do ogólnego wpływu spraw do realizacji, nie jest możliwe wszczynanie postępowań niezwłocznie po wpływie

<sup>40</sup> Pomoc prawna dla innego organu postępowania przygotowawczego, o której mowa w art. 118a ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. 2020, poz. 19, ze zm.).

zawiadomień do komórki. Zawiadomienia o naruszeniu przepisów podatkowych nie stanowią zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w rozumieniu Kodeksu postępowania karnego, a zatem nie dotyczy ich 30-dniowy termin na dokonanie wszczęcia lub odmowy wszczęcia postępowania. Podjęcie decyzji o wszczęciu dochodzenia na ich podstawie zależy od wielu czynników, między innymi ustaleń dokonanych przez organy podatkowe, w szczególności dotyczących kwoty uszczuplenia w podatku dochodowym lub w VAT.

W wyjaśnieniach Naczelnik Urzędu podkreśliła, że polityką kadrową w podległych mu Urzędach kieruje Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

(akta kontroli str. 2250-2351)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Urząd rzetelnie analizował dane dotyczące zaległości zagrożonych przedawnieniem. Analiza ta była prowadzona w odniesieniu do każdego przypadku zagrożenia przedawnieniem, w sposób zgodny z obowiązującymi w Urzędzie procedurami. W Urzędzie podejmowano adekwatne działania w celu ograniczania skali przedawnień zobowiązań podatkowych, a także rzetelnie analizowano skalę i przyczyny przedawniania się zobowiązań podatkowych. Przyczyną przedawnienia 10 skontrolowanych zobowiązań podatkowych na kwotę ogółem 7588,8 tys. zł był brak majątku, do którego można skierować egzekucję, w tym w dwóch sprawach na kwotę ogółem 2035,7 tys. zł dotyczyło to podmiotów uczestniczących w wyludzaniu VAT. Nie stwierdzono, aby Urząd w badanym okresie przyczynił się (poprzez zaniechanie, błędne lub opóźnione działanie) do przedawnienia badanych zaległości. Opóźnienia we wszczęciu kontroli podatkowej oraz opóźnienia przypisania zaległości na karcie kontowej podatnika i opóźnienia wystawienia tytułu wykonawczego w trzech sprawach na kwotę ogółem 1902,6 tys. zł wystąpiły w latach znacznie poprzedzających badany okres.

Urząd prowadził analizy zaległości przed ich odpisaniem z powodu przedawnienia zgodnie z obowiązującymi procedurami, a przedawnione zobowiązania podatkowe w badanych sprawach były na bieżąco odpisywane z ewidencji.

W 2019 r. co szóste postępowanie karne skarbowe (tj. częściej niż w roku poprzednim) wszczęto w okresie trzech miesięcy przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. W siedmiu na osiem zbadanych spraw, od daty przekazania informacji o naruszeniu przepisów podatkowych do komórki karnej skarbowej do dnia wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia minęło więcej niż rok, w tym w dwóch przypadkach czynności zostały podjęte po więcej niż dwóch latach, a w trzech po więcej niż trzech latach. NIK przyjmuje do wiadomości, że przyczyną była niewystarczająca obsada kadrowa komórki zajmującej się sprawami karnymi skarbowymi i duża liczba wpływających zawiadomień, a także konieczność realizacji działań zleconych przez organy prokuratury oraz pomocy prawnej dla innych organów. Zwraca jednak uwagę, że wszczynanie postępowań karnych skarbowych tuż przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania, aczkolwiek legalne, nie spełnia kryterium rzetelności. Długi upływ czasu od naruszenia przepisów może utrudnić postępowanie dowodowe lub uniemożliwić ustalenie stanu faktycznego. Stan zatrudnienia w komórce karnej skarbowej został zwiększony od 1 listopada 2019 r. Efekty pracy będzie można ocenić w późniejszym terminie.

OBSZAR

## 5. Działania podejmowane w okresie obowiązywania art. 15zszs ustawy COVID wpływające na skuteczność egzekucji zobowiązań podatkowych

Opis stanu faktycznego

Wprowadzenie w Polsce stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, skutkowało zmniejszeniem stanu osobowego w Urzędzie nawet do 20% w pierwszym okresie ograniczeń. Priorytetem działań Urzędu była sprawna i terminowa realizacja zwrotów wynikających z zeznań podatkowych w podatku PIT oraz rozpatrywanie wniosków podatników o zastosowanie ulg w spłacie należności podatkowych.

(akta kontroli str.: 365-367, 1352-1882)

Od 31 marca do 22 maja 2020 r. nastąpiło zawieszenie terminów na dokonanie czynności procesowych w postępowaniu egzekucyjnym, wprowadzone ustawą 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. W okresie tym działania Urzędu w obszarze egzekucji skoncentrowane były na pozyskiwaniu informacji o majątku zobowiązanych, porządkowaniu spraw i bieżącej obsłudze wpływających i obsługiwanych spraw.

W przedmiotowym okresie Urząd przyjął do realizacji:

- 2192 tytuły wykonawcze;
- 262 sprawy, takie jak: wnioski, zarzuty, skargi, zapytania wierzycieli o stan postępowań egzekucyjnych, zawiadomienia wierzycieli o aktualizacji wysokości należności, zawiadomienia o zawarciu układu ratalnego lub odroczenia terminów płatności;
- wykonał 2092 czynności egzekucyjnych, takich jak: doręczenie odpisu tytułu wykonawczego, zajęcie innych wierzytelności pieniężnych, zajęcie wynagrodzenia za pracę, zajęcie wierzytelności na rachunku bankowym, zajęcie świadczenia emerytalno-rentowego.

W ww. okresie wyegzekwowano 6540,9 tys. zł.<sup>41</sup> W wyniku prowadzonych analiz, z powodu bezskuteczności egzekucji, do 23 maja umorzono 676 postępowań egzekucyjnych, z czego 284 postępowania dotyczące należności podatkowych. Dokonano analizy spraw przed przekazaniem akt egzekucyjnych zgodnie z właściwością miejscową lub względem umorzenia/zawieszenia postępowania egzekucyjnego z powodu zgonu zobowiązanego.

(akta kontroli str.: 365-397, 1882-1886)

Zgodnie z zaleceniami MF i IAS w Warszawie, Urząd w okresie do 27 maja 2020 r. każdorazowo przed podjęciem działań egzekucyjnych szczególną uwagę zwracał na negatywne dla podatników skutki finansowe wynikające z ogłoszenia na obszarze kraju stanu epidemii. Działania Urzędu w tym czasie skoncentrowane były na zapewnieniu ciągłości pracy jednostki w obszarach kluczowych, takich jak: obsługa zeznań rocznych oraz obsługa wniosków podatników o zastosowanie ulgi w spłacie należności podatkowych.

(akta kontroli str.: 190-196, 365-380)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

<sup>41</sup> W II kwartale 2019 r. przyjęto do realizacji 8250 tytułów wykonawczych, 513 sprawy, wykonano 15 616 czynności egzekucyjnych i wyegzekwowano 14 912,1 tys. zł.

## OCENA CZĄSTKOWA

W okresie pomiędzy 31 marca a 22 maja 2020 r., pomimo skoncentrowania działań Urzędu na działaniach związanych z obsługą zeznań rocznych i udzielaniem spłat zobowiązań, podejmowano czynności mające na celu zwiększenie skuteczności egzekucji administracyjnej.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Uwagi Wszczynianie postępowań karnych skarbowych tuż przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania, aczkolwiek legalne, nie spełnia kryterium rzetelności. Długi upływ czasu od naruszenia przepisów może utrudnić postępowanie dowodowe lub uniemożliwić ustalenie stanu faktycznego.
- Wnioski
1. Niezwłoczne wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych do zaległości podatkowych.
  2. Dokumentowanie prowadzonych czynności mających na celu poszukiwanie majątku zobowiązanego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

### Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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,       grudnia 2020 r.

Kontrolerzy  
Wiesława Szymańska  
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów  
Dyrektor  
Stanisław Jarosz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Piotr Korczak  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*