



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.015.02.2018
P/18/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/009 – Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹ .
Kontroler	Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/107/2018 z 6 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Wrocław-Śródmieście we Wrocławiu ² , ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 27-29, 50-044 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Szczygielska, Naczelnik Urzędu Skarbowego ³ od 20.06.2017 r. Poprzednio funkcję tę pełniła Małgorzata Kulok w okresie od 19.02.2010 r. do 27.06.2016 r., a od 28.06.2016 r. do 19.06.2017 r. obowiązki Naczelnika US pełniła Violetta Oleniacz. (dowód: akta kontroli str. 2-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Urząd Skarbowy został należycie przygotowany do realizacji zadań związanych z obsługą podatku akcyzowego i podatku od gier, przekazanych w związku z konsolidacją Krajowej Administracji Skarbowej⁵. Do realizacji nowych zadań w strukturze Urzędu Skarbowego zostały utworzone komórki organizacyjne, do których przeniesiono pracowników z Urzędu Celnego we Wrocławiu, posiadających stosowne upoważnienia oraz uprawnienia do obsługi systemów informatycznych wymaganych na zajmowanych stanowiskach. Przeniesieni pracownicy wykonywali te same zadania i czynności, jakie obejmowały ich zakresy obowiązków w Urzędzie Celnym. Natomiast przedłożenie tym pracownikom zakresów obowiązków w Urzędzie Skarbowym nastąpiło ze znacznym opóźnieniem, tj. w okresie od 13.10 do 8.11.2017 r., mimo że pracownicy przyjęli zaproponowane warunki pracy od 1.06.2017 r.

Przekazane, zgodnie z wytycznymi Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów, sprawy z Izby Celnej we Wrocławiu dotyczące egzekucji zaległości w podatku akcyzowym i podatku od gier oraz zadania przejęte z Urzędu Celnego związane z prowadzeniem podatku akcyzowego i podatku od gier realizowano bez zbędnej zwłoki.

Spośród 29 928 deklaracji podatku akcyzowego, zatwierdzonych w systemie ZEFIR⁶ (w okresie od marca do grudnia 2017 r. i od marca do czerwca 2018 r.) 28 263 deklaracje (tj. 94,4%) zostały zatwierdzone w ciągu siedmiu dni od daty

¹ Dalej: NIK.

² Dalej: Urząd Skarbowy lub Urząd.

³ Dalej: Naczelnik Urzędu.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Okres objęty kontrolą: od 1.01.2016 r. do 30.06.2018 r. (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie mających bezpośredni związek z badanymi zagadnieniami).

⁵ Dalej: KAS.

⁶ Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem.

wpływu, natomiast 1 180 (3,9%) w okresie od ośmiu do 30 dni, a 485 (1,6%) w okresie powyżej 30 dni od daty wpływu. Badanie 30 deklaracji zatwierdzonych w systemie po siedmiu i więcej dniach nie wykazało opóźnień zawinionych przez pracowników Urzędu. Jednakże NIK zwraca uwagę, że opóźnienia we wprowadzaniu i zatwierdzaniu deklaracji mogą przyczyniać się do powstania nadpłat (wynikających z braku możliwości rozliczenia wpłat z uwagi na brak dokumentu) oraz utrudniać właściwą obsługę podatnika.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i realizacja procesu konsolidacji.

Opis stanu
faktycznego

W związku z planowanym przejęciem zadań w ramach konsolidacji KAS, Naczelnik Urzędu uczestniczyła w spotkaniach przedstawicieli Izby Skarbowej i Izby Celnej we Wrocławiu, na których omawiano sprawy etatyzacji, zabezpieczenia informatycznego oraz organizacji przejmowania zadań.

W okresie poprzedzającym konsolidację, w styczniu i lutym 2017 r., odbyły się spotkania kierownictwa Urzędu Skarbowego z pracownikami Urzędu Celnego i Izby Celnej, na których m.in. przeprowadzono szkolenia dotyczące obsługi oraz organizacji pracy w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier.

(dowód: akta kontroli str. 256)

Na jednym z tych spotkań, które odbyło się 12.01.2017 r., omawiano sposób przekazania zadań z zakresu egzekucji administracyjnej. Pracownicy Izby Celnej poinformowali, że przekazanych zostanie około 20-30 spraw egzekucyjnych. Według stanu na 1.03.2017 r. Urząd Skarbowy prowadził egzekucję na podstawie 41 195 tytułów wykonawczych i w związku z relatywnie niewielką liczbą spraw podlegających przejęciu, podjęto decyzję o nieskładaniu wniosków o przyznanie dodatkowych etatów.

(dowód: akta kontroli str. 256-257)

W związku z przyjęciem od Izby Celnej spraw dotyczących egzekucji zaległości w podatku akcyzowym i podatku od gier, nie nastąpiły zmiany w stanie zatrudnienia w Dziale Egzekucji Administracyjnej Urzędu (do którego nie przeniesiono żadnych pracowników z Urzędu Celnego). Zatrudnienie w tym Dziale na 31.12.2016 r. i 1.03.2017 r. wynosiło 16 etatów, na 1.09.2017 r. – 14 etatów, na 1.12.2017 r. i na 30.06.2018 r. – 15 etatów. Wszyscy pracownicy Działu posiadali zakresy obowiązków nadane w latach 2015-2016 i upoważnienia do przetwarzania danych osobowych nadane w maju 2017 r. oraz byli przeszkoleni w zakresie obsługi podsystemu EGAPOLTAX⁷.

(dowód: akta kontroli str. 96)

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej⁸, Naczelnik Urzędu przejęła z Izby Celnej we Wrocławiu akta 24 postępowań egzekucyjnych, określonych w § 3 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 pkt 3-6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania⁹ oraz zadań w zakresie określonym w § 2 ust. 4 pkt 3 załącznika nr 8 do zarządzenia Ministra

⁷ Podsystem służący do wspomagania informatycznego działów egzekucyjnych administracji skarbowej, umożliwiający rejestrację tytułów egzekucyjnych pochodzących z własnego urzędu skarbowego, jak również z ZUS i innych organów administracji państwowej.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1948, dalej: przepisy wprowadzające ustawę o KAS.

⁹ Dz.U. poz. 448, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wyznaczenia organów KAS.

Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów¹⁰. Należności główne objęte tymi postępowaniami wynosiły 160,2 tys. zł. Przejęcie akt nastąpiło 7.03.2017 r. i było przeprowadzone zgodnie z „Procedurą przejęcia przez naczelników urzędów skarbowych postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez dyrektorów izb celnych”, opracowaną przez Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 102-117)

Urząd Skarbowy nie posiadał przygotowanych przez Szefa KAS/Szefa Służby Celnej wytycznych dla dyrektorów izb celnych/koordynatorów wojewódzkich do utworzenia i organizacji KAS w zakresie procesu przekazywania akt egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych w izbach celnych.

(dowód: akta kontroli str. 296)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że analiza potrzeb kadrowych Urzędu Skarbowego w związku z przejmowanymi zadaniami była przygotowywana przez Izbę Skarbową we Wrocławiu i przedstawiana jej do konsultacji. Izba Skarbowa przekazała informację o szacunkowej etatyzacji komórek prowadzących sprawy akcyzy, określonej dla Urzędu na 36-37 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 256)

Naczelnik Urzędu z dniem 1.03.2017 r. przejęła od Naczelnika Urzędu Celnego we Wrocławiu zadania związane z prowadzeniem spraw podatku akcyzowego i podatku od gier. Proces ich przejęcia polegał na protokolarnym przekazaniu:

- spraw niezakończonych,
- funkcjonujących zabezpieczeń akcyzowych generalnych i ryczałtowych,
- zwolnień z obowiązku złożenia zabezpieczeń akcyzowych,
- zwolnień dla składów podatkowych, zarejestrowanych odbiorców, podmiotów pośredniczących i podmiotów wysyłających,
- znaków akcyzy zgodnym ze stanem inwentarzowym na 28.02.2017 r.,
- rejestru podatników prowadzonego w formie elektronicznej.

Zestawienie spraw niezakończonych przekazane zostało Naczelnikowi Urzędu przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu¹¹, a pozostałe dokumenty przez Kierownika Referatu Akcyzy i Gier Urzędu Celnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

Regulamin organizacyjny Urzędu Skarbowego nadany 8.03.2017 r. zarządzeniem Dyrektora IAS dostosował strukturę organizacyjną Urzędu poprzez powołanie komórek organizacyjnych, którym przypisano przejęte zadania:

- Drugiego i Trzeciego Oddziału Obsługi Bezpośredniej (SOB-2 i SOB-3), których zakres zadań obejmował m.in.:
 - przyjmowanie i ewidencjonowanie składanych deklaracji podatkowych, informacji i innych dokumentów,
 - wydawanie zaświadczeń zapłaty podatku akcyzowego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych,
 - wprowadzanie do systemu informatycznego danych szczegółowych z deklaracji podatkowych oraz innych dokumentów,
 - rozliczanie podmiotów zobowiązanych do oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy z pobranych banderol,

¹⁰ Dz.Urz. MRiF poz. 41, ze zm.

¹¹ Dalej: Dyrektor IAS.

- przyjmowanie, wydawanie zabezpieczeń jednostkowych oraz dokonywanie urzędowych adnotacji związanych z powstaniem i wykonaniem zobowiązań podatkowych na dokumentach potwierdzających złożenie zabezpieczenia;
- Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier (SPA), którego zakres zadań obejmował m.in.:
 - prowadzenie postępowań w zakresie uregulowanym ustawami: z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym¹² dotyczących obrotu krajowego i transakcji wewnątrzwspólnotowych, z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹³, z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁴ w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych oraz z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym¹⁵ w zakresie opłaty paliwowej od paliw silnikowych ciężącej na podmiotach innych niż importer,
 - prowadzenie postępowań w zakresie stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego,
 - prowadzenie postępowań dotyczących podatkowych znaków akcyzy oraz legalizacyjnych znaków akcyzy,
 - prowadzenie postępowań w zakresie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 12-38)

Paweł Bieńczyk¹⁶, kierownik Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym oświadczył, że zadania podlegające przejęciu przez Urząd Skarbowy, w Urzędzie Celnym we Wrocławiu były realizowane w dwóch komórkach, tj. Referacie Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Referacie Przyjmowania Deklaracji od Samochodów Osobowych, zatrudniających łącznie 42 osoby, z których 34 otrzymały od Dyrektora IAS propozycję pracy w Urzędzie Skarbowym. Warunki zatrudnienia przyjęło 31 osób. W okresie od marca 2017 r. do czerwca 2018 r. stan zatrudnienia w SPA, SOB-2, SOB-3 zmniejszył się o cztery osoby, z czego trzy osoby zostały przeniesione do innych organów administracji skarbowej. Przeniesienia nastąpiły na wnioski pracowników uzasadnione miejscem zamieszkania. Jedna osoba została przeniesiona do komórki karno-skarbowej w Urzędzie, w związku z koniecznością obsługi postępowań karno-skarbowych dotyczących spraw podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 259)

Według stanu na 1.07.2017 r., w Urzędzie Skarbowym było zatrudnionych 31 osób byłych pracowników Urzędu Celnego, z czego w SPA – 11, SOB-2 – 10, SOB-3 – 10, a na 30.06.2018 r., w związku z przeniesieniem wyżej wskazanych czterech osób, liczba pracowników zmniejszyła się do 27 (w ww. działach odpowiednio 10, 9 i 8).

(dowód: akta kontroli str. 74-75)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że na 31.07.2018 r. zatrudnienie w działach SOB-2, SOB-3 i SPA wynosiło 29 etatów. Trzech pracowników złożyło wnioski do Dyrektora IAS o przyznanie emerytury w 2018 r., a jeden pracownik złożył oświadczenie o zamiarze przejścia na emeryturę w 2019 r. Wystąpiły również długotrwałe absencje dwóch pracowników w SOB-2 i jednego w SPA spowodowane zwolnieniami lekarskimi. W związku z sytuacją kadrową, Naczelnik Urzędu wystąpiła

¹² Dz.U. z 2018 r. poz. 1114, ze zm.

¹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 165, ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 710, ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1057, ze zm.

¹⁶ W okresie od września 2003 r. do końca lutego 2017 r. Zastępca Naczelnika Urzędu Celnego, dalej: Kierownik Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier.

do Dyrektora IAS z wnioskami o nabór czterech pracowników, w tym dwóch na stałe i dwóch na zastępstwo. Po uzyskaniu zgody, nabory zostały przeprowadzone w czerwcu i sierpniu 2018 r. i doprowadziły do rekrutacji czterech nowych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

Zastępcy Naczelnika Urzędu posiadali obowiązujące od 8.03.2017 r. indywidualne upoważnienia do podpisywania pism i decyzji dotyczących m.in. prowadzonych czynności sprawdzających, postępowań kontrolnych i podatkowych, bez podziału na tytuły podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 297)

Kierownik Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier otrzymał 5.06.2017 r. upoważnienie do podpisywania m.in.:

- decyzji określających zobowiązanie w podatku akcyzowym, podatku od gier i podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych w wysokości poniżej 10 000 zł,
- decyzji w zakresie zwrotu podatku akcyzowego, wpłaconych kwot stanowiących wartość podatkowych znaków akcyzy, podatku od gier i opłaty paliwowej w wysokości nieprzekraczającej 1 000 zł,
- postanowień wydawanych przez organ podatkowy, z wyłączeniem postanowień wydawanych w trybie art. 140 Ordynacji podatkowej,
- zaświadczeń wydawanych przez organ podatkowy w zakresie podatku akcyzowego.

