



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.005.03.2022

Pani
Iwona Sadrzak
Naczelnik Urzędu Skarbowego
Warszawa-Mokotów
Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów
ul. Postępu 16A
02-676 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/010 – Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów
Krajowej Administracji Skarbowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów, ul. Postępu 16A, 02-676 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Sadrzak, Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Mokotów, od 26 maja 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Wojciech Kustra od 17 marca 2017 r. do 25 maja 2020 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Kontrola podatkowa2. Postępowanie podatkowe3. Postępowanie egzekucyjne
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Wańkowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/54/2022 z 2 sierpnia 2022 r.2. Tomasz Kiercz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/55/2022 z 2 sierpnia 2022 r. <p>(akta kontroli: tom I str. 1-4)</p>

¹ Dalej także: Urząd lub US.

² Dalej także: Naczelnik Urzędu lub Naczelnik US).

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu Skarbowego Warszawa-Mokotów w zakresie prawidłowości i skuteczności prowadzonych postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie od 2020 r. do I półrocza 2022 r. Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów osiągnął większość wyznaczonych przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej⁵ w Warszawie mierników stopnia realizacji celów w badanym zakresie. Poziom dla dwóch mierników realizacji celów dotyczących ograniczenia przyrostu zaległości wymagalnych na koniec 2020 r. i udziału tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych tytułach na koniec 2021 r. tylko nieznacznie odbiegał od poziomu wyznaczonego przez Dyrektora IAS w Warszawie.

Obniżyła się znacznie w porównaniu do 2019 r. liczba przeprowadzonych kontroli podatkowych prawidłowości rozliczania podatków stanowiących dochody budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu Skarbowego przeprowadzili łącznie 183 kontrole podatkowe w zakresie prawidłowości rozliczania podatków stanowiących dochody budżetu państwa, gdy w samym tylko 2019 r. – 167 kontroli. Spadek liczby kontroli podatkowych, szczególnie w 2020 r., był spowodowany głównie ograniczeniami i zmianami w funkcjonowaniu Urzędu Skarbowego, wynikającymi z zaleceń i wytycznych obowiązujących po wprowadzeniu w marcu 2020 r. stanu epidemii COVID-19 na terytorium kraju. