



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.004.01.2020

Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 3/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 27 stycznia 2021 r.

P/20/010 – Egzekwowanie zaległości podatkowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. Wcześniej w okresie od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. pełnił funkcję Ministra Finansów. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra Finansów ¹ poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju w okresie od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów w okresie od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.– Marian Banaś, Minister Finansów w okresie od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.– Teresa Czerwińska, Minister Finansów w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nowe rozwiązania mające na celu zwiększenie skuteczności egzekucji zaległości podatkowych2. Monitorowanie zaległości podatkowych3. Skuteczność postępowań egzekucyjnych4. Przedawnienie zobowiązań podatkowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Katarzyna Smagała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/57/2020 z 24 sierpnia 2020 r.2. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/59/2020 z 24 sierpnia 2020 r.3. Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/58/2020 z 24 sierpnia 2020 r.4. Tomasz Kiercz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/60/2020 z 24 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, którego funkcję w roku 2019 i 2020 sprawował odpowiednio: Minister Finansów (do 30 sierpnia 2019 r.), Prezes Rady Ministrów (od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.), Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju (od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.), Minister Finansów (od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.), Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (od 6 października 2020 r.).

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie przez Ministra Finansów szeregu inicjatyw, które w badanym okresie zakończyły się przyjęciem zmian w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴, oraz rozpoczęcie prac nad kolejnymi projektami mającymi na celu zwiększenie skuteczności lub efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Powodzenie części rozwiązań uzależnione było od wdrożenia nowych narzędzi informatycznych. Jednak niektórych prac nie udało się zakończyć w początkowo założonych terminach lub przyjęte koncepcje, po ponownych analizach, wymagały zmiany. Dotyczyło to w szczególności opracowania aplikacji, która ma służyć przekazywaniu przez wierzycieli do organów egzekucyjnych elektronicznych tytułów wykonawczych, w tym między Centrum Organu Wierzyciela w Urzędzie Skarbowym w Szczecinie wykorzystującym system ZEFIR2 a organami egzekucyjnymi w urzędach skarbowych wykorzystującymi system Egapoltax. Zmieniono natomiast planowany zakres funkcjonalności do przeniesienia z systemu ZEFIR2 do systemu Poltax. Ze względu na spodziewane korzyści, zakres ten ograniczono do przeniesienia systemu księgowego⁵.

Dla realizacji zadań organów egzekucyjnych istotne było podjęcie w badanym okresie prac nad nową ustawą regulującą postępowanie egzekucyjne w administracji, mającą usprawnić dochodzenie zaległych należności. Wiąże się z tym powstanie nowoczesnego, zintegrowanego systemu informatycznego wspomagającego pracę egzekucji, tj. Systemu Zarządzania Obsługą Postępowań Egzekucyjnych Należności (SZOPEN), w miejsce wykorzystywanego w urzędach skarbowych od 2002 r. systemu Egapoltax.

NIK pozytywnie ocenia zastąpienie lokalnych systemów ewidencyjno-księgowych centralnym systemem Poltax2B Plus, w którym udostępniono funkcje usprawniające proces zarządzania zaległościami, a także zautomatyzowano niektóre procesy. Jednak w początkowym okresie, po jego wdrożeniu, w działaniu systemu wystąpiło wiele błędów, które uniemożliwiły bądź utrudniły realizację zadań związanych z zarządzaniem zaległościami i nie pozostały bez wpływu na zmniejszenie efektywności urzędów skarbowych w obszarze egzekucji w I półroczu 2020 r. Minister Finansów nie zapewnił wystarczających zasobów do pełnej realizacji projektu zgodnie z początkowo przyjętymi założeniami i niektóre funkcjonalności zostały udostępnione kilka miesięcy po jego uruchomieniu. Proces rozbudowy Poltax2B Plus oraz usuwania występujących w jego działaniu błędów nie został zakończony.

Minister Finansów rzetelnie monitorował stan zaległości podatkowych w 2019 r., wykorzystując w tym celu systematycznie gromadzone w Hurtowni WHTAX dane z systemów źródłowych urzędów skarbowych oraz raporty Urzędu Skarbowego w Nowym Targu, pełniącego rolę Centrum Rozliczeń operacji finansowych ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym ZEFIR2. Nie były natomiast na bieżąco prowadzone analizy przyczyn zmiany poziomu zaległości za poszczególne kwartały 2020 r. w oparciu o szczegółowe raporty z WHTAX. Proces monitorowania i zarządzania zaległościami podatkowymi był utrudniony ze względu na brak migracji danych do hurtowni WHTAX (w obszarze ZALEGŁOŚCI) spowodowany zmianą systemu Poltax2B H na Poltax2B Plus.

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

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz.1427, ze zm.

⁵ Tj. przeniesienia komponentu SK systemu ZEFIR2 do systemu Poltax2B Plus.

Poziom zaległości podatkowych pozostawał wysoki i na koniec września 2020 r. przekroczył 109 mld zł. Były to w dużej części zaległości mające ponad pięć lat, w tym przypisane po kontrolach służb skarbowych z tytułu podatku wymierzonego podmiotom wystawiającym fikcyjne faktury w latach 2010-2014. Ściągalność takich zaległości podatkowych pozostawała niska.

Minister Finansów systematycznie monitorował przyczyny przedawniania się zaległości podatkowych na podstawie corocznych informacji przekazywanych przez izby administracji skarbowej. Monitorowanie skali zaległości podatkowych odpisanych z powodu przedawnienia w 2019 r. umożliwiały raporty z Hurtowni danych WHTAX. W 2020 r., w związku z wdrożeniem systemu Poltax2B Plus i przerwaniem zasilania Hurtowni WHTAX aktualnymi danymi z obszaru ZALEGŁOŚCI, Minister Finansów nie dysponował danymi o zaległościach podatkowych odpisanych z powodu przedawnienia w 2020 r.

NIK pozytywnie ocenia osiągnięcie przez organy egzekucyjne w 2019 r. poprawy, w porównaniu do wyników z lat 2017-2018, skuteczności egzekucji mierzonej relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi. Zwiększyła się kwota wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych zaległości ogółem, jak i jej efektywność mierzona kwotą zaległych należności wyegzekwowanych średnio przez pracownika komórki egzekucyjnej. Natomiast w I półroczu 2020 r. skuteczność organów egzekucyjnych, w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, obniżyła się. Odnotowano mniejszy wpływ podatkowych tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych aniżeli w analogicznych okresach lat ubiegłych. Na zmniejszenie się liczby podatkowych tytułów wykonawczych, jakie zostały skierowane do realizacji przez organy egzekucyjne, wpływ miały także, poza sytuacją epidemiczną i kierowanymi przez podatników wnioskami o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, początkowe problemy w obsłudze bieżących zaległości spowodowane błędami w działaniu nowego systemu Poltax2B Plus.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nowe rozwiązania mające na celu zwiększenie skuteczności egzekucji zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

Minister Finansów podjął szereg inicjatyw, które w badanym okresie zakończyły się przyjęciem zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub rozpoczęciem prac nad kolejnymi projektami mającymi na celu zwiększenie skuteczności lub efektywności egzekucji zaległości podatkowych.

1.1. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁷ wprowadziła przygotowane w Ministerstwie Finansów nowe rozwiązania w zakresie usprawnienia i przyspieszenia egzekucji. Prace nad projektem ustawy rozpoczęto przygotowaniem w czerwcu 2017 r. koncepcji zmian i kierunkowych założeń prac legislacyjnych. Projekt został przez Ministra Finansów przekazany 3 lipca 2019 r. do Rządowego Centrum Legislacji. Zmiany obejmowały w szczególności:

- elektronizację przekazywania organowi egzekucyjnemu tytułu wykonawczego przez wierzyciela;

⁶ 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.

⁷ Dz. U. poz. 2070, ze zm.

- umożliwienie sprzedaży zajętych ruchomości przez zobowiązanego za wcześniejszą zgodą organu egzekucyjnego;
- umożliwienie dobrowolnej zapłaty dochodzonej należności bądź jej pobranie w sposób bezgotówkowy, przy użyciu terminali płatniczych przez pracowników organów egzekucyjnych;
- umożliwienie realizacji zajęcia wierzytelności z rachunków bankowych otwartych przez zobowiązanego po otrzymaniu przez bank zawiadomienia o zajęciu;
- możliwość wezwania zobowiązanego przez wierzyciela lub organ egzekucyjny przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku;
- wyeliminowanie zbiegu egzekucji w przypadku zajęcia nadpłaty lub zwrotu podatku w wysokości do 100 zł.

Większość wprowadzonych ustawą przepisów obowiązuje od 30 lipca 2020 r. Według szacunków Ministerstwa Finansów, zmiany miały wpłynąć na zwiększenie dochodów budżetu państwa już w roku ich wprowadzenia o 146,4 mln zł.

(akta kontroli str.: 12-20, 671-676, 1302-1307)

1.2. W efekcie prac Ministerstwa Finansów, od 20 lutego 2021 r. należności pieniężne, odsetki od nieterminowej wpłaty, koszty upomnienia oraz koszty egzekucyjne będą mogły być zapłacone organowi egzekucyjnemu przez osobę inną niż zobowiązany, w przypadku gdy wysokość tych należności nie przekracza 5 tys. zł. Zmianę zawarto w ustawie z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁸. Nowelizacja miała na celu przede wszystkim wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 31/14⁹) o niezgodności z art. 2 Konstytucji RP przepisu art. 64 § 1 pkt 4 i 6 u.p.e.a., poprzez wprowadzenie maksymalnej wysokości naliczanych poszczególnych kosztów egzekucyjnych i wprowadzenie obniżonej stawki opłaty egzekucyjnej w przypadku dobrowolnego wykonania obowiązku po wszczęciu egzekucji administracyjnej. Prace nad ustawą rozpoczęto, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Systemu Podatkowego, *przygotowaniem propozycji wykonania wyroku bezpośrednio po wydaniu wyroku TK*. Minister Finansów 31 października 2018 r. przekazał projekt ustawy do Rządowego Centrum Legislacji. Większość zmienionych przepisów będzie obowiązywała od 20 lutego 2021 r. Oszacowano, że zmiana systemu opłat egzekucyjnych, wynikająca z tej nowelizacji, wpłynie na wzrost dochodów budżetu państwa (w 2021 r. o 78,5 mln zł).

(akta kontroli str.: 11,12, 39, 82-177, 1302-1307)

1.3. Od 1 listopada 2019 r., na podstawie przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹⁰, środki z zajętego na podstawie administracyjnego tytułu wykonawczego rachunku VAT¹¹ mogą zostać przekazane nie tylko na spłatę należności z tytułu podatku od towarów i usług, ale także należności z podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku akcyzowego, należności celnych i odsetek za zwłokę od tych należności, oraz należności z tytułu składek, do poboru których obowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹². Zmiana wynika z rozszerzenia przeznaczenia środków zgromadzonych na rachunku

⁸ Dz. U. poz. 1553, ze zm.

⁹ Dz. U. poz. 1244.

¹⁰ Dz. U. poz. 1751, ze zm.

¹¹ Rachunek techniczny używany w mechanizmie podzielonej płatności.

¹² Dalej: ZUS.

VAT na zapłatę innych należności niż podatek VAT i miała na celu zwiększenie zabezpieczenia wpływów należności publicznoprawnych w oparciu o środki zgromadzone na rachunkach VAT. Zdaniem Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego, wprowadzone rozwiązania przyczyniły się do wzrostu skuteczności egzekucji. W wyniku zajęcia rachunku bankowego naczelnicy urzędów skarbowych na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych na należności stanowiące dochód budżetu państwa wyegzekwowali w 2019 r. 2,5 mld zł (kwota bez odsetek), tj. o 24,6% więcej niż w 2018 r.

(akta kontroli str.:14, 418-420)

1.4. W celu zwiększenia efektywności egzekucji, Ministerstwo Finansów przygotowało 5 października 2020 r. i przedłożyło do uzgodnień wewnętrznych projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹³, w którym zaproponowano wprowadzenie do u.p.e.a. nowego środka egzekucyjnego, tj. tymczasowego (do 36 godz.) zajęcia ruchomości dłużnika posiadającego zaległości podatkowe w kwocie co najmniej 5 tys. zł i wobec którego prowadzona jest egzekucja administracyjna. Pracownicy i funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej ustaliliby w ramach kontroli celno-skarbowych majątek ruchomy podmiotów kontrolowanych (np. towary lub środki transportu), który mógłby stanowić przedmiot zajęcia na poczet ich zaległości podatkowych. Zaplanowano, że projektowane uregulowania wejdą w życie w III kwartale 2021 r. i wpłyną na wzrost skuteczności egzekucji. Oszacowano, że w efekcie wprowadzenia tego rozwiązania w 2021 r. zadłużenie zmniejszy się o 125 mln zł.

(akta kontroli str.: 421-474, 1302-1307)

1.5. W 2020 r. w Ministerstwie Finansów prowadzono prace nad kolejną nowelizacją przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a równoległe w ramach projektu *REALITY*, zaplanowano opracowanie nowej ustawy regulującej postępowanie egzekucyjne w administracji – Prawo wykonawcze w administracji. O procedowaniu kolejnej nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zdecydował Komitet Sterujący projektu *REALITY* w dniu 17 grudnia 2019 r. Podjęte prace wynikały z potrzeby uregulowania przymusowego dochodzenia należności deklarowanych w procedurach szczególnych (w tym w procedurze VAT-MOSS¹⁴), dla których Polska jest krajem konsumpcji. Od lipca 2021 r. przepisy dyrektywy VAT w zakresie MOSS ulegną istotnym zmianom¹⁵, w związku z rozszerzeniem tej procedury do tzw. One Stop Shop (OSS)¹⁶. Dodana zostanie również nowa procedura związana z importem tzw. Import One Stop Shop

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 505, ze zm.

¹⁴ Mini – One Stop Shop – MOSS - mechanizm szczególny rozliczania VAT od usług elektronicznych w tzw. małym punkcie kompleksowej obsługi, MOSS umożliwia zadeklarowanie i rozliczenie VAT z tytułu świadczenia ww. usług w państwie członkowskim siedziby (identyfikacji) usługodawcy zamiast w państwie usługobiorcy (państwo członkowskie konsumpcji). Państwo identyfikacji przekazuje należny VAT do różnych państw konsumpcji. Wyróżnia się procedurę unijną oraz procedurę nieunijną. Procedura unijna dotyczy podatników świadczących usługi telekomunikacyjne, nadawcze lub elektroniczne i posiadających siedzibę lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium UE, lecz nie w państwie członkowskim konsumpcji, a procedura nieunijna dotyczy podmiotów, które nie posiadają siedziby ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium UE.

¹⁵ Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość (Dz. Urz. UE L nr 348 z 29.12.2017, str. 7) oraz Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość oraz niektórych krajowych dostaw towarów (Dz. Urz. UE L nr 310 z 2.12.2019, str. 1).

¹⁶ System OSS – One-Stop-Shop – sprzedaż wysyłkowa do osób prywatnych po przekroczeniu przez sprzedawcę ustawowego progu w wysokości 10 tys. euro. System umożliwia zgłaszanie wszystkich transakcji wysyłkowych, dokonanych w Europie w ramach jednej, skonsolidowanej deklaracji VAT, składanej w kraju, w którym sprzedawca posiada siedzibę.

(IOSS)¹⁷. Zmiany te, w ocenie Ministerstwa Finansów, wpłyną na znaczny wzrost liczby transakcji objętych procedurami szczególnymi, a w konsekwencji również na wzrost należności, które nie zostaną dobrowolnie zapłacone, i winny być dochodzone w trybie egzekucji administracyjnej.

W przygotowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw¹⁸ Ministerstwo Finansów zaproponowało ponadto następujące rozwiązania:

- zróżnicowanie stawki opłaty egzekucyjnej w celu motywowania zobowiązanych do korzystania z obrotu bezgotówkowego, tj. w przypadku wyegzekwowania lub uzyskania wpłaty gotówkowej przyjęto stawkę tej opłaty o 1 punkt procentowy wyższą w porównaniu do wpłaty bezgotówkowej (odpowiednio 11% i 10%, 6% i 5%);
- niezwłoczne przekazywanie przez bank, w przypadku egzekucji z rachunku bankowego, środków z zajętego rachunku bankowego (zamiast po upływie siedmiu dni);
- wygaśnięcie decyzji o rozłożeniu na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej w przypadku niedotrzymania terminu płatności trzech rat;
- możliwość niepodejmowania przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w zakresie należności pieniężnych nieprzekraczających dziesięciokrotności kosztów upomnienia (chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności jest krótszy niż sześć miesięcy).

Projekt został wpisany do Wykazu Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów 30 października 2020 r.

(akta kontroli str.: 15,16, 282-354, 412-415, 422, 1302-1307)

1.6. W celu usprawnienia postępowania egzekucyjnego i zwiększenia jego efektywności, Dyrektor Generalna w Ministerstwie Finansów podjęła 17 grudnia 2018 r. decyzję o uruchomieniu projektu „Reforma Egzekucji Administracyjnej Legislacja Informatyzacja Transformacja” (*REALIT*y). Zakończenie i pełne jego wdrożenie zaplanowano na czerwiec 2023 r. Projekt zakłada utworzenie wojewódzkich urzędów egzekucji administracyjnej, w których będzie dokonywana kompleksowa obsługa spraw prowadzonych przez organ egzekucyjny, z możliwością utworzenia placówek terenowych dla sprawniejszego podejmowania działań przez pracowników w zakresie czynności egzekucyjnych w terenie.

W ramach projektu *REALIT*y prowadzone były prace nad nową ustawą regulującą postępowanie egzekucyjne w administracji. Zespół Legislacyjny złożony z pracowników Ministerstwa Finansów przygotował 16 grudnia 2019 r. założenia ustawy Prawo wykonawcze w administracji, w których zaproponowano między innymi:

- wprowadzenie elektronicznych dokumentów (upomnienia, tytułu wykonawczego, wniosku o wpis hipoteki, zgłoszenia wierzytelności w postępowaniu upadłościowym) oraz elektronicznej wymiany informacji i dokumentów pomiędzy wierzycielem a organem egzekucyjnym;
- elektroniczne uzyskiwanie informacji o majątku zobowiązanego z rejestrów prowadzonych w systemach informatycznych, np. EKW (nieruchomości), CEPiK (pojazdy), OGNIVO (rachunki bankowe), STIR (rachunki bankowe), JPK (wierzytelności), system ZUS (pracodawca, zleceniodawca);

¹⁷ System IOSS – Import One-Stop-Shop – procedura szczególna, która pozwala na rozliczenie VAT należnego z tytułu SOTI (sprzedaży na odległość towarów importowanych z państw trzecich do państwa członkowskiego umieszczonych w przesyłce o wartości rzeczywistej do 150 euro) państwu członkowskiemu konsumpcji, za pośrednictwem państwa członkowskiego identyfikacji.

¹⁸ Projekt ujęty w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD143.

- ograniczenie liczby zbiegów egzekucji poprzez przyjęcie koncepcji jednego organu egzekucyjnego – naczelnika urzędu skarbowego, zamiast ponad 500 administracyjnych organów egzekucyjnych (w tym naczelników urzędów skarbowych, dyrektorów oddziałów ZUS);
- uszczelnienie systemu egzekucji poprzez sprawdzanie prawidłowości realizacji zajęcia rachunku bankowego (kontrola banków w zakresie realizacji zajęcia egzekucyjnego przez organ egzekucyjny);
- nowe środki egzekucyjne, tj. egzekucja z praw wspólnika spółki cywilnej i handlowej, z waluty wirtualnej (kryptowaluty), ze statku morskiego, przez ustanowienie zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym;
- rozszerzenie katalogu środków zabezpieczenia: ustanowienie zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym, zajęcie zabezpieczające waluty wirtualnej, ustanowienie zastawu skarbowego.

W Ministerstwie Finansów projekt nowej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie został przygotowany w planowanym terminie do 30 października 2020 r. Nowy termin ustalono na koniec września 2021 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego wyjaśnił, że przesunięcie terminu opracowania projektu nowej ustawy egzekucyjnej było spowodowane prowadzeniem intensywnych, priorytetowych prac legislacyjnych nad projektami ustaw nowelizujących ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz aktami wykonawczymi do tych nowelizacji.

W ramach projektu *REALIT*y zaplanowano budowę nowoczesnego, zintegrowanego systemu informatycznego wspomagającego pracę egzekucji SZOPEN, który ma zastąpić obecnie używany system informatyczny Egapoltax¹⁹. Koncepcja realizacji tego systemu została przedstawiona w Studium Wykonalności Centralnego Systemu Informatycznego Wspierającego Pracę Komórek Egzekucyjnych z 25 marca 2020 r. Założeniem nowego systemu będzie w szczególności:

- pełna automatyzacja rozliczeń (w tym kosztów egzekucyjnych oraz prowizji²⁰);
- obsługa poszukiwania majątku zobowiązanego poprzez automatyzację zapytań kierowanych do wewnętrznych i zewnętrznych baz danych;
- automatyzacja zajęć rachunków bankowych.

Zakończenie prac nad systemem zaplanowano do 31 grudnia 2022 r.

W 2020 r. w Ministerstwie Finansów prowadzone były prace legislacyjne nad przejęciem przez urzędy skarbowe zadań wykonywanych w tym obszarze przez wyspecjalizowane urzędy skarbowe. Zmiana rozporządzenia w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania zaplanowana została od 1 stycznia 2021 r. Ma ona w szczególności, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, wyeliminować istniejące problemy z określeniem właściwości rzeczowej organu egzekucyjnego.

(akta kontroli str.: 16, 17, 202-262, 421-423, 475-476, 949-1127, 1131-1177,
1202-1211, 1277, 1278)

¹⁹ System informatyczny wspomagający pracę działów egzekucyjnych administracji skarbowej, umożliwiający w szczególności rejestrację przekazywanych przez wierzycieli tytułów wykonawczych oraz ewidencjonowanie czynności i środków egzekucyjnych; wykorzystywany w urzędach skarbowych od 2002 r.

²⁰ Prowizja wypłacana na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 30, ze zm.) osobom zatrudnionym w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych z tytułu uzyskanych kwot.

1.7. Istotne znaczenie dla bardziej efektywnego egzekwowania należności miał rozwój technik informatycznych. Pracownicy komórek egzekucyjnych mogli korzystać z przeznaczonych im modułów aplikacji Wro-system²¹. Umożliwiały one dostęp do danych przekazanych przez podatników z JPK_VAT lub informacji kierowanych przez Krajową Izbę Rozliczeniową w ramach systemu STIR.

Moduł *Wierzytelności* został uruchomiony na potrzeby wyszukiwania składników majątku (wierzytelności) do zajęć egzekucyjnych i zabezpieczających w czerwcu 2017 r. Umożliwił wyszukiwanie wierzytelności od kontrahentów dłużnika w oparciu o dane z przekazywanych co miesiąc przez podatników JPK_VAT. W efekcie wykorzystania tych informacji i skutecznego zajęcia wierzytelności urzędy skarbowe, wyegzekwowały lub zabezpieczyły²² do 10 października 2020 r. kwotę 1586,6 mln zł, w tym 530,5 mln zł w 2018 r., 561 mln zł w 2019 r. oraz 138,5 mln zł w 2020 r.

Wykorzystywanie w dochodzeniu zaległości w trybie egzekucji administracyjnej informacji STIR²³, tj. danych z banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych przekazywanych przez Krajową Izbę Rozliczeniową do Szefa KAS, rozpoczęło się w sierpniu 2018 r. Ministerstwo Finansów udostępniło pracownikom urzędów skarbowych raport o podmiotach posiadających zaległości objęte tytułami wykonawczymi wraz z informacją o posiadanych przez te podmioty rachunkach bankowych i saldach na tych rachunkach, celem dokonania zajęcia rachunku bankowego. Raport od grudnia 2018 r. był dostępny w aplikacji Wro-system w module STIR (zakładka Egzekutor). W marcu 2019 r. udostępniono, w ramach modułu STIR, drugą zakładkę Kartoteki, umożliwiającą wyszukiwanie podatników (po identyfikatorze NIP lub PESEL, REGON, KRS, numerze rachunku bankowego) i uzyskanie informacji o ich rachunkach bankowych.

W maju 2019 r. Ministerstwo Finansów wdrożyło w aplikacji Wro-system kolejny moduł – STIR_Przepływy, który umożliwia dostęp do danych o transakcjach finansowych oraz saldach na rachunkach bankowych podmiotu kwalifikowanego w zadanym okresie czasu.

Na bazie danych STIR, Ministerstwo Finansów przekazało do urzędów skarbowych wygenerowane centralnie raporty, które obejmowały:

- wykaz podmiotów posiadających zaległości podatkowe ze zbliżającym się terminem przedawnienia, tj. w styczniu 2019 r. skierowano raporty obejmujące zaległości z terminem przedawnienia przypadającym na 31 grudnia 2019 r., a w lutym 2020 r. z terminem przedawnienia przypadającym na 31 grudnia 2020 r.;
- informacje o zidentyfikowanych rachunkach bankowych wykazujących środki finansowe dla podmiotów, wobec których prowadzone postępowanie egzekucyjne zostało umorzone ze względu na bezskuteczność (w marcu 2019 r.).

²¹ Wro-system to system informatyczny zapewniający pracownikom KAS między innymi dostęp do danych gromadzonych przez Ministerstwo Finansów z przekazywanych przez podatników JPK_VAT oraz uzyskiwanych w ramach systemu STIR. Obejmuje 12 modułów: Analizer, Wierzytelności, Odroczenia, Skarbiec, STIR, STIR_Przepływy, Transakcje, SKORP Rejestracja, Ocena Podatnika VAT, Raporty, BISNODE, Zwroty VAT.

²² Kwoty mogły wpłynąć na rachunek urzędu skarbowego w kolejnym roku.

²³ System teleinformatyczny izby rozliczeniowej to system analizy i przekazywania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informacji o rachunkach osób fizycznych będących przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, osób fizycznych prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek niebędących przedsiębiorcami, osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. STIR wprowadzono ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych (Dz. U. poz. 2491).

W rezultacie zajęć wierzytelności z rachunków bankowych (z wykorzystaniem danych STIR), urzędy skarbowe wyegzekwowały od dłużników w okresie od sierpnia 2018 r. do grudnia 2019 r. 380,6 mln zł.

Od 2019 r. pracę pracowników komórek egzekucyjnych wspomagała *Platforma Usług Elektronicznych ZUS (PUE ZUS)*, umożliwiająca od 2019 r. organom egzekucyjnym prowadzenie elektronicznej masowej korespondencji z jednostkami organizacyjnymi ZUS w zakresie majątku i źródeł dochodu zobowiązanych w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli str.: 477-484, 676, 1234, 1242-1259, 1273-1276)

1.8. Kontynuowane były prace uwzględniające wniosek NIK sformułowany po kontroli P/18/009 *Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej* o podjęcie skutecznych działań zmierzających (w szczególności) do wdrożenia systemów informatycznych niezbędnych do usprawnienia funkcjonowania jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej²⁴, w tym w zakresie integracji systemów Egapoltax z systemem ZEFIR²⁵.

Od listopada 2019 r. opracowywana była aplikacja eTW, która ma służyć do przekazywania przez wierzyciela do organu egzekucyjnego między innymi elektronicznych tytułów wykonawczych. W związku z tym w systemie ZEFIR2 zostanie wdrożona funkcjonalność generowania i przekazywania elektronicznych tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych, co pozwoli wyeliminować przekazywanie tytułów wykonawczych w formie papierowej. Wdrożenie aplikacji planowane jest na 26 lutego 2021 r. NIK zwraca uwagę, że Do tego czasu tytuły wykonawcze dotyczące należności scentralizowanych²⁶ (obsługiwanych w systemie ZEFIR2) przekazywane będą w formie papierowej i wprowadzane ręcznie do systemu Egapoltax. Integracja systemów Egapoltax i ZEFIR2 nastąpi cztery lata po utworzeniu KAS, 1 marca 2017 r.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wskazał między innymi, że *w pierwszej kolejności zabezpieczane i realizowane są dostosowania systemu ZEFIR2 do aktualnego stanu prawnego. W związku z powyższym jako priorytetowe wdrażane są funkcjonalności wymuszone zmianami w przepisach prawa, a dopiero w dalszej kolejności wykonywane są funkcjonalności dodatkowe i usprawniające. Ponadto realizowane działania (usprawnienia systemu) powinny uwzględniać zmieniające się otoczenie prawne (np. elektroniczne tytuły wykonawcze) oraz informatyczne (projekt EOL, który zakłada przeniesienie komponentu SK systemu ZEFIR2 do Poltax2B Plus i obsługę księgową wszystkich należności w tym systemie). Reasumując, w kontekście integracji systemu ZEFIR2 z systemem Egapoltax należy wyjaśnić, iż nastąpi to pośrednio poprzez wdrożenie po stronie ZEFIR2 funkcjonalności generowania i przekazywania elektronicznych tytułów wykonawczych.*

Przygotowanie aplikacji eTW, która ma służyć do komunikacji i wymiany korespondencji między wierzycielami a organami egzekucyjnymi, jest związane z elektroniczną przekazywaniem tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego,

²⁴ Dalej: KAS.

²⁵ Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem – system informatyczny wykorzystywany przez jednostki KAS, między innymi do obsługi finansowo-księgowej dochodów scentralizowanych (w tym podatku akcyzowego, VAT od importu towarów i usług, cła).

²⁶ Należności wskazane w § 3 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 działania (Dz. U. z 2019 r. poz. 2055, ze zm.) do poboru, których wyznaczony został Naczelnik Urzędu Skarbowego w Nowym Targu. Do wykonywania zadań wierzyciela należności pieniężnych wskazanych w § 3 ust. 1 i 2 i ust. 3 pkt 3-6 został wyznaczony jako właściwy na całym terytorium RP Naczelnik Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie.

wprowadzoną ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw. Na podstawie zmian wprowadzonych tą ustawą tytuły wykonawcze od 30 lipca 2020 r. powinny być przekazywane do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną, tj. za pośrednictwem systemu teleinformatycznego albo środków komunikacji elektronicznej. Na niezakończenie do tego czasu prac nad elektronicznym tytułem wykonawczym wpłynęło między innymi późne wydanie aktów wykonawczych (maj-lipiec 2020 r.) określających nowe wzory tytułów wykonawczych, zarządzeń zabezpieczenia oraz szczegółowego sposobu przekazywania tytułów wykonawczych i innych dokumentów do organu egzekucyjnego. Do czasu uruchomienia systemu teleinformatycznego prowadzonego przez Szefa KAS tytuły wykonawcze, wnioski egzekucyjne, dodatkowe informacje i zarządzenia zabezpieczenia są przekazywane przez wierzyciela do organu egzekucyjnego w postaci papierowej albo przez elektroniczną skrzynkę podawczą, a gdy wierzycielem jest naczelnik urzędu skarbowego – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego używanego do obsługi Centralnego Rejestru Danych Podatkowych²⁷.

(akta kontroli str.: 950, 1211, 1227-1231, 1236-1240, 1281-1291)

1.9. Uwzględniając wniosek NIK, przekazany po kontroli R/18/001 *Wykonywanie zadań związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT) rozliczonym w małym punkcie kompleksowej obsługi (MOSS)*, w Ministerstwie Finansów przygotowano w projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw²⁸. Zmiany mają na celu uregulowanie przymusowego dochodzenia należnego podatku VAT rozliczanego w procedurach szczególnych od podatnika, którego miejscem zamieszkania lub siedziby jest inne państwo niż Polska, a deklaracja została złożona zagranicą²⁹.

W projekcie tej ustawy Ministerstwo Finansów nie zaproponowało wprowadzenia przepisów konkretyzujących art. 63a akapit trzeci rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 w zakresie liczby i terminów wystosowania ponagień, jakie powinny zostać wysłane przez państwo konsumpcji do podatnika niemającego w Polsce siedziby czy miejsca prowadzenia działalności, co wskazano we wniosku NIK po kontroli R/18/001. Wprawdzie pod koniec grudnia 2019 r. przygotowano zmianę art. 15 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym polegającą na określeniu terminów wysyłania ponagień na podstawie art. 63a akapit trzeci ww. rozporządzenia wykonawczego Rady, ale ostatecznie odstąpiono od uregulowania tej kwestii w u.p.e.a.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków w piśmie z 12 maja 2020 r. podał, że terminy dla poszczególnych schematów w ramach procedury szczególnej, tzw. One Stop Shop (OSS), zostaną określone w procedurze wewnętrznej dla urzędu pełniącego rolę państwa członkowskiego konsumpcji. Procedura wewnętrzna dla jednostki KAS pełniącej rolę państwa członkowskiego konsumpcji (MSCON) w procedurze szczególnej VAT-OSS powinna być opracowana w terminie

²⁷ Art. 28 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw.

²⁸ Projekt ujęty w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD143.

²⁹ Do katalogu dokumentów stanowiących podstawę egzekucji administracyjnej dodano deklarację złożoną w państwie członkowskim identyfikacji, o której mowa w art. 364 dyrektywy Rady nr 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej oraz wyłączenie warunku wszczęcia egzekucji administracyjnej od obowiązku zamieszczenia w tych deklaracjach pouczenia, że stanowią one podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego i przesłania zobowiązanemu upomnienia przez wierzyciela przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego.

do 31 stycznia 2021 r. Ponadto przyjęto rozwiązanie, że limit kwotowy spraw, do których nie zostanie wszczęta procedura egzekucyjna, nie będzie wprowadzony.

(akta kontroli str.: 353, 354, 397-417.905-948, 1180-1188, 1192, 1193)

1.10. W dniach 11 i 12 stycznia 2020 r.³⁰ we wszystkich urzędach skarbowych uruchomiono centralny system księgowy Poltax2B Plus przeznaczony do obsługi zadań z zakresu rachunkowości podatkowej i spraw wierzycielskich oraz do wydawania zaświadczeń³¹. Poltax2B Plus zastąpił system księgowy Poltax2B H, który był wykorzystywany lokalnie, tj. odrębnie przez każdy urząd skarbowy. Prace nad nowym systemem były realizowane w ramach projektów „Usprawnienie pracy komórek rachunkowości w urzędach skarbowych (Witraż)” i „Scentralizowana baza Poltaxplus (Poltaxplus)”. W ramach projektu „Witraż” 5 listopada 2018 r. opracowano „Specyfikację wymagań biznesowych projektu Witraż”, zawierającą opis oczekiwań wobec poszczególnych funkcjonalności Poltax2B Plus, w oparciu o którą prowadzono dalsze prace. Za podstawę funkcjonalności Poltax2B Plus przyjęto funkcjonalności, które były dostępne w Poltax2B H.

(akta kontroli str.: 1314-1318, 1352-1354, 1363-1391, 1535-1555, 1576-1606, 1691-1693, 1761-1773, 1816-1901, 2025-2030)

Przed uruchomieniem Poltax2B Plus utworzono (1 stycznia 2020 r.) wspólny rachunek bankowy dla podatku dochodowego od osób prawnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz określonych pozostałych należności budżetu państwa³², a także indywidualne rachunki podatkowe (mikrorachunki)³³. W Poltax2B Plus zostały zautomatyzowane księgowania płatności podatników i płatników z tytułu należności podatkowych i niepodatkowych rozliczanych w tym systemie oraz zwroty podatków i nadpłat, a także scentralizowane sprawozdawczość³⁴ i dystrybucja dochodów³⁵. Dla każdego podatnika i płatnika, odrębnie dla poszczególnych podatków rozliczanych w Poltax2B Plus, została utworzona centralna karta kontowa, tj. konto szczegółowe, które przedstawia całą historię ich rozliczeń podatkowych. Dzięki temu organ podatkowy właściwy w danym czasie posiada informacje o zaległościach lub nadpłatach podatnika i płatnika powstałych w urzędach skarbowych poprzednio dla nich właściwych.

(akta kontroli str.: 1260-1264, 1543-1555, 1624-1628, 1789-1815)

W okresie od 28 października 2019 r. do 6 listopada 2019 r. w Ministerstwie Finansów przeprowadzono szkolenia centralne dla trenerów lokalnych, odrębnie z rachunkowości i spraw wierzycielskich. Celem szkoleń było przygotowanie

³⁰ W dniu 11 stycznia 2020 r. miało miejsce uruchomienie pilotażowe Poltax2B Plus w niektórych urzędach skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego, łódzkiego i mazowieckiego, a w dniu 12 stycznia 2020 r. – w pozostałych urzędach skarbowych. Użytkownicy końcowi mogli korzystać z systemu w celu wykonywania zadań od 13 stycznia 2020 r.

³¹ Z wykorzystaniem Poltax2B Plus mogą być wydawane m.in. zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzające stan zaległości; i zaświadczenie o wysokości zaległości podatkowych podatnika.

³² Wspólny rachunek bankowy zastąpił rachunki bankowe prowadzone dla urzędów skarbowych. Obsługa wspólnego rachunku bankowego należała do Centrum Kompetencyjnego Rozliczeń przy Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy.

³³ Zgodnie z art. 61b ustawy Ordynacja podatkowa indywidualny rachunek podatkowy (mikrorachunek) jest to rachunek podatkowy identyfikujący m.in. podatnika lub płatnika, na który mogą oni wpłacać podatki, opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe na rachunek urzędu skarbowego.

³⁴ Centralizacja sprawozdawczości oznacza, że sporządzanie sprawozdań o stanie środków na wspólnym rachunku bankowym i z wykonania planu dochodów budżetowych oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań dotyczących gromadzonych środków finansowych i ich dystrybucji – Rb-24 i Rb-27 – realizuje Centrum Kompetencyjne Rozliczeń przy Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy.

³⁵ Centralizacja dystrybucji dochodów oznacza, że za przekazywanie dochodów do budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych wierzycieli odpowiada Centrum Kompetencyjne Rozliczeń przy Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy.

trenerów lokalnych do przeprowadzenia szkoleń z obsługi systemu Poltax2B Plus dla pracowników działów rachunkowości i spraw wierzycielskich urzędów skarbowych. Szkolenia lokalne rozpoczęto 4 listopada 2019 r. i zakończono, z wyjątkiem województwa mazowieckiego³⁶, przed wdrożeniem systemu. Materiały i instrukcje dla użytkowników systemu³⁷ oraz komunikaty o zmianach wprowadzonych w Poltax2B Plus udostępniano za pośrednictwem serwisu Centrum Kompetencyjnego Postępowań Podatkowych³⁸, w którym uruchomiona została Centralna Baza Wiedzy Poltax2B Plus³⁹. Użytkownikom Poltax2B Plus udzielano wsparcia w obsłudze nowego systemu, między innymi poprzez telekonferencje przedwdrożeńowe⁴⁰ i powdrożeńowe⁴¹.

NIK zwraca uwagę, że niektórzy trenerzy lokalni i uczestnicy szkoleń lokalnych wskazywali na ich mankamenty, wynikające m.in. z niedostępności niektórych funkcji w środowisku szkoleniowym Poltax2B Plus (np. związanych z obszarem raportowania i pozwalających na realizację zwrotów), błędów udostępnionych funkcjonalności, a także z tego, że materiał objęty szkoleniami nie zawierał całości kształtu pracy z Poltax2B Plus, a baza danych wykorzystywana do ćwiczeń była niewystarczająca. Zwrócono także uwagę na to, że szkolenia rozpoczęły się zbyt późno i że przewidziano na nie niewystarczającą ilość godzin.

(akta kontroli str.: 1535-1575, 1624-1630, 1729-1739, 2297-2311)

Użytkownicy Poltax2B Plus za pośrednictwem aplikacji CSD zgłaszali nieprawidłowości w działaniu systemu i wnioski o zmianę jego funkcjonalności. Obsługą zgłoszeń zajmowały się lokalne linie wsparcia, które znajdowały się w izbach administracji skarbowej. Jeśli lokalne linie wsparcia nie były w stanie rozwiązać danego zgłoszenia, przekazywały je na centralną linię wsparcia w Ministerstwie Finansów. Propozycje zmian w Poltax2B Plus były poddawane analizie pod kątem zasadności ich wdrożenia.

(akta kontroli str. 2048-2064)

Dyrektor Departamentu Informatyzacji wskazał, że do 30 września 2020 r. za pośrednictwem aplikacji CSD wpłynęło 20 495 zgłoszeń dotyczących Poltax2B Plus, z których zakończonych zostało 19 269 według stanu na 4 grudnia 2020 r. Według stanu zgłoszeń w JIRA⁴² na 30 czerwca 2020 r. zarejestrowano 1425 błędów⁴³

³⁶ Szkolenia lokalne w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie odbywały się w okresie od 7 listopada 2019 r. do 31 stycznia 2020 r. Dyrektor IAS w Warszawie wskazał, że zasoby lokalowe i sprzętowe, jakimi dysponowała IAS w Warszawie okazały się niewystarczające do przeprowadzenia wszystkich szkoleń przed wdrożeniem Poltax2B Plus.

³⁷ Pracownicy resortu finansów mogli korzystać m.in. z Podręcznika użytkownika Poltax2B Plus.

³⁸ Zgodnie z § 2 pkt 16 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF z 2019 r. poz. 12 ze zm.) centrum kompetencyjne to komórka organizacyjna lub zespół pracowników w izbie administracji skarbowej lub w podległym urzędzie skarbowym lub urzędzie celno-skarbowym, których celem jest wykonywanie określonego zakresu zadań należących do ministra właściwego do spraw finansów lub Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, pod nadzorem właściwej komórki organizacyjnej w Ministerstwie Finansów. Centrum Kompetencyjne Postępowań Podatkowych działa przy Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie.

³⁹ Departament Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów poinformował jednostki KAS o utworzeniu Centralnej Bazy Wiedzy Poltax2B Plus w piśmie nr DPP2.0723.132.2019 z 6 grudnia 2019 r.

⁴⁰ Odbyły się w dniach 20 i 30 grudnia 2019 r. oraz 7 stycznia 2020 r.

⁴¹ Odbyły się w dniach 13-17, 21, 23, 28 i 30 stycznia 2020 r., 3, 10, 17 i 24 lutego 2020 r., a także 26, 27 i 31 marca 2020 r. oraz 1, 7, 8, 21 i 28 kwietnia 2020 r.

⁴² Dyrektor Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów wskazał, że JIRA to narzędzie służące do zarządzania zmianami w Poltax2B Plus. Rejestrowane są w nim zgłoszenia, np. błędy, postulaty zmiany, pytania, zmiany (np. optymalizacje), a także funkcjonalności rozwijające system. W JIRA każde zgłoszenie posiada unikalny identyfikator. Zgłoszenia zarejestrowane na podstawie zgłoszeń otwartych w aplikacji CSD zawierają numer zgłoszenia/ incydentu.

⁴³ „Błąd” oznacza nieprawidłowe działanie systemu, tj. niezgodne z zaakceptowanymi dokumentami analitycznymi.

zgłoszonych przez użytkowników końcowych z urzędów skarbowych, z czego rozwiązanych zostało 1330. Na 30 września 2020 r. w JIRA zarejestrowano 1963 błędów zgłoszonych przez użytkowników końcowych z urzędów skarbowych, z czego 1775 rozwiązanych zostało do 4 listopada 2020 r.

(akta kontroli str.: 1357-1360, 1363-1369, 2048-2061, 2343-2350)

W dniu uruchomienia Poltax2B Plus nie udostępniono użytkownikom wszystkich planowanych do wdrożenia funkcjonalności. Przesunięto udostępnienie funkcjonalności dotyczących między innymi Rejestru Należności Publicznoprawnych (dalej: RNP lub rejestr), tj. pozwalających na ustalanie zaległości podlegających zawiadomieniu o zagrożeniu ujawnieniem w RNP, generowanie i obsługę tych zawiadomień oraz automatyczne przekazywanie danych z Poltax2B Plus do RNP, a także funkcjonalności dotyczących rejestrowania działań naczelnika urzędu skarbowego w zakresie tzw. „miękkiej egzekucji”⁴⁴. Zgodnie z informacją udzieloną przez Dyrektora Departamentu Poboru Podatków funkcjonalności te nie należały do priorytetowych. Za priorytetowe zostały uznane funkcjonalności, które zapewniały wpływy do budżetu państwa, obsługę zwrotów i wypełnianie obowiązków sprawozdawczych. Przesunięcie wdrożenia niektórych funkcjonalności wymusiły niewystarczające zasoby biznesowe i analityczne oraz programistyczne.

(akta kontroli str.: 1285-1291, 1392-1396, 1924-1929, 2325-2329)

W nowym systemie Poltax2B Plus w dniu uruchomienia udostępniono 44 raporty pozwalające na monitorowanie w urzędach skarbowych zadań realizowanych w obszarach rachunkowości podatkowej, spraw wierzycielskich i zaświadczeń, a do 23 października 2020 r. kolejne 24 raporty⁴⁵. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych prowadzono prace nad udostępnieniem kolejnych raportów, również tych, które zostały zaproponowane przez izby administracji skarbowej⁴⁶.

(akta kontroli str.: 1314-1318, 1348-1350, 1783-1788, 1917-1920, 2025-2030, 2069-2076)

W 2019 r. urzędy skarbowe monitorowały należności, w tym zagrożone przedawnieniem, w oparciu o dane z raportów dostępnych w Poltax2B H⁴⁷, hurtowni danych WHTAX i aplikacji e-ORUS. W tym samym celu w 2019 r. izby administracji skarbowej i Ministerstwo Finansów wykorzystywały raporty dostępne w WHTAX.

⁴⁴ Pozostałe funkcjonalności, niezwiązane z egzekucją, których udostępnienie zostało przesunięte to funkcjonalności w zakresie: zwrotów realizowanych w formie przekazów pocztowych, zwrotów realizowanych w formie przelewu w walucie EURO; automatycznego księgowania wpłat z przekazanych na zobowiązania objęte administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym (z Egapoltax), zbiorczej dystrybucji 1% podatku na rachunki OPP.

⁴⁵ Dyrektor Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów wskazał, że następujące raporty dostępne w dniu uruchomienia Poltax2B Plus mogły być wykorzystywane do monitorowania zaległości: WB.R.4.15.A.1 Przypisy i odpisy zaksięgowane; WB.R.4.19 Raport wystawionych upomnień; WB.R.4.20 Raport wystawionych tytułów wykonawczych; WB.R.4.23 Wykaz największych dłużników; WB.R.4.47 Wykaz podmiotów do miękkiej egzekucji; WB.R.4.48 Skuteczność miękkiej egzekucji; WB.R.4.50 Wykaz zaległości objętych miękką egzekucją, dla których upłynął termin na wpłatę; WB.R.4.51 Wykaz zaległości z doręczonym upomnieniem nie objętych tytułem wykonawczym. Ponadto w dniu 4 września 2020 r. w Poltax2B Plus został udostępniony raport WB.R.4.109 Zmienione TW dla korekt zwiększających przypis do zapłaty, w dniu 29 września 2020 r. – WB.R.4.83 Raport przedawnień, a w dniu 23 października 2020 r. – WB.R.4.87 Raport dla zaległości podlegających wystawieniu zawiadomienia o RNP, które także mogły być wykorzystywane do monitorowania zaległości.

⁴⁶ Dyrektor Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów pismem nr DPP2.042.25.2020 z 6 czerwca 2020 r. wystąpił do dyrektorów izb administracji skarbowej o przeprowadzenie badania wśród pracowników urzędów skarbowych realizujących zadania z wykorzystaniem Poltax2B Plus w przedmiocie rozszerzenia listy dostępnych raportów o takie, które pozwolą na prowadzenie bieżącego monitorowania i pozyskiwanie oczekiwanych danych w zakresie rozliczeń, spraw wierzycielskich i zaświadczeń. W odpowiedzi na to pismo wpłynęło 336 propozycji, które zostały poddane analizie i ocenie.

⁴⁷ Były to w szczególności raporty o należnościach: w przypadku których nie wystawiono upomnienia; w przypadku których wystawiono upomnienie, a nie wystawiono tytułu wykonawczego; w przypadku których wystawiono tytuły wykonawcze; które zostały zabezpieczone (zastaw/ hipoteka).

Aplikacja e-ORUS i hurtownia WHTAX gromadziły lub przetwarzały dane z systemów i podsystemów dostępnych w urzędach skarbowych. Hurtownia WHTAX obejmowała między innymi dane z obszaru ZALEGŁOŚCI i RACHUNKOWOŚCI BUDŻETOWEJ.

Po wdrożeniu Poltax2B Plus raporty dostępne w aplikacji e-ORUS wymagały dostosowania do tego systemu, do czego stopniowo dochodziło w 2020 r.

(akta kontroli str.: 1314-1318, 1500-1504, 1761-1773, 2025-2030, 2314-2317)

W dniu 10 stycznia 2019 r., między innymi w celu zapewnienia utrzymania ciągłości działania systemu obiegu informacyjnego i w związku ze zwiększającym się zapotrzebowaniem na dostęp do danych we wszystkich jednostkach KAS, w Ministerstwie Finansów został uruchomiony projekt „Zapewnienie ciągłości działania hurtowni WHTAX i SPR”⁴⁸. Z uwagi na uruchomienie Poltax2B Plus zaistniała potrzeba dostosowania istniejących i zbudowania nowych narzędzi zasilających wskazane wyżej hurtownie. Zakończenie prac nad WHTAX zaplanowano do 30 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str.: 1500-1504, 1761-1773, 1778-1780)

Pobór danych z Poltax2B Plus do poszczególnych obszarów hurtowni WHTAX uruchamiano sukcesywnie w trakcie 2020 r. Hurtownia WHTAX do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie została zasilona ostatecznymi (zweryfikowanymi) danymi za 2020 r. z Poltax2B Plus w obszarze ZALEGŁOŚCI, wobec czego urzędy skarbowe, izby administracji skarbowej i Ministerstwo Finansów nie mogły korzystać z raportów dostępnych w tym obszarze ⁴⁹, umożliwiających monitorowanie należności. Dla izb administracji skarbowej i Ministerstwa Finansów hurtownia WHTAX była w tym zakresie podstawowym narzędziem. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wskazał, że zgodnie z dobrymi praktykami dotyczącymi hurtowni danych pobranie do nich danych następuje po wdrożeniu i ustabilizowaniu systemów źródłowych. Dostosowanie mechanizmów hurtowni danych musi być przeprowadzane z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w systemach źródłowych, zmienionych struktur danych oraz wewnętrznych procesów systemów źródłowych. W dniu 26 listopada 2020 r. hurtownia WHTAX została zasilona w obszarze ZALEGŁOŚCI danymi testowymi z systemu źródłowego Poltax2B Plus za październik 2020 r. Dane testowe zostały następnie przekazane pracownikom resortu finansów do weryfikacji ich poprawności oraz zgodności z danymi szczegółowymi z systemu źródłowego. Wstępnie ustalono, że weryfikacja poprawności danych powinna trwać do 11 grudnia 2020 r. Po przeprowadzeniu weryfikacji danych testowych i obsłużeniu zgłoszeń o ewentualnych niezgodnościach dane testowe zostaną usunięte, po czym nastąpi pobranie danych za wszystkie miesiące od początku roku. Zasilenie obszaru ZALEGŁOŚCI hurtowni WHTAX ostatecznymi danymi zaplanowano jeszcze w 2020 r.

(akta kontroli str.: 1314-1318, 1357-1360, 1500-1504, 1761-1780, 2238-2244, 2285-2286, 2314-2317, 2332-2338)

Wcześniej, tj. w czerwcu 2020 r., uruchomiono automatyczne pobieranie danych z centralnego systemu księgowego do obszaru RACHUNKOWOŚĆ BUDŻETOWA w WHTAX. W wyniku pobrania danych do tego obszaru ustalono jednak, że wpłaty automatycznie księgowane w Poltax2B Plus były nieprawidłowo przypisywane do urzędów skarbowych przez opracowany w tym celu algorytm. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wskazał, że prawidłowość działania algorytmu

⁴⁸ Hurtownia danych SPR zapewniała dostęp do danych zawartych w bazach lokalnych systemu Poltax wszystkich urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych (niektóre dane), podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatku od spadków i darowizn.

⁴⁹ Do monitorowania należności, w tym zagrożonych przedawnieniem, przeznaczone były raporty zawarte w skoroszycie „40 – Zestawienie zaległości przedawnionych”.

w wysokim stopniu zależała od rzetelności danych rejestracyjnych ewidencjonowanych i aktualizowanych w urzędach skarbowych⁵⁰. Pomimo powyższego Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wskazał jednostkom KAS, by do momentu udostępnienia danych w obszarze ZALEGŁOŚCI korzystały z raportu dostępnego w obszarze RACHUNKOWOŚCI BUDŻETOWEJ, który pozwala monitorować w podstawowym zakresie między innymi zaległości i nadpłaty. Zmieniony algorytm został wdrożony 4 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str.: 1357-1360, 1500-1504, 1761-1773, 1776-1777, 1976-1983, 2238-2244, 2285-2286, 2320-2321)

W dniu 23 października 2020 r. udostępniono w Poltax2B Plus funkcjonalności umożliwiające sporządzanie raportu dotyczącego zaległości, do których należy wystawić zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w RNP, oraz wystawianie i drukowanie takich zawiadomień, a 2 listopada 2020 r. – funkcjonalność umożliwiającą zbiorczy wydruk zawiadomień. W dalszej kolejności zaplanowano dodanie funkcjonalności umożliwiającej rejestrację i obsługę sprzeciwu, w tym wybór sposobu jego załatwienia, a także funkcjonalności automatycznego zasilania RNP danymi z Poltax2B Plus.

RNP utworzono 1 stycznia 2018 r.⁵¹ W przypadku należności pieniężnych, które stały się wymagalne przed utworzeniem rejestru, naczelnicy urzędów skarbowych, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu dochodzenia wierzytelności⁵², powinni do 31 grudnia 2020 r. wprowadzić do RNP dane dotyczące zobowiązanego, wierzyciela i zaległości, której dotyczy zawiadomienie. Nieudostępnienie w Poltax2B Plus od dnia jego uruchomienia funkcjonalności dotyczących RNP uniemożliwiło naczelnikom urzędów skarbowych bieżącą realizację ustawowych obowiązków. Udostępnienie niektórych funkcjonalności dopiero 23 października 2020 r. i 2 listopada 2020 r. oraz brak pozostałych przewidzianych do udostępnienia w systemie stworzyło, zdaniem NIK, zagrożenie dla terminowej realizacji obowiązku, o którym wyżej mowa.

Celem utworzenia RNP było wzmocnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i zmniejszenie zaległości wobec Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Ministerstwo Finansów oczekiwało, że utworzenie RNP wpłynie także na dobrowolne wykonanie obowiązku zapłaty zaległości. Informacje o należnościach pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej wprowadza do RNP wierzyciel, tj. naczelnik urzędu skarbowego albo jednostka samorządu terytorialnego. Wierzyciel ma obowiązek doręczyć zobowiązanemu zawiadomienie o zagrożeniu ujawnieniem w RNP należności pieniężnej⁵³. Wpisowi do RNP podlegają wyłącznie należności wymagalne, z wyłączeniem wynikających z decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Według stanu na dzień 14 października 2020 r. w RNP figurowało 6,9 mln wpisów obejmujących należności w kwocie 184,7 mln zł. Wpisy dotyczyły głównie osób fizycznych (5,6 mln wpisów). W 2019 r. liczba zawiadomień RNP w Poltax2B (według daty doręczenia) wyniosła 765,4 tys. na kwotę 23 614 mln zł (bez odsetek). W 2020 r. było to 9,4 tys. zawiadomień na kwotę 182,1 mln zł, wprowadzonych

⁵⁰ W szczególności dotyczyło to płatności określanych jako PIT/Płatnik realizowanych przez płatników, którzy ze względu na składane przez nich informacje PIT-11 mieli znaczne ilości otwartych obowiązków w różnych urzędach skarbowych. W takim przypadku płatność przyporządkowywano do urzędu skarbowego, który jako ostatni otworzył obowiązek PIT/Płatnik.

⁵¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności Dz. U. z 2017 r. poz. 933, ze zm.

⁵² Dz.U. poz. 933, ze zm.

⁵³ Dotyczy należności wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie w kwocie równej lub wyższej niż czterokrotna wysokość kosztów upomnienia (46,40 zł).

do systemu na początku roku, przed wdrożeniem Poltax2B Plus (tj. do 9 stycznia) lub uzupełnionych o daty doręczenia (zawiadomienia wystawione pod koniec 2019 r.). Dla porównania w zakresie należności obsługiwanych w SSP⁵⁴ w 2019 r. wystawiono 35,9 tys. zawiadomień, a w okresie od 1 stycznia do 30 września 2020 r. – 20,7 tys.

(akta kontroli str. 1200-1202)

System Poltax2B H posiadał funkcjonalność umożliwiającą pracownikowi urzędu skarbowego wystawienie zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w RNP, wydrukowanie zawiadomienia zgodnie z wzorem, przejrzanie listy zawiadomień podatnika i listy zobowiązań, których dotyczą zawiadomienia, anulowanie zawiadomienia oraz zarejestrowanie daty doręczenia zawiadomienia. Ponadto w Poltax2B H można było sporządzić raport „Zaległości bez zawiadomienia” z listą zaległości podatkowych, do których nie zostało wystawione zawiadomienie i w stosunku do których nie dokonano wpisu w RNP.

Ze „Specyfikacji wymagań biznesowych projektu Witraź” wynika, że funkcjonalności związane z RNP, umożliwiające ustalenie zaległości podlegających wystawieniu zawiadomienia, wygenerowanie i wydrukowanie zawiadomienia, zewidencjonowanie daty doręczenia zawiadomienia, odnotowanie ewentualnego sprzeciwu i automatyczne zasilenie RNP danymi z Poltax2B Plus, miały być dostępne w Poltax2B Plus od jego uruchomienia.

Według harmonogramu prac projektu „Witraź” realizacja zadania „RNP – generowanie pisma” rozpoczęła się 16 marca 2020 r. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wskazał, że do prac wstępnych nad tym zadaniem przystąpiono przed 16 marca 2020 r.⁵⁵ Z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe, w tym ekspertów i analityków biznesowych, oraz wielkoobszarowość i wysoki poziom automatyzacji procesów realizowanych w Poltax2B Plus, jak i przyjęte priorytety, działania w ramach zadania podejmowano naprzemiennie z pracami prowadzonymi w odniesieniu do pozostałych funkcjonalności systemu. Ponadto osoby biorące udział w pracach projektowych w pierwszej kolejności zobowiązane były do wypełnienia obowiązków służbowych w ramach jednostek, w których świadczyły pracę, a zadania projektowe stanowiły dla nich dodatkowe obciążenie.

(akta kontroli str.: 1314-1318, 1783-1788, 1904-1914, 1917-1920, 1924-1972, 2069-2076, 2106-2119, 2289-2294)

1.11. Według ustaleń kontroli P/20/010 *Egzekwowanie zaległości podatkowych* przeprowadzonych w wybranych urzędach skarbowych, w ocenie naczelników kontrolowanych US, z wdrożeniem systemu Poltax2B Plus wiązało się wiele korzystnych zmian, do których przede wszystkim zaliczyć należy wprowadzenie centralnej karty kontowej, umożliwiającej wgląd w dane podatnika (nadpłaty, zaległości) bez konieczności wysyłania stosownych zapytań do właściwych urzędów skarbowych, możliwość przeglądania zapisów na kartach kontowych jednocześnie przez kilku użytkowników, podgląd deklaracji złożonych przez podatnika w innych urzędach, automatyzację procesu zlecenia zwrotów podatków, automatyzację obsługi wyciągu bankowego pobieranego z systemu bankowości elektronicznej Narodowego Banku Polskiego czy uproszczenie procesu wyjaśniania wpłat poprzez dodanie indywidualnego (dla podatnika) konta wpływów do wyjaśnienia.

⁵⁴ Scentralizowany System Poboru (dalej: SSP), w którym rozliczane są: KP – zryczałtowany podatek dochodowy rozliczany w formie karty podatkowej, SD – podatek od spadków i darowizn, PCC – podatek od czynności cywilnoprawnych oraz zobowiązania wynikające z mandatów nakładanych w oparciu o kodeks karny.

⁵⁵ Pierwsze spotkanie, którego przedmiotem było omówienia potrzeb i wymagań biznesowych dotyczących funkcjonalności związanych z RNP odbyło się 21 lutego 2020 r.

Jednocześnie wdrożenie Poltax2B Plus spowodowało, zwłaszcza w początkowym okresie, utrudnienia w bieżącej pracy urzędów. W szczególności ze względu na występujące błędy, utrudnione było wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych, których konsekwencją były opóźnienia w realizacji zadań wierzycielskich i podejmowaniu czynności egzekucyjnych. Ponadto utrudnieniem w monitorowaniu zaległości, związanym z wdrożeniem Poltax2B Plus, był brak migracji danych w obszarze ZALEGŁOŚCI do Hurtowni danych WHTAX i aplikacji e-ORUS.

Błędy w działaniu systemu były naprawiane sukcesywnie. W ciągu pierwszych trzech kwartałów 2020 r. usunięte zostały między innymi: brak możliwości wystawienia upomnienia na należności wynikające z decyzji orzekającej o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej, brak możliwości rejestrowania czynności tzw. „miękkiej egzekucji”, brak możliwości automatycznego wystawienia zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzającego zaległość podatkową na konkretny dzień wskazany przez podatnika. W październiku 2020 r. usunięto problemy wynikające z braku możliwości akceptowania zwrotów zleconych wyłącznie przekazem pocztowym, braku możliwości scalenia wpłat (w przypadkach, gdy wpłata została powiązana z co najmniej dwoma przypisami), które w wyniku pierwotnego księgowania zostały podzielone oraz problemy z wystawianiem tytułów wykonawczych dotyczących spółek osobowych (ze względu na brak lub nieprawidłowe dane dotyczące współników), a także udostępniono część funkcjonalności związanych z RNP.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków jako przyczynę usunięcia wymienionych problemów w działaniu Poltax2B Plus po kilku miesiącach od jego wdrożenia wskazał, że centralny system Poltax2B Plus jest aplikacją wieloobszarową, cechującą się wysokim poziomem zautomatyzowania procesów i operacji, a uruchomienie produkcyjne Poltax2B Plus nie oznaczało zakończenia prac nad rozbudową i usprawnianiem poszczególnych funkcjonalności. Kolejne funkcjonalności oraz usprawnienia były wdrażane na środowisku produkcyjnym zgodnie z przyjętymi priorytetami, w ramach działań rozwojowych. Proces naprawczy zdiagnozowanych nieprawidłowości obejmował zarówno przygotowanie stosownej dokumentacji, jak i przeprowadzenie dwupoziomowych testów poprawności działania funkcjonalności, z uwzględnieniem sprawdzenia skutków zmiany dla pozostałych (niezwykle licznych i rozbudowanych) procesów, mechanizmów, algorytmów i walidacji prowadzonych w systemie Poltax2B Plus. Ponadto, jak podkreślił Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, w procesie naprawczym należy uwzględnić także ograniczoną dostępność zasobów ludzkich, w tym specjalistów merytorycznych i analityków biznesowych.

(akta kontroli str. 2527-2536)

NIK zwraca uwagę, że do zakończenia czynności kontrolnych nie zostały usunięte niektóre spośród zidentyfikowanych przez urzędy skarbowe problemów. Dotyczyło to m.in. braku możliwości wydrukowania karty kontowej podatnika zawierającej wszystkie zapisy oraz uzyskania salda wszystkich kart kontowych podatnika prowadzonych dla poszczególnych tytułów podatkowych⁵⁶, braku możliwości automatycznego wygenerowania postanowienia w sprawie zaliczenia zwrotu na zobowiązanie podatkowe, braki formalno-prawne w generowanych automatycznie postanowieniach w sprawie zaliczenia wpłaty na zobowiązanie podatkowe (m.in. brak klauzuli RODO), braku możliwości realizacji zwrotów przekazem na adres zagraniczny czy braku funkcji zwrotu odsetek na nadpłatę.

⁵⁶ Nieaktywna zakładka „saldo karty”.

Jak wskazał Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, udostępnienie funkcjonalności wydruku karty kontowej podatnika zawierającej wszystkie zapisy oraz zakładki „saldo karty” planowane jest w późniejszym okresie, przy czym funkcjonalności te mają charakter usprawniający, a nie podstawowy i kluczowy dla realizacji bieżących zadań urzędów skarbowych.

W odniesieniu do stwierdzonych błędnych automatycznych księgowani Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił, że automat księgujący wpłaty i dokumenty wymiarowe (przypisy, odpisy, storna) jest bardzo rozbudowany oraz wyposażony w liczne walidacje i algorytmy, a od wdrożenia Poltax2B Plus na podstawie zgłoszeń rejestrowanych w CSD implementowane są w systemie rozwiązania rozszerzające i usprawniające jego działanie.

W zakresie postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty/ nadpłaty/ zwrotu podatku generowanych systemowo oraz manualnie przez użytkowników, jak poinformował Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, prowadzone są kompleksowe prace, mające na celu ustabilizowanie procesu. Do czasu ich zaimplementowania system Poltax2B Plus umożliwi edycję przedmiotowych pism przez użytkownika.

W związku z brakiem możliwości realizacji zwrotów przekazem na adres zagraniczny podjęta została inicjatywa legislacyjna. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił, że dotychczas usługa obsługi przekazów zagranicznych nie była przedmiotem umowy zawartej z operatorem mogącym ją świadczyć. Wobec powyższego realizacja zwrotów nadpłat we wskazanej formie polegała na manualnym wypełnianiu blankietów przekazów pocztowych przez pracowników urzędów skarbowych i nadaniu ich w placówce pocztowej. W systemie Poltax2B H nie istniały funkcjonalności umożliwiające lub chociażby wspierające jednostki w wykonaniu omawianego zadania. Z uwagi na wiele aspektów kontynuowanie takiej praktyki aktualnie nie jest możliwe. W szczególności jest to podyktowane zamknięciem 31 grudnia 2019 r. rachunków bankowych urzędów skarbowych i wprowadzeniem wspólnego rachunku bankowego, jak również dążeniem do ujednoczenia standardów i procesów w jednostkach KAS. Z uwagi na powyższe podjęto działania zmierzające do unormowania omawianego obszaru. Podjęto inicjatywę legislacyjną w zakresie zmiany art. 77 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵⁷ poprzez dodanie warunku, że w przypadku podatników posiadających adres zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zwrot nadpłaty podatku następuje wyłącznie na wskazany rachunek bankowy.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wskazał, że w zakresie funkcjonalności dotyczącej zwrotu odsetek na nadpłatę⁵⁸ prowadzone są prace w obszarze opracowania dokumentacji analitycznej.

(akta kontroli str. 2527-2536)

W trakcie 2020 r., w poszczególnych jego kwartałach, odnotowane zostały znaczne wahania kwot figurujących w urzędach skarbowych jako zaległości lub nadpłaty. Na koniec czerwca 2020 r. przyrost zaległości podatkowych w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. wyniósł 19 887,1 mln zł, tj. 18,9% (do kwoty 125 182,6 mln zł), a w III kwartale zaległości podatkowe obniżyły się w porównaniu do stanu na koniec czerwca o 16 037,7 mln zł⁵⁹. Na koniec września 2020 r. zaległości podatkowe

⁵⁷ Dz. U. z 2020 poz.1325.

⁵⁸ Funkcja ta jest przydatna w przypadku korekt zmniejszających kwotę do zapłaty, a jej brak powoduje konieczność anulowania całej wpłaty zaksięgowanej w przeszłości i ponowne jej księgowanie na poczet zobowiązania z odsetkami i wyksięgowania reszty na nadpłatę w związku ze złożoną korektą zmniejszającą kwotę do zapłaty, powoduje to niepoprawność wystawionego wcześniej postanowienia o zaliczeniu wpłaty.

⁵⁹ Zaległości podatkowe na koniec czerwca 2019 r. wyniosły 104 689 mln zł i były o 3601,2 mln zł, tj. o 3,6% wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2018 r., a na koniec września 2019 r. obniżyły się w porównaniu do stanu na koniec czerwca 2019 r. o 966,2 mln zł (o 0,9%) i wyniosły 103 722,8 mln zł.

wyniosły 109 144,9 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. były wyższe o 3849,4 mln zł, tj. o 3,7%.

Na koniec czerwca 2020 r. wystąpiły wysokie nadpłaty podatkowe (42 768 mln zł). Były one o 18 661,2 mln zł wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. Stan nadpłat obniżył się do 25 883,1 mln zł na koniec września 2020 r., tj. o 16 884,9 mln zł⁶⁰.

(akta kontroli str.: 1262-1270, 1282, 1283, 1288, 1289)

Według ustaleń kontroli P/20/010 *Egzekwowanie zaległości podatkowych* prowadzonych w wybranych izbach administracji skarbowej oraz urzędach skarbowych na stan zaległości wpływ miało także błędne automatyczne księgowanie polegające na niewiązaniu storn wersji pierwotnej zeznania z korektą, co powodowało z jednej strony powstanie „sztucznej” zaległości (przypis wynikający z wersji pierwotnej), a z drugiej strony powstanie „sztucznej” nadpłaty. Funkcjonalność automatycznego księgowania korekt deklaracji i zeznań podatkowych była stopniowo modyfikowana przez wykonawcę systemu, jednak z uwagi na utrzymujące się problemy w działaniu tej funkcjonalności 30 lipca 2020 r. wprowadzono zmianę w sposobie działania systemu Poltax2B Plus i „storna dokumentów” pozostają na liście przypisów do zaksięgowania przez pracownika komórki ds. rachunkowości w urzędzie skarbowym.

Zastępca Szefa KAS odnośnie zmiany w sposobie działania systemu Poltax2B Plus i ograniczenia zakresu funkcjonalności automatycznego księgowania, wyjaśniła między innymi, że: *zmiana została wprowadzona po analizie zgłoszeń od urzędów skarbowych i ocenie ich zasadności. Jednocześnie planowany jest drugi etap automatyzacji księgowania korekt, jednak wymaga przebudowy modułu tytułów wykonawczych. Trwają prace analityczne w tym zakresie. W związku z obowiązującymi przepisami prawa podatkowego i wieloma wyjątkami, 100% automatyzacji nie jest możliwe. Systemowo automatyzowane są funkcjonalności, do których są pełne dane i nie ma konieczności podejmowania czynności przez użytkownika.*

Należy wskazać, że funkcjonalność automatycznego księgowania zaimplementowana w systemie Poltax2B Plus stanowi niezwykle obszerny, wieloobszarowy mechanizm oparty na licznych walidacjach i algorytmach. Obejmuje zarówno automatyczne księgowanie wpłat (w tym m.in. obsługę wyciągu bankowego, ewidencjonowanie wpłat na właściwych Centralnych Kartach Kontowych, rozliczenie płatności wraz z naliczeniem odsetek za zwłokę i kosztów upomnienia w sytuacjach tego wymagających, mechanizm określania wpłat kodem właściwego urzędu skarbowego) oraz automatyczne księgowanie dokumentów wymiarowych zarejestrowanych w systemie Poltax Plus (automatyczna migracja przypisów, odpisów i storn deklaracji, zeznań podatkowych, decyzji). Dotychczas, tj. w okresie eksploatacji poprzedniego systemu Poltax2B H, wszystkie operacje księgowe realizowane były manualnie przez pracowników komórek rachunkowości urzędów skarbowych. Wdrażając system Poltax2B Plus, przyjęto założenie, że funkcjonalność automatycznego księgowania będzie systematycznie rozszerzana na dalszych etapach prac rozwojowych. Wobec powyższego, nie wszystkie operacje księgowe były realizowane automatycznie przez system (m.in. rozliczenie korekt) i wymagały manualnego przeprowadzenia.

Sytuacje przedstawione w wystąpieniu Najwyższej Izby Kontroli wymagały więc podjęcia odpowiednich czynności księgowych przez pracowników komórek

⁶⁰ W analogicznych okresach 2019 r. zmiana kwoty nadpłat podatkowych była mniejsza. Nadpłaty na koniec czerwca 2019 r. wyniosły 28 733,5 mln zł i były wyższe niż na koniec 2018 r. o 4325 mln zł, natomiast na koniec września 2019 r. wyniosły 25 735,2 mln zł.

rachunkowości urzędów skarbowych. Dalszą rozbudowę i rozszerzenie automatu księgującego zaplanowano na okres powdrożeniowy. W ramach przedmiotowych działań rozwojowych zbudowano wspomniany w wystąpieniu Najwyższej Izby Kontroli mechanizm automatycznego rozliczenia korekt. Zatem funkcjonalność ta nie powstała z uwagi na utrzymujące się problemy w działaniu tej funkcjonalności (...) i nie była skutkiem działań naprawczych. Jest to funkcjonalność rozszerzająca i usprawniająca obszar rozliczeń. „Storna dokumentów”, zgodnie z założeniami, podlegają automatycznemu księgowaniu i w określonych przypadkach, automatycznemu powiązaniu i rozliczeniu na Centralnych Kartach Kontowych. W sytuacjach aktualnie nieujętych w mechanizmie automatycznego wiązania korekt, po automatycznym zaksięgowaniu podlegają manualnemu powiązaniu z właściwymi transakcjami. Przedmiotowy mechanizm w dalszych etapach prac rozwojowych funkcjonalności systemu Poltax2B Plus będzie poszerzany o kolejne przypadki.

(akta kontroli str.: 1283, 1289, 1290)

Dyrektorzy kontrolowanych izb administracji skarbowej⁶¹ pozytywnie ocenili zautomatyzowanie procesów obsługi płatności oraz zwrotów podatków i nadpłat, wprowadzenie wspólnego rachunku bankowego dla obsługi należności podatkowych i niepodatkowych rozliczanych w Poltax2B Plus wraz z indywidualnymi rachunkami podatkowymi i mikrorachunkami urzędów skarbowych, a także wprowadzenie centralnej karty kontowej⁶², która umożliwi podgląd przypisów i wpłat dokonanych w różnych urzędach skarbowych. W opinii IAS, wprowadzenie centralnej karty kontowej powinno ułatwić proces zarządzania zaległościami poprzez wyeliminowanie konieczności przekazywania danych o zaległościach pomiędzy urzędami skarbowymi. Od strony technicznej, z uwagi na występujące błędy w działaniu Poltax2B Plus, zwłaszcza w początkowym okresie, wystawianie upomnień, tytułów wykonawczych czy innych dokumentów w Poltax2B Plus wymagało ręcznego poprawiania bądź uzupełniania danych przez pracowników urzędów skarbowych. W opinii dyrektorów IAS, kierunek zmian należy zatem ocenić pozytywnie, jednak pełne powodzenie projektu zależy będzie od zapewnienia dostępności wszystkich narzędzi użytkowanych przez urzędy skarbowe w poprzednim systemie oraz wyeliminowania błędów w działaniu nowego systemu, zgłaszanych przez jego końcowych użytkowników.

Dla dyrektorów kontrolowanych IAS istotnym utrudnieniem w 2020 r. był brak zasilania Hurtowni danych WHTAX w obszarze ZALEGŁOŚCI danymi z Poltax2B Plus. Hurtownia WHTAX stanowiła podstawowe narzędzie do prowadzenia monitoringu zaległości, w tym zagrożonych przedawnieniem. Brak aktualnych danych w 2020 r. uniemożliwił sporządzanie w IAS wykorzystywanych wcześniej raportów i bieżące monitorowanie stanu zaległości w podległych urzędach skarbowych.

Wdrożenie Poltax2B Plus nie przyniosło oczekiwanej przez pracowników urzędów skarbowych zmiany w zakresie komunikacji pomiędzy centralnym systemem księgowym a systemami ZEFIR2 i SSP. Nadal, w celu ustalenia stanu zaległości podatnika, pracownicy US muszą analizować dane w każdym systemie odrębnie. Zastępca Szefa KAS wskazała, że *w odniesieniu do kwestii komunikacji pomiędzy systemami Poltax2B Plus, ZEFIR2 a SSP sformułowano wymaganie biznesowe (WB.Witraz.4.8.007), w którym wyrażono oczekiwanie budowy funkcjonalności*

⁶¹ Dalej: IAS.

⁶² Wprowadzenie centralnych kart kontowych było związane ze zmianą z dniem 1 stycznia 2020 r. brzmienia przepisu art. 62 Ordynacji podatkowej. Konstrukcja przepisu kładzie nacisk na regulowanie w pierwszej kolejności najstarszych zaległości podatkowych zmniejszając w ten sposób ryzyko przedawnienia zaległości. Powyższa zmiana nie byłaby możliwa bez zgromadzenia informacji o prawie wszystkich zaległościach podatkowych (z wyjątkiem podatków rozliczanych w systemie SSP i ZEFIR2).

pozwalającej na uwidocznienie informacji o zaległościach podatkowych figurujących w systemie ZEFIR2 i SSP, bez konieczności odrębnego logowania się do wskazanych aplikacji. Przedmiotowe wymaganie biznesowe jest w trakcie realizacji. Prace koncepcyjne i analityczne w zakresie możliwości zintegrowania systemu ZEFIR2 oraz systemu Poltax2B Plus były prowadzone w ramach realizacji projektu EOL⁶³. Projekt EOL został powołany w celu uspołnienienia systemów poboru podatków, cła oraz innych danin publicznoprawnych w ramach KAS, w zakresie dotychczas obsługiwanym w systemie ZEFIR2. W trakcie prac nad całościową koncepcją realizacji projektu stwierdzono, że przyjęty w Karcie Projektu zakres prac nie służy efektywnym rozwiązaniom w zakresie zunifikowania poboru należności podatkowych i niepodatkowych. W toku prac analitycznych Zespół projektowy wraz z Wykonawcą wypracował nowe rozwiązanie, które zostało przyjęte w sierpniu 2020 r. na posiedzeniu Komitetu Sterującego. Na początku prac nad projektem była koncepcja, aby szeroko podejść do przeniesienia funkcjonalności z ZEFIR2 do Poltax Plus/Poltax2B Plus, jednakże analiza wykazała, że koszty przeniesienia komponentu WFW⁶⁴ do Poltax Plus, z uwagi na różnice technologii są niewspółmierne do korzyści wynikających z posiadania w jednym systemie wszystkich dokumentów wymiarowych. Biorąc pod uwagę fakt, że komponent WFW zintegrowany jest z wieloma systemami dawnej służby celnej, przeniesienie z niego danych do Poltax Plus zwiększyłoby ryzyko płynności przekazywania danych między systemami w zakresie należności scentralizowanych. Proponowana zmiana uwzględnia maksymalizację korzyści i minimalizację kosztów, polega na przeniesieniu komponentu SK⁶⁵ systemu ZEFIR2 do systemu Poltax2B Plus. Zakłada również pozostawienie komponentu WFW w systemie ZEFIR2, który będzie zintegrowany z Poltax2B Plus. Prace nad projektem są w toku. Aktualnie procedowany jest Wniosek o zmianę w projekcie uwzględniający zmiany w obszarze, zakresie, budżetu i czasu realizacji projektu. W obszarze integracji systemu Poltax2B Plus z SSP należy wskazać, iż w tym zakresie rozważano wdrożenie nowego systemu dedykowanego do obsługi mandatów z uwzględnieniem ich specyfiki oraz umożliwienia obsługi ww. należności w systemie Poltax2B Plus (obszar rozliczeń), niemniej z uwagi na znaczne zróżnicowanie funkcjonalności systemów (specyfika obsługi mandatów) oraz ryzyka związane z zakłóceniem już wypracowanych mechanizmów odstąpiono od powyższego.

(akta kontroli str. 1281-1291)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister Finansów nie zapewnił wystarczających zasobów biznesowych, analitycznych i programistycznych, aby z dniem wdrożenia nowego systemu centralnego Poltax2B Plus udostępnione zostały naczelnikom urzędów skarbowych funkcjonalności umożliwiające wystawianie zawiadomień o zagrożeniu ujawnieniem w RNP, ich obsługę, a także automatyczne zasilanie rejestru danymi podlegającymi ujawnieniu. Funkcjonalności te, pierwotnie planowane do wdrożenia od dnia uruchomienia Poltax2B Plus, zostały udostępnione częściowo użytkownikom końcowym 23 października 2020 r. Do tego czasu naczelnicy urzędów skarbowych nie wysyłali zawiadomień o zagrożeniu ujawnieniem w RNP. W konsekwencji w RNP nie ujawniono wszystkich danych, pomimo wystąpienia przesłanek, o których

⁶³ Dyrektor Departamentu Poboru Podatków poinformował (pismo DPP3.0811.28.2020), że celem projektu EOL jest zunifikowanie procesu obsługi podatków i niepodatkowych należności publicznoprawnych w ramach Krajowej Administracji Skarbowej (w tym cła i akcyzy) w jednym systemie informatycznym.

⁶⁴ Workflow – przepływ dokumentów.

⁶⁵ System Księgowy.

mowa w art. 18e u.p.e.a. Tym samym Rejestr nie spełniał przypisanych mu funkcji w takim stopniu, w jakim było to intencją ustawodawcy.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów wskazał, że decyzja Komitetu Sterującego projektu „Witraz” o przesunięciu implementacji funkcjonalności dotyczących RNP była spowodowana tym, że funkcjonalność ta miała być bardziej rozbudowana niż ta, która występowała w Poltax2B H. Ponadto przyczyniła się do tego konieczność wprowadzenia priorytetowych funkcjonalności w Poltax2B Plus, tj. tych, które zapewniały wpływy do budżetu państwa, zachowanie terminowości zwrotów i rzetelne wypełnianie obowiązków sprawozdawczości budżetowej. Selekcję, priorytetyzację oraz określenie pilności i kierunku działań wymusiły niewystarczające zasoby biznesowe i analityczne oraz programistyczne.

(akta kontroli str. 1924-1929)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Ministra Finansów działania mające na celu usprawnienie w latach 2019-2022 lub w dalszej perspektywie egzekucji administracyjnej. W badanym okresie pozytywne efekty przyniosło udostępnienie organom egzekucyjnym danych z przekazywanych przez podatników JPK_VAT lub gromadzonych w ramach systemu STIR. Natomiast później, niż początkowo zakładano, wdrożona zostanie aplikacja umożliwiająca przekazywanie przez wierzycieli do organów egzekucyjnych elektronicznych tytułów wykonawczych.

NIK pozytywnie ocenia zastąpienie lokalnych systemów ewidencyjno-księgowych centralnym systemem Poltax2B Plus, w którym udostępniono funkcje usprawniające proces zarządzania zaległościami, w szczególności utworzenie centralnej karty kontowej, która umożliwia podgląd wszystkich przypisów i wpłat dokonanych w urzędach skarbowych czy automatyzację niektórych procesów. Jednak w początkowym okresie po wdrożeniu w działanie systemu wystąpiło wiele błędów, które uniemożliwiły bądź utrudniły realizację zadań związanych z zarządzaniem zaległościami i nie pozostały bez wpływu na efektywność urzędów skarbowych w obszarze egzekucji w I półroczu 2020 r. Niektóre funkcjonalności początkowo planowane do wdrożenia wraz z uruchomieniem systemu zostały udostępnione z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Raport przedawnień, który ułatwia zarządzanie zaległościami podatkowymi przedawnionymi lub zagrożonymi przedawnieniem, został udostępniony użytkownikom końcowym 29 września 2020 r. Z kolei pierwsze funkcjonalności, które umożliwiły naczelnikom urzędów skarbowych obsługę w systemie Poltax2B Plus zadań związanych z ujawnianiem zaległości w RNP, zostały udostępnione 23 października 2020 r. Do zakończenia kontroli nie przywrócono migracji danych z obszaru ZALEGŁOŚCI z Poltax2B Plus do Hurtowni danych WHTAX, w wyniku czego monitorowanie zaległości, w tym zagrożonych przedawnieniem, było w jednostkach KAS utrudnione. Miało to szczególne znaczenie dla izb administracji skarbowej i Ministerstwa, dla których hurtownia WHTAX stanowiła podstawowe narzędzie wykorzystywane w tym celu.

Minister Finansów nie zapewnił wystarczających zasobów do pełnej realizacji projektu zgodnie z początkowo przyjętymi założeniami. Proces rozbudowy Poltax2B Plus oraz usuwania występujących w jego działaniu błędów nie został zakończony.

OBSZAR

2. Monitorowanie zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Ministerstwo Finansów monitorowało stan zaległości podatkowych ewidencjonowanych w urzędach skarbowych, wykorzystując informatyczny magazyn danych zasilany danymi pochodzącymi z systemów źródłowych urzędów skarbowych. W 2019 r. hurtownia WHTAX była zasilana między innymi w obszarach *DOKUMENTY*, *ZALEGŁOŚCI* i *EGA-SPRAW-y*, za okresy miesięczne, według

odpowiedniego harmonogramu, poprzez pobrania danych ze wszystkich urzędów skarbowych. W Ministerstwie Finansów wykorzystywane były głównie raporty kwartalne lub półroczne.

W 2020 r. (do 26 listopada) hurtownia WHTAX nie była zasilana danymi z wdrożonego na początku roku systemu Poltax2B Plus w obszarze ZALEGŁOŚCI. Zasilenie, do którego doszło pod koniec listopada, objęło dane testowe za październik 2020 r. Począwszy od czerwca 2020 r., w hurtowni były natomiast gromadzone dane o stanie należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości w szczególności odpowiadającej klasyfikacji budżetowej. Brak zasilania hurtowni WHTAX utrudniał bieżące monitorowanie w 2020 r. zaległości także w izbach administracji skarbowej.

Stan należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości z tytułu podatków scentralizowanych, był monitorowany również na podstawie sprawozdań Urzędu Skarbowego w Nowym Targu, pełniącego rolę Centrum Rozliczeń operacji finansowych ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym ZEFIR⁶⁶. Sprawozdania miesięczne i kwartalne obejmowały także informacje o wpływach.

W cyklach miesięcznych, a od marca 2020 r. tygodniowych, monitorowano wielkość zobowiązań podatkowych objętych decyzjami ulgowymi.

W ramach monitorowania zaległości podatkowych dokonywano analizy przyczyn ich wzrostu, wykorzystując przekazywane przez dyrektorów izb administracji skarbowej na wniosek Ministerstwa Finansów wyjaśnienia. Poziom kształtowania się zaległości był omawiany także na okresowych naradach kadry kierowniczej Krajowej Administracji Skarbowej. Działania jednostek KAS miały na celu zwiększenie dobrowolności zapłaty zobowiązań podatkowych przez podatników. Wierzyciel, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶⁷, mógł podejmować działania informacyjne zmierzające do dobrowolnego wykonania przez zobowiązanych obowiązku. Ministerstwo Finansów wskazywało jednostkom podległym⁶⁸, że zwiększenie efektywności poboru podatków zależy także od doskonalenia procesu komunikacji administracji publicznej z podatnikiem. Nadzór nad działaniami informacyjnymi zmierzającymi do dobrowolnej zapłaty przez podatnika zobowiązania („miękką egzekucją”) sprawowali dyrektorzy izb administracji skarbowej.

(akta kontroli str.: 671, 677, 1227-1232)

2.2. Rok 2019 był kolejnym, w którym obniżyło się tempo wzrostu zaległości podatkowych. W relacji do 2018 r. były one wyższe o 4,2%, rok wcześniej o 9,5%. Obniżeniu tempa wzrostu zaległości sprzyjała sytuacja makroekonomiczna, jak i poprawa efektywności organów egzekucyjnych. I tak:

- należności pozostałe do zapłaty na koniec 2019 r. (116 720,3 mln zł) wzrosły o 4,4% w porównaniu do stanu na koniec 2018 r., gdy w 2018 r. wzrosły o 9,1% w porównaniu do stanu na koniec 2017 r.;

⁶⁶ Urząd Skarbowy w Nowym Targu zgodnie z rozporządzeniem z dnia 27 lutego 2017 r. Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie wyznaczania organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania (Dz. U. z 2019 r. poz. 2055, ze zm.) jest właściwy na terytorium całego kraju do ewidencjonowania w systemie Zefir rozliczeń z tytułu podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, podatku od towarów i usług z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopaliny, należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów.

⁶⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1294.

⁶⁸ Pismo z 21 grudnia 2017 r. znak: DPP6.853.124.2017.PIQ Departamentu Poboru Podatków do dyrektorów izb administracji skarbowej.

- zaległości podatkowe na koniec 2019 r. wyniosły 105 295,5 mln zł i były o 4207,7 mln zł wyższe niż na koniec 2018 r., gdy w 2018 r. wzrosły o 8728,3 mln zł w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. ;
- należności pozostałe do zapłaty od największych dłużników⁶⁹ wyniosły na koniec 2019 r. 104 224,4 mln zł, w tym zaległości 93 894,1 mln zł; w porównaniu do lat 2017-2018 wzrosły o 16,9% i 5,5% (zaległości o 17% i 5,1%).

Na stan zaległości podatkowych miały wpływ w szczególności trudności w egzekwowaniu zaległości podatkowych przypisanych decyzjami dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, naczelników urzędów celno-skarbowych lub naczelników urzędów skarbowych po kontrolach prawidłowości rozliczeń VAT, w tym decyzjami wydanymi na podstawie art. 108 ustawy VAT, który to przepis nakłada na podmiot wystawiający fakturę obowiązek zapłaty wykazanego w niej podatku, także w przypadku wystawienia faktury dokumentującej czynności fikcyjne. Należności wynikające z decyzji wydanych, po kontrolach rozliczeń VAT, na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, wyniosły na koniec 2019 r. 51 595,2 mln zł i były wyższe o 2252,7 mln zł (4,6%) niż na koniec 2018 r. i o 4957,3 mln zł (10,6%) niż na koniec 2017 r. Wpłaty zrealizowane w 2019 r. na poczet należności wynikających z decyzji wydanych na podstawie tego artykułu wyniosły 106,2 mln zł i były niższe od wpłat zrealizowanych w 2018 r. o 58,8% i w 2017 r. o 53,8%. Postępowanie egzekucyjne prowadzone wobec podmiotów (podatników, osób trzecich) posiadających zaległości podatkowe wymierzone po kontrolach, w tym zaległości z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT, z uwagi na brak majątku (ruchomego, nieruchomego, praw majątkowych, środków pieniężnych, wierzytelności) było przeważnie nieskuteczne. Wyegzekwowanie zaległości było w szczególności trudne od osób biorących udział w procederze wystawiania fikcyjnych faktur.

Udział zaległości podatkowych mających ponad pięć lat w zaległościach podatkowych ogółem wzrósł z 50,9% na koniec 2018 r. do 68% na koniec 2019 r.⁷⁰ Był to w dużej części efekt wykrycia przez służby skarbowe zaległości w podatku od towarów i usług, w tym z tytułu zobowiązań podmiotów wystawiających fikcyjne faktury w latach 2010-2014. Na koniec 2019 r. suma zaległości podatkowych, których termin płatności upływał z końcem 2014 r. lub w okresach wcześniejszych, wyniosły 71 620,6 mln zł. Zaległości mające ponad pięć lat były wyższe o 39,3% niż na koniec 2018 r. W większości tych spraw wystąpiły przesłanki przerywające lub zawieszające termin przedawnienia zaległości, jednak prowadzone postępowania egzekucyjne były przeważnie bezskuteczne.

Zaległości podatkowe, dla których termin przedawnienia był krótszy niż sześć miesięcy, zwiększyły się z 9971 mln zł na koniec 2018 r. do 16 269,9 mln zł na koniec 2019 r., tj. o 63,2%.

2.3. Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych⁷¹ dla podatków dochodowych (CIT, PIT), podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego za 2019 r., mierzący relację wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 3,71% i obniżył się o 0,26 punktu procentowego w porównaniu do osiągniętego w 2018 r. oraz o 0,90 punktu procentowego w porównaniu do osiągniętego w 2017 r. Należności z lat ubiegłych wyniosły na koniec 2019 r.

⁶⁹ Podatnicy z zaległościami przekraczającymi 1 mln zł.

⁷⁰ Udział ten dla zaległości w VAT, CIT, PIT i podatku od niektórych instytucji finansowych wzrósł z 36,6% na koniec 2017 r. oraz 50,8% na koniec 2018 r. do 67,9% na koniec 2019 r. (dane o zaległościach w VAT nie obejmują VAT od importu towarów i usług oraz VAT od wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych).

⁷¹ Zaległości z lat ubiegłych to zaległości zaewidencjonowane w poprzednim okresie sprawozdawczym, tj. przed 1 stycznia bieżącego roku.

98 584,1 mln zł i były o 7,8% wyższe niż na koniec roku poprzedniego (w 2018 r. wzrosły o 18,9%).

W 2019 r. organy KAS wydały 11,8 tys. decyzji o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych⁷² w kwocie 3389,8 mln zł na majątku podatnika. Liczba decyzji wydanych na podstawie art. 33 ustawy Ordynacja podatkowa była niższa o 1,8 tys. i o 1,5 tys. w porównaniu do liczby decyzji wydanych w latach 2017-2018. Kwota zobowiązań zabezpieczonych na majątku podatnika była o 934,8 mln zł niższa niż w 2017 r., natomiast o 319,5 mln zł wyższa niż w 2018 r.

2.4. Zmniejszyła się kwota zaległości bieżących wynikająca z decyzji pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, naczelników urzędów celno-skarbowych oraz naczelników urzędów skarbowych (wydanych w ciągu okresu sprawozdawczego) z 14 731,7 mln zł na koniec 2017 r. oraz 9765,8 mln zł na koniec 2018 r. do 6991,5 mln zł na koniec 2019 r. Relacja kwoty zaległości wynikających z tych decyzji do zaległości bieżących (w zakresie podatków CIT, PIT i VAT) na koniec 2019 r. wyniosła 42,9% i była niższa niż na koniec 2018 r. o 9,4 punktu procentowego, a w porównaniu do 2017 r. o 19,2 punktu procentowego.

2.5. Z niezapłaconych na koniec 2019 r. zobowiązań podatkowych w kwocie 116 719,8 mln zł, należności w kwocie 7063,1 mln zł (6,1%) wynikały z decyzji niewymagalnych (nieostatecznych). Relacja ta była zbliżona do poziomu z lat 2017-2018, gdy takie należności stanowiły 6,3% oraz 5,7% należności ogółem.

Znaczny udział miały należności objęte postępowaniem upadłościowym oraz egzekucją sądową. Wyniosły one 5253,3 mln zł i stanowiły 4,5% należności pozostałych do zapłaty. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. oraz 2018 r. były odpowiednio o 16,4% i o 18,9% wyższe.

Należności w kwocie 4174,8 mln zł były rozłożone na raty lub miały odroczony termin płatności, wynikały z decyzji, których wykonanie zostało wstrzymane w związku z wniesieniem skargi do sądu administracyjnego lub były objęte postępowaniem ugodowym lub układowym. Były one o 25,4% i o 4,6% wyższe niż na koniec 2017 r. oraz 2018 r.

2.6. Należności pozostałe do zapłaty według stanu na koniec września 2020 r. wyniosły 120 841,9 mln zł i wzrosły w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. o 4121,6 mln zł, tj. o 3,5%. W podobnym tempie wzrosły zaległości podatkowe. Na koniec września 2020 r. wyniosły 109 144,9 mln zł i były wyższe o 3849,4 mln zł, tj. o 3,7% w porównaniu do stanu na koniec 2019 r.

W Ministerstwie Finansów nie prowadzono na bieżąco analiz przyczyn zmiany poziomu zaległości podatkowych w trakcie 2020 r. (I-III kw.) z uwagi na brak szczegółowych danych w hurtowni WHTAX. Jej zasilenie danymi z sytemu Poltax2B Plus było przewidywane w grudniu 2020 r. (po zakończeniu prowadzonych po 26 listopada testów).

(akta kontroli str.: 649- 670, 735-742, 781-848, 900-903, 1260-1272, 1282-1291)

2.7. Zagadnienia dotyczące egzekucji zaległości podatkowych były przedmiotem siedmiu kontroli przeprowadzonych od stycznia 2019 r. do sierpnia 2020 r. przez Ministerstwo Finansów w jednostkach KAS. W ich wyniku stwierdzono przypadki niepodejmowania czynności egzekucyjnych lub podejmowania ich ze znacznym opóźnieniem, niedokonania zajęcia ruchomości innych wierzytelności lub pozostałych praw majątkowych, niepodejmowania czynności mających na celu dokonanie zabezpieczenia na majątku obowiązanego, mimo pozyskania informacji o składnikach majątkowych obowiązanego innych niż zabezpieczone, nieprzestrzegania zasad i terminów wpłat na rachunek depozytowy pieniędzy

⁷² W zakresie podatków CIT, PIT, VAT i podatku akcyzowego.

pobranym przez poborcę od zobowiązanych, podjęcia czynności egzekucyjnych, mimo że postępowanie egzekucyjne wcześniej umorzono.

Ministerstwo Finansów przekazało do kontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne lub sprawozdania z kontroli, w których rekomendowało między innymi niezwłoczne: podejmowanie postępowań egzekucyjnych i prowadzenie ich bez zbędnych przerw, dokonywanie zabezpieczeń na majątku zobowiązanego, w szczególności w przypadku pozyskania informacji o składnikach majątkowych innych niż już zabezpieczone, dokonywanie wpisu hipoteki przymusowej na nieruchomości, podejmowanie działań w celu przeniesienia odpowiedzialności podatkowej na osoby trzecie. Ponadto Ministerstwo Finansów zalecało jednostkom kontrolowanym, by każdorazowo przed umorzeniem postępowań egzekucyjnych w sposób wyczerpujący sprawdzać aktualną sytuację majątkową zobowiązanych, a kwoty pobrane przez poborców były niezwłocznie wpłacane na konto depozytowe. Większość kontrolowanych jednostek została oceniona negatywnie. W okresie 2019-2020 (I półrocze) zagadnienia odnoszące się do problematyki związanej z egzekucją zaległości podatkowych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego prowadzonego w Ministerstwie Finansów.

(akta kontroli str.: 535-612, 646-647)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nie były prowadzone na bieżąco analizy przyczyn zmiany poziomu zaległości podatkowych w poszczególnych okresach 2020 r. w oparciu o szczegółowe raporty z WHTAX.

Zastępca Szefa KAS wyjaśniła, że jak informował Departament Poboru Podatków w 2020 r. *realizacja zadania, jakim jest monitoring przebiegu procesów poboru i egzekucji podatków oraz innych należności pieniężnych w zakresie kształtowania się zaległości, był utrudniony, z uwagi na brak zasilenia Hurtowni WHTAX danymi z sytemu Poltax2B Plus. Prowadzenie monitoringu poziomu kształtowania się zaległości było możliwe na podstawie dostępnych danych, to jest danych zawartych w sprawozdaniu RB-27 „Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych”, które zawiera ogólne informacje w zakresie należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto. Na podstawie tych danych nie ma możliwości przeprowadzenia szczegółowej analizy przyczyn wzrostu zaległości oraz ewentualnego wpływu na ich wzrost działania mechanizmów automatycznego księgowania w systemie Poltax2B Plus. Po zasileniu Hurtowni WHTAX danymi za wszystkie okresy sprawozdawcze w 2020 r. będzie możliwe dokonanie analizy przyczyny wahań kwoty zaległości, jakie miały miejsce w poszczególnych okresach roku.*

(akta kontroli str.: 1282, 1283, 1288, 1289)

OCENA CZĄSTKOWA

Tempo wzrostu zaległości podatkowych obniżyło się z 9,5% w 2018 r. do 4,2% w 2019 r. Stan zaległości podatkowych na koniec września 2020 r. był o 3,7% wyższy w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. i wyniósł ponad 109 mld zł. W dużej części były to zaległości mające ponad pięć lat, w tym przypisane po kontrolach służb skarbowych z tytułu podatku wymierzonego podmiotom wystawiającym fikcyjne faktury w latach 2010-2014. Dochodzenie w takich sprawach zaległych należności było przeważnie nieskuteczne.

W Ministerstwie Finansów rzetelnie monitorowano stan zaległości podatkowych w 2019 r., wykorzystując systematycznie gromadzone z systemów źródłowych urzędów skarbowych dane w hurtowni WHTAX oraz raporty Urzędu Skarbowego w Nowym Targu pełniącego rolę Centrum Rozliczeń operacji finansowych ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym ZEFIR2. Nie były natomiast

na bieżąco prowadzone analizy przyczyn zmiany poziomu zaległości za poszczególne okresy 2020 r. w oparciu o szczegółowe raporty z WHTAX. Proces monitorowania i zarządzania zaległościami podatkowymi był utrudniony ze względu na brak migrowania danych do hurtowni WHTAX (w obszarze ZALEGŁOŚCI) spowodowany zmianą systemu Poltax2B H na Poltax2B Plus.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Skuteczność postępowań egzekucyjnych

3.1. Minister Finansów w celu zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji zadań KAS oraz wysokiej jakości jej działania, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, określił czteroletnie (na lata 2017-2020) kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej⁷³.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej, aby zapewnić realizację kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2017-2020, corocznie określał kierunki działania i rozwoju KAS do realizacji w poszczególnych latach⁷⁴. Wskazywał w nich cele do osiągnięcia, wskaźniki pomiaru stopnia ich realizacji oraz zasady składania przez dyrektorów izb administracji skarbowej raportów z realizacji wyznaczonych celów. Kierunki i cele dotyczące egzekwowania zaległości podatkowych wyznaczone na 2019 r. oraz 2020 r. były spójne z kierunkami czteroletnimi.

W latach 2019-2020 w ramach kierunku „Pobór i egzekucja należności podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa przez organy podatkowe i celne” realizowany był cel „Zwiększenie efektywności działań egzekucyjnych”. Realizacja celu była mierzona w 2019 r. trzema miernikami, a w 2020 r. jednym miernikiem.

Cele wyznaczone podległym jednostkom przez Szefa KAS były systematycznie monitorowane. Pomiaru mierników dokonywano przy wykorzystaniu raportów dostępnych w hurtowni WHTAX w obszarze EGZEKUCJA. Realizacja celów i mierników zawartych w kierunkach rocznych była monitorowana kwartalnie, w tym na podstawie raportów składanych przez izby administracji skarbowej. Jednostki informowały o stopniu realizacji celów, poziomie osiągniętych wartości mierników w danym okresie sprawozdawczym oraz wynikach analizy ryzyka.

W 2019 r. osiągnięto zaplanowane wartości mierników służących do pomiaru celu dotyczącego egzekwowania zaległości podatkowych:

- miernik *Efektywność egzekucji*⁷⁵ zrealizowano na poziomie 42,49% (przy planie wynoszącym ponad 37,43%);
- miernik *Udział podatkowych tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych* zrealizowano na poziomie 78,52% (przy planie wynoszącym ponad 75%);
- miernik *Sprawność wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych*⁷⁶ zrealizowano na poziomie 1,56% (przy planie wynoszącym poniżej 6%).

⁷³ Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020 stanowią załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 2019 r. zmieniającego zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020 (Dz. Urz. MF poz. 61); przed zmianą zarządzenia z dnia 25 lipca 2017 r. (Dz. Urz. MRiF poz. 144).

⁷⁴ Zarządzenie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Nr 40 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2019 zmienione zarządzeniem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej nr 41 z dnia 19 sierpnia 2019 r. oraz Zarządzenie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Nr 73 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2020 r.

⁷⁵ Miernik obliczono jako stosunek kwot wyegzekwowanych z podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa do kwot objętych tytułami wykonawczymi. Do obliczenia wskaźnika uwzględniono tytuły wykonawcze na zaległości podatkowe i na inne należności stanowiące dochód budżetu państwa, np. należności celne, nieuiszczone kary za wykroczenia lub przestępstwa skarbowe.

⁷⁶ Miernik obliczono jako stosunek tytułów wykonawczych na podatkowe i inne należności stanowiące dochód budżetu państwa dla których istniała w okresie sprawozdawczym możliwość wszczęcia egzekucji a tego nie zrobiono lub zrobiono po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu do liczby tytułów wykonawczych ogółem.

W 2020 r., według stanu na koniec marca i koniec czerwca, nie osiągnięto zaplanowanej wartości miernika *Efektywność egzekucji*:

- na koniec I kwartału miernik wykonano na poziomie 8,5% (przy planie wynoszącym ponad 9,9%),
- na koniec I półrocza miernik wykonano na poziomie 14,9% (planowano ponad 19,7%).

Większość izb administracji skarbowej nie osiągnęła planowanej wartości miernika na koniec I kwartału (11 z 16) i I półrocza (15 z 16).

Obniżyła się w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego kwota wyegzekwowanych zaległości, jak i liczba tytułów wykonawczych w egzekucji.

W 2020 r., według stanu na koniec marca i koniec czerwca, nie osiągnięto także zaplanowanej wartości miernika *Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych*⁷⁷ (miernik był wyliczony wstępnie, gdyż nie dochodziło do zasilania danymi obszaru ZALEGŁOŚCI hurtowni WHTAX) służącego do pomiaru realizacji celu „Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych”.

Ministerstwo Finansów identyfikowało ryzyka mające wpływ na osiągnięcie celu w okresach kwartalnych. Niewykonanie w I półroczu miernika *Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych*, według analiz Ministerstwa Finansów, związane było z dużym wzrostem zaległości wynikającym z sytuacji podmiotów w okresie epidemii, a miernika *Efektywność egzekucji*:

- zawieszaniem działalności gospodarczej w większości branż, a przez to pogorszeniem płynności finansowej zobowiązanych, a także utratą pracy przez osoby zatrudnione na etatach lub innych umowach;
- zamknięciem urzędów skarbowych i obniżeniem stanu osobowego w organach egzekucyjnych, celem ochrony zdrowia i życia pracowników, jak i klientów KAS;
- ograniczeniem prowadzenia egzekucji w terenie;
- znacznym spadkiem liczby tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe do załatwienia, na rzecz przyznawania ulg w spłacie zobowiązań podatnikom poszkodowanym w wyniku epidemii.

W I półroczu 2020 r. przeprowadzono o 62,5% mniej czynności egzekucyjnych w terenie w ramach spraw przydzielonych poborcom niż w I półroczu 2019 r. Dokonano 73 tys. czynności pobrania należności u zobowiązanego, wobec 165,3 tys. w I półroczu 2019 r. Wzrosła natomiast liczba decyzji w sprawie odroczenia terminu płatności z 2,2 tys. w 2019 r. do 35,6 tys. w I półroczu 2020 r. oraz liczba decyzji w sprawie rozłożenia na raty zobowiązania podatkowego z 2 tys. w I półroczu 2019 r. do 3,6 tys. w I półroczu 2020 r. Zdaniem NIK, na obniżenie się liczby tytułów wykonawczych w egzekucji w I półroczu 2020 r. miały wpływ także problemy związane z funkcjonowaniem Poltax2B Plus dotyczące wystawiania tytułów wykonawczych.

Ryzyka związane z epidemią zostały w Ministerstwie Finansów zidentyfikowane w I kwartale 2020 r. i pozostały aktualne w kolejnych kwartałach. Szef KAS nie zmienił wartości mierników do osiągnięcia przez administrację skarbową. Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji i Współpracy Międzynarodowej wyjaśnił między innymi, że zmiana miernika byłaby uzasadniona gdyby istniała *realna możliwość wyeliminowania bądź ograniczenia zidentyfikowanych ryzyk. (...)*

⁷⁷ Miernik wykonano według wstępnych szacunków na koniec I kwartału na poziomie 133%, a na koniec I półrocza 121% (planowano 105% lub mniej). Większość izb administracji skarbowej nie osiągnęła miernika na koniec I kwartału (11 z 16) i I półrocza (12 z 16).

Miernik liczony jest jako relacja kwoty zaległości wymagalnych według stanu na koniec okresu sprawozdawczego roku bieżącego do kwoty zaległości wymagalnych według stanu na koniec analogicznego okresu sprawozdawczego roku poprzedniego.

ze względu na zachowanie zdrowia, pracę w siedzibach urzędów świadczy pomniejszona kadra pracownicza, a gwarancja jej stabilności jest niska (zwolnienia lekarskie, kwarantanna). Istotne jest również, że nie było i nadal nie jest możliwe do przewidzenia, w jaki sposób potoczy się epidemia choroby COVID-19.

Ministerstwo Finansów nie będzie wykorzystywać w następnych latach miernika *Efektywności egzekucji* do oceny realizacji zadań w zakresie egzekucji zaległości, gdyż wskaźnik ten, jak zauważyła Najwyższa Izba Kontroli, w trakcie kontroli P/19/011 *Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków*, nie w pełni oddaje rzeczywiste wyniki pracy organów egzekucyjnych.

(akta kontroli str.: 487-534, 613-616, 626, 1197, 1203, 1204, 1232)

3.2. W latach 2018-2019 rosła liczba tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe (do załatwienia i załatwionych) oraz kwoty nimi objęte.

Organy egzekucyjne miały do załatwienia w 2019 r. 2140,7 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 11 399,6 mln zł. Liczba tytułów wykonawczych była wyższa o 128,1 tys. (o 6,4%) niż w 2018 r., gdy w 2018 r. była o 7 tys. (o 0,3%) niższa niż w 2017 r. Kwota zaległości objęta tytułami była o 1294,9 mln zł (o 12,8%) wyższa niż w 2018 r., gdy w 2018 r. o 631,1 mln zł (o 6,7%) niż w roku poprzednim. W I półroczu 2020 r. organy egzekucyjne miały do załatwienia 1259,6 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 7944,3 mln zł, tj. mniej niż w analogicznym okresie 2019 r. (1556,2 tys. tytułów na kwotę 9177,4 mln zł).

W 2019 r. załatwionych zostało 1170 tys. tytułów wykonawczych. W porównaniu do lat 2017-2018 liczba załatwionych tytułów wykonawczych była wyższa o 58,4 tys. (o 5,3%) i o 62,4 tys. (o 5,6%). W I półroczu 2020 r. załatwionych zostało 316,8 tys. tytułów wykonawczych, tj. mniej niż w analogicznym okresie 2019 r. (565,1 tys.).

Organy egzekucyjne najwięcej wyegzekwowały w wyniku zajęcia wierzytelności na rachunkach bankowych dłużników. Wysoki udział miały również wpłaty dokonane wierzycielowi po wszczęciu postępowania egzekucyjnego. W wyniku zajęcia rachunku bankowego wyegzekwowano w 2019 r. 2454,5 mln zł, tj. więcej niż w latach 2017-2018 o 769,4 mln zł i o 485 mln zł, a 588,8 mln zł w I półroczu 2020 r. (w analogicznym okresie 2019 r. – 1116,1 mln zł). Po wszczęciu postępowania egzekucyjnego dłużnicy wpłacili wierzycielom w 2019 r. 717,5 mln zł (więcej o 255,6 mln zł niż w 2017 r. i o 232,8 mln zł niż w 2018 r.), a 236,8 mln zł w I półroczu 2020 r. (w analogicznym okresie 2019 r. – 337,4 mln zł).

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w latach 2017-2019, kształtował się na zbliżonym poziomie (55%)⁷⁸. W I kwartale 2020 r. wskaźnik ten wyniósł 15,1%, a 25,2% w I półroczu 2020 r., gdy w analogicznych okresach 2019 r. – 20,6% i 36,3%.

3.3. Relacja zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi wyniosła 43,8% i była o 2 punktu procentowe wyższa niż w 2018 r. oraz o 4,4 punktu procentowego niż w 2017 r. Relacja ta w 2020 r. wyniosła 9% w I kwartale i 15,7% w I półroczu, wobec w 2019 r. odpowiednio 14,3% i 24,8%.

Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wzrosła z 3731,7 mln zł w 2017 r. oraz 4229,5 ml zł w 2018 r. do 4996,7 mln zł w 2019 r. W I półroczu

⁷⁸ Wskaźnik ten wyniósł 55,04% w 2017 r., 55,03% w 2018 r. oraz 54,65% w 2019 r.

2020 r. wyniosła 1249,8 mln zł, tj. mniej niż w analogicznym okresie 2019 r. (2273,9 mln zł).

Stan epidemii Covid-19 wpłynął na zakres działań realizowanych przez organy egzekucyjne oraz skuteczność egzekucji. W związku z nadzwyczajną sytuacją od połowy marca 2020 r.⁷⁹ ograniczono w szczególności wykonywanie przez pracowników organów egzekucyjnych czynności w terenie (a zobowiązanym rekomendowano korzystanie z elektronicznych form płatności), odwoływano zaplanowane na marzec 2020 r. licytacje publiczne bądź przetargi ofert, skupiano się na dokonywaniu czynności egzekucyjnych, które nie wymagają bezpośredniego fizycznego kontaktu z zobowiązanym lub osobami trzecimi. Zalecenia dotyczące powstrzymywania się od podejmowania czynności egzekucyjnych w związku z wprowadzeniem stanu epidemii przestały obowiązywać 27 maja 2020 r.⁸⁰

(akta kontroli str.: 836, 838, 845, 1215, 1224, 1226-1228, 1233, 1234)

3.4. Wzrosła liczba tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe zrealizowanych średnio przez jednego pracownika lub funkcjonariusza zatrudnionego w komórce egzekucyjnej z 252 w 2017 r. oraz 265 w 2018 r. do 283 w 2019 r. Zatrudniony w komórce egzekucyjnej wyegzekwował średnio w 2019 r. należności podatkowe w kwocie 1208,1 tys. zł, tj. o 43% więcej niż w 2017 r. i o 19,2% niż w 2018 r. Kwota wyegzekwowanych (samyh) należności podatkowych przypadająca na 1 złoty poniesionych wydatków na wynagrodzenia dla pracowników i funkcjonariuszy organów egzekucyjnych wzrosła z 8,95 zł w 2017 r. oraz 9,28 zł w 2018 r. do 10,16 zł w 2019 r.

W efekcie epidemii Covid-19 i przekazanych przez Ministerstwo Finansów zaleceń obowiązujących od marca do maja 2020 r. odnoszących się do ograniczenia czynności egzekucyjnych, zatrudniony w komórce egzekucyjnej wyegzekwował średnio w I półroczu 2020 r. mniej należności podatkowych niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Była to średnio kwota 307,7 tys. zł wyegzekwowana na podstawie 78 tytułów wykonawczych, wobec 551,4 tys. zł na podstawie 137 tytułów wykonawczych.

Stan zadłużenia bieżącego głównego z niezakończonych tytułów wykonawczych na należności podatkowe i celne wyniósł na koniec 2019 r. 11 349,9 mln zł, na koniec I kwartału 2020 r. – 12 584 mln zł, a na koniec I półrocza 2020 r. – 12 055,3 mln zł.

Organy egzekucyjne umorzyły postępowanie egzekucyjne z powodu bezskuteczności egzekucji wobec 182,5 tys. tytułów wykonawczych na zaległości w wysokości 16 283,8 mln zł w 2017 r., 164,8 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 13 143 mln zł w 2018 r. i 137,3 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 9942,6 mln zł w 2019 r. Z tego powodu organy egzekucyjne umorzyły postępowania egzekucyjne w I półroczu 2019 r. w stosunku do 52,8 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 4424,4 mln zł, a w I półroczu 2020 r. w stosunku do 43,8 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 1921,6 mln zł.

(akta kontroli str.: 679, 680, 842-844, 900-903, 1216-1225)

W kontrolowanych przez NIK jednostkach odnośnie przyczyn utrudniających skuteczną egzekucję podano, że poszukiwanie dłużników unikających regulowania zaległości jest utrudnione (dłużnicy nie przestrzegają obowiązku meldunkowego lub do zarządu spółki powoływani są cudzoziemcy nieposiadający stałego miejsca

⁷⁹ Pismo Dyrektora Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów z dnia 17 marca 2020 r. znak: DPP9.852.2.2020.

⁸⁰ Pismo Zastępcy Szefa KAS z dnia 27 maja 2020 r. znak: DPP9.852.12.2020.

pobytu w Polsce). W przypadku osób prawnych w egzekwowaniu zobowiązań utrudnienie stanowił także brak dokładnych i bieżących danych w Krajowym Rejestrze Sądowym (w szczególności podmioty nie ujawniały w KRS aktualnej siedziby lub zgłaszały nieprawdziwe dane, spółki nie były należycie reprezentowane lub były wykreślone z KRS). Sytuacja taka uniemożliwiała wystawienie upomnienia lub tytułu wykonawczego czy przeniesienie odpowiedzialności na osoby trzecie, a w rezultacie wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Zastępca Szefa KAS, odnośnie podejmowanych działań, w tym inicjatyw legislacyjnych mających na celu ograniczenie wymienionych barier w dochodzeniu należnych zobowiązań podatkowych, wskazała, że ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.) dodano przepis art. 15 § 1a, którym wprowadzono nakaz zawarcia w upomnieniu pouczenia dla zobowiązanego o obowiązku zawiadomienia wierzyciela o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby, a po wszczęciu egzekucji również organu egzekucyjnego. Analogicznie zmieniony przepis art. 27 § 1 pkt 8 wprowadził obowiązek zawarcia w tytule wykonawczym pouczenia zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby. Niezastosowanie się zobowiązanego do wskazanych pouczeń powoduje, że doręczenie pism w dotychczasowym miejscu zamieszkania lub siedziby ma skutek prawny (art. 36 § 4). Celem przyjęcia takiego rozwiązania było uniemożliwienie zobowiązanemu unikania egzekucji poprzez częste zmiany adresu miejsca zamieszkania lub siedziby i konieczność wielokrotnego ustalania przez wierzyciela czy organ egzekucyjny tego adresu. Ponadto, zgodnie z dodanym przepisem art. 27 § 1a ustawy u.p.e.a., w tytule wykonawczym wierzyciel wskazuje jako adres zobowiązanego ostatni znany mu adres miejsca zamieszkania lub siedziby zobowiązanego. Przepis ten powoduje, że tytuł wykonawczy będzie uznany za spełniający wymogi określone w art. 27 ustawy u.p.e.a., pomimo tego że na tytule nie będzie widniał aktualny adres zobowiązanego. W celu zwiększenia prawdopodobieństwa skutecznej egzekucji w ww. ustawie umożliwiono wierzycielowi wezwanie zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku i źródłach dochodu oraz o prawdziwości i zupełności tego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Stanowi o tym przepis art. 37b ustawy u.p.e.a.⁸¹ Ponadto Departament Poboru Podatków, w związku z otrzymywanymi sygnałami dotyczącymi trudności w skutecznym dochodzeniu należności podatkowych, wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości pismem z 19 lutego 2020 r., znak DPP10.8012.19.2019 z wnioskiem o rozważenie zmiany przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek oraz ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym. Proponowano podwyższenie kwoty minimalnej kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz doprecyzowanie art. 35 pkt 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1500, z późn. zm.) poprzez wskazanie, że pełny adres siedziby winien obowiązkowo obejmować również nr domu i nr lokalu. Proponowano także, by przepisy dotyczące rozwiązania podmiotu wpisanego do KRS bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego dopuszczały możliwość wszczęcia postępowania o rozwiązanie podmiotu również na wniosek zainteresowanych organów, w tym naczelników urzędów skarbowych. Pismem z 11 maja 2020 r., znak DLPC-III.431.1.2020, Ministerstwo Sprawiedliwości zajęło stanowisko w sprawie, uznając że podwyższenie minimalnej kwoty kapitału zakładowego niezbędnej do zawiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością

⁸¹ Wymienione w odpowiedzi przepisy obowiązują od 30 lipca 2020 r.

nie zasługuje na poparcie, a zaproponowane zmiany do ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym nie są właściwym kierunkiem zmian legislacyjnych.

Dyrektor Departamentu Legislacyjnego Prawa Cywilnego w Ministerstwie Sprawiedliwości, w piśmie z 11 maja 2020 r. znak: DLPC-III.431.1.2020 odnośnie podwyższenia minimalnej kwoty kapitału zakładowego niezbędnej do zawiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, wyjaśnił m.in., że *proponowany kierunek zmian jest przeciwny do obowiązujących w tym zakresie trendów w ustawodawstwach innych państw, gdzie wprowadza się rozwiązania zmierzające do obniżenia minimalnej wysokości kapitału zakładowego niezbędnej do zawiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, niejednokrotnie do symbolicznej kwoty 1 euro. (...) Tendencja ta znalazła odzwierciedlenie również w polskim porządku prawnym. Ustawą z dnia 23 października 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych kwota minimalnego kapitału zakładowego została znacząco obniżona: w spółkach akcyjnych z 500 000 zł do 100 000 zł, a w spółkach z o.o. – z 50 000 zł do 5000 zł. Zmiany przyjęto w ramach inicjatyw mających na celu ułatwienie przedsiębiorcom prowadzenia działalności gospodarczej.*

W odniesieniu do propozycji zmian w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym poprzez wprowadzenie możliwości wszczęcia postępowania o rozwiązanie podmiotu na wniosek zainteresowanych podmiotów, w tym naczelników urzędów skarbowych, Ministerstwo, powołując się w piśmie na treść art. 25a ust. 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym⁸², podało: że *organy podatkowe mogą na gruncie obowiązujących przepisów prawa przesyłać do sądu zawiadomienia o wystąpieniu przesłanek do rozwiązania podmiotu bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego.*

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, brak jest także podstaw do zmiany art. 35 pkt 3 ustawy o KRS poprzez uzupełnienie adresu siedziby podmiotu o numer domu i lokalu. Ministerstwo w piśmie podało, że *każdy przedsiębiorca objęty obowiązkiem wpisu do KRS, stosownie do art. 38 pkt 1 lit. c ustawy o KRS, jest zobowiązany do ujawnienia w rejestrze adresu swojej siedziby. Zakres danych podlegających ujawnieniu w rejestrze sądowym, w tym także siedziby przedsiębiorcy, jest realizacją obowiązku informacyjnego wynikającego z przepisów prawa Unii Europejskiej, tj. obecnie obowiązującej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek (Dz. Urz. L 169/46), określającej w art. 14, art. 15 oraz art. 16 ust. 5–7 zakres informacji podlegających ujawnieniu przez spółki, w tym także każdą zmianę siedziby spółki. (...) Na spółce spoczywa obowiązek aktualizacji danych w zakresie adresu siedziby, a nieaktualny adres może nieść ze sobą negatywne konsekwencje dla spółki. (...) Zgodnie z przepisem (art. 133 § 2a k.p.c.), pisma sądowe wysłane na adres wskazany w KRS zostaną uznane za skutecznie doręczone. Niezgłoszenie natomiast aktualnego adresu w rejestrze przedsiębiorców mimo dwukrotnego wezwania sądu rejestrowego może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania w trybie art. 25a ust. 1 ustawy o KRS z urzędu i wykreślenia podmiotu z Rejestru.*

Nie ma wątpliwości, że konieczne jest podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia prawdziwości zgłaszanych danych adresowych przedsiębiorców. Osiągnięcie tego stanu nie jest jednak możliwe w drodze zmiany regulacji prawnych w zakresie art. 25a i art. 35 pkt 3 ustawy o KRS, gdyż przedsiębiorcy nie są zobowiązani do składania żadnych dokumentów potwierdzających prawdziwość zgłaszanych danych, np. umowy najmu. Sąd rejestrowy nie jest zatem w stanie w żaden sposób zweryfikować prawdziwości zgłoszonego adresu siedziby. (...) powyższa sytuacja jest wynikiem zniesienia wymogu dołączania do umowy spółki

⁸² Dz. U. z 2019 r. poz. 1500.

dokumentu potwierdzającego uprawnienie do korzystania z lokalu lub nieruchomości, w których znajduje się siedziba przedsiębiorcy (...).

(akta kontroli str. 1285-1301)

3.5. Po przeprowadzonej w 2018 r. kontroli NIK P/18/009 *Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej*, wdrożony został w Centrum Organu Wierzyciela (dalej: COW) Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie plan naprawczy, aby zapewnić warunki umożliwiające prawidłową realizację przez jednostki KAS dochodów z tytułu należności scentralizowanych. W ramach planu naprawczego przeanalizowane zostały w szczególności sprawy, które według danych wynikających z systemu ZEFIR2, podlegały z końcem 2018 r. przedawnieniu. Działania naprawcze zostały zakończone z końcem 2019 r.

W I półroczu 2020 r. w COW upomnieniami objęto należności scentralizowane w kwocie 248,3 mln zł, z których 11,8% stanowiły należności w podatku akcyzowym (29,4 mln zł). W analogicznym okresie 2019 r. upomnieniami objęto należności scentralizowane na kwotę 287 mln zł, w tym 43,8 mln zł należności w podatku akcyzowym. Średnia liczba dni, która upłynęła od dnia wpływu sprawy do windykacji przez COW do dnia wystawienia upomnienia, obniżyła się z 250 dni w 2018 r. do 109 dni w 2019 r. W I półroczu 2020 r. średnia ta wynosiła 52 dni, a w analogicznym okresie roku poprzedniego – 148 dni. Według danych na dzień 30 czerwca 2020 r. w COW nie wystąpiły zaległe sprawy, tj. które wpłynęły 14 dni lub wcześniej, wymagające podjęcia czynności windykacyjnych.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił między innymi, że w 2020 r. COW realizuje zadania bieżące. Odnotowano spadek liczby należności otrzymanych do windykacji. W I półroczu 2019 r. otrzymano do windykacji 38,3 tys. szt. należności na kwotę 1161,6 mln zł (w tym 16,3 tys. szt. na kwotę 805 mln zł w podatku akcyzowym), gdy w I półroczu 2020 r. otrzymano 23,9 tys. szt. na kwotę 384 mln zł (w tym 11,6 tys. szt. na kwotę 83,2 mln zł w podatku akcyzowym).

W COW tytułami wykonawczymi objęto w I półroczu 2020 r. należności scentralizowane w kwocie 496,2 mln zł, w tym należności z podatku akcyzowego w kwocie 140 mln zł. W I półroczu 2019 r. objęto tytułami wykonawczymi należności w kwocie 1127,1 mln zł, w tym 805,8 mln zł w zakresie podatku akcyzowego. Średnia liczba dni, która upłynęła od siódmego dnia po doręczeniu upomnienia do dnia wystawienia tytułu wykonawczego obniżyła się z 73 dni w 2018 r. do 60 dni w 2019 r., a w I półroczu 2020 r. wyniosła 31 dni, podczas gdy w analogicznym okresie roku poprzedniego 60 dni.

W postępowaniu egzekucyjnym liczba tytułów wykonawczych (do załatwienia) obejmujących należności scentralizowane wzrosła z 54,6 tys. w 2018 r. do 65,3 tys. w 2019 r. W I półroczu 2020 r. liczba tytułów wynosiła 44,4 tys., tj. była o 2,6 tys. niższa w porównaniu do analogicznego okresu 2019 r. Załatwionych zostało 13,8 tys. tytułów wykonawczych, tj. o 3,4 tys. tytułów mniej niż w I półroczu 2019 r. (w całym 2019 r. załatwiono więcej niż w 2018 r. tytułów wykonawczych o 6,1 tys., tj. o 20,9%).

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych obliczony jako stosunek liczby tytułów wykonawczych dotyczących należności scentralizowanych załatwionych do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia wyniósł w I półroczu 2020 r. 31%, był niższy niż w I półroczu 2019 r., kiedy wyniósł 36,6% (wskaźnik w zakresie podatku akcyzowego wyniósł w I półroczu 2020 r. 28,1 %, a w I półroczu 2019 r. – 32,5%). W 2019 r. wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych w zakresie należności scentralizowanych wyniósł 54,2% i był wyższy niż w 2018 r. o 0,7 punktu procentowego.

Tytułami wykonawczymi były objęte w I półroczu 2020 r. zaległości scentralizowane w kwocie 278,1 mln zł, w tym 50% stanowiły zaległości z podatku akcyzowego (139,1 mln zł). Kwota zaległości scentralizowanych objęta tytułami wykonawczymi była niższa w porównaniu z I półroczem 2019 r. o 63,8 mln zł, w tym w zakresie podatku akcyzowego była niższa o 45 mln zł, tj. o 24,5%. Kwota wyegzekwowanych należności scentralizowanych wyniosła 23,5 mln zł w I półroczu 2019 r. i 8,6 mln zł w I półroczu 2020 r. (w zakresie podatku akcyzowego wyegzekwowano 15,8 mln zł w I półroczu 2019 r. i 4,5 mln zł w I półroczu 2020 r.).

Skuteczność egzekwowania należności podatkowych mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej zaległości podatkowych do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia wyniosła 6,9% w I półroczu 2019 r. i 3,1% w I półroczu 2020 r. (w zakresie podatku akcyzowego – 8,6% i 3,3%).

W I półroczu 2020 r. w rezultacie nieustalenia majątku dłużnika umorzono postępowania egzekucyjne na zaległości w kwocie 273 mln zł, w tym 70,8% na zaległości w podatku akcyzowym. W I półroczu 2019 r. kwota ta wyniosła 522,6 mln zł, w tym 411,2 mln zł stanowiły zaległości w podatku akcyzowym.

W I półroczu 2020 r. odpisano z powodu przedawnienia zaległości scentralizowane w kwocie 551,8 mln zł, tj. odpisana kwota w porównaniu do kwoty odpisanej w I półroczu 2019 r. była niższa o 336,9 mln zł, tj. o 37,9%. Największy udział w odpisanych należnościach scentralizowanych miały należności w podatku akcyzowym (ich udział w odpisanych należnościach wyniósł 91,7% w I półroczu 2019 r. i 93,2% w I półroczu 2020 r.).

Ministerstwo Finansów prowadziło w COW kontrolę w zakresie „Realizacji zadań związanych z dochodzeniem należności scentralizowanych”. Czynności kontrolne wstrzymano 30 października 2020 r. z powodu sytuacji epidemicznej związanej z coraz szybszym tempem rozprzestrzeniania się choroby Covid-19. Zaplanowano ich podjęcie po 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str.: 949-959, 1128, 1131-1133, 1178-1183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Szef Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo wyznaczył cele i zadania do realizacji jednostkom KAS dotyczące egzekwowania zaległości podatkowych. Wyniki osiągnięte przez jednostki KAS były systematycznie analizowane przy wykorzystaniu dostępnych w hurtowni WHTAX danych.

Administracja skarbowa osiągnęła wyznaczony przez Szefa KAS cel na 2019 r. odnoszący się do egzekwowania zaległości podatkowych. Poprawiła się, w porównaniu do wyników z lat 2017-2018, skuteczność egzekucji mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi oraz wzrosła jej efektywność mierzona kwotą zaległości podatkowych wyegzekwowanych średnio przez pracownika komórki egzekucyjnej.

Kwota ogółem wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne zaległości podatkowych wzrosła z 3,7 mld zł w 2017 r. oraz 4,2 mld zł w 2018 r. do 5 mld zł w 2019 r. W I półroczu 2020 r. wyniosła 1,2 mld zł i była o 1,1 mld zł niższa niż w analogicznym okresie roku poprzednich.

Wyznaczone przez Szefa KAS cele dotyczące egzekwowania zaległości podatkowych w I półroczu 2020 r. nie zostały, według wstępnych danych⁸³, przez administrację skarbową osiągnięte. Na obniżenie wyników w I półroczu 2020 r.

⁸³ Według wstępnych danych, gdyż Ministerstwo Finansów nie dysponowało danymi ostatecznymi.

wpłynęła głównie sytuacja epidemiczna. Nie bez znaczenia dla tego zjawiska pozostały także utrudnienia w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, które wystąpiły po wdrożeniu systemu Poltax2B Plus.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Przedawnienie zobowiązań podatkowych

4.1. Zobowiązania z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa odpisane z tytułu przedawnienia w 2017 r. wyniosły 2955,5 mln zł. W 2018 r. kwota tych zobowiązań zwiększyła się do 5184,5 mln zł (wzrost o 75,4% w porównaniu do 2017 r.), a w 2019 r. – do 6953,1 mln zł (wzrost o 34,1% w porównaniu do 2018 r.).

Ponad połowę odpisanych z tytułu przedawnienia zobowiązań podatkowych stanowiły zobowiązania z tytułu VAT. W 2017 r. zobowiązania te wyniosły 1993,8 mln zł (67,5%), w 2018 r. – 3101,7mln zł (59,8%) oraz w 2019 r. – 4720,4mln zł (67,9%) w 2019 r. Tempo przyrostu przedawnionych zobowiązań z tytułu VAT w 2018 r. wyniosło 55,6%, a w 2019 r. – 52,2%.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków poinformował, że z wyjaśnień przekazanych przez dyrektorów izb administracji skarbowej wynika, iż wzrost kwot zaległości odpisanych z powodu przedawnienia dotyczył w głównej mierze zobowiązań, które nie zostały zaspokojone w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych z powodu bezskuteczności egzekucji. *Podjęte, po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, działania nie doprowadziły do ujawnienia nowego majątku lub źródła dochodu. W związku z tym brak było możliwości zastosowania środka egzekucyjnego, a tym samym przerwania biegu przedawnienia kwot zaległości. Na wzrost przedawnionych kwot ma również wpływ dokonywanie odpisów znacznych kwot zaległości w podatku VAT wynikających z art. 108 ustawy o podatku VAT. Na podstawie tego artykułu wydawane są decyzje w związku z wprowadzeniem do obrotu fikcyjnych faktur wystawianych w głównej mierze przez tzw. „firmy słup”. Prowadzone postępowania egzekucyjne wobec takich podmiotów w większości przypadków okazują się bezskuteczne.*

(akta kontroli str.: 849-857, 2496-2511)

Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych prowadzonych w tym zakresie, Ministerstwo Finansów nie dysponowało danymi o kwocie zobowiązań podatkowych odpisanych z powodu przedawnienia w 2020 r. Wdrożony w styczniu 2020 r. system Poltax2bPlus, służący do ewidencji podatków CIT, PIT, VAT krajowy oraz FIN, nie był zintegrowany w obszarze ZALEGŁOŚCI z Hurtownią danych WHTAX i nie było możliwe zasilanie hurtowni WHTAX danymi z tego systemu w obszarze przedawnień. Prace nad przywróceniem pełnej funkcjonalności hurtowni WHTAX, podjęte w Ministerstwie Finansów, nie zostały zakończone do zakończenia kontroli NIK.

(akta kontroli str. 849-857)

Analiza przyczyn przedawnień zobowiązań podatkowych w Ministerstwie Finansów była dokonywana na podstawie wyjaśnień przekazywanych, na wniosek Ministerstwa, przez dyrektorów izb administracji skarbowej corocznie i dotyczących przyczyn przedawnień w roku poprzednim. Według informacji przekazanych przez dyrektorów IAS w 2019 r. (za 2018 r.) i w 2020 r. (za 2019 r.) do głównych przyczyn przedawnień zobowiązań podatkowych należały: nieskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych z powodu braku możliwości zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego przerywającego bieg terminu przedawnienia, między innymi ze względu na brak majątku podlegającego egzekucji, niemożliwość ustalenia faktycznego miejsca zamieszkania/siedziby podatnika i brak kontaktu z podatnikiem,

brak osób do reprezentacji spółek lub występowanie innych zobowiązań ciążących na podatniku mających pierwszeństwo zaspokojenia przed zaległościami podatkowymi oraz trudne do wyegzekwowania należności wymierzone na podstawie art. 108 ustawy o VAT.

(akta kontroli str.: 849, 852-854, 2496-2511)

4.2. Jednostki KAS zgłaszały do Ministerstwa Finansów problemy ze stosowaniem niektórych przepisów regulujących przedawnienie zobowiązań podatkowych, w tym w związku z linią orzeczniczą sądów administracyjnych. Właściwe departamenty Ministerstwa Finansów przygotowywały wyjaśnienia oraz wytyczne i przekazywały je podległym jednostkom zgłaszającym problem bądź także do wiadomości wszystkim jednostkom.

Zgłaszane problemy dotyczyły w szczególności przepisów art. 76 § 1 w związku z art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej w przedmiocie zaliczenia nadpłaty na poczet zaległości podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym po upływie terminu przedawnienia zobowiązania, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt SK 40/12 oraz zapadającymi orzeczeniami sądów administracyjnych w tym zakresie.

NIK po kontroli P/15/012 *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych* skierowała do Ministra Finansów wnioski o wypracowanie, we współdziałaniu z innymi organami państwa, koncepcji wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. Minister Finansów, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, poinformował o zawieszeniu prac do czasu zakończenia postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, które wyznaczają właściwy kierunek zmian legislacyjnych art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej⁸⁴.

Dyrektor Departamentu Systemu Podatkowego wskazał, że po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 8 października 2013 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko o niekonstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, a rozstrzygnięcia organów podatkowych wydawanych w oparciu o ten przepis, w razie ich zaskarżenia do sądów administracyjnych, były konsekwentnie uchylane przez sądy, co pociągało za sobą konieczność zwrotu przez organy podatkowe wysokich kosztów postępowania sądowego.

(akta kontroli str.: 9, 22-24, 849-899, 2512-2523)

W dniu 24 lutego 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej z art. 64 ust. 2 oraz art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji RP (sygn. K 10/16), a 9 marca 2016 r. Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r., jest zgodny z 64 ust. 2 Konstytucji RP (sygn. P 6/2016). Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych w sprawach tych nie zostały wyznaczone terminy rozpraw.

W dniu 8 kwietnia 2016 r. do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa⁸⁵ przewidujący uchylenie § 8 w art. 70 Ordynacji podatkowej. W ocenie Rady Ministrów⁸⁶, propozycja uchylenia tego przepisu nie zasługiwała na akceptację. Rada Ministrów wniosła o zawieszenie prac nad

⁸⁴ Wyrokiem z dnia 8 października 2013 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 31 grudnia 2002 r. W uzasadnieniu wyroku Trybunał zauważył, że odpowiednikiem zakwestionowanego przepisu jest art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, który budzi podobne wątpliwości i wymaga pilnej interwencji ustawodawcy.

⁸⁵ Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 449.

⁸⁶ Stanowisko Rządu do druku sejmowego nr 449.

projektem do czasu zakończenia postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Do końca VIII kadencji Sejmu RP projekt nie został rozpatrzony.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów były prowadzone prace legislacyjne nad rządowym projektem nowej ustawy – Ordynacja podatkowa⁸⁷ (dalej: NOP), w którym zaproponowano zmianę regulacji dotyczących przedawnienia zobowiązań podatkowych, w tym rezygnację z odpowiednika przepisu art. 70 § 8⁸⁸. Projekt NOP 28 lutego 2019 r. został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, a 28 maja 2019 r. przez Radę Ministrów i 4 czerwca 2019 r. został skierowany do Sejmu RP⁸⁹. Ze względu na upływ VIII kadencji Sejmu RP nie doszło do uchwalenia ustawy. Dyrektor Departamentu Systemu Podatkowego wskazał, że istotny wpływ na propozycje zawarte w NOP będzie miał rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych⁹⁰, który wpłynął do Sejmu RP 6 lutego 2020 r., i przed zakończeniem procesu legislacyjnego tego projektu nie jest rekomendowane podejmowanie prac nad projektem NOP. Ustawa została uchwalona 18 listopada 2020 r. i podpisana przez Prezydenta RP 27 listopada 2020 r.

Pismami z 30 lipca 2020 r., które zostały przekazane do Ministra Finansów, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się o przedstawienie opinii o skutkach finansowych, jakie może wywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego w związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu oraz w sprawie zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Przedmiotowe opinie zostały przedstawione w pismach Ministra Finansów z 28 września 2020 r.⁹¹. Minister Finansów oszacował, że negatywne skutki finansowe potencjalnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzekającego o niekonstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej mogą w dłuższej perspektywie czasu sięgnąć nawet 10 mld zł.

(akta kontroli str. 2537-2570)

Stanowisko w sprawie przepisu art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej Ministerstwo Finansów przedstawiło, odpowiadając na pytania kierowane przez podległe jednostki, m.in. w pismach z 21 lipca 2017 r.⁹², z 19 lipca 2018 r.⁹³ i z 9 października 2018 r.⁹⁴, wskazując m.in., że organy podatkowe są związane przepisami prawa powszechnie obowiązującego i nie są uprawnione do samodzielnej oceny konstytucyjności przepisów, a dopóki Trybunał Konstytucyjny nie stwierdzi niezgodności danego przepisu z Konstytucją RP, organy podatkowe muszą respektować domniemanie jego konstytucyjności.

Departament Poboru Podatków 15 lipca 2019 r. skierował do izb administracji skarbowej zalecenia, aby w przypadkach, w których ma zastosowanie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, organ nadzoru rozważył możliwość zastosowania art. 23 § 6 u.p.e.a., tj. wstrzymania postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez nadzorowany organ do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o zbadanie zgodności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej z art. 64 ust. 2 oraz art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub zmiany przepisów

⁸⁷ Nr UD409 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

⁸⁸ Zaproponowano regulację, w myśl której ustanowienie hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego powoduje nierozpoczęcie albo zawieszenie biegu terminu przedawnienia poboru. W wyniku przyjęcia tego rozwiązania w jednakowy sposób będzie traktowany każdy sposób zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych.

⁸⁹ Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 3517.

⁹⁰ Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 239.

⁹¹ Nr SP5.027.1.2020 i nr SP5.027.2.2020.

⁹² Znak DPP6.853.10.2017.PIQ.

⁹³ Znak DPP6.853.75.2018.CNNM.

⁹⁴ Znak DPP6.853.40.2018.CNNM.

ustawy Ordynacja podatkowa w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt SK 40/12.

(akta kontroli str.: 9, 22-24, 850, 855-857, 2514-2515, 2514-2516)

Problemy interpretacyjne zgłaszane przez podległe jednostki dotyczyły także innych przepisów Ordynacji podatkowej oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dyrektorzy IAS w Opolu i w Łodzi⁹⁵ skierowali do Ministra Finansów pytania i wątpliwości powstałe na gruncie przepisów art. 70 § 6 pkt 4 oraz § 7 pkt 4 i 5 Ordynacji podatkowej. Problem zidentyfikowany przez organy podatkowe polegał na tym, że w przypadku zarządzenia zabezpieczenia na podstawie art. 155 u.p.e.a. – gdy podstawą zarządzenia zabezpieczenia jest decyzja o zabezpieczeniu wydana na podstawie Ordynacji podatkowej – bieg terminu przedawnienia pozostaje nadal zawieszony, mimo wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu, tj. spełnienia przesłanki określonej w art. 70 § 7 pkt 4 Ordynacji podatkowej⁹⁶. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżności na tym tle. Niektóre sądy wyrażały pogląd, zgodnie z którym bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się, a po zawieszeniu biegnie dalej, od dnia następującego po dniu wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu, zgodnie z art. 70 § 7 pkt 4 Ordynacji podatkowej⁹⁷, inne prezentowały pogląd przeciwny – że ustanie przesłanki zawieszenia zgodnie z przepisem art. 70 § 6 pkt 4 Ordynacji podatkowej następuje po dniu zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów postępowania egzekucyjnego w administracji, w myśl art. 70 § 7 pkt 5 Ordynacji podatkowej, a nie po dniu wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu⁹⁸. Ministerstwo Finansów podzieliło drugi z poglądów i przekazało swoje stanowisko jednostkom, które zwróciły się w tej sprawie.

Wątpliwości dotyczące zakresu stosowania art. 70 Ordynacji podatkowej w zakresie przedawnienia zaległości podmiotów objętych postępowaniem upadłościowym z możliwością zawarcia układu (w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r.) i postępowaniem restrukturyzacyjnym (obowiązującym od 1 stycznia 2016 r.) skierował do Ministra Finansów Dyrektor IAS w Gdańsku. Problem polegał na tym, że ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne⁹⁹, która zastąpiła obowiązujące wcześniej przepisy dotyczące postępowania naprawczego, nie wprowadziła przepisów regulujących kwestie ewentualnego zawieszenia bądź przerwania biegu terminu przedawnienia w przypadku otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego. Nastąpiło oddzielenie postępowań restrukturyzacyjnych od postępowań upadłościowych, regulowanych w ustawie – Prawo upadłościowe¹⁰⁰ i od wejścia w życie tej ustawy przepisy art. 70 Ordynacji podatkowej nie miały zastosowania do przerwania biegu lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych objętych postępowaniem restrukturyzacyjnym. Dyrektor IAS w Gdańsku zgłosił postulat zmiany legislacyjnej w tym zakresie. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków przedstawił stanowisko¹⁰¹, w którym wskazał, że w sytuacji, gdy przepisy Ordynacji podatkowej nie wymieniają wprost otwarcia

⁹⁵ Pismo Dyrektora IAS w Opolu – Centrum Kompetencyjne Spraw Wierzycielskich z 7 czerwca 2019 r. i pismo Dyrektora IAS w Łodzi z 13 sierpnia 2019 r..

⁹⁶ Podstawą prawną do takiej argumentacji jest art. 33 a § 2 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym wygaśnięcie decyzji o zabezpieczeniu nie narusza zabezpieczenia wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁹⁷ Wyrok WSA w Warszawie III SA/Wa 1967/17 z dnia 24.04.2018 r., wyrok WSA w Opolu I SA/Op 72/18 z 30.05.2018 r., wyrok WSA w Gdańsku I SA/Gd 355/18 z 26.06.2018 r.

⁹⁸ Wyrok WSA w Gdańsku I SA/Gd 1706/17 i WSA w Gliwicach I SA/GI 450/16.

⁹⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 814, ze zm.

¹⁰⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1228, ze zm.

¹⁰¹ Pismo z 30 kwietnia 2019 r.

postępowania restrukturyzacyjnego jako okoliczności przerywającej bieg terminu przedawnienia, wierzycelności objęte układem mogą ulec przedawnieniu w wyniku upływu czasu w trakcie wykonywania przez dłużnika układu. Zastosowanie mogą znaleźć wówczas przepisy art. 116 Ordynacji podatkowej, który reguluje odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania spółki kapitałowej. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, w odpowiedzi przekazanej do wiadomości wszystkim IAS, wskazał ponadto, że w projekcie NOP znalazła się proponowana zmiana.

(akta kontroli str.: 884-886, 892-895)

4.3. Przedawnianie się zobowiązań podatkowych nie było przedmiotem odrębnych kontroli resortowych w jednostkach KAS. Działania urzędów skarbowych mogące mieć wpływ na przedawnianie się zobowiązań były badane w ramach kontroli prowadzonych w zakresie: weryfikacji prawidłowości działań podejmowanych wobec wybranych podmiotów, prawidłowości i terminowości realizacji zadań w wybranych obszarach, umarzania i zawieszania postępowań egzekucyjnych oraz prawidłowości podejmowanych działań w zakresie wykonywania zadań wierzyciela. Obszar przedawnień zobowiązań podatkowych w okresie objętym kontrolą nie był przedmiotem audytu wewnętrznego prowadzonego w Ministerstwie Finansów.

(akta kontroli str. 535-612)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów w 2019 r. i 2020 r. systematycznie monitorował przyczyny przedawniania się zaległości podatkowych na podstawie corocznych informacji przekazywanych przez izby administracji skarbowej. W 2019 r. monitorowanie skali zaległości podatkowych odpisanych z powodu przedawnienia umożliwiały raporty z Hurtowni danych WHTAX. Wdrożenie systemu Poltax2B Plus spowodowało przerwanie zasilania hurtowni WHTAX aktualnymi danymi z obszaru ZALEGŁOŚCI i w związku z tym Minister Finansów nie dysponował danymi o zaległościach podatkowych odpisanych z powodu przedawnienia w 2020 r.

Jednostki organizacyjne Ministerstwa Finansów, w odpowiedzi na zgłaszane przez podległe jednostki problemy w stosowaniu niektórych przepisów prawa regulujących przedawnianie się zobowiązań podatkowych, kierowały do podległych jednostek wyjaśnienia i wytyczne dotyczące interpretacji tych przepisów.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Jak najszybsze zakończenie prac nad wdrożeniem wszystkich funkcjonalności przewidzianych do udostępnienia użytkownikom końcowym w systemie Poltax2B Plus umożliwiających zaktualizowanie wpisów w Rejestrze Należności Publicznoprawnych.
2. Zapewnienie bieżącego zasilania Hurtowni danych WHTAX w obszarze ZALEGŁOŚCI oraz przeprowadzenie analizy przyczyn zmiany stanu zaległości podatkowych w poszczególnych kwartałach 2020 r., uwzględniającej kształtowanie się kwot odpisanych z powodu przedawnienia.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 17 grudnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
/-/ Małgorzata Motylow

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
/-/ Stanisław Jarosz