



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.012.03.2020

Urszula Maszewska
Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego
w Toruniu

ul. Mazowiecka 63
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/010 Egzekwowanie zaległości podatkowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Drugi Urząd Skarbowy w Toruniu ul. Mazowiecka 63, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Maszewska Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Toruniu ² , powołana z dniem 10 lipca 2009 r. (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Monitorowanie zaległości podatkowych.2. Dochodzenie zobowiązań podatkowych.3. Skuteczność postępowań egzekucyjnych.4. Przedawnienie zobowiązań podatkowych.5. Działania podejmowane w okresie obowiązywania art. 15zss ustawy COVID wpływające na skuteczność egzekucji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze i późniejsze ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/143/2020 z 26 sierpnia 2020 r.2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/141/2020 z 26 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2, 577-578)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Naczelnik”.

³ Czynności kontrolne zostały zakończone 16 listopada 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2019-2020 (I półrocze) Urząd prawidłowo i skutecznie zarządzał procesem egzekwowania zaległości podatkowych. Wprowadzenie nowego systemu Poltax2B Plus w początkowym etapie nie usprawniło procesu monitorowania i zarządzania zaległościami podatkowymi oraz obsługi czynności windykacyjnych - w porównaniu do okresu sprzed jego wdrożenia. Wielokrotne monity odnośnie błędów w funkcjonowaniu oprogramowania spowodowały polepszenie jego funkcjonalności.

Urząd przy podejmowaniu działań wierzycielskich przestrzegał przepisów regulujących dochodzenie zobowiązań podatkowych. Egzekucja administracyjna była wszczynana prawidłowo na podstawie tytułów wykonawczych, które zawierały wymagane elementy i zostały sporządzone według obowiązujących wzorów.

Działania w zakresie egzekwowania należności Skarbu Państwa prowadzono prawidłowo, niezwłocznie wszczynano postępowania egzekucyjne stosując bez opóźnień odpowiednie środki egzekucyjne oraz umarzano po wystąpieniu wymaganych przesłanek. W Urzędzie rzetelnie rozpatrywano wniesione skargi i zarzuty.

Cele i mierniki dotyczące egzekwowania zaległości podatkowych zostały osiągnięte powyżej minimalnej wartości oczekiwanej. W przypadku kwartalnego wskaźnika efektywności egzekucji osiągnięto w latach 2019-2020 (I półrocze) od 6,4-14,7 p.p.⁶ w 2019 r. i od 4,7-7,4 p.p. w 2020 r. powyżej dolnej granicy wartości oczekiwanej, co wskazywało na wysoki poziom skuteczności pracy komórki egzekucyjnej Urzędu.

W 2019 r., w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpił wzrost kwoty podatków wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych z 24 378 tys. zł do 29 451 tys. zł. Wzrosła też relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi z 35,7% do 50,3%. W I półroczu 2020 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego spadła kwota podatków wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych o 2 251 tys. zł, na co miała wpływ sytuacja epidemiczna.

W latach 2017-2019 nastąpił procentowy wzrost liczby tytułów wykonawczych załatwionych przez zapłatę⁷ z 69,6% w 2017 r. do 80% w 2019 r. i procentowy spadek liczby tytułów wykonawczych załatwionych przez umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności z 24,7% w 2017 r. do 11,1% w 2019 r.

Działania podejmowane w celu ograniczenia skali przedawnień były adekwatne i skuteczne do rozpoznanych zagrożeń. Urząd systematycznie i zespołowo prowadził analizy skali i przyczyn przedawniania się zobowiązań podatkowych. W badanym zakresie przedawnione zobowiązania były na bieżąco odpisywane z ewidencji.

Pozytywnie oceniono działania Naczelnika podejmowane w okresie zawieszenia terminów procesowych w postępowaniach egzekucyjnych w związku z ogłoszeniem stanu epidemii z powodu COVID. Zmieniona organizacja pracy pozwalała na skuteczne działania egzekucyjne i osiągnięcie w III kwartale 2020 r. wymiernych efektów w zakresie egzekucji, powyżej wartości oczekiwanej.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Punktów procentowych.

⁷ W relacji do ogółem liczby tytułów wykonawczych załatwionych.

Kontrola NIK wykazała naruszenie przepisów wewnętrznych Urzędu oraz przepisów powszechnie obowiązujących (m.in. § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸ i pkt 3 lit. a i pkt 4 Podrozdziału 4.3. Procedury⁹ „Wewnętrznej procedury dotyczącej zarządzania zaległościami podatkowymi oraz działań mających na celu wyeliminowanie przedawnienia zobowiązań podatkowych w Drugim Urzędzie Skarbowym w Toruniu”¹⁰), które jednak ze względu na ich zakres oraz brak negatywnych skutków nie wpłynęły na ocenę ogólną działalności Urzędu w badanym zakresie, tj. egzekwowania zaległości podatkowych. Na powyższe nie wpłynęło również stwierdzenie, że wobec braku w systemie Poltax2B Plus funkcjonalności pozwalającej na wystawianie zawiadomień o zagrożeniu wpisem do Rejestru Należności Publicznoprawnych¹¹, od momentu jego wdrożenia nie były wysyłane takie zawiadomienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Monitorowanie zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie monitorowaniem stanu zaległości podatkowych zajmował się Dział Rachunkowości, który prowadził okresowe analizy stanu zaległości podatkowych.

Na ich podstawie sporządzano sprawozdania i informacje, w tym:

- 1) miesięczne informacje o realizacji zaległości podatkowych przypisanych na podstawie decyzji lub wyniku kontroli¹³ wydane przez Naczelnika Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Toruniu;
- 2) Informację o zaległościach w niektórych podatkach; Informację dotyczącą zaległości wymagalnych podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, podatku od towarów i usług – sporządzane kwartalnie lub częściej w zależności od potrzeb Urzędu.

Naczelnikowi przedkładano kwartalne raporty o działaniach podjętych w stosunku do dłużników posiadających zaległości podatkowe, które mogły ulec przedawnieniu w okresie od trzech do sześciu miesięcy od daty sporządzenia wykazu tych zaległości.

Kadra kierownicza Urzędu przekazywała Naczelnikowi kwartalne informacje dotyczące uchybień dostrzeżonych podczas kontroli stanowiskowej. Kontrola prowadzona przez Kierownika Działu Rachunkowości obejmowała m.in.: prawidłowość zleconych zwrotów nadpłat podatku dochodowego i zwrotów podatku od towarów i usług¹⁴; prawidłowość sporządzanych sprawozdań, prawidłowość i terminowość wystawiania zaświadczeń o niezaleganiu; zatwierdzanie rejestrów

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, dalej: „rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych”. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 30 lipca 2020 r.

⁹ Obowiązujące w okresie objętym kontrolą Procedury z 6 maja 2020 r. i z 11 lipca 2017 r. zawierały w tym zakresie identyczne postanowienia.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywały procedury: Nr 0417-SWW.020.13.2020 z 6 maja 2020 r. oraz Nr 0417-SWS-0111.22.2017/PROC z dnia 11 lipca 2017 r. (utraciła moc po wprowadzeniu procedury z 6 maja 2020 r.), dalej: „Procedura”. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą Procedury z 6 maja 2020 r. i z 11 lipca 2017 r. zawierały w tym zakresie identyczne postanowienia.

¹¹ Dalej: „Rejestr lub RNP”.

¹² 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.

¹³ Dotyczy zaległości podatkowych przypisanych na podstawie złożonych przez podatników po przeprowadzonej kontroli korekt deklaracji podatkowych.

¹⁴ Dalej również: „VAT”.

przypisów i odpisów. W dziale Egzekucji Administracyjnej obejmowała m.in.: wykonanie raportów w zakresie tytułów wykonawczych wystawionych wobec zobowiązanych z największą kwotą zaległości; sprawy ulegające przedawnieniu celem podjęcia czynności egzekucyjnych przerywających bieg terminu przedawnienia; zgodność danych wprowadzonych w Egapoltax z zawartymi w tytułach wykonawczych.

(akta kontroli str. 342, 343, 360, 363, 364)

Naczelnik wprowadziła Procedurę, w której ustalono zasady kontroli terminowości zapłaty należności podatkowych. Zadanie to przypisano Działowi Spraw Wierzycielskich. Kontrolę terminowości prowadzono m.in. w następujący sposób:

- dwa razy w tygodniu sporządzano wykaz zaległości, po uprzednim stwierdzeniu braku zapłaty należności albo dokonania zapłaty niższej niż przypisana należność;
- po stwierdzeniu braku zapłaty oraz nieskuteczności działań informacyjnych do zobowiązanego przesyłano upomnienie, a po bezskuteczności tych działań wystawiano tytuł wykonawczy.

(akta kontroli str. 156-209, 344, 360, 364, 365)

Dział Spraw Wierzycielskich, zgodnie z przyjętą Procedurą, analizował sprawy z lat ubiegłych, w stosunku do których umorzono postępowanie egzekucyjne z uwagi na jego bezskuteczność. Analizy dokonywano raz na sześć miesięcy. W jej ramach podejmowano działania mające na celu ustalenie, czy został ujawniony majątek lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższające kwotę wydatków egzekucyjnych, co pozwoliłoby na wszczęcie ponownej egzekucji zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵. Dokonanie analizy sytuacji zobowiązanego dokumentowano m.in. poprzez sporządzenie „Kart monitoringu stanu majątkowego”, w których odnotowywano rodzaj podjętych czynności i ich wynik.

Analizowano zaległości podatników nieobjęte postępowaniami egzekucyjnymi, na podstawie art. 6 § 1c u.p.e.a., w związku z odstępniem od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, w przypadkach gdy nie upłynęło 12 miesięcy od dnia wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności dotyczącego innych zaległości tego podatnika. Pracownicy komórki wierzycielskiej odpowiedzialni za wystawianie tytułów wykonawczych badali zasadności wystawiania tytułów wykonawczych za kolejne okresy.

Dział Egzekucji Administracyjnej raz na kwartał w oparciu o raporty przekazywane przez Dział Spraw Wierzycielskich dokonywał analizy spraw z zaległościami z lat ubiegłych. Na ich podstawie w sprawach, w których zbliżał się koniec biegu terminu przedawnienia, podejmowano próby zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego przerywającego jego bieg. Zbiorcze Informacje (raporty) o podjętych działaniach w stosunku do poszczególnych podatników przedkładano Naczelnikowi.

Naczelnik zapraszała na spotkania osoby, u których widniały zaległości z lat poprzednich oraz przeprowadzał rozmowy na temat możliwości spłat tych należności. W 2019 r. odbyły się 43 spotkania, zaś w I półroczu 2020 r. 10 spotkań.

(akta kontroli str. 344, 345, 349-352, 360, 365, 366, 459-464)

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1427, ze zm., dalej: „u.p.e.a.”.

Przed umorzeniem poszczególnych postępowań egzekucyjnych dokonywano analizy skuteczności egzekucji, w tym możliwości podjęcia postępowań o odpowiedzialności osób trzecich. W przypadku umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. wydane przez organ egzekucyjny (Dział Egzekucji Administracyjnej) postanowienie przekazywano wierzycielowi (Dział Spraw Wierzycielskich), który na ich podstawie przeprowadzał analizy dotyczące zasadności wszczęcia postępowania o odpowiedzialności osób trzecich.

W okresie objętym kontrolą wydano sześć decyzji o zabezpieczeniu na majątku podatnika na podstawie art. 33 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁶. W jednym postępowaniu zabezpieczono kwotę 135,21 zł oraz 3,67 Euro na rachunku bankowym zobowiązanego. W pozostałych sprawach nie ustalono majątku, na którym można byłoby zabezpieczyć należności ustalone w decyzjach o zabezpieczeniu.

W Urzędzie monitorowano przyczyny niepodjęcia postępowań o odpowiedzialności osób trzecich. Głównym powodem odstąpienia od orzekania w tym zakresie były: ekonomika postępowania w przypadku zbyt niskich kwot zobowiązań podatkowych, bezskuteczność wcześniej prowadzonych postępowań egzekucyjnych w stosunku do osób odpowiedzialnych, brak zarządu w dacie powstania zaległości podatkowych lub zgon członka zarządu.

Dział Spraw Wierzycielskich informował o stwierdzeniu śmierci podatnika Dział Podatków Majątkowych i Sektorowych, w którym prowadzono postępowania podatkowe w przedmiocie orzeczenia o zakresie odpowiedzialności lub uprawnień poszczególnych spadkobierców. W 2019 r. wydano sześć decyzji o odpowiedzialności spadkobierców za zaległości po zmarłych podatnikach, a w I półroczu 2020 r. trzy.

W przypadku stwierdzenia wyzbywania się przez podatników posiadanego majątku, po analizie zasadności, kierowano, za pośrednictwem Prokuratury Generalnej RP, skargi pauliańskie. W 2019 r. skierowano do sądu dwie takie skargi.

(akta kontroli str. 345, 360, 366; 375, 376, 380, 381, 383-385)

Monitorowanie działań informacyjnych¹⁷ podejmowanych na podstawie § 4 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych do końca 2019 r. odbywało się w oparciu o raport skuteczności „miękkiej egzekucji” dostępny w systemie Poltax2B. W systemie Poltax2B Plus (który zastąpił poprzedni system) nie uruchomiono modułu odpowiadającego za „miękką egzekucję”. W I połowie 2020 r. nie zarejestrowano 12 z 15 działań informacyjnych w sposób przewidziany w rozporządzeniu, co opisano poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W Urzędzie nie monitorowano sporządzania zawiadomień o zagrożeniu ujawnieniem w RNP.

Naczelnik wyjaśniła m.in., że w wykorzystywanych systemach nie było możliwości wygenerowania raportu, który wskazywałby zaległości nieobjęte wpisem do RNP.

(akta kontroli str. 263, 346, 360, 361, 366, 367, 371, 374, 375, 377, 378, 380, 579-584)

W Urzędzie monitorowano przyczyny zmiany stanu zaległości i jego struktury. W okresie objętym kontrolą sporządzano informacje o zaległościach z niektórych

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm., dalej: „Ordynacja podatkowa”.

¹⁷ Tzw. „miękką egzekucją”.

podatków, w których porównano ich wysokość w odniesieniu do analogicznego okresu z roku poprzedniego. W informacjach zawarto dane dotyczące m.in.: podatków dochodowych¹⁸ oraz podatku od towarów i usług. Sporządzono również „Informację o zaległościach z niektórych podatków” zawierającą porównanie zaległości za 2018 r. i 2019 r. wraz z podaniem przyczyn wzrostu lub spadku zaległości.

Analizowano przyczyny powstawania zaległości np. likwidacja, upadłość podmiotów gospodarczych, zatory płatnicze. W sytuacji przejściowych kłopotów udzielano pomocy publicznej w postaci rozkładania zaległości na raty lub odraczania terminu płatności. W przypadku podatników generujących w sposób ciągły zaległości, w stosunku do których podejmowane działania egzekucyjne nie przynosiły rezultatu wyegzekwowania zaległości, po dokonanej analizie kierowano do sądu wnioski o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Celem tych działań było zahamowanie przyrostu zaległości podatników, u których stwierdzono nieefektywność działań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 211-212, 342, 343, 346, 347, 361, 367, 368)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpił wzrost stanu zaległości ponad 15%. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy¹⁹ był informowany o stanie zaległości w poszczególnych okresach.