Kierownicy SOB-2 i SOB-3 otrzymali 1.06.2017 r. upoważnienia do podpisywania m.in.:

- postanowień wydawanych przez organ podatkowy, z wyłączeniem postanowień wydawanych w trybie art. 140 Ordynacji podatkowej,
- zaświadczeń wydawanych przez organ podatkowy w zakresie podatku akcyzowego,
- pism kierowanych do innych organów administracji publicznej, w tym organów podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 288-295)

Pracownicy działów SPA, SOB-2 i SOB-3 byli przeszkoleni w Urzędzie Celnym w zakresie powierzonych im zadań. Posiadali dostęp do systemu ZEFIR2 wynikający z uprawnień nadanych przez organy administracji celnej, a od maja 2017 r. przez Szefa KAS, upoważnienia do przetwarzania danych osobowych ze zbiorów Izby Administracji Skarbowej oraz Szefa KAS, wydane przez Naczelnika Urzędu w dniach 22.05 – 2.06.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 95-97)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż co do zasady pracownik powinien zapoznać się z zadaniami, które ma wykonywać na określonym stanowisku pracy w momencie zatrudnienia go w komórce organizacyjnej, do której został przypisany. Pracownicy działów SPA, SOB-2 i SOB-3, realizujących zadania z zakresu podatku akcyzowego i podatku od gier, zostali formalnie zapoznani z zakresami obowiązków dopiero w okresie od 13.10 do 8.11.2017 r., mimo że przyjęli zaproponowane warunki pracy obowiązujące od 1.06.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła m.in., że pracownicy SPA, SOB-2 i SPB-3, w terminie określonym w art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS otrzymali propozycję pracy w Izbie Administracji Skarbowej, z miejscem świadczenia pracy w Urzędzie Skarbowym, z terminem 14 dni na przyjęcie lub odrzucenie propozycji, a dniem obowiązywania przyjętych warunków był 1.06.2017 r. Zgodnie z art. 171 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę o KAS, w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, dotychczasowy stosunek pracy na podstawie umowy o pracę lub stosunek służby został przekształcony w stosunek pracy. Pracownicy ww. komórek, w ramach organu KAS wykonywali te same zadania i czynności, jakie obejmowały ich zakresy obowiązków w Urzędzie Celnym. Proces przenoszenia stanowisk pracy i pracowników zakończył się faktycznie w drugiej połowie września 2017 r.

Po tym okresie kierownicy poszczególnych komórek przystąpili do aktualizacji zakresów obowiązków i uprawnień. Przedłożone do podpisania pracownikom zakresy obowiązków nie zmieniły się zasadniczo a jedynie wymagały aktualizacji i doprecyzowania.

(dowód: akta kontroli str. 99-101)

NIK zauważa, że obowiązkiem pracodawcy jest zapoznanie pracownika z zakresem jego obowiązków, a pisemna forma pozwala określić zakres oczekiwań stron (pracodawcy i pracownika).

Ocena cząstkowa

Urząd Skarbowy został należycie przygotowany do realizacji zadań związanych z obsługą podatku akcyzowego i podatku od gier, przekazanych z Urzędu Celnego we Wrocławiu w związku z konsolidacją KAS. Do realizacji nowych zadań w strukturze Urzędu Skarbowego zostały utworzone właściwe komórki organizacyjne. Przeniesiono do nich pracowników przejętych z Urzędu Celnego. Pracownicy posiadali stosowne upoważnienia i uprawnienia w zakresie obsługi systemów informatycznych wymaganych na zajmowanych stanowiskach. W Urzędzie Skarbowym wykonywali te same zadania i czynności, jakie obejmowały ich zakresy obowiązków w Urzędzie Celnym. Pracownicy przyjęli zaproponowane warunki pracy w nowej strukturze w czerwcu 2017 r. a zakresy obowiązków zostały im doręczone dopiero w okresie od 13.10 do 8.11.2017 r., co było w ocenie NIK znacznym opóźnieniem w przedkładaniu zakresów obowiązków.

2. Realizacja ustawowych zadań przez Urząd Skarbowy.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Dział Egzekucji Administracyjnej Urzędu prowadził postępowania na podstawie 32 tytułów wykonawczych przejętych z Izby Celnej oraz przekazanych Centrum Organu Wierzyciela¹⁷. Według stanu na 30.06.2018 r. do załatwienia pozostało 20 tytułów wykonawczych dotyczących podatku akcyzowego i podatku od gier, a zaległości objęte tymi tytułami wynosiły 149,4 tys. zł, z czego wyegzekwowano 24,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 118)

Badanie 15 wybranych losowo postępowań egzekucyjnych, obejmujących 11 tytułów wykonawczych przejętych z Izby Celnej (spośród 24 spraw przejętych 7.03.2017 r.) i czterech tytułów, które wpłynęły do Urzędu po 1.03.2017 r. wykazało, że w przypadku spraw przekazanych przez Izbę Celną, tytuły wykonawcze zostały wprowadzone do systemu EGAPOLTAX w okresie od 9 do 21.03.2017 r., tj. w terminie określonym w ww. Procedurze przejęcia postępowań egzekucyjnych.