Naczelnik wyjaśniła m.in., że do największych barier w dochodzeniu zaległości podatkowych należy wymienić brak przestrzegania obowiązku meldunkowego. Poszukiwanie dłużników unikających regulowania zaległości jest bardzo utrudnione. W przypadku braku majątku trwałego, wręcz niemożliwe. Utrudnienie w egzekwowaniu zobowiązań osób prawnych stanowi brak dokładnych i bieżących danych w Krajowym Rejestrze Sądowym. Podmioty uchylające się od opodatkowania powołują na prezesa cudzoziemca, który nie posiada stałego miejsca pobytu w Polsce. Barię utrudniającą wydanie decyzji o odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatników była nieaktualność danych zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym. Dotyczyło to w szczególności ujawnienia w nim, jako członka zarządu spółki osoby, która faktycznie nie pełniła już tych funkcji.

(akta kontroli str. 342, 343, 361, 367, 368)

Stan zaległości podatkowych na koniec 2017 r., 2018 r., 2019 r., na 31 marca 2020 r. oraz 30 czerwca 2020 r. wynosił odpowiednio 211 362,0 tys. zł, 216 660,0 tys. zł, 221 393,0 tys. zł, 242 987,0 tys. zł, 240 816,0 tys. zł.

Zmiana stanu zaległości podatkowych w poszczególnych okresach²⁰ stanowiła: w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. - wzrost o 2,5%; w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. - wzrost o 2,2% ; w I kwartale 2020 r. w porównaniu do 2019 r. - wzrost o 9,8%; w II kwartale 2020 r. w porównaniu do I kwartału 2020 r. - spadek o 0,9%.

Udział zaległości w podatku od towarów i usług w łącznej kwocie zaległości w latach 2017-2020 (I półrocze) obniżył się z 83,4% do 77,2%.

(akta kontroli str. 386, 387)

Udział zaległości największych dłużników w zaległościach ogółem w latach 2017-2020 (I półrocze) obniżył się z 54% do 51,9%.

¹⁸ Podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, zryczałtowanego podatku od osób fizycznych, podatku dochodowego z odpłatnego zbycia papierów wartościowych.

¹⁹ Dalej: „Dyrektor IAS w Bydgoszczy”.

²⁰ Na koniec porównywanych okresów.

Stan zaległości największych dłużników²¹ na koniec 2017 r., 2018 r., 2019 r., na 31 marca 2020 r. oraz na 30 czerwca 2020 r. wynosił odpowiednio: 114 182,6 tys. zł, 116 804,8 tys. zł, 117 468,9 tys. zł, 130 624,3 tys. zł, 124 907,3 tys. zł.

Zmiana stanu zaległości największych dłużników w poszczególnych okresach²²: w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. - stanowiła wzrost o 2,3%; w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. - wzrost o 0,6% ; w I kwartale 2020 r. w porównaniu do 2019 r. - wzrost o 11,2%; w II kwartale 2020 r. w porównaniu do I kwartału 2020 r. - spadek o 4,4%.

Liczba największych dłużników na koniec 2017 r., 2018 r., 2019 r., na 31 marca 2020 r. oraz 30 czerwca 2020 r. wynosiła odpowiednio: 39, 39, 40, 46 i 44 dłużników.

Od największych dłużników wyegzekwowano w 2017 r., 2018 r., 2019 r., w I oraz II kwartale 2020 r. odpowiednio: 1 503,0 tys. zł, 1 042,0 tys. zł., 3 230,0 tys. zł, 0 zł i 498,0 tys. zł. Łącznie w okresie 2017-2020 (I półrocze) wyegzekwowano 6 273,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 388)

Kwoty wymierzone na podstawie art. 108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²³ w łącznej kwocie zaległości z tytułu VAT według stanu na koniec 2017 r., 2018 r. i 2019 r. oraz na 30 czerwca 2020 r. stanowiły odpowiednio 33,5%, 35,8%, 30,7% i 27,7% łącznych zaległości.

Stan należności podatkowych (zaległości) wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o VAT, na koniec 2017 r., 2018 r. i 2019 r. oraz na 30 czerwca 2020 r. wyniósł odpowiednio: 59 029 tys. zł, 63 715 tys. zł, 55 040 tys. zł, 51 455 tys. zł.

W 2017 r., 2018 r., 2019 r. oraz w I półroczu 2020 r. wyegzekwowano zaległości wymierzone na podstawie art. 108 ustawy o VAT w wysokościach odpowiednio 199 tys. zł, 321 tys. zł, 383 tys. zł i 32 tys. zł. W okresie od 2017 r. do 2020 r. (I półrocze) od największych dłużników nie wyegzekwowano spłaty zaległości.

Zmiana stanu zaległości wynikających z kwot wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o VAT osiągnęła w poszczególnych okresach²⁴ : w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. - wzrost o 7,94%; w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. - spadek o -13,62%; w I półroczu 2020 r. w porównaniu do 2019 r. - spadek o 6,51%.

Wśród zaległości wynikających z kwot wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o VAT zaległości największych dłużników według stanu na koniec 2017 r., 2018 r. i 2019 r. oraz na 30 czerwca 2020 r. stanowiły odpowiednio 48 221 tys. zł, 52 830 tys. zł, 44 815 tys. zł i 40 862 tys. zł.

Liczba największych dłużników posiadających zaległości wynikające z kwot wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o VAT, według stanu na koniec 2017 r., 2018 r. i 2019 r. oraz na 30 czerwca 2020 r. wynosiła odpowiednio 19, 21, 19 i 17 dłużników.

(akta kontroli str. 386, 389)

1.2. We wdrożonym w 2020 r. systemie Poltax2b Plus dostępne były raporty (funkcjonalności) wspierające czynności windykacyjne, w tym:

- przypisy i odpisy zaksięgowane,
- raport wystawionych upomnień,

²¹ Najwięksi dłużnicy - dłużnicy posiadających zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych.

²² Na koniec porównywanych okresów.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 106, ze zm., dalej: „ustawa o VAT”.

²⁴ Na koniec porównywanych okresów.

- raport wystawionych tytułów wykonawczych,
- ewidencja zawiadomień,
- wykaz zaległości z doręczonym upomnieniem nie objętych tytułem wykonawczym,
- raport o wygenerowanym zawiadomieniu o zmianie stanu zaległości objętych tytułem wykonawczym.

We wcześniej wykorzystywanym systemie Poltax2B istniały podobne raporty.

Naczelnik wyjaśniła m.in., że w początkowym etapie funkcjonalności systemu Poltax2b Plus, z uwagi na złożoność i duży zakres procesów, wymagały od pracowników w szczególności komórek rachunkowości i wierzycielskich zwiększonego nakładu pracy i czasu. Ewentualne nieprawidłowości w działaniu systemu były weryfikowane indywidualnie, poprzez dokładną analizę i ewentualne działania naprawcze (manualne). Były one na bieżąco rozwiązywane przez Ministerstwo Finansów. Wdrożenie Poltax2B Plus początkowo nie ułatwiło działań monitorujących stanu należności czy wykonywania zadań wierzycielskich. Zwłaszcza, zaraz po uruchomieniu aplikacji w styczniu 2020 r. ujawniły się różne niedociągnięcia i mankamenty, które uniemożliwiały podjęcie części działań windykacyjnych tj. wystawienia upomnień bądź tytułów wykonawczych. Powodowało to konieczność wstrzymania się z tymi działaniami do czasu naprawy przez dewelopera²⁵.

Naczelnik wskazała, że z punktu widzenia rachunkowości plusem systemu Poltax2B Plus jest centralna karta kontowa, na której widoczne są wszystkie salda podatnika, co w przypadku powstania nadpłaty do zwrotu przy jednoczesnym istnieniu zaległości podatkowych w innym urzędzie zapobiega dokonaniu nienależnego zwrotu i pozwala na zaliczenie nadpłat i zwrotów na zaległości tego podatnika.

(akta kontroli str. 344-346, 361, 368, 368, 390-398, 399-430)

Dział Spraw Wierzycielskich w 2019 r. wykorzystywał w procesie monitorowania należności raporty dotyczące zaległości podatkowych zagrożonych przedawnieniem. W okresie tym przy monitorowaniu tych zaległości oraz zaległości przedawnionych posługiwano się danymi zawartymi w raportach pochodzących z hurtowni danych WHTAX oraz systemu e-Orus. Raporty te wskazywały zaległości przedawnione lub zagrożone przedawnieniem z uwzględnieniem takich danych jak: imię i nazwisko podatnika albo nazwa podatnika, numer identyfikacji podatkowej, kwota zobowiązania, data przedawnienia, nr tytułu wykonawczego, formularz podatku (PIT, VAT, CIT itd.), wskaźnik zabezpieczenia (zastaw skarbowy lub hipoteka), data ostatniego zastosowanego środka egzekucyjnego, nr sprawy w systemie EGAPOLTAX. Dane te do końca 2019 r. były zasilane z systemu Poltax2BH oraz EGAPOLTAX o informacje w zakresie przerw i zawiesznień biegu terminu przedawnienia. Raporty zawierające powyższe dane wykorzystywano przede wszystkim do: tworzenia kart przedawnień i analizy zasadności odpisania zaległości przedawnionych, weryfikacji czy dane zaległości zostały objęte zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową (istniała możliwość generowania oddzielnych raportów w tym zakresie, w zależności od przyjętych parametrów wyjściowych), w celu ustanowienia zabezpieczenia, o ile zobowiązany posiadał stosowny majątek. Generowano również raporty dla Działu Egzekucji Administracyjnej w zakresie zaległości zagrożonych przedawnieniem, aby umożliwić podjęcie działań w kierunku wyegzekwowania należności, bądź przerwania biegu terminu przedawnienia, jeśli wyegzekwowanie należności w całości nie było możliwe.

²⁵ Problemy usunięto w I kwartale 2020 r.

Naczelnik wskazała, że po wdrożeniu Poltax2B Plus raport z e-ORUS zawierał jedynie dane historyczne, bez aktualizacji danych dotyczących przerwania oraz zawieszenia biegu terminu przedawnienia. W związku z czym w sprawach mogących się przedawnić w Urzędzie dokonywano szczegółowej analizy zawieszeń i biegu terminu przedawnienia poszczególnych zaległości podatkowej. W związku z brakiem aktualizacji hurtowni WHTAX [w obszarze ZALEGŁOŚCI] do monitorowania zaległości w 2020 r. w zakresie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych wykorzystywano raport przypisów i odpisów. Ponadto wyjaśniła, że brak zasilania hurtowni WHTAX danymi z Poltax2B Plus skutkowało brakiem aktualnego raportu „HD_ZAL zaległości wg terminu przedawnienia”, którym posługiwano się w komórce spraw wierzycielskich dla zidentyfikowania zaległości, które uległyby przedawnieniu i podlegały odpisaniu z kart kontowych. W tej sytuacji w trakcie procesu odpisywania przedawnionych zaległości podatkowych, podczas tworzenia i opisywania karty przedawnienia dla poszczególnych zaległości podatkowych, dokonywano indywidualnej analizy każdego przypadku w celu zweryfikowania poprawności ustalenia terminu przedawnienia. Brak danych z innych systemów powodował, że raport nie uwzględniał np. niektórych aktualnych przerw czy zawieszeń i wskazywał błędną datę przedawnienia powodując konieczność każdorazowej dodatkowej weryfikacji.

W procesie monitorowania należności zarówno przed i po wprowadzeniu systemu Poltax2B Plus wykorzystywano raporty generowane we WRO-systemie dotyczącym środków pieniężnych, w tym lokat bankowych, znajdujących się na rachunkach bankowych (tzw. STIR), których posiadaczami byli zobowiązani, wobec których prowadzono postępowania egzekucyjne. Raporty w formie elektronicznej generowane były raz w tygodniu, a ich analizy przeprowadzane były przez pracowników Działu Egzekucji Administracyjnej oraz pracowników Działu Spraw Wierzycielskich w zakresie poszukiwania majątku po umorzeniu egzekucji z uwagi na jej bezskuteczność.

Pracownicy Działu Spraw Wierzycielskich wykorzystywali wyniki skryptu pozwalające na zidentyfikowanie w zestawieniach JPK (jednolitego pliku kontrolnego), czynnych podatników VAT, w stosunku do których umorzono postępowanie egzekucyjne z uwagi na jego bezskuteczność. W wyniku zastosowania skryptu identyfikowane były wierzytelności przysługujące tym podatnikom z tytułu faktur VAT, podlegające egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych zgodnie z art. 89 u.p.e.a.

(akta kontroli str. 346, 347, 349-359, 361, 369, 375, 379, 380, 401, 406, 420-424, 585-605)

W Urzędzie zidentyfikowano problemy wynikające z wdrożenia systemu Poltax2B Plus, w tym między innymi:

- 1) problemy usunięte do 31 marca 2020 r. dotyczące:
 - a) braku możliwości księgowania kwot na koncie "koszty egzekucyjne, koszty upomnienia" – powodującego utrudnienia w bieżącej pracy, spiętrzenie zadań w związku z brakiem możliwości systematycznego księgowania wpłat oraz konieczność manualnego księgowania wpłat – dotyczy 22 wpłat w styczniu 2020 r.;
 - b) braku możliwości wydruku rejestru zaświadczeń - w opcjach wydruku nie można było wybrać prefiksu Urzędu, który od 1 stycznia 2020 r. drukuje się na zaświadczeniach, co powodowało dodatkowe obciążenie komórki rachunkowości oraz czasowy brak ewidencji zaświadczeń;
 - c) braku możliwości wystawienia tytułu wykonawczego na dłużnika wraz z jego małżonkiem, który odpowiada za zobowiązania majątkiem wspólnym. Powodowało to opóźnienie w wystawianiu tytułów wykonawczych na małżonków;

d) braku możliwości wystawiania tytułów wykonawczych dotyczących zaległości podatkowych, za które odpowiadają osoby trzecie - Dział Rachunkowości Podatkowej nie mógł zmienić terminu płatności na wynikający z decyzji o odpowiedzialności osób trzecich za zaległości spółki. Powodowało to opóźnienie w wystawianiu tytułów wykonawczych dotyczących osób trzecich;

e) braku możliwości wystawienia tytułu wykonawczego obejmującego wiele pozycji - po wystawieniu wielopozycyjnych tytułów wykonawczych z podatku liniowego²⁶ w ewidencji wystawionych tytułów pojawiały się zwielokrotnione pozycje tej samej zaległości zarówno w przypadku przypisu ODS-D²⁷ jak i zeznania rocznego. Na tytułach pojawiały się pozycje CIT, PIT, VAT z kwotą 0,00 zł mimo tego, że podatnik nie posiadał zaległości ani kart kontowych w tych podatkach. Powodowało to konieczność wystawiania jednopozycyjnych tytułów wykonawczych zamiast wielopozycyjnych;

f) problemu z wystawianiem dalszych tytułów wykonawczych - na tytułach nie był widoczny małżonek podatnika odpowiadający majątkiem wspólnym²⁸ albo nie drukowały się odsetki stałe, a w przypadku zaległości wynikających z decyzji nie drukowała się wysokość odsetek na dzień wystawienia tytułu wykonawczego oraz data, od której są naliczane. Uniemożliwiało to dokonania zabezpieczenia w postaci hipoteki przymusowej, w tym na majątku stanowiącym wspólność majątkową małżeńską;

g) automatycznego księgowania wpłat - na poczet raty nie była pobierana opłata prolongacyjna; na poczet zaległości, na którą wystawione było upomnienie, system pobierał koszty upomnienia od każdej częściowej wpłaty dokonanej przez podatnika lub nie pobierał ich w ogóle. Powodowało to bardzo dużą pracochłonność polegającą na analizie i korekcie zapisów dokonanych przez system oraz brak prawidłowej informacji o stanie sald podatnika;

2) usunięty do 30 czerwca 2020 r. problem dotyczący nieprawidłowego naliczania odsetek za zwłokę, który powodował konieczność ich ponownego ręcznego przeliczania. Problem wystąpił kilkakrotnie m.in. w trakcie wystawiania zaświadczeń o niezaleganiu w podatkach;

3) problemy usunięte do 30 września 2020 r. dotyczące:

a) braku możliwości automatycznego wystawiania zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach według stanu na żądany dzień oraz we wskazanych przez wnioskodawcę podatkach. Nie rozwiązano jednak problemu w zakresie braku kodów podatków na zaświadczeniu, w wyniku czego nie było możliwe automatyczne wystawienie zaświadczenia o niezaleganiu w konkretnych podatkach – według szacunków Urzędu problem w I półroczu 2020 r. występował sporadycznie;

b) braku powiązania przez system dokumentów zatwierdzonych w Poltax2B Plus wynikających z korekt – powodowało to konieczność ponownego manualnego księgowania wszystkich zaksięgowanych na karcie kontowej pozycji, co było bardzo pracochłonne, a ponadto brak było prawidłowej informacji o stanie sald podatnika – według szacunków Urzędu w I półroczu 2020 r. problem dotyczył miesięcznie średnio 2 tys. wpłat, a księgowanie jednej pozycji zajmowało kilka minut;

4) problemy nadal występujące (tj. trakcie prowadzonej kontroli do 7 października 2020 r.) dotyczące:

²⁶ Podatek dochodowy według stawki 19% od dochodów osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą lub działy specjalne produkcji rolnej.

²⁷ ODS-D - dokument wewnętrzny dla określenia wysokości odsetek za zwłokę stosowany do księgowania przypisów na tzw. odsetki stałe od zaliczek na podatek dochodowy, które nie zostały uiszczone przez podatnika w trakcie roku podatkowego.

²⁸ Tytuł wykonawczy był wystawiony prawidłowo tj. z podatnikiem i małżonkiem odpowiadającym wspólnym majątkiem w poprzednim systemie Poltax2BH.

- a) księgowania przez system wpłat z tytułu różnych podatków dochodowych²⁹ na poczet przypisu w podatku od towarów i usług (VAT), pomimo, że w tym samym dniu nastąpiła również spłata całości zobowiązania z tego tytułu. W wyniku czego wpłaty księgowano niezgodnie z dyspozycjami podatnika. Powodowało to również dodatkowe obciążenie komórki rachunkowości, wynikające z konieczności ciągłej analizy zapisów w Centralnej Karcie Kontowej oraz korekty błędnych zapisów – np. 20 kwietnia 2020 r. podatnik dokonał wpłaty w wysokości 1 216,00 zł tytułem PIT za miesiąc marzec 2020 r. i w tym samym dniu wpłaty w wysokości 4 260,00 zł tytułem podatku VAT. Podatnik na dzień księgowania w/w wpłat posiadał zaległość w podatku VAT. System dokonał księgowania wpłaty 1 216,00 zł. na poczet tej zaległości, a następnie na poczet zaległości zaliczał część z kwoty wpłaty w wysokości 4 260,00 zł. Pozostałą część pozostawiał na nadpłacie;
- b) braku migracji niektórych danych z Poltax2B Plus do systemu Kancelaria - problem nieprawidłowej migracji pojawiał się, gdy podatnik składał korektę do pierwotnego wniosku o zaliczenie nadpłaty/zwrotu podatku, z którym powiązano NAD-ZP „Wniosek o zaliczenie na przyszłe zobowiązania”. Występowały okresowe spiętrzenia zadań i związane z tym opóźnienia w ich realizacji wynikające z bardzo dużego spływu dokumentów (np. zajęcia wierzytelności);
- c) braku synchronizacji z systemem EGAPOLTAX - wpłaty z egzekucji były przelewane na mikrorachunek Urzędu, a następnie przeksięgowywane, co powodowało dodatkowe obciążenie pracowników i wymagało ręcznego księgowania dokumentów;
- d) braku możliwości podglądu treści przelewów dokonanych przed 1 stycznia 2020 r. – powodowało utrudnienie bieżącej pracy Działu Rachunkowości i konieczność sprawdzenia oryginałów przelewów w trakcie rozliczania zeznań rocznych za 2019 r. – według szacunków Urzędu problem w pierwszych miesiącach 2020 r. dotyczył około 30 – 40 przelewów, co związane było z rozliczaniem zeznań rocznych, po okresie rozliczeń konieczność poszukiwania przelewów pojawiała się sporadycznie;
- e) braku możliwości wydrukowania szczegółowej karty kontowej podatnika zawierającej wszystkie zapisy oraz sprawdzenia salda karty – powodowało to konieczność pracochłonnych analiz kart kontowych i zwiększało obciążenie pracą Działu Rachunkowości i Działu Spraw Wierzytelności; ustalenie łącznego salda danego podatnika wymagało analizy wszystkich kont podatnika;
- f) braku możliwości zaksięgowania wpłaty po zmianie własności rzeczowej podatnika, pomimo otwartych obowiązków w urzędach skarbowych – powodowało utrudnienie w bieżącej pracy oraz konieczność telefonicznego kontaktu z właściwym urzędem celem zaksięgowania wpłaty; według szacunków Urzędu w początkowej fazie wdrożenia (styczeń/luty 2020 r.) dotyczyło to kilkudziesięciu przypadków, a według stanu na 30 października 2020 r. problem występował sporadycznie;
- g) wielokrotnego rozbijania pierwotnej kwoty wpłaty i braku możliwości jej ponownego scalenia – system rozrzucał wpłatę na poczet zobowiązań w różnych podatkach, a nie odnotowywał na poczet jakich zobowiązań dokonał zaliczenia. W związku z tym znacznie utrudniona była analiza zapisów na kartach kontowych i uzgodnienie wpłat z podatnikiem – powodowało to pracochłonne poszukiwanie podzielonych kilkakrotnie wpłat, rozrzuconych na różnych podatkach, zwłaszcza gdy podatnik dokonuje wielu wpłat i konieczności ich uzgodnienia z podatnikiem; problem został częściowo rozwiązany odnośnie rozbicia wpłaty w jednym podatku;

²⁹ PIT (podatek dochodowy od osób fizycznych), PPE (zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów ewidencjonowanych), PPL (podatek dochodowy według stawki 19% od dochodów osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą lub działy specjalne produkcji rolnej)

h) problemów z dostępem do kont wspólnych dla całej Polski oraz braku rozróżnienia przez system kodu urzędu, na poczet należności którego dokonano płatności – różne urzędy księgowały na wspólnej centralnej karcie kontowe przypisy i wpłaty zgodnie ze swoją właściwością. System nie łączył przypisów i wpłat według kodów urzędów lecz zaliczał je automatycznie, co powodowało że wpłaty były wiązane przypadkowo, nie było możliwe ustalenie, które należności i w których urzędach nie zostały uregulowane – powodowało to pracochłonne ponowne księgowanie wpłat i właściwe ich wiązanie. Według szacunków Urzędu w I półroczu 2020 r. dotyczyło to około 180 pozycji miesięcznie, z tym że głównym problemem był dostęp do kart kontowych, które z racji dużej ilości zaksięgowanych pozycji otwierały się bardzo wolno, nawet pół godziny, blokując możliwość pracy księgowej.

Odnosnie problemów opisanych powyżej w pkt 1. lit. g) oraz w pkt 4 lit. f) i h) Urząd oszacował³⁰, że w I półroczu 2020 r. problemy analiz i manualnego księgowania dotyczyły miesięcznie 44 438 wpłat, a analizy, w zależności od potrzeb, wynosiły od kilku minut do kilku godzin, np. analiza dotycząca kilku lat oraz kilku podatków.

W związku z brakiem możliwości wydruku Centralnej Karty Kontowej³¹ oraz nieaktywnej zakładki „saldo karty” pracownicy Urzędu korzystali z innych możliwości pozyskania takich danych:

- a) zamiast wydruku CKK wykonywano Print Screen ekranu z zapisami księgowymi,
- b) ustalenia salda CKK pomimo nieaktywnej zakładki „saldo karty” dokonywano poprzez wybór opcji „Kwoty bilansowe”, po odznaczeniu której widoczne były jedynie zapisy niepowiązane,
- c) ustalenia stanu zaległości poprzez sporządzenie zestawienia „Wydruk zaległości” na zadany dzień wraz z opcją zawężenia wyników jedynie dla określonego podatku.

Naczelnik wyjaśniła, że:

- wykonanie Print Screen ekranu nie rozwiązuje problemu braku omawianych funkcjonalności w przypadku konieczności analizy dużej liczby zapisów księgowych na danej karcie kontowej, trzeba byłoby wykonać kilka Screenów i je łączyć (np. dla karty kontowej podatku VAT za okres od 1 stycznia 2019 r. do chwili obecnej trzeba by wykonać 7 Screenów), co sprawia że taki Screen jest trudny do analizy;
- ustalanie salda CKK poprzez wybór opcji „Kwoty bilansowe”, po odznaczeniu której widoczne są jedynie zapisy niepowiązane jest przydatne przy analizie zapisów tylko na jednej karcie kontowej (np. PIT), natomiast nadal księgowca nie posiada wiedzy o saldach na innych kartach kontowych podatnika (np. CIT, VAT), co wymaga dodatkowej pracy i analizy sald poprzez otwieranie kolejno wszystkich kont podatnika;
- dla celów analizy stanu rozliczeń podatnika, a więc także posiadanych przez podatnika nadpłat w innych podatkach nie ma możliwości sporządzenia wydruku z poziomu CKK, ani też wykorzystania zakładki Saldo kart.

(akta kontroli str. 361, 369, 370, 390-398, 399-430; 435-444, 585-605)

Problemy związane z systemem Poltax2B Plus zgłaszano na telekonferencjach, mailowo oraz na Centralny Serwis Desk. Naczelnik, pismami z 23 i 30 stycznia 2020 r. oraz 10 czerwca 2020 r., poinformowała Dyrektora IAS w Bydgoszczy o nieprawidłowościach w działaniu wdrożonego systemu, mających istotny wpływ na

³⁰ Szacowania dokonano na potrzeby kontroli.

³¹ Dalej: „CKK”.

funkcjonowanie Urzędu, a w szczególności komórek rachunkowości i spraw wierzycielskich.

(akta kontroli str. 361, 369, 408-424, 435-444)

Wprowadzenie nowego oprogramowania informatycznego Poltax2B Plus uniemożliwiło Urzędowi realizację obowiązku doręczenia zobowiązanemu zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze. Począwszy od 10 stycznia 2020 r. Urząd nie realizował tego obowiązku, który wynikał z art. 18c § 1 u.p.e.a..

W I kwartale 2020 r. skierowano 36 zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP, co zrobiono kiedy technicznie było to jeszcze wykonalne. W II kwartale zawiadomień takich nie skierowano.

I Zastępca wyjaśnił, że:

- zawiadomienia były generowane w systemie informatycznym Poltax2BH (poprzednik Poltax2B Plus), jednak wraz z uruchomieniem Poltax2B Plus od 13 stycznia 2020 r., funkcjonalność ta nie została wdrożona. W okresie przejściowym po zamknięciu starego systemu Poltax2BH, od 10 stycznia 2020 r. również nie można było korzystać z tej funkcji;
- w krótkim czasie po wdrożeniu Poltax2B Plus ogłoszono stan pandemii, co w sposób istotny zmieniło priorytety działania administracji skarbowej, a jednym z głównych celów stała się pomoc przedsiębiorcom w tej trudnej sytuacji. Teoretycznie istniała możliwość ręcznego generowania i prowadzenia wewnętrznej ewidencji wysłanych zagrożeń wpisem do RNP, jednak działanie takie, w obecnej sytuacji byłoby bezcelowe, gdyż bez odpowiedniej funkcjonalności w systemie nie ma możliwości dokonania jakiegokolwiek wpisu do RNP. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na znaczną pracochłonność takiego rozwiązania, co przy obecnym obciążeniu pracowników m.in. bardzo dużą ilością wniosków o ulgi w spłacie zobowiązań (do końca III kwartału bieżącego roku wpłynęło 713 takich spraw, a w analogicznym okresie roku ubiegłego 333), byłoby trudne do wykonania;
- działania zaradcze na poziomie Urzędu mogły obejmować jedynie zasygnalizowanie tego faktu na telekonferencjach lub pisemnie do Dyrektora IAS w Bydgoszczy (pismo z dnia 10 czerwca 2020 r. znak: 0417-SEE.711-6.1130.2020). Odpowiedzi nie uzyskano. Należy jednak zaznaczyć, że już w grudniu 2019 r. na telekonferencji z udziałem MF informowano, że po wejściu programu ta funkcjonalność nie będzie działać. Zatem twórcy programu mieli taką wiedzę i nie uruchomili tego segmentu. Zasilanie RNP danymi następuje automatycznie, dane te powinny być pobierane bezpośrednio z Poltax2B Plus. Pracownicy Urzędu nie wpisują ręcznie żadnych danych do RNP. Jeśli zatem segment RNP nie funkcjonował, dane te nie migrowały się do RNP;
- odpowiednie zmiany w Poltax2B Plus zaimplementowane 23 października 2020 r. obejmują m.in. uruchomienie funkcjonalności RNP. Stąd też obecnie wznowiono generowanie i wysyłanie tych zawiadomień do zobowiązanych.

(akta kontroli str. 263-264, 299, 303, 307, 321-322)

Naczelnik wyjaśniła, że dla prawidłowej realizacji zadań Urzędu przydatne byłyby funkcjonalności i usprawnienia systemu Poltax2B Plus w zakresie:

a) rachunkowości:

- ponowne łączenie rozbitej w czasie księgowania wpłaty do kwoty pierwotnej. Wielokrotne rozbijanie wpłaty znacznie utrudnia analizę karty kontowej, bardzo pracochłonne jest poszukiwanie pierwotnej kwoty i sposobu jej rozbicia przez system. Ma to szczególnie istotne znaczenie w momencie uzgadniania stanu rozliczeń z podatnikiem i wydłuża czas jego obsługi,

- rozwiązanie problemu pracy na wspólnych dla całej Polski kartach kontowych. Problem polega na dostępności (wejście na te karty), nadto system automatycznie wiąże wpłaty i przypisy z prefiksami różnych urzędów, co powoduje ogromny bałagan na tej karcie, np. powoduje niemożność ustalenia które z wniosków o udzielenie informacji nie zostały opłacone;
- b) prowadzenia egzekucji - możliwość automatycznej migracji informacji o zmianie stanu zaległości pomiędzy systemami Poltax2B Plus i Egapoltax. Przyspieszyłoby to aktualizowanie tytułów wykonawczych, na podstawie których prowadzone jest postępowanie egzekucyjne. Kolejną kwestią jest migrowanie danych z programu Poltax2B Plus do aplikacji e-Orus generującej raporty. Obecnie nie następuje transmisja danych z tego programu co powoduje, iż generowane raporty pozbawione są aktualności;
- c) spraw wierzycielskich - wprowadzenie raportu dla zaległości, w stosunku do których dotąd nie wystawiono tytułu wykonawczego. W aktualnie dostępnych raportach można wygenerować informacje o zaległościach bez tytułu wykonawczego, który obejmuje zarówno te gdzie dotąd w ogóle nie wystawiono tytułu wykonawczego, jak i te gdzie tytuł ten wystawiono, lecz następnie umorzono postępowanie egzekucyjne. Analiza w ten sposób generowanych danych wymaga każdorazowo sprawdzania na karcie kontowej czy dana zaległość była już objęta tytułem wykonawczym, ale następnie go anulowano w systemie np. z uwagi na bezskuteczność egzekucji.

(akta kontroli str. 362, 371, 372)

W szkoleniach zorganizowanych przed wdrożeniem systemu Poltax2B Plus przeznaczonych dla komórki rachunkowości wzięło udział 22 pracowników spośród 23 tej komórki. W szkoleniach przeznaczonych dla komórki spraw wierzycielskich udział w nich wzięło 15 z 17 pracowników komórki.

Odnośnie udostępnienia platformy do ćwiczeń oraz szkoleń pracowników przed wdrożeniem Poltax2B Plus Naczelnik wyjaśniła m.in., że przed datą uruchomienia Poltax2B Plus w urzędach nie była uruchomiona platforma do ćwiczeń umożliwiająca nauczanie się programu przed jego wdrożeniem. W okresie od listopada do grudnia 2019 r. przed wdrożeniem Poltax2B Plus zostały przeprowadzone przez trenerów merytorycznych, na przygotowanych przez Ministerstwo Finansów bazach szkoleniowych (środowisku szkoleniowym) w oparciu o podręczniki i dane testowe, szkolenia na poziomie lokalnym dla urzędów skarbowych woj. kujawsko-pomorskiego w zakresie obsługi funkcjonalności systemu Poltax2B Plus dedykowane pracownikom komórek rachunkowości i spraw wierzycielskich. W serwisie Centrum Kompetencyjnego Postępowania Podatkowych udostępniono użytkownikom podręcznik oraz materiały przydatne w trakcie wdrożenia i użytkowania systemu.

Trzech pracowników Działu Spraw Wierzycielskich wyjaśniło m.in., że szkolenie odbyło się w grudniu 2019 r. Prowadzono je przy stanowiskach komputerowych, na których zainstalowana była szkoleniowa wersja systemu. Szkolenie teoretyczne i praktyczne polegało m.in. na wykonywaniu zadań w programie testowym. Dotyczyło realizacji zadań działu, tj. obsługa kart kontowych, wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych, wydruk listy zaległości, czytanie zapisów na kartach kontowych. W ocenie pracowników szkolenie było adekwatne do potrzeb pracy w Dziale Spraw Wierzycielskich.

Trzech pracowników Działu Rachunkowości wyjaśniło m.in., że dwudniowe szkolenie odbyło się w grudniu 2019 r. Podzielono je na dwie części. Część teoretyczna dotyczyła głównie zmian legislacyjnych, nowej organizacji zadań w Urzędach Skarbowych oraz Centrum Rozliczeń. W części praktycznej każdy

z pracowników na udostępnionym stanowisku komputerowym wykonywał omawiane przez szkoleniowców zadania. W ocenie pracowników szkolenie w ograniczonym zakresie spełniło ich oczekiwania ponieważ nie wszystkie funkcjonalności były dostępne i nie można było wykonać niektórych zadań np. nie działały raporty. Uzupelnieniem i pomocą był podręcznik udostępniony na potrzeby osób pracujących w systemie.

(akta kontroli str. 362, 372, 373, 445-458)

W Urzędzie, po wprowadzeniu systemu Poltax2B Plus nie wystąpiły przypadki podwójnych zwrotów nadpłat z tytułu rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych.

(akta kontroli str. 575, 576)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. w Urzędzie nie zarejestrowano 12 z 15 podjętych działań informacyjnych w formie papierowej lub w formie elektronicznej, do czego zobowiązywał § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

Naczelnik wyjaśniła m.in. że w systemie Poltax2B Plus (który zastąpił poprzedni system) nie uruchomiono modułu odpowiadającego za miękką egzekucję. Jedno działanie w postaci telefonu do podatnika udokumentowane było jedynie na samoprzylepnej kartce, która nie zachowała się. Działania informacyjne prowadzone w II kwartale 2020 r. zostały udokumentowane w formie odręcznego rejestru, sporządzonego 7 lipca 2020 r. przez pracownika podejmującego te czynności informacyjne. Z notatki tej wynikało w stosunku do jakich podatników wykonano działania w formie tzw. „miękkiej egzekucji” (10 telefonów oraz jedna informacja mailowa). W tej ewidencji nie umieszczono jednak dat ich podejmowania. Dodała, że począwszy od II półrocza 2020 r. wprowadzono manualną ewidencję działań informacyjnych.

(akta kontroli str. 263, 360, 366, 465, 468)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie rzetelnego monitoringu stanu zaległości podatkowych, w tym systematyczną kontrolę terminowości zapłaty należności podatkowych oraz zgłaszanie błędów i luk w systemie Poltax2B Plus. Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie nierejestrowania podjętych działań informacyjnych ze względu na jej zakres oraz brak negatywnych skutków nie wpływa na ocenę działalności Urzędu w niniejszym obszarze.

Wobec braku w systemie Poltax2B Plus funkcjonalności pozwalającej na wystawianie zawiadomień o zagrożeniu wpisem do Rejestru Należności Publicznoprawnych, od momentu jego wdrożenia nie były wysyłane takie zawiadomienia.

OBSZAR

2. Dochodzenie zobowiązań podatkowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Badanie w zakresie prawidłowości podejmowanych działań windykacyjnych i postępowań egzekucyjnych przeprowadzono na próbie obejmującej zaległości 14 podatników, w tym czterech spośród pięciu największych dłużników³². Badaniem objęto zaległości w kwocie 26 212,63 zł tys. zł stanowiącej 10,9% kwoty zaległości według stanu na 30 czerwca 2020 r. W badanej próbie zobowiązania w podatku od

³² Z próby wyłączono podmioty objęte postępowaniem upadłościowym lub restrukturyzacyjnym.

towarów i usług wyniosły 20 850,3 tys. zł (79,5% badanej próby), w tym wymierzone na podstawie art. 108 ustawy o VAT wyniosły 7 796,9 tys. zł (29,7 % badanej próby).

(akta kontroli str. 338, 353-359)

Ustalono, że:

- a) upomnienia były wysyłane we właściwych terminach i zawierały wszystkie wymagane elementy zgodnie z § 7 i § 8 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych;
- b) egzekucja administracyjna była wszczynana na podstawie tytułów wykonawczych zgodnie z art. 26 § 1 i § 4 u.p.e.a., zawierających elementy wymagane art. 27 u.p.e.a. oraz zostały sporządzone według obowiązujących wzorów, tytuły wykonawcze niezwłocznie przekazywano do organu egzekucyjnego;
- c) kwoty zaległości wskazane w upomnieniach i tytułach wykonawczych odpowiadały kwotom wynikającym z ewidencji księgowej;
- d) niezwłocznie informowano organ egzekucyjny o zmianach statusu lub wysokości zaległości objętej tytułem wykonawczym, w trzech przypadkach informowano o zmianie wysokości zaległości, a w dwóch o rozłożeniu na raty zapłaty należności podatkowej;
- e) w trzech z siedmiu spraw zgodnie z pkt 4.3. Procedury, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego ze względu na ich bezskuteczność poszukiwano majątku dłużnika³³. W trzech sprawach poszukiwania prowadzono rzadziej niż raz na pół roku, a w jednej nie podjęto wymaganych działań, co opisano poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

W badanych sprawach nie prowadzono działań informacyjnych.

Naczelnik wyjaśniła m.in., że działania te mają charakter fakultatywny, co wprost wynika z treści § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Z treści analizowanego przepisu wynika, że można je podejmować, jeśli istnieje uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Nie ma konieczności stosowania działań informacyjnych w stosunku do podatników, wobec których już toczy się egzekucja po wcześniej doręczonych upomnieniach. Byłyby one pozorne i nie przyniosłyby efektu w postaci dobrowolnej zapłaty. W badanych sprawach brak było przesłanek do stosowania miękkiej egzekucji. Mając na uwadze nie dopuszczanie do zbędnego opóźniania we wszczynaniu egzekucji administracyjnej podejmowano działania informacyjne zwłaszcza w sprawach, w których kwota zaległości nie przekraczała 10 krotności kosztów upomnienia (116 zł). Doświadczenie wskazywało, że w przypadku mniejszych kwot miękka egzekucja jest bardziej skuteczna.

(akta kontroli str. 338, 339, 349-359, 459-464, 465, 466, 468-471)

³³ Poszukiwanie majątku dotyczyło m.in. sprawdzenia danych: posiadanych przez Urząd (sprawdzenie systemów Poltax, CZM, e-ORUS); wynikających z systemów Ogniw; Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców; z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Ministerstwa Sprawiedliwości (Departament Informatyzacji Rejestrów Sądowych, Centralnej Informacji o Zastawach Rejestrowych) i Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych.

2.2. a) W wyniku badania wytypowanych spraw stwierdzono, że organ egzekucyjny³⁴ przestrzegał przepisów regulujących egzekwowanie należności z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa na etapie wszczęcia, prowadzenia i zakończenia postępowania egzekucyjnego. Ustalono, że:

- 1) stosowano wyłącznie środki egzekucyjne wymienione w art. 1a pkt 12 u.p.e.a. zgodnie z zasadą legalności określoną w art. 7 § 1 u.p.e.a. Stosowano głównie środki egzekucyjne: z wynagrodzenia za pracę, z rachunków bankowych, z innych wierzytelności pieniężnych oraz z nieruchomości;
- 2) w przypadku, gdy istniała możliwość wyboru środka egzekucyjnego stosowano środek najmniej uciążliwy dla zobowiązanego zgodnie z art. 7 § 2 u.p.e.a. W pierwszej kolejności stosowano środki dotyczące zajęcia rachunków bankowych i innych wierzytelności, a dopiero w następnej z nieruchomości lub majątku ruchomego;
- 3) zastosowano środki egzekucyjne adekwatne do kwoty zaległości;
- 4) stosowano wszystkie dostępne środki egzekucyjne w celu wyegzekwowania zaległych należności, środki egzekucyjne stosowano bez opóźnień³⁵;
- 5) dokonywano bieżącej analizy tytułów pod względem wymagalności obowiązku na podstawie przekazywanych przez wierzyciela informacji dotyczących stanu zaległości (wysokości, rozłożenia na raty, odroczenia) oraz przekazywanych raportów dotyczących zbliżających się terminów przedawnienia tytułów;
- 6) w badanych sprawach nie wystąpiło stosowanie środka egzekucyjnego w sytuacji, gdy egzekwowany obowiązek został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy tj. z naruszeniem zasady niezbędności określonej w art. 7 § 3 u.p.e.a., egzekwowane należności były aktualne według stanu na 30 czerwca 2020 r.;
- 7) postępowanie egzekucyjne wszczynano bez opóźnienia;
- 8) w przypadku dysponowania danymi o majątku lub źródłach dochodu zobowiązanego bez opóźnień stosowano środki egzekucyjne;
- 9) tytuły wykonawcze niezwłocznie przydzielano poborcom podatkowym;
- 10) nie wystąpiły przypadki, w których zobowiązany okazał dowody stwierdzające: wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych albo, że zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego;
- 11) w sprawie dwóch z 14 badanych zobowiązanych zawieszano postępowania egzekucyjne, niezwłocznie po wystąpieniu przesłanek;
- 12) nie wystąpiły przypadki bezczynności organu egzekucyjnego oraz nieuzasadnionych przerw w prowadzonych czynnościach egzekucyjnych
- 13) dane dotyczące badanych postępowań egzekucyjnych (tzn. w zakresie tytułów wykonawczych, czynności i środków egzekucyjnych) miały rzetelne i kompletne odzwierciedlenie w systemie informatycznym Egapoltax.

(akta kontroli str. 338-340, 349-359, 472- 480, 519-524, 534-537)

b) W 2019 r. i I półroczu 2020 r. na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a. umorzono odpowiednio 457 i 115 postępowań egzekucyjnych, a łączna kwota umorzonych

³⁴ Urząd występował w tych sprawach w roli wierzyciela (zadania powierzono Działowi Spraw Wierzycielskich) oraz jako organ egzekucyjny (zadania powierzono Działowi Egzekucji Administracyjnej).

³⁵ Stan majątkowy dłużników (zobowiązanych) oraz źródła dochodu ustalano na podstawie danych z: modułu OGNIVO w celu uzyskania informacji o posiadanych przez zobowiązanego rachunkach bankowych; Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców; w bazie CZM sprawdzano czy zobowiązany był stroną czynności cywilnoprawnych; za pomocą WRO-SYSTEM poszukiwano w zasobach JPK czy zarejestrowano transakcje z podatnikiem; w Podsystemie Dostępu do Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych sprawdzano czy był właścicielem, współwłaścicielem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości; w systemie CERBER sprawdzano czy dłużnik posiadał rachunki bankowe oraz danych w systemach ujawnionych w systemach Urzędu odnośnie do złożonych deklaracji podatkowych.

zaległości wyniosła odpowiednio 29 992 tys. zł i 1 676 tys. zł. W 2019 r. i I półroczu 2020 r. umorzenia dokonywano głównie z przyczyn określonych w:

- art. 59 § 1 pkt 9 u.p.e.a. (na żądanie wierzyciela) – odpowiednio 188 (41,1%) i 57 (49,6%) umorzeń;
- art. 59 § 1 pkt 1 u.p.e.a. (wykonanie obowiązku przed wszczęciem postępowania) – 152 (33,3%) i 37 (27%) umorzeń.

W 2019 r. i I półroczu 2020 r. na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a., tj. z powodu bezskuteczności egzekucji³⁶ umorzono odpowiednio 701 i 330 postępowań egzekucyjnych, a łączna kwota umorzonych zaległości wyniosła odpowiednio 16 690 tys. zł i 2 351 tys. zł. Podstawą wszczęcia tych postępowań były głównie deklaracje podatkowe złożone przez podatników. W 2019 r. 22 sprawy stanowiły zobowiązania z tytułu VAT wymierzone na podstawie art. 108 ustawy o VAT, a w 2020 r. takich spraw nie było.

W okresie objętym kontrolą nie umarzano postępowań egzekucyjnych na podstawie art. 34 § 4 u.p.e.a., tj. uznania za uzasadnione wniesionych zarzutów przez zobowiązanego.

(akta kontroli str. 361, 367, 376, 381, 481)

Szczegółowym badaniem objęto 12 postępowań w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego wydanych w okresie objętym kontrolą. Wytypowano cztery z nich, umorzone na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a. oraz osiem na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. Łączna wartość zobowiązań podatkowych objęta tymi postępowaniami wyniosła 4 889,6 tys. zł.

W wyniku badania postępowań umorzonych na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a. stwierdzono, że:

- a) trzy umorzono na wnioski wierzyciela (art. 59 § 1 pkt 9 u.p.e.a.), które wynikały z:
 - konieczności wystawienia w dwóch sprawach nowych tytułów, w celu prowadzenia egzekucji na podstawie art. 27c u.p.e.a. z majątku wspólnego małżonków;
 - zawarcia w jednym tytule wykonawczym nieprawidłowej daty, od której naliczono odsetki i kwoty odsetek, co opisano poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- b) jedno postępowanie umorzono na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. ze względu na uchylenie przez sąd administracyjny decyzji stanowiących podstawę prawną obowiązku.