Stan badanych spraw przedstawiał się następująco:

- w dwóch przypadkach postępowania zostały zakończone i zaległości zostały zapłacone,

¹⁷ Trzeci Urząd Skarbowy w Szczecinie.

- w jednym przypadku tytuł wykonawczy przekazano do innego urzędu skarbowego, zgodnie z właściwością miejscową,
- w jednym przypadku wierzyciel postanowił zawiesić postępowanie egzekucyjne w związku z wstrzymaniem wykonania decyzji wymiarowej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny,
- 11 tytułów wykonawczych, w dniu zakończenia kontroli NIK, nadal było objętych postępowaniem egzekucyjnym.

We wszystkich przypadkach zastosowano środek egzekucyjny lub inną czynność egzekucyjną.

(dowód: akta kontroli str. 121-123)

Zgodnie z wymogami art. 245 przepisów wprowadzających ustawę o KAS, w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych przez Dyrektora Izby Celnej, Naczelnik Urzędu, dokonując pierwszej czynności egzekucyjnej zawiadamiała zobowiązanego o zmianie organu egzekucyjnego poprzez oznaczenie na dokumencie potwierdzającym dokonanie tej czynności, doręczanym zobowiązanemu.

(dowód: akta kontroli str. 260)

2.2.1. Z dniem 1.03.2017 r. Urząd przejął realizację 536 spraw, w tym:

- a) 73 postępowania w zakresie uregulowanym ustawami: o podatku akcyzowym, dotyczące obrotu krajowego i transakcji wewnątrzwspólnotowych i o grach hazardowych,
- b) dwa postępowania w zakresie stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego,
- c) 11 postępowań dotyczących podatkowych znaków akcyzy oraz legalizacyjnych znaków akcyzy.

Wśród przejętych spraw nie występowały sprawy uregulowane ustawami: z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin¹⁸, o podatku od towarów i usług, w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w zakresie opłaty paliwowej od paliw silnikowych ciężącej na podmiotach innych niż importer oraz wnioski o zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 128-166)

Badanie terminowości prowadzenia postępowań przeprowadzone na próbie 23 spraw ww. kategorii¹⁹ wykazało, że terminy załatwiania po przejęciu ich przez Urząd Skarbowy wynosiły, dla kategorii określonej pod pozycją: a) od 42 do 119 dni, b) - 28 dni, c) - od 9 do 40 dni. We wszystkich przypadkach niezakończonych sprawy w terminie określonym w art. 139 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁰, strona postępowania była zawiadamiana w trybie art. 140 tej ustawy o nowym terminie załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 167-171)

W postępowaniach podatkowych wszczętych przez Naczelnika Urzędu Celnego²¹ (zakończonych przez Naczelnika Urzędu) stwierdzono przypadki, że mimo iż w terminie wyznaczonym w postanowieniach wydanych na podstawie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej strona nie korzystała z praw w nich określonych i istniały przesłanki do wydania decyzji kończącej postępowanie, Naczelnik UC na podstawie art. 140 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej wyznaczał nowy termin, najczęściej

¹⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 228.

¹⁹ Tj. 10 spraw losowo wybranych z 73 wymienionych pod poz. a) oraz 13 spraw, tj. wszystkich z kategorii wymienionych pod poz. b) i c).

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.; dalej: Ordynacja podatkowa.

²¹ Dalej: Naczelnik UC.

31.08.2017 r. Po przejęciu tych spraw z Urzędu Celnego, Naczelnik Urzędu wydał decyzje podatkowe kończące postępowania, np.: w postępowaniu 0228-SPA.4105.63.2017.AnS.1017 wszczętym 5.12.2016 r. (data doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania), postanowieniem z 24.01.2017 r. doręczonym 30.01.2017 r., Naczelnik UC na podstawie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej wyznaczył stronie 7-dniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie materiału dowodowego zebranego w toku postępowania podatkowego. Strona nie skorzystała z tego prawa i po upływie wyznaczonego terminu nie przedstawiła nowych dowodów. Naczelnik UC postanowieniem z 20.02.2017 r. (doręczonym 27.02) wydanym na podstawie art. 140 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej zawiadomił stronę, że postępowanie podatkowe nie zostanie zakończone w terminie ustawowym i wyznaczył nowy termin - 31.08.2017 r. Decyzja określająca zobowiązanie podatkowe wydana została 19.04.2017 r. przez Naczelnika Urzędu.