(akta kontroli str. 347, 348, 482-537)

W wyniku badania ośmiu postępowań umorzonych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. stwierdzono, że:

- przed ich umorzeniem została przeprowadzona przez organ egzekucyjny kalkulacja w wyniku, której stwierdzono, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne;
- wydanie postanowienia było poprzedzone rzetelnym poszukiwaniem majątku zobowiązanych;
- przed wydaniem postanowień dokonano analizy zasadności i celowości dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

³⁶ Dotyczy postępowań egzekucyjnych dotyczących należności pieniężnych, w których nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

Powyższe postępowania były prowadzone m.in. w sprawach, w których zaległości podatkowe dotyczyły zobowiązań z tytułu:

- a) podatku dochodowego od osób fizycznych określonego decyzją wydaną na podstawie art. 21 § 1 pkt 1 i § 3 Ordynacji podatkowej. Wysokość zobowiązania określono w kwocie 1 983,5 tys. zł w wyniku stwierdzenia, że podatnik wprowadził do obrotu 121 fikcyjnych faktur dokumentujących czynności, które faktycznie nie zostały dokonane. Podmioty, na rzecz których wystawiono faktury dokonały wpłat na konto bankowe podatnika. W związku z powyższym otrzymane środki uznano za przychód na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁷ i określono zobowiązanie w powyższej kwocie;
- b) podatku od towarów i usług określonego decyzją wydaną na podstawie art. 21 § 1 pkt 1 § 2 i § 3 Ordynacji podatkowej. Wysokość zobowiązania ustalono w łącznej kwocie 540,3 tys. zł. Zobowiązanie wynikało z nieuregulowania przez podatnika należności wynikających z faktur dokumentujących dostawę towarów lub świadczenie usług w terminie 150 dni od dnia upływu terminu ich płatności i niewykonania związanego z tym obowiązku korekt odliczonych kwot VAT wynikających z tych faktur określonego w art. 89b ustawy o VAT³⁸. Podatnik dokonał obniżenia podatku należnego o podatek naliczony pomimo tego, że nie zapłacił innym podatnikom należności wynikających z wystawionych przez nich faktur VAT. W związku z czym wystawcy faktur dokonali korekty podstawy opodatkowania oraz podatku należnego na podstawie art. 89a ustawy o VAT;
- c) podatku od towarów i usług określonego decyzją wydaną na podstawie art. 21 § 1 pkt 1 § 3a Ordynacji podatkowej. Wysokość zobowiązania ustalono w łącznej kwocie 266,1 tys. zł. Zobowiązanie wynikało z przyjęcia do rozliczenia faktur VAT niedokumentujących rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, w celu uzyskania nienależnych korzyści podatkowych skutkujących zaniżeniem zobowiązania podatkowego w podatku VAT. Zobowiązany wraz z innymi podatnikami dokonywali fikcyjnych transakcji, z którymi nie wiązało się rzeczywiste nabycie towarów i usług oraz wykazał podatek naliczony na podstawie faktur VAT. W decyzji wskazano, że prawo do odliczenia nadwyżki podatku naliczonego nad należnym związane jest z faktycznym wykonaniem czynności przez podmiot wystawiający fakturę. Występuje wówczas związek przedmiotowo-podmiotowy, a w tej sprawie takiego związku nie było. Kwotę podatku określono na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT;
- d) podatku dochodowego od osób fizycznych określonego decyzją wydaną na podstawie art. 21 § 1 pkt 1 § 3 Ordynacji podatkowej. Wysokość zobowiązania określono na łączną kwotę 240 tys. zł. Zobowiązanie określono w związku z posługiwaniem się przez podatnika firmą innego podatnika (za jego wiedzą i zgodą) w celu ukrycia prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek z czym wiązał się brak złożenia zeznania podatkowego i zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych.

Wszystkie badane postępowania egzekucyjne umorzono niezwłocznie po zaistnieniu ustawowych przesłanek i zgodnie z art. 59 u.p.e.a.

(akta kontroli str. 347, 348, 538-567)

3. a) Podatnicy w 2017 r., 2018 r., 2019 r. oraz w I półroczu 2020 r. wnieśli na podstawie art. 33 u.p.e.a. odpowiednio sześć, trzy, jeden i dwa zarzuty. Wszystkie rozpatrzył Naczelnik i wydał postanowienia na podstawie art. 34 § 4 u.p.e.a.

³⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, ze zm.

³⁸ Według stanu na dzień wydania decyzji tj. 8 stycznia 2019 r.

Za zasadny uznano jeden zarzut, wniesiony 23 czerwca 2020 r. Naczelnik działając na podstawie art. 34 § 4 u.p.e.a. postanowieniem³⁹ z 1 lipca 2020 r. uznał za uzasadniony zarzut dotyczący wykonania obowiązku przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego i umorzył postępowanie. Zobowiązanie podatnika dotyczyło zaległości z tytułu zaliczek na podatek dochodowy płacony przez płatnika, w łącznej wysokości 342,69 zł. Podatnikowi doręczono 19 maja 2020 r. upomnienie zgodnie z art. 15 § 1 u.p.e.a., który dokonał przelewu zaległości wraz z odsetkami 19 maja 2020 r. Zobowiązany w opisie przelewu podał błędny skrót nazwy podatku PIT-5 (podatek dochodowy w wysokości 19% pobierany od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej) zamiast PIT-4 (deklaracja na zaliczkę miesięczną na podatek dochodowy od osób fizycznych) i system Poltax2B Plus zaliczył automatycznie kwotę na podatek inny niż wskazany w upomnieniu.

W badanym okresie nie wniesiono zażaleń na postanowienia organu egzekucyjnego o oddaleniu zarzutów przysługujących zobowiązanym na podstawie art. 34 § 5 u.p.e.a.

(akta kontroli str. 340, 341, 568-573)

b) Podatnicy w 2017 r., 2018 r., 2019 r. oraz w I półroczu 2020 r. na podstawie art. 54 § 1 u.p.e.a. wnieśli odpowiednio: dziewięć, pięć, cztery i dwie skargi na czynności egzekucyjne. Żadna z nich nie dotyczyła przewlekłości postępowania. Wszystkie rozpatrzył Naczelnik i wydał postanowienia na podstawie art. 54 § 5 u.p.e.a. W okresie objętym kontrolą żadna skarga nie została uznana za zasadną, a jeden skarżący wniósł w 2019 r. zażalenie na postanowienie o oddaleniu skargi. Zażalenie zostało rozpatrzone przez Dyrektora IAS w Bydgoszczy, który utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

(akta kontroli str. 341, 342, 574)

c) W okresie objętym kontrolą zobowiązani nie dochodzili na podstawie art. 168b § 1 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. Nie wypłacano również odszkodowań z tego tytułu.

(akta kontroli str. 362, 373, 401, 406, 407, 431-434)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W stosunku do czterech z siedmiu podatników, wobec których umorzono postępowania egzekucyjne ze względu na ich bezskuteczność nie podjęto przynajmniej raz na pół roku⁴⁰ czynności polegających na poszukiwaniu ich majątku, do czego zobowiązywał pkt 4 Podrozdziału 4.3. Procedury⁴¹.

Dotyczy:

a) braku poszukiwania majątku jednego z podatników - w latach 2014-2018 umorzono⁴² sześć postępowań egzekucyjnych prowadzonych wobec tego podatnika.

³⁹ Nr 0417-SEE.711-3.212.2020.

⁴⁰ W okresie objętym kontrolą tj. od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. Przy uwzględnieniu odnotowania ostatniej czynności dokonanej w 2018 r.

⁴¹ Obowiązujące w okresie objętym kontrolą Procedury z 6 maja 2020 r. i z 11 lipca 2017 r. zawierały w tym zakresie identyczne postanowienia.

⁴² Postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego: z 27 czerwca 2014 r. nr EA/724-205/14/DL; z 29 kwietnia 2016 r. nr 0417-EA.511-3.241.2016.ŁK; z 1 czerwca 2017 r. nr 0417-SEE.711-3.136.2017;

- b) poszukiwania majątku trzech podatników z częstotliwością mniejszą niż raz na pół roku. W „Kartach monitoringu stanu majątkowego” założonych dla tych podatników odnotowywano czynności związane z poszukiwaniem majątku:
- podatnik SG – postępowanie egzekucyjne umorzone postanowieniem⁴³ z 21 września 2016 r., odnotowano czynności 6 sierpnia 2018 r., 27 czerwca 2019 r. oraz 14 listopada 2019 r. i 31 lipca 2020 r.;
 - podatnik S. spółka jawna – postępowania egzekucyjne umorzone postanowieniami⁴⁴ z 15 czerwca 2016 r. i 28 września 2017 r. – odnotowano czynności 21 czerwca 2018 r. i 27 kwietnia 2020 r.;
 - BK - postępowanie egzekucyjne umorzone postanowieniem⁴⁵ z 7 grudnia 2018 r. - odnotowano czynności 17 maja 2019 r. i 23 lipca 2020 r.

Naczelnik wyjaśniła m.in., że:

- a) dla jednego z podatników nie założono karty monitoringu, i nie poszukiwano majątku, gdyż działania te nie przyniosłyby żadnego rezultatu. W stosunku do tego podmiotu egzekucja jest prowadzona od kilkunastu lat. Stwierdzono niemożność skutecznego prowadzenia egzekucji z uwagi na brak majątku mogącego być jej przedmiotem;
- b) odnośnie podatnika SG - zaległość wynika z decyzji dawnego Urzędu Kontroli Skarbowej i została wymierzona w zawiązku z wystawianiem tzw. nierzetelnych (pustych) faktur VAT. Przy tego typu zaległościach, jak wskazują dotychczasowe doświadczenia, szanse ustalenia jakiegokolwiek majątku były bardzo nikłe, stąd czas na jego poszukiwania został poświęcony dla innych podmiotów, gdzie szanse te są większe;
- c) odnośnie podatnika S. spółka jawna - poszukiwań majątku nie intensyfikowano ponieważ podjęto egzekucję administracyjną przeciwko wspólnikom tej spółki. Spółkę 14 listopada 2014 r. wykreślono z rejestru czynnych podatników VAT, brak jest kontaktu ze spółką oraz możliwości ustalenia adresu. Podejmowanie wysiłków u takiego podmiotu nie przyniosłoby pozytywnych rezultatów;
- d) odnośnie podatnika BK – zgodnie z Procedurą czynność poszukiwania majątku winna być realizowana w grudniu 2019 r./styczniu 2020 r, czego nie dokonano. Podjęto jednak inne inicjatywy mające na celu zmniejszenie ilości generowanych przez podatnika zaległości, w tym uzyskano sądowy zakaz prowadzenia przez niego działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 167-168, 194-195, 374-379, 459-464)

NIK wskazuje, że przyjęta Procedura nie przewiduje zaprzestania poszukiwania majątku w sytuacji podejmowania innych działań przez Urząd.

2. W wyniku wystawienia tytułu wykonawczego zawierającego nieprawidłowe dane wystąpiła konieczność umorzenia rozpoczętego postępowania egzekucyjnego, co skutkowało opóźnieniem w rozpoczęciu egzekucji administracyjnej.

19 grudnia 2019 r. wystawiono tytuł wykonawczy⁴⁶, w którym podano niewłaściwą datę, od której nalicza się odsetki oraz niewłaściwą kwotę odsetek. 22 stycznia 2020 r. wystąpiono do organu egzekucyjnego o umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 9 u.p.e.a. W tym dniu organ egzekucyjny umorzył postępowanie zgodnie z wnioskiem wierzyciela. 14 lutego

z 30 czerwca 2017 r. nr 0417-SEE.711-3.178.2017; z 23 lutego 2018 r. nr 0417-SEE.711-3.126.2018; z 30 listopada 2018 r. 0417-SEE.711-3.631.2018.

⁴³ Nr 0417-EA.511-3.537.2016 MS.

⁴⁴ Nr 0417-EA.511-3.90.2016 ŁK oraz NR 0417-SSE.711-3.312.2017.

⁴⁵ Nr 0417-SEE.711-3.646.2018.

⁴⁶ Nr 0417-SEW.723.7755.2019.

2020 r., po ponownym przesłaniu zobowiązanemu upomnienia, wydano drugi tytuł wykonawczy⁴⁷.

W wyniku błędu postępowanie egzekucyjne zostało opóźnione o 57 dni.

Naczelnik wyjaśniła m.in., że w dniu wystawiania tytułu wykonawczego na karcie kontowej wpisany był błędny termin płatności. Data terminu płatności pobierana jest z systemu do tytułu wykonawczego automatycznie. Błąd został wyłapany dzięki współpracy pomiędzy komórką egzekucyjną a wierzycielską już na etapie prowadzonej egzekucji. Po dokonanych sprawdzeniach zostało to skorygowane na poprawny termin i wystawiono ponownie tytuł wykonawczy już z poprawnymi danymi w zakresie wysokości odsetek.

(akta kontroli str. 375, 379, 486-494)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia przestrzeganie przez Urząd przepisów regulujących dochodzenie zobowiązań podatkowych, a w szczególności przesyłanie dłużnikom upomnień we właściwych terminach i zawierających wszystkie wymagane elementy. Egzekucja administracyjna była wszczynana prawidłowo na podstawie tytułów wykonawczych, które zawierały wymagane elementy i zostały sporządzone według obowiązujących wzorów. Jako nieprawidłowe ocenione nieprzestrzeganie Procedury w zakresie poszukiwania majątku czterech z siedmiu podatników, wobec których umorzono postępowania egzekucyjne ze względu na ich bezskuteczność. Natomiast egzekucję zaległości prowadzono prawidłowo i stosowano środki egzekucyjne przewidziane w u.p.e.a. zmierzające bezpośrednio do wyegzekwowania należności i które były najmniej uciążliwe dla zobowiązanych. Postępowania wszczynano niezwłocznie, a środki stosowano bez opóźnień. Postępowania prawidłowo umarzano po wystąpieniu ustawowych przesłanek. W Urzędzie rzetelnie rozpatrywano wniesione skargi i zarzuty. W jednym przypadku umorzenie postępowania egzekucyjnego wynikało z winy Urzędu i skutkowało opóźnieniem prowadzonego wobec dłużnika postępowania o 57 dni.

OBSZAR

3. Skuteczność postępowań egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W załączniku do zarządzenia nr 120/2018 r. Dyrektora IAS w Bydgoszczy z dnia 31 grudnia 2018 r. zaplanowano dla Urzędu wartości mierników do osiągnięcia na koniec poszczególnych kwartałów 2019 r.

Zaplanowane i zrealizowane na 2019 r. mierniki realizacji celów w Urzędzie przedstawiały się następująco:

a) Efektywność egzekucji⁴⁸:

- I kwartał - wartość oczekiwana > 8,95%, zrealizowana 15,37%;
- II kwartał - wartość oczekiwana > 17,90%, zrealizowana 29,41%;
- III kwartał - wartość oczekiwana > 26,85%, zrealizowana 40,13%;
- IV kwartał - wartość oczekiwana > 35,80%, zrealizowana 50,51%.

b) Udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych⁴⁹:

⁴⁷ Nr 0417.723.37096.2020.

⁴⁸ Wskaźnik pozwala na ocenę skuteczności działań egzekucyjnych podejmowanych do zaległości podatkowych i niepodatkowych stanowiących dochód budżety państwa. Wysoka wartość wskaźnika świadczy o skuteczności pracy komórki egzekucyjnej. Dane składowe wskaźnika: w liczniku - kwota wyegzekwowana x 100, w mianowniku - kwota objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia.

⁴⁹ Wskaźnik pozwala na ocenę pracy organu egzekucyjnego w załatwianiu czynnych tytułów wykonawczych poprzez zapłatę przez zobowiązanego. Wysoka wartość wskaźnika świadczy o dobrej efektywności pracy komórki egzekucyjnej. Dane składowe wskaźnika: w liczniku – liczba podatkowych (SM i CL) tytułów

- I kwartał - wartość oczekiwana > 72%, zrealizowana 79,11%;
- II kwartał - wartość oczekiwana > 73%, zrealizowana 83,92%;
- III kwartał - wartość oczekiwana > 74%, zrealizowana 82,98%;
- IV kwartał - wartość oczekiwana > 75%, zrealizowana 79,47%.

c) Sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych⁵⁰

- I kwartał wartość oczekiwana < 10%, zrealizowana 3,84%;
- II kwartał wartość oczekiwana < 8%, zrealizowana 1,68%;
- III kwartał wartość oczekiwana < 7%, zrealizowana 1,57%;
- IV kwartał wartość oczekiwana < 6%, zrealizowana 1,33%.

W załączniku do zarządzenia nr 18/2020 Dyrektora IAS w Bydgoszczy z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano dla Urzędu wartości mierników do osiągnięcia w poszczególnych kwartałach 2020 r.

Zaplanowane i zrealizowane na 2020 r. mierniki realizacji celów w Urzędzie przedstawiały się następująco:

a) Efektywność egzekucji

- I kwartał wartość oczekiwana > 9,9%, zrealizowana 14,64%;
- II kwartał wartość oczekiwana > 19,7%, zrealizowana 27,09%.

b) Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych⁵¹

- wartość oczekiwana w każdym kwartale < 105 %, zrealizowano w I kwartale 106,5%, w II kwartale 104,18%.

(akta kontroli str. 4-137)

Poza miernikami wynikającymi z kierunków działania i rozwoju KAS na 2019 r. i 2020 r. Urząd nie realizował innych dotyczących egzekwowania zaległości podatkowych. W związku z pandemią COVID-19 w 2020 r. wartości mierników nie uległy zmianie i obowiązywały ustalone w zarządzeniu nr 18/2020 z 14 lutego 2020 r. Dyrektora IAS w Bydgoszczy.

Pierwszy Zastępca Naczelnika⁵² wyjaśnił, że:

- analizy realizacji celów wykonywane są na bieżąco, zazwyczaj w okresach 1-2 tygodniowych lub kwartalnych;
- wyniki analiz w większości przypadków nie wskazywały na zagrożenie wypełnienia założonych celów. Dodatkowo na wniosek Naczelnika lub jego Zastępcy komórka egzekucji przygotowywała doraźnie raporty dotyczące realizacji zadań w danym okresie. Po zakończeniu roku opracowywano dla I Zastępcy zestawienia działań Działu Egzekucji z podziałem na pracowników celem dokonania oceny ich pracy;

wykonawczych, które zostały zakończone zapłatą (E0) x 100, w mianowniku – liczba zakończonych w okresie sprawozdawczym podatkowych (SM i CL) tytułów wykonawczych.

⁵⁰ Wskaźnik ocenia jakość pracy organu egzekucyjnego, której cechą powinno być niezwłoczne wszczynanie egzekucji. Niska wartość wskaźnika świadczy o sprawnym wszczynaniu egzekucji i jest wynikiem pozytywnym. Dane składowe wskaźnika: w liczniku - liczba podatkowych (SM, CL) 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; w mianowniku - liczba podatkowych (SM, CL) tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji).

⁵¹ Wskaźnik pozwala na ocenę stopnia realizacji zadań w zakresie ograniczania przyrostu zaległości wymagalnych. Niska wartość świadczy o wysokim stopniu realizacji zadań w zakresie ograniczania przyrostu zaległości wymagalnych. Dane składowe wskaźnika: w liczniku – kwota zaległości wymagalnych wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego roku bieżącego x 100, w mianowniku - kwota zaległości wymagalnych według stanu na koniec analogicznego okresu sprawozdawczego roku poprzedniego.

⁵² Dalej: „I Zastępca”.

- informacje w zakresie wykonania mierników przekazywane były również na wniosek Dyrektora IAS w Bydgoszczy, zazwyczaj pod koniec każdego kwartału;
- w związku z tym, że w Urzędzie w kontrolowanym okresie nie występowało zagrożenie nie wykonania celów, Naczelnik nie był zobowiązany do składania dodatkowych wyjaśnień;
- w celu monitorowania wykonywania mierników w każdym kwartale 2019 r. odbywały się spotkania Zespołu ds. monitorowania mierników. W I półroczu 2020 r. z uwagi na pandemię COVID-19 spotkania takie nie odbyły się.

(akta kontroli str. 272-276)

3.2. Kwartalny wskaźnik efektywności egzekucji osiągnięty w latach 2019-2020 (I półrocze) był powyżej dolnej granicy wartości oczekiwanej od 6,4-14,7 p.p. w 2019 r. i od 4,7-7,4 p.p. w 2020 r. i wskazywał na skuteczność pracy komórki egzekucyjnej Urzędu.

a) Na koniec II kwartału 2020 r. liczba tytułów wykonawczych do załatwienia wyniosła 7319 i wzrosła o 1156 (o 18,8%) w stosunku do stanu na koniec I kwartału 2020 r. (6163), natomiast na koniec II kwartału 2019 r. wyniosła 7932 i wzrosła o 1861 (30,7%) w stosunku do stanu na koniec I kwartału 2019 r. (6071). Porównując te stany I kwartału 2020 r. do analogicznego okresu 2019 r. nastąpił niewielki wzrost o 1,5%, a w przypadku II kwartału spadek o 7,7%.

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, liczony jako stosunek liczby tytułów wykonawczych załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia na koniec tego okresu, w 2019 r. wyniósł 55,2% w porównaniu do wielkości osiągniętej w 2018 r. (65,8%) i w 2017 r. (58,8%) był niższy odpowiednio o 10,6 p.p. i 3,6 p.p. Relacja ta w I oraz II kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego, wykazywała spadek z 23,3% do 16,5% w I kwartale i z 19,6% do 17,1% w II kwartale.

(akta kontroli str. 260-261, 329-330)

W zakresie tendencji spadkowej liczby tytułów wykonawczych załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia I Zastępca wyjaśnił, że:

- osiągnięte wyższe wskaźniki realizacji w latach 2017 i 2018 wynikały m. in. ze zmiany organizacji pracy działu polegającej na powierzeniu spraw związanych z egzekucją z nieruchomości oraz orzecnictwem dwóm pracownikom, tak aby pozostali pracownicy mogli skoncentrować się na działaniach zmierzających do zakończenia postępowań egzekucyjnych. Położono wtedy szczególny nacisk na szybkie zakończenie spraw nieprzynoszących efektów aby następnie skupić uwagę na postępowaniach mogących przynieść wpływ do budżetu. Wynikiem tego był wzrost spraw zakończonych, w szczególności z uwagi na bezskuteczność egzekucji;
- w zakresie spadku spraw załatwionych w I i II kwartale 2020 r. wskazać należy głównie na sytuację epidemiologiczną. Z uwagi na zagrożenie COVID-19 część pracowników wykonywała zadania zdalnie, następnie w systemie zmianowym. Pracownicy Działu Egzekucji nie wykonywali zadań w terenie, co istotnie przełożyło się na ilość załatwionych spraw.

(akta kontroli str. 297, 301-302, 306, 321)

W latach 2017-2019 nastąpił procentowy wzrost liczby tytułów wykonawczych, które zostały zapłacone⁵³ z 69,6% w 2017 r. do 80% w 2019 r., tj. o 10,4 p.p. oraz

⁵³ W relacji do ogółem liczby tytułów wykonawczych załatwionych.

procentowy spadek liczby tytułów wykonawczych, na podstawie których prowadzone postępowanie egzekucyjne zakończono umorzeniem z powodu bezskuteczności z 24,7% w 2017 r. do 11,1% w 2019 r., tj. o 13,6 p.p.

W odniesieniu do kwot wynikających z tytułów wykonawczych, w wymienionym okresie nastąpił wzrost kwoty tytułów wykonawczych, które zostały spłacone z 19 213 tys. zł w 2017 r. do 25 425 tys. zł w 2019 r. i spadek kwoty ogółem z tytułów wykonawczych będących podstawą postępowań egzekucyjnych, które zostały umorzone z 23 668 tys. zł w 2017 r. do 16 690 tys. zł w 2019 r.

(akta kontroli str. 260-261, 329-330)

b) W latach 2017-2019 nastąpił wzrost kwoty podatków wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych i kwoty te wyniosły odpowiednio: 22 703 tys. zł, 24 378 tys. zł i 29 451 tys. zł. Relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi wyniosła 31,6%, 35,7% i 50,3%. W I i II kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego nastąpił spadek kwoty podatków wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych o 354 tys. zł w I kwartale i o 1 897 tys. zł w II kwartale; a zarazem zmniejszyła się ta relacja do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, tj. I kwartał z 15,3% do 14,5% i II kwartał z 16,3% do 13,3%.

(akta kontroli str. 262, 331)

Odnosnie przyczyn spadku kwot podatków wyegzekwowanych w I półroczu 2020 r. do I półrocza 2019 r. I Zastępca podał, że:

- wskazać należy na sytuację epidemiczną. Zarówno w I jak i w II kwartale 2020 r. pojawiły się obostrzenia związane z tą sytuacją, w tym ograniczenie i zakaz wykonywania zadań w terenie. System pracy zdalnej, a następnie zmianowej, a także nieobecność pracowników związana z koniecznością sprawowania opieki na dziećmi z uwagi na COVID-19, przełożyły się również na osiągnięte wyniki;
- zgodnie z rekomendacją Ministerstwa Finansów oraz Dyrektora IAS w Bydgoszczy, w ramach pomocy dla poszkodowanych przez ograniczenia sanitarne podatników nie podejmowano działań windykacyjnych wobec tych podmiotów;
- w pierwszym etapie wprowadzania Poltax2B Plus występowały problemy z poprawnym generowaniem przez system tytułów wykonawczych. Problemy te były sukcesywnie eliminowane w późniejszych etapach, po zgłoszeniach użytkowników systemu;
- organ egzekucyjny realizuje tytuły wykonawcze przekazywane przez wielu różnych wierzycieli. Są to m. in. podatki od nieruchomości, opłaty za odpady komunalne, abonament RTV czy mandaty drogowe i wiele innych. Aktualnie podatkowe tytuły wykonawcze stanowią niespełna 19% wszystkich tytułów wykonawczych realizowanych przez tutejszy organ egzekucyjny. W latach 2017-2019 udział ten wynosił od 15,6% do 18,5%. Działania komórki egzekucyjnej muszą być rozłożone tak, aby realizować tytuły wykonawcze wszystkich wierzycieli.

(akta kontroli str. 298, 302)

c) Art. 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności⁵⁴ wprowadził w życie od 1 stycznia 2018 r.

⁵⁴Dz. U. poz. 933 ze zm.

Rejestr Należności Publicznoprawnych. Wprowadzanie danych do RNP mogło być realizowane po wejściu w życie dwóch rozporządzeń:

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych⁵⁵. Do tego zadania wyznaczono Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie.
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie Rejestru Należności Publicznoprawnych⁵⁶.

W latach 2017-2019 nastąpił spadek liczby działań informacyjnych z 734 do 290, co przełożyło się na spadek kwoty zaległych należności uzyskanych w wyniku egzekucji „miękkiej” z 3 170 tys. zł w 2017 r. do 1 183 tys. zł; tj. z 78,7% do 51,0% kwoty zaległości, których dotyczyły te działania. W I i II kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego nastąpił spadek liczby działań informacyjnych o 77 w I kwartale (tj. z 81 do 4) i o 98 w II kwartale (tj. z 109 do 11).

W I i II kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego nastąpił spadek kwoty zaległych należności uzyskanych w wyniku egzekucji „miękkiej” o 10,2 tys. zł w I kwartale (tj. z 15,4 tys. zł do 5,2 tys. zł) i o 855,1 tys. zł w II kwartale (tj. z 859,0 tys. zł do 3,9 tys. zł); a zarazem zwiększył się jej udział w kwocie ogółem zaległości, których dotyczyły te działania, tj. I kwartał z 98,3% do 100% i II kwartał z 42,8% do 100%.

(akta kontroli str. 263-264)

I Zastępca wyjaśnił, że spadek ilości działań informacyjnych, skierowanych do podatników wynikał z kilku powodów. Jednym z nich był fakt wprowadzenia przepisów dotyczących RNP. Ilość działań z zakresu tzw. miękkiej egzekucji spadała wraz ze wzrostem ilości zawiadomień o zagrożeniu RNP. Wynikało to stąd, iż koniecznym było skierowanie zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP do podatników, którzy posiadali zaległości sprzed wejścia w życie przepisów o RNP i jednoczesnego kierowania zawiadomień w zakresie tych zaległości, które generowane były już po wejściu w życie tych przepisów. Realizacja tego obowiązku ustawowego spowodowała ograniczenie aktywności na polu „miękkiej egzekucji”, będącej działaniem dobrowolnym, nieobowiązkowym. Po wtóre realizacja zadań w zakresie miękkiej egzekucji została utrudniona po wprowadzeniu Poltax2B Plus. Do czasu jego uruchomienia tzw. „miękką egzekucją” była odnotowana w systemie informatycznym Poltax2BH (poprzednik Poltax2B Plus), zaś następnie by sprawdzić jej skuteczność (zwykle w okresach kwartalnych, podlega to bowiem raportowaniu do IAS w Bydgoszczy) generowano raport skuteczności „miękkiej egzekucji”. Działania informacyjne mają charakter fakultatywny i można je podjąć w sytuacji jeśli istnieje uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Naczelnik uważa, że nie ma obowiązku stosowania działań informacyjnych w stosunku do podatników, wobec których już toczy się egzekucja po wcześniejszych upomnieniach. Stąd ograniczono stosowanie miękkiej egzekucji do podmiotów, wobec których w stosunku do wcześniej powstałych zaległości nie toczyła się lub nie toczy egzekucja. Ta sytuacja także wpłynęła na ilości kierowanych do podatników działań informacyjnych.

(akta kontroli str. 298-299, 302-303)

⁵⁵ Dz.U. poz. 1123.

⁵⁶ Dz.U. poz. 1124.

W 2018 r. skierowano do podatników zawiadomienia o zagrożeniu wpisem do RNP w 3069 sprawach dotyczących zaległości w kwocie łącznej 204 654 tys. zł, uzyskując w wyniku tych działań 2 297 tys. zł, tj. 1,1% kwoty zaległości. W I kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego nastąpił spadek kwoty uzyskanej w wyniku skierowania do podatników zawiadomienia o zagrożeniu wpisem do RNP z 825,8 tys. zł do 19,4 tys. zł (o 806,4 tys. zł) i zarazem zmniejszył się jej udział w kwocie ogółem zaległości, których dotyczyły te zawiadomienia z 6,5% do 2,1%. W II kwartale 2020 r. nie skierowano do podatników zawiadomienia o zagrożeniu wpisem do RNP.

(akta kontroli str. 263-264, 332)

I Zastępca wyjaśnił, że istotne zmniejszenie liczby zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP spowodowane było wprowadzeniem nowego systemu Poltax2B Plus, który nie zawierał funkcjonalności generowania takich zawiadomień. Zawiadomienia te były generowane w systemie informatycznym Poltax2BH (poprzednik Poltax2B Plus), jednak wraz z uruchomieniem Poltax2B Plus, funkcjonalność ta nie została wdrożona. Stąd w I kwartale 2020 r. skierowano jedynie 36 zawiadomień o zagrożeniu wpisem do RNP, co zrobiono kiedy technicznie było jeszcze wykonalne. W II kwartale zawiadomień takich nie skierowano.

Ponadto podał, że problem zawiadamiania podatników o zagrożeniu wpisem do RNP w aplikacji SSP nie występuje. W zakresie podatków obsługiwanych przez SSP zawiadomienia są kierowane do podatników. W bieżącym roku wysłano 165 takich zawiadomień.

(akta kontroli str. 299, 303, 306-307, 321)

d) Według stanu na 31 grudnia w latach 2017-2019 nastąpił spadek udziału zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi w zaległościach podatkowych ogółem z 34,0% do 26,5%. Na 30 czerwca 2020 r. relacja ta wyniosła 15,4%, tj. obniżyła się o 2,7 p.p. w porównaniu do stanu na 30 czerwca 2019 r.

Na 31 grudnia w latach 2017-2019 nastąpiło zmniejszenie udziału kwoty zaległości, w związku z którymi prowadzone postępowania egzekucyjne zostały umorzone z powodu ich bezskuteczności w zaległościach podatkowych ogółem z 11,2 % do 7,5%. Na 30 czerwca 2020 r. udział zaległości, w związku z którymi prowadzone postępowania egzekucyjne zostały umorzone z powodu ich bezskuteczności w zaległościach podatkowych ogółem stanowił 1% i w porównaniu do stanu na 30 czerwca 2019 r. miał miejsce spadek o 1,6 p.p.

Według stanu na 31 grudnia w latach 2017-2019 nastąpił spadek procentowego udziału zaległości dochodzonych od osób trzecich lub następców prawnych w zaległościach podatkowych ogółem z 33,1% do 1,5%. Na 30 czerwca 2020 r. udział ten wyniósł 2,3% a na 30 czerwca 2019 r. – 0,8%.

(akta kontroli str. 265, 333)

I Zastępca podał, że:

- tendencja spadkowa w latach 2017-2019 w dochodzeniu zaległości podatkowych od osób trzecich lub następców prawnych, szczególnie porównując rok 2017 do kolejnych, wynika z jednostkowej sprawy umorzonej z uwagi na bezskuteczność w 2017 r. Trzy tytuły wykonawcze wystawione na jednego zobowiązanego przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Poznaniu- Jeźcach obejmowały kwotę 58 086,8 tys. zł należności głównej, co stanowi 83% wszystkich należności egzekwowanych w tamtym roku od osób trzecich. Należy wskazać, iż wobec tytułów wykonawczych dotyczących tak wysokich kwot nie sposób na tej podstawie mówić o tendencjach w zakresie kwot

egzekwowanych przez organ egzekucyjny. Można zauważyć, iż w latach 2017-2019 wpłynęło do tutejszej komórki egzekucyjnej 8 podatkowych tytułów wykonawczych na osoby trzecie z kwotą należności głównej powyżej 1 mln zł, z czego tylko jeden był wystawiony przez tutejszy Urząd;

- w rozbiciu na poszczególne lata przedstawia się to następująco: w 2017 r. – 4 tytuły na łączną kwotę 59 547,1 tys. zł (wszystkie obcych wierzycieli), w 2018 r. – 3 tytuły na łączną kwotę 3 783,2 tys. zł (w tym jeden tytuł tutejszego Urzędu), w 2019 r. – jeden tytuł na kwotę 1 429,4 tys. zł (obcy wierzyciel);
- z analizy wpływu podatkowych tytułów wykonawczych wystawionych na osoby trzecie w poszczególnych latach wynika, że znaczny udział mają tytuły wystawione przez komórki wierzycielskie innych urzędów skarbowych. Wpływ ten przedstawiał się następująco: w 2017 r. - 126 tytułów (w tym wystawionych przez tutejszy Urząd - 70), w 2018 r - 261 tytułów (w tym wystawionych przez tutejszy Urząd - 151), w 2019 r. - 206 tytułów (w tym wystawionych przez tutejszy Urząd – 120);
- na spadek kwot dochodzonych w poszczególnych latach ma wpływ systematyczne umarzanie postępowań egzekucyjnych prowadzonych wobec osób trzecich z uwagi na bezskuteczność. Zakończenie postępowań w danym roku powoduje niższą kwotę wykazywaną do dochodzenia w roku kolejnym;
- komórka egzekucyjna nie posiada wpływu na liczbę i kwotę tytułów wykonawczych wystawionych z tytułu odpowiedzialności osób trzecich przez inne urzędy skarbowe zatem ocenianie tendencji na podstawie samych kwot nie odzwierciedla działań Urzędu w zakresie skutecznego dochodzenia należności z tego tytułu.

Ponadto podał, że różnica wynikająca z kwot objętych postępowaniami egzekucyjnymi a kwotą zaległości wymagalnych stanowi sumę kwot objętych postępowaniami egzekucyjnymi umorzonymi w latach ubiegłych, zawieszonych oraz spraw przekazanych innym organom egzekucyjnym.

(akta kontroli str. 299, 304, 307, 322)

e) W latach 2017-2019 zabezpieczono kwotę zobowiązań na majątku podatnika odpowiednio: 2 333 tys. zł (11 zabezpieczeń); 5 424 tys. zł (11 zabezpieczeń) i 1 019 tys. zł (3 zabezpieczenia).

(akta kontroli str. 266, 334)

Odnosnie wskazania w jakim stopniu wydanie decyzji zabezpieczającej przełożyło się na faktyczne wyegzekwowanie wymierzonych zobowiązań podatkowych I Zastępca podał, że:

- postępowanie zabezpieczające nie ma na celu wykonania zobowiązania, a jedynie stanowi gwarancję, że w przyszłości wyegzekwowanie świadczenia będzie możliwe;
- w latach 2017-2019 w trzech przypadkach, w których zostały wydane decyzje orzekające o dokonaniu zabezpieczenia na majątku podatnika w trakcie prowadzonej kontroli podatkowej podatnicy po jej zakończeniu złożyli korekty deklaracji i dokonali wpłat zobowiązań podatkowych wynikających ze złożonych korekt. W jednym przypadku po wydaniu decyzji orzekającej o dokonaniu zabezpieczenia na majątku, podatnik dokonał wpłaty na rachunek depozytowy Urzędu jako dobrowolne zabezpieczenie zobowiązania w podatku VAT. W związku z uchynieniem decyzji przez Dyrektora IAS w Bydgoszczy pieniądze zostały zwrócone z oprocentowaniem konta depozytowego. Ostatecznie podatnik dokonał wpłaty zobowiązania po wydaniu decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego;

- w pozostałych przypadkach, w których dokonano zabezpieczenia na majątku podatnika nie przełożyło się to na wyegzekwowanie wymierzonych zobowiązań.

(akta kontroli str. 299, 304-305)

W zakresie skuteczności zabezpieczeń, w tym hipotecznych I Zastępca podał, że:

- skuteczność zabezpieczeń analizowana była na bieżąco w trakcie wykonywania obowiązków przez pracowników komórki SEW, zwłaszcza w trakcie ustanawiania hipotek przymusowych czy zastawów skarbowych za kolejne okresy rozliczeniowe;
- w przypadku zastawów skarbowych, które ustanawiane były zwykle na samochodach będących własnością podatnika, analizowano w szczególności wartość pojazdu. W przypadku stwierdzenia że nie odpowiada ona już kryterium ustawowemu, dokonywano analizy efektywności takiego zastawu. W zależności od oceny ekonomiki ewentualnego postępowania egzekucyjnego kierowany był wniosek o wykreślenie zastawu lub o przeprowadzenie egzekucji z ruchomości. W przypadku stwierdzenia, że przedmiot zastawu został zbyty badano podstawy do skierowania doniesienia do prokuratury na podstawie art. 300 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵⁷. W przypadku stwierdzenia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa kierowano zawiadomienia do prokuratury;
- w trakcie posiedzeń Zespołu ds. Likwidacji Zaległości Podatkowych⁵⁸ (powołanego procedurą z 11 lipca 2017 r.) analizowano możliwości dokonania zabezpieczeń na znanym Urzędowi majątku podatnika. Spotkania te odbywały się co najmniej raz w miesiącu, z tym, że w 2020 r. odbyły się 3 spotkania Zespołu 1, z uwagi na zagrożenie COVID-19;
- skuteczność zabezpieczeń hipotecznych była analizowana również przez kierownika Działu Egzekucji oraz I Zastępcę, który nadzorował pion egzekucji;
- w Urzędzie przyjęto zasadę, że każda sprawa w zakresie egzekucji podatków w przypadku stwierdzenia jej bezskuteczności była przedkładana do weryfikacji I Zastępcy celem dokonania analizy i akceptacji w zakresie dalszych działań. Po zapoznaniu się z materiałem i opisem sprawy I Zastępca podejmował decyzje w zakresie umorzenia postępowania lub podjęcia innych dalszych działań np. egzekucji z nieruchomości lub przedmiotu zastawu, wpisu hipotek, wyjawienia majątku czy też uzupełnienia materiałów o dodatkowe informacje;
- w Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych regulacji w sprawie analizy skuteczności zabezpieczeń.

(akta kontroli str. 273, 276-277)

Z ustanowionych hipotek przymusowych Urząd sporządzał w ujęciu kwartalnym zestawienia, które przekazywał do IAS. W zestawieniach za kwartalne okresy sprawozdawcze podano: ilość wpisanych hipotek przymusowych, łączne kwoty zaległości z podziałem na VAT, PIT i CIT.

(akta kontroli str. 210)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie. Urząd prawidłowo i skutecznie zarządzał procesem egzekwowania zaległości podatkowych. Cele i mierniki dotyczące egzekwowania zaległości podatkowych zostały osiągnięte powyżej dolnej granicy wartości

⁵⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1444.

⁵⁸ Dalej: „Zespół 1”.

oczekiwanej, co m.in. wskazywało na wysoki poziom skuteczności pracy komórki egzekucyjnej Urzędu. Ograniczenie spraw umarzanych z uwagi na bezskuteczność egzekucji przełożyło się na zintensyfikowanie działań w celu realizacji tytułów wykonawczych poprzez zapłatę.

OBSZAR

4. Przedawnienie zobowiązań podatkowych

Opis stanu faktycznego

4.1. W Urzędzie obowiązywały procedury mające na celu przeciwdziałanie i zminimalizowanie ryzyka przedawnienia się zaległości podatkowych.

a) W latach 2017-2019 nastąpił wzrost kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych z 10 471 tys. zł do 18 854 tys. zł, w których zobowiązania z tytułu VAT stanowiły od 79,2% do 84,8%; a z art. 108 ustawy o VAT od 21,1% do 51,1%.

W I kwartale 2020 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego nastąpił spadek kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych z 2 821 tys. zł do 463 tys. zł; a w II kwartale 2020 r. miał miejsce wzrost z 6 131 tys. zł do 7 817 tys. zł. Na przedawnione zobowiązania podatkowe z tytułu VAT składały się głównie zobowiązania z art. 108 ustawy o VAT i w latach 2017-2019 stanowiły odpowiednio: 26,6%, 38,9% i 60,2%.

Odnosząc się do powyższych danych I Zastępca podał, że:

- zagadnienia co do różnic w kwotach odpisywanych z uwagi na przedawnienie nie wynika z zamierzonych działań Urzędu;
- o przedawnieniu decyduje spełnienie ustawowych przesłanek co z kolei uruchamia procedury. Wzrost kwot w latach 2017-2019 wynikał z przedawnienia kilku pozycji obejmujących wysokie kwoty, w tym zaległości wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT. W takich przypadkach z uwagi na brak majątku niezwykle trudno jest przerwać bieg przedawnienia;
- skumulowanie takich pozycji w jednym okresie ma istotny wpływ na wysokość przedawnionych należności.

(akta kontroli str. 267, 307, 322-325, 335)

b) W Urzędzie obowiązywała wewnętrzna procedura dotycząca zarządzania zaległościami podatkowymi oraz działań mających na celu wyeliminowanie przedawnienia zobowiązań podatkowych, wprowadzona przez Naczelnika 11 lipca 2017 r., a następnie 6 maja 2020 r.

Celem wprowadzenia tych regulacji było przeciwdziałanie i zminimalizowanie ryzyka przedawnienia się zaległości podatkowych.

W procedurze zostały szczegółowo ustalone zadania dla poszczególnych komórek Urzędu.

Procedura określała:

- działania wierzycieli oraz organu egzekucyjnego w zakresie efektywnego zarządzania zaległościami podatkowymi,
- działania zmierzające do pozyskania informacji o sytuacji majątkowej zobowiązanych umożliwiających ponowne skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego,
- tryb postępowania z przedawnionymi zobowiązaniami podatkowymi i niepodatkowymi należnościami budżetowymi celem dokonania odpisu.

Dział Egzekucji Administracyjnej zobowiązany był do raportowania Naczelnikowi o podjętych działaniach względem dłużników posiadających zaległości podatkowe, które mogły ulec przedawnieniu w okresie od 3 do 6 m-cy od daty sporządzenia przez Pierwszy Referat Spraw Wierzycielskich wykazu takich zaległości. Osoby zatrudnione na Wieloosobowym Stanowisku Spraw Karnych Skarbowych zobowiązane były do wszczynania w pierwszej kolejności postępowań w sprawach

o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, w przypadku zagrożenia przedawnieniem zobowiązania w celu zawieszenia biegu terminu przedawnienia na podstawie składanych zawiadomień o popełnieniu czynu zabronionego. Czynności związane z poszukiwaniem majątku odnotowywano w „Karcie monitoringu stanu majątkowego”, której wzór ustalono w ww. procedurze (załącznik nr 1). Po umorzeniu postępowania egzekucyjnego co najmniej raz na pół roku należało dokonywać poszukiwania majątku zobowiązanego.

Procedurę odpisania przedawnionych zaległości inicjował Pierwszy Referat Spraw Wierzycielskich przy zastosowaniu karty przedawnienia, której wzór ustalono w załączniku nr 2 do ww. procedury. Zgodnie z procedurą przy zaległościach w kwocie 10 tys. zł i wyższych wymagana była opinia radcy prawnego i Zespołu ds. likwidacji przedawnionych zaległości podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych⁵⁹.

Komórką odpowiedzialną za analizę zaległości zagrożonych przedawnieniem był Dział Spraw Wierzycielskich, w której wyznaczono do tych zadań pracownika.

Analiza przedawnionych zaległości odbywała się co najmniej raz w miesiącu podczas posiedzeń Zespołu 2. Z przedawnionych zaległości, które omawiane były na posiedzeniu Zespołu 2 sporządzano miesięczny raport dla IAS. Zawierał on m.in. najistotniejsze działania podjęte w celu wyegzekwowania należności i przyczyny, z powodu których nie udało się wyegzekwować zaległości. Podstawą działania Zespołu 2 była procedura o jego powołaniu z 17 stycznia 2020 r. W 2019 roku Zespół 2 funkcjonował w oparciu o procedurę z 18 września 2017 r. Ponadto Dział Spraw Wierzycielskich przekazywał do Działu Egzekucji Administracyjnej raz na kwartał informacje o zaległościach, które przedawnią się w okresie od 3 do 6 m-cy licząc od daty sporządzenia wykazu. Dział Egzekucji Administracyjnej wykorzystywał dane z tych raportów, w celu zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych, mających na celu wyegzekwowanie należności i przerwanie biegu terminu przedawnienia. Monitoring zagrożonych przedawnieniem zaległości podatkowych odbywał się w oparciu o tworzony cyklicznie raport z systemu E-Orus (HD_ZAL wykaz przedawnionych zaległości wg terminu płatności/przedawnienia).