Taki sam tryb postępowania zastosowano w postępowaniach:

- 0228-SPA.4105.102.2017.AnS.1304 wszczętym 23.12.2016 r., postanowienie na podstawie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej zostało doręczone zastępczo 25.01.2017 r. Następnie Naczelnik UC postanowieniem wydanym na podstawie art. 140 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej wyznaczył nowy termin zakończenia sprawy - 31.08.2017 r. Decyzja określająca zobowiązanie podatkowe wydana została 27.04.2017 r.;
- 0228-SPA.4105.32.2017.AnS.572 wszczętym 28.12.2016 r., postanowienie na podstawie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej wydane 24.01.2017 r. zostało doręczone stronie 2.02.2017 r. Postanowieniem z 20.02.2017 r. Naczelnik UC zawiadomił stronę, że postępowanie podatkowe nie zostanie zakończone w terminie ustawowym i wyznaczył nowy termin – 31.08.2017 r. Decyzja określająca zobowiązanie podatkowe wydana została 21.04.2017 r.;
- 0228-SPA.4105.34.2017.AnS.574 wszczętym 31.01.2017 r., postanowienie na podstawie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej wydane 15.02.2017 r. zostało w tym samym dniu doręczone stronie. Postanowieniem z 20.02.2017 r. Naczelnik UC zawiadomił stronę, że postępowanie podatkowe nie zostanie zakończone w terminie ustawowym i wyznaczył nowy termin – 31.08.2017 r. Decyzja określająca zobowiązanie podatkowe wydana została 12.04.2017 r.;
- 0228-SPA.4105.159.2017.AnS.2677 wszczętym 27.04.2016 r., postanowienie na podstawie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej wydane 17.10.2016 r. zostało doręczone 26.10.2016 r. Postanowieniem z 1.12.2016 r. wydanym na podstawie art. 140 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej wyznaczono termin zakończenia postępowania – 30.06.2017 r. Naczelnik Urzędu 13.06.2017 r. wydał kolejne postanowienie na podstawie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej, którym wyznaczył stronie 7-dniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie materiału dowodowego. W okresie pomiędzy wydaniem postanowień z 1.12.2016 r. a 16.06.2017 r. nie było żadnej aktywności stron postępowania. Decyzja umarzająca postępowanie podatkowe wydana została 28.06.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 172-200)

Kierownik Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier wyjaśnił, że ww. postępowania były prowadzone przez tego samego pracownika Urzędu Celnego, który w okresie od 25.02 do 20.03.2017 r. przebywał na urlopie zdrowotnym. W pierwszych czterech z ww. przypadków, Urząd Celny nie otrzymał zwrotnych potwierdzeń o otrzymaniu przez stronę postanowienia wynikającego z art. 200 Ordynacji podatkowej. Ze względu na prawo strony do zapoznania się z materiałem dowodowym oraz zbliżającą się zmianę właściwych organów w zakresie podatku akcyzowego, podjęto decyzję o wyznaczeniu odległego terminu na załatwienie spraw. Ostatnia z wymienionych spraw miała złożony charakter i dotyczyła zarówno

możliwości zaniżenia podstawy opodatkowania, jak i możliwości zbycia wewnątrzwspólnotowego przez inny podmiot. Zebrany materiał oraz informacje zawarte w dostępnych systemach informatycznych były przedmiotem wielokrotnych analiz.

(dowód: akta kontroli str. 203-204)

2.2.2. W okresie od 1.03.2017 r. do 30.06.2018 r. w Urzędzie Skarbowym wszczęto:

- a) 408 postępowań w zakresie uregulowanym ustawą o podatku akcyzowym dotyczących obrotu krajowego i transakcji wewnątrzwspólnotowych, ustawą o grach hazardowych, ustawą o podatku od wydobycia niektórych kopalin, ustawą o podatku od towarów i usług, w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych oraz ustawą o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w zakresie opłaty paliwowej od paliw silnikowych ciężającej na podmiotach innych niż importer,
- b) 57 postępowań w zakresie stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego,
- c) 347 postępowań dotyczących podatkowych znaków akcyzy oraz legalizacyjnych znaków akcyzy,
- d) 48 postępowań w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 207-209)

Badanie terminowości załatwiania ww. spraw przeprowadzone na wylosowanej próbie 40 spraw – po 10 z każdej z wyżej wymienionych kategorii wykazało, że czas załatwiania spraw wymienionych pod poz. a) wynosił od sześciu do 59 dni, pod poz. b) od jednego do 34 dni, pod poz. c) od dziewięciu do 26 dni, pod poz. d) od dwóch do 50 dni.

(dowód: akta kontroli str. 210-220)

2.3. Badanie terminowości wprowadzania do systemu ZEFIR2 danych szczegółowych z deklaracji podatkowych, przeprowadzone na podstawie deklaracji i informacji wprowadzonych w okresie od marca do grudnia 2017 r. i od marca do czerwca 2018 r. wykazało, że w odniesieniu do:

- deklaracji podatku akcyzowego (AKC-4, AKC-4zo, AKC-PA, AKC-U, AKC-U/A, AKC-U/S, AKC-WW), na ogólną liczbę 29 928 deklaracji przyjętych w ww. okresie, 25 119 deklaracji, tj. 83,9% zostało wprowadzonych do systemu w ciągu trzech dni od daty wpływu, 3 144 (10,5%) w okresie od czterech do siedmiu dni, 1 180 (3,9%) w okresie od 8 do 30 dni, a 485 (1,6%) w okresie powyżej 30 dni od daty wpływu,
- deklaracji podatku od gier (POG-5), na ogólną liczbę dziewięciu deklaracji – osiem zostało wprowadzonych do systemu w ciągu trzech dni i jedna po czterech dniach,
- deklaracji o należnych kwotach podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych (VAT-14), na ogólną liczbę 16 deklaracji – 15 zostało wprowadzonych do systemu w ciągu trzech dni i jedna po siedmiu dniach,
- informacji w sprawie opłaty paliwowej (OPEK, OPAL), na ogólną liczbę 102 informacji – 88 zostało wprowadzonych do systemu w ciągu trzech dni i 14 w okresie od czterech do siedmiu dni.

(dowód: akta kontroli str. 221-224)

Analiza celowo wybranych 30 deklaracji²², które zatwierdzono w systemie po siedmiu i więcej dniach wykazała, że było to spowodowane koniecznością

²² O najdłuższych okresach pomiędzy datą wpływu a datą zatwierdzenia.

przeprowadzenia czynności wyjaśniających w związku z: błędami podatników w złożonych deklaracjach (16 przypadków), koniecznością weryfikacji formalnej dokumentów na różnych stanowiskach pracy (10 przypadków), zbiegiem dni wolnych od pracy w okresach świątecznych (cztery przypadki).

Nie stwierdzono przypadków opóźnień w zatwierdzeniu deklaracji z przyczyn zawinionych przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 43-50)

2.4. Wśród spraw niezakończonych i przekazanych przez Urząd Celny w 241 przypadkach przewidziano przeprowadzenie czynności sprawdzających. Na podstawie badania 24 wylosowanych spraw, stwierdzono, że w czterech przypadkach wykonano czynności sprawdzające, a następnie przeprowadzono postępowanie zakończone decyzją określającą zobowiązanie podatkowe; w jednym przypadku wydano postanowienie o wszczęciu postępowania podatkowego; w pięciu przypadkach analiza przeprowadzona w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier wykazała, że deklaracje były poprawnie sporządzone i odstąpiono od dalszych czynności; w 14 przypadkach nie podjęto czynności sprawdzających, w tym dwie sprawy dotyczyły wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodów, a 12 spraw nielegalnego poboru energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 225-227)

Kierownik Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier wyjaśnił, że z Urzędu Celnego przekazanych zostało 98 spraw dotyczących ewentualnych należności w podatku akcyzowym od nabytych wewnątrzwspólnotowo samochodów osobowych. W tej grupie spraw, ze względu na konieczność zakończenia w pierwszej kolejności, spraw ustalonych w wyniku kontroli przeprowadzonych jeszcze w Urzędzie Celnym, pracownicy SPA zajmowali się prowadzeniem lub analizą spraw w kolejności uzgodnionej z kierownikiem Działu. Pozostałe sprawy dotyczyły zawiadomień o nielegalnym poborze energii elektrycznej. W sprawach, w których nie podjęto czynności sprawdzających, uszczuplenia podatkowe wynosiły od 101 zł do 300 zł. Kierownik Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier wyjaśnił ponadto m.in., że ze względu na niskie kwoty ewentualnych należności podatkowych, postępowania w tym zakresie prowadzone są w ramach posiadanych możliwości kadrowych i wskazał, że podobna praktyka była stosowana w komórce podatku akcyzowego i podatku od gier w Urzędzie Celnym. Podkreślił, że w żadnej ze spraw, w których nie podjęto czynności, nie występuje zagrożenie przedawnienia ewentualnych należności w podatku akcyzowym.

(dowód: akta kontroli str. 228)

2.5. W latach 2017–2018 (I półrocze) do Urzędu Skarbowego wpłynęło 18 wniosków w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier. Sposób załatwienia tych wniosków przedstawiał się następująco: w sześciu przypadkach udzielono ulg podatkowych; sześć wniosków załatwiono odmownie; w dwóch przypadkach na wniosek podatnika umorzono postępowanie; dwa wnioski zostały pozostawione bez rozpatrzenia, ponieważ podatnik nie zastosował się do wezwania o przedstawienie niezbędnych informacji; w jednym przypadku przekazano wniosek innemu urzędowi skarbowemu – zgodnie z właściwością miejscową; w jednym przypadku odmówiono rozpatrzenia, ponieważ wniosek dotyczył zaległości podatkowej ustalonej decyzją Naczelnika Urzędu, od której podatnik wniósł odwołanie do Dyrektora IAS. Termin załatwiania spraw dotyczących ulg podatkowych wynosił od 15 dni do 340 dni. We wszystkich przypadkach, gdy sprawa nie mogła być załatwiona w terminie określonym w art. 139 Ordynacji podatkowej, strona postępowania była zawiadamiana w trybie art. 140 tej ustawy o nowym terminie załatwienia sprawy.

W badanych sprawach nie stwierdzono przypadków bezczynności pracowników Urzędu Skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 229-240)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Badanie terminowości wprowadzania do systemu ZEFIR2 danych szczegółowych wykazało, że z 29 928 deklaracji podatku akcyzowego - 1 180 deklaracji (tj. 3,9%) zostało wprowadzonych do systemu w okresie od ośmiu do 30 dni, a 485 deklaracji (1,6%) w okresie powyżej 30 dni od daty wpływu.

(dowód: akta kontroli str. 221-224)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła m.in., że przedstawione dane dotyczące terminów wprowadzania deklaracji wynikają z niedokładności raportów efektywności terminów generowanych w systemie ZEFIR2, w których w przypadku składania korekt deklaracji były wskazywane różnice pomiędzy pierwotną datą złożenia deklaracji a końcową datą złożonej i zatwierdzonej korekty deklaracji. Ponadto system ZEFIR2 nie uwzględniał dni wolnych od pracy. Sporządzone zestawienia przedstawiały wyłącznie datę wpływu deklaracji oraz datę zatwierdzenia dokumentu. Naczelnik Urzędu podkreśliła, że na terminy rejestracji wpływają również takie czynniki jak błędy popełniane przez podatników oraz konieczność przeprowadzenia czynności sprawdzających na dokumentach wymiarowych.

(dowód: akta kontroli str. 43)

NIK zwraca uwagę, że system ZEFIR2 posiada funkcjonalność automatycznego rozliczania wpłat dokonywanych przez podatników, pod warunkiem bieżącego zatwierdzenia deklaracji. W przypadku, gdy deklaracja jest niezarejestrowana/niezatwierdzona, wpłata do deklaracji nie „podpina” się automatycznie i powiązanie wpłaty z deklaracją musi odbywać się manualnie w systemie ZEFIR2 przez pracownika Centrum Rozliczeń Urzędu Skarbowego w Nowym Targu. Opóźnienia w rejestrowaniu/zatwierdzaniu dokumentów w systemie ZEFIR2 powodują spadek automatyzacji rozliczeń wpłat i uniemożliwiają wygenerowanie dokumentu potwierdzenia zapłaty akcyzy, odbiór banderoli podatkowych oraz uzyskanie zaświadczenia o niezaleganiu w podatku. Przyczyniają się także do powstania nadpłat (wynikających z braku możliwości rozliczenia wpłat z uwagi na brak dokumentu) oraz powodują opóźnienia w windykacji należności.

Ocena częściowa

Sprawy przejęte przez Urząd Skarbowy z Izby Celnej we Wrocławiu, dotyczące egzekucji zaległości w podatku akcyzowym i podatku od gier oraz zadania przejęte z Urzędu Celnego we Wrocławiu, związane z prowadzeniem podatku akcyzowego i podatku od gier podejmowano i realizowano bez zbędnej zwłoki. Spośród 29 928 deklaracji podatku akcyzowego, wprowadzonych do systemu ZEFIR2 (w okresie od marca do grudnia 2017 r. i od marca do czerwca 2018 r.) 25 119 deklaracji (tj. 83,9%) wprowadzono w ciągu trzech dni od daty wpływu, 3 144 (10,5%) w okresie od czterech do siedmiu dni, 1 180 (3,9%) w okresie od ośmiu do 30 dni, a 485 (1,6%) w okresie powyżej 30 dni od daty wpływu. Badanie celowo wybranych 30 deklaracji zatwierdzonych w systemie po siedmiu i więcej dniach nie wykazało przypadków opóźnień w zatwierdzaniu deklaracji z przyczyn zawnionych przez pracowników Urzędu.

IV. 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 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 17 września 2018 r.

Kontroler
Sławomir Żudro
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

²³ Dz.U. z 2017 r. poz. 524,[ze zm..