Analiza przyczyn przedawnienia się zaległości wskazywana była w comiesięcznym zestawieniu przekazywanym do IAS przez Dział Spraw Wierzycielskich (SEW). W zestawieniach przedawnionych i odpisanych zaległości podatkowych podano informację o podjętych działaniach w celu wyegzekwowania należności. Przekazywanie zestawień do IAS w tej formie zostało przez nią wprowadzone w związku z nadzorem nad odpisywaniem przedawnionych zaległości.

Analizą przyczyn przedawnienia się zobowiązań podatkowych zajmował się Dział Spraw Wierzycielskich, sporządzając na potrzeby posiedzeń Zespołu 2 kartę przedawnienia, na której ujmowano informacje w zakresie przerwania bądź zawieszenia biegu terminu przedawnienia, przyczyny przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Urząd nie dysponował narzędziami umożliwiającymi gromadzenie i analizowanie statystycznych danych o przyczynach przedawnienia w podziale na grupy.

Do głównych przyczyn przedawnień należał brak majątku, z którego można było prowadzić skuteczną egzekucję, brak przerwania biegu terminu przedawnienia, bądź zabezpieczenia w postaci zastawu skarbowego czy hipoteki przymusowej. W mniejszym zakresie do przyczyn przedawnień można było zaliczyć: upadłość, zgon podatnika oraz brak osób uprawnionych do reprezentowania osoby prawnej

⁵⁹ Dalej: „Zespół 2”.

(najczęściej brak obsadzenia zarządu spółki).

(akta kontroli str. 156-224, 273-279)

c) W przedmiocie ograniczenia skali przedawnień I Zastępca podał, że:

- głównym działaniem było jak najszybsze wystawienie upomnień i tytułów wykonawczych i przekazanie ich do Działu Egzekucji Administracyjnej, dokonywanie zabezpieczeń na znanym Urzędowi majątku. W przypadku ogłoszenia upadłości przez dłużnika podatkowego - zgłaszano zaległości na listę wierzytelności. W przypadku największych dłużników omawiano ich sytuację na spotkaniu Zespołu 1, które miały na celu skoordynowanie działań podejmowanych wobec takich dłużników. W przypadku podatników generujących systematycznie zaległości podatkowe kierowano do sądu wnioski o zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, co miało na celu ograniczenie w przyszłości przyrostu zaległości, co do których istniało uzasadnione podejrzenie, że nie zostaną uregulowane, zaś egzekucja nie przyniesie pozytywnych rezultatów;
- ponadto stosowano skuteczne środki egzekucyjne przed upływem terminu przedawnienia na podstawie raportów przekazywanych przez dział SEW do komórki egzekucyjnej.

W badanym okresie Urząd otrzymywał od Dyrektora IAS w Bydgoszczy wytyczne w zakresie podejmowania działań mających na celu ograniczenie skali przedawniania się zobowiązań podatkowych, konieczności odpisywania z kart kontowych zaległości przedawnionych, a także wytyczne co do interpretacji i prawidłowej wykładni przepisów dotyczących przedawniania należności podatkowych. Zalecano przede wszystkim bieżące odpisywanie przedawnionych zobowiązań podatkowych oraz podejmowanie działań takich jak np. zabezpieczenie zaległości podatkowych, prowadzenie postępowań w zakresie odpowiedzialności osoby trzeciej, czy skuteczności środków egzekucyjnych, które miały przeciwdziałać przedawnianiu się zaległości podatkowych.

Jednym z przykładów skuteczności działań egzekucyjnych było ustanowienie hipotek przymusowych na majątku dłużników: w 2017 r. - 501 sztuk na łączną kwotę 29 583,5 tys. zł; w 2018 r. - 566 sztuk na łączną kwotę 17 510,3 tys. zł; w 2019 r. - 439 sztuk na łączną kwotę 14 076,2 tys. zł; w 2020 (I półrocze) - 127 sztuk na łączną kwotę 1 910,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 273, 278-279, 326-328)

d) W ostatnim kwartale danego roku wszczęto następujący odsetek postępowań karnych skarbowych: w 2017 r. – 41,3%, w 2018 r. – 47,5%, w 2019 r. – 29,3%.

W ostatnim kwartale przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego wszczęto następujący odsetek postępowań karnych skarbowych: w 2017 r. – 0,5%, w 2018 r. – 0,9%, w 2019 r. – 0,9%.

W poszczególnych latach 2017-2019 wystąpiły po dwa przypadki wszczynania postępowań karnych skarbowych w okresie nie dłuższym niż 3 m-ce do upływu terminu przedawnienia zaległości podatkowych.

(akta kontroli str. 268-271, 336-337)

Szczegółowym badaniem objęto 10 spraw, w których wszczęto postępowanie karne skarbowe w ostatnim półroczu 2019 r. przed upływem terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych (w tym dwie sprawy w ostatnim kwartale). W dwóch sprawach postępowanie karne skarbowe wszczęto w ostatnim kwartale przed upływem okresu przedawnienia: sprawa nr 199/2019/0417, sprawa nr 188/2019/0417; w pozostałych w ciągu 6-mcy przed upływem okresu przedawnienia.

W dziewięciu sprawach postępowania karne skarbowe zostały wszczęte niezwłocznie w wyniku uprzednio wydanych decyzji określających wysokość zobowiązań podatkowych. W jednej sprawie (nr RKS 187/2019/0417) doszło do opóźnienia we wszczęciu dochodzenia w sprawie o przestępstwo skarbowe. Szczegółowe informacje podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 225-246, 286-296)

4.2. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 10 odpisów (5 929,4 tys. zł) największych zobowiązań podatkowych (pod dwa z tytułu PIT i CIT oraz sześć z VAT) wybranych z II półrocza 2019 r. i z I półrocza 2020 r.

Na podstawie 10 badanych spraw ustalono, że bieg terminu przedawnienia rozpoczął się:

- w 2009 r. – w jednej sprawie,
- w 2010 r. – w dwóch sprawach,
- w 2012 r. – w czterech sprawach,
- w 2014 r. – w trzech sprawach.

W czterech sprawach zobowiązanie przypisano w oparciu o art. 108 ustawy o VAT, w sytuacji gdy zobowiązany nie posiadał żadnego majątku (tzw. słup).

W dwóch przypadkach, które dotyczyły zaległości osób prawnych, wydano decyzję o solidarnej odpowiedzialności osoby trzeciej. Postępowania te umorzono z uwagi na bezskuteczność egzekucji.

W jednej sprawie zobowiązanie zostało określone po ogłoszeniu upadłości (24 kwietnia 2009 r.). Decyzja wystawiona została na syndyka masy upadłościowej. Ogłoszenie upadłości nastąpiło do zaległości, których bieg terminu przedawnienia nie rozpoczął się w dacie ogłoszenia upadłości, a zatem nie nastąpiło przerwanie biegu terminu przedawnienia.

W jednej sprawie, na wniosek Naczelnika, Sąd Rejonowy w Toruniu postanowieniem z 20 grudnia 2018 r. orzekł w stosunku do zobowiązanego o pozbawieniu prawa prowadzenia działalności gospodarczej na okres 6 lat.

Ustalono, że tryb postępowania z wybranymi zobowiązaniami podatkowymi, które uległy przedawnieniu a następnie zostały odpisane, był zgodny z wewnętrzną procedurą Urzędu z 11 lipca 2017 r. i z 6 maja 2020 r.

Pracownicy Urzędu wykorzystali we właściwym czasie wszystkie prawne możliwości w celu odzyskania zaległości. Powodem przedawnienia zobowiązań podatkowych we wszystkich badanych sprawach był upływ ustawowego terminu z uwzględnieniem okresów zawieszenia oraz przerwania biegu przedawnienia. Po umorzeniu postępowania egzekucyjnego z uwagi na bezskuteczność egzekucji, nie ujawniono majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których można było prowadzić egzekucję.

(akta kontroli str. 138-224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W jednej sprawie (nr RKS 187/2019/0417) na 10 badanych doszło do opóźnienia we wszczęciu dochodzenia w sprawie o przestępstwo skarbowe z art. 54 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁶⁰, polegające na uchylaniu się od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych za 2013 r. i narażeniu na uszczuplenie tego podatku w kwocie 20,9 tys. zł. Zawiadomienie wewnętrzne złożone przez Drugi Referat Podatków Dochodowych i od Towarów

⁶⁰Dz. U. z 2020 r. poz. 19, ze zm.

i Usług Urzędu wystawiono 13 sierpnia 2018 r., natomiast postanowienie o wszczęciu dochodzenia wydano 30 września 2019 r., tj. po ponad roku. Decyzja określająca zobowiązanie w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2013 r. wydana została 10 lipca 2018 r.

Stosownie do pkt. 4.6. ust. 3 Wewnętrznej procedury dotyczącej zasad sporządzania i przekazywania do Wieloosobowego Stanowiska Spraw Karnych Skarbowych SKK zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego oraz współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi w sprawach karnych skarbowych w Drugim Urzędzie Skarbowym w Toruniu z 29 września 2017 r., pracownik Wieloosobowego Stanowiska Spraw Karnych Skarbowych zobowiązany jest podjąć czynności w stosunku do zawiadomień dotyczących przestępstw skarbowych niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 6 miesięcy od wpływu zawiadomienia.

W zakresie zwłoki w podjęciu czynności w stosunku do zawiadomienia w przedmiotowej sprawie Naczelnik wyjaśniła, że:

- w pierwszej kolejności rozpatrywane są sprawy najpilniejsze zagrożone przedawnieniem przestępstwa/wykroczenia skarbowego,
- na Stanowisko Spraw Karnych Skarbowych wpływa duża ilość zawiadomień (w 2018 r. – 1357, w 2019 r. – 1227) i mając na względzie trzyosobową obsadę tego Stanowiska, to na jedną osobę przypada bardzo duża ilość zawiadomień do rozpoznania.

Opóźnienia nie wpłynęły na dalszy tok sprawy. 9 stycznia 2020 r. sporządzono akt oskarżenia w wyniku którego wydano 17 stycznia 2020 r. wyrok nakazowy uznający oskarżonego za winnego popełnionego czynu.

(akta kontroli str. 225, 229-230, 287, 289, 308-320)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania podejmowane w celu ograniczenia skali przedawnień były adekwatne i skuteczne do rozpoznanych zagrożeń, miały bowiem na celu jak najszybsze wszczęcie egzekucji administracyjnej, zabezpieczenie zaległości na ujawnionym majątku podatnika, a także zapobieżenie powstawaniu nieściągalnych należności w przyszłości (np. zakazy działalności gospodarczej). Urząd systematycznie i zespołowo prowadził analizy skali i przyczyn przedawniania się zobowiązań podatkowych. W badanym zakresie przedawnione zobowiązania były na bieżąco odpisywane z ewidencji. W jednym przypadku doszło do opóźnienia we wszczęciu dochodzenia w sprawie o przestępstwo skarbowe, co jednakże nie miało konsekwencji formalno-prawnych.

OBSZAR

5. Działania podejmowane w okresie obowiązywania art. 15zsz ustawy COVID⁶¹ wpływające na skuteczność egzekucji

Opis stanu faktycznego

Przepis art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁶² wprowadził m.in. art. 15zsz ust. 1 pkt 2, który stanowił, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii

⁶¹ Ustawa COVID, tj. ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842).

⁶² Dz. U. poz. 568, ze zm.

ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w postępowaniach egzekucyjnych nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Stosownie do art. 15zszs ust. 7 czynności dokonane w tym okresie są skuteczne.

Przepis art. 15zszs powołanej ustawy został uchylony z dniem 16 maja 2020 r. przez art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁶³.

I Zastępca podał, że:

- sytuacja związana z wprowadzeniem stanu epidemii miała wpływ na bieżące funkcjonowanie komórki egzekucyjnej,
- wyeliminowany został bezpośredni kontakt ze zobowiązanymi a poborcami skarbowymi, którzy dotychczas większość obowiązków wykonywali w terenie, zostały wyznaczone inne zadania związane z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi,
- działania te polegały m. in. na stosowaniu środków egzekucyjnych w postaci zajęć praw majątkowych oraz analizowaniu prowadzonych postępowań celem zgromadzenia materiału niezbędnego do umorzenia ich ze względu na bezskuteczność.

Ponadto podał, że:

- w okresie 31 marca 2020 r. – 22 maja 2020 r. w postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych przez tutejszy organ egzekucyjny dokonano łącznie 4.571 zajęć praw majątkowych (1.893 zajęcia wierzytelności, 38 zajęć na podstawie JPK, 1.432 zajęcia rachunków bankowych, 230 zajęć świadczeń emerytalnych, 978 zajęcia wynagrodzeń za pracę), co w porównaniu z 3.898 zajęciami w okresie 31 marca 2019 r. – 22 maja 2019 r. stanowiło wzrost o 17,3%.
- w przedmiotowym okresie nastąpił zauważalny spadek łącznego wpływu nowych tytułów wykonawczych – 2.162 w okresie między 31 marca 2020 r. a 22 maja 2020 r. do 3.991 w 31 marca 2019 r. a 22 maja 2019 r. Umożliwiło to podjęcie różnego rodzaju działań zmierzających do wzrostu efektywności prowadzonych postępowań poprzez m.in. analizę dostępnych baz danych np. JPK, Ognivo, Cepik, z których można było pozyskać informację o składnikach majątku zobowiązanych podlegających egzekucji;
- porównując przedmiotowy okres rok do roku wzrosła liczba spraw umorzonych z 12 postępowań egzekucyjnych dotyczących zaległości podatkowych do 107;
- praktyką w tutejszej komórce egzekucyjnej jest bieżąca analiza spraw podatkowych zagrożonych przedawnieniem w okresach kwartalnych, w ścisłej współpracy z komórką wierzycielską, i stan pomiędzy 31 marca 2020 r. a 22 maja 2020 r. tj. zawieszenie biegu terminów nie skutkowało potrzebą wzmożonych działań w tym zakresie;
- w przedmiotowym okresie organizacja pracy komórki egzekucyjnej, jak i całego Urzędu podlegała pewnej modyfikacji w związku z ogłoszonym stanem epidemii. I tak, część pracowników w okresie 31 marca 2020 r. – 14 kwietnia 2020 r. wykonywała swoje obowiązki w formie pracy zdalnej, natomiast od 15 kwietnia 2020 r. do 31 maja 2020 r. pracownicy zostali podzieleni na dwie grupy i wykonywali obowiązki w systemie zmianowym – bez możliwości kontaktu pracowników z różnymi zmianami.

(akta kontroli str. 247-259, 273-274, 279-280)

⁶³ Dz. U. poz. 875, ze zm.

W III kwartale 2020 r. Urząd zrealizował miernik efektywności egzekucji na poziomie 34,39% przy wartości oczekiwanej powyżej 29,6%.

(akta kontroli str. 322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane w okresie zawieszenia terminów w związku z ogłoszeniem stanu epidemii z powodu COVID. Naczelnik zmienił organizację pracy w taki sposób, aby skutecznie wykorzystać okres zawieszenia biegu terminów. W III kwartale 2020 r. osiągnięto wymierne efekty w zakresie egzekucji, powyżej minimalnej wartości oczekiwanej.

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:

Wnioski

1. Podejmowanie czynności związanych z poszukiwaniem majątku podatników w okresach zgodnych z procedurą wewnętrzną Urzędu.
2. Zwiększenie nadzoru nad terminowym wszczęciem dochodzenia w sprawach o przestępstwa skarbowe.

Uwagi

Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Bydgoszcz, grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

Kontrolerzy

Andrzej Maciejski

główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis

Andrzej Szulc

główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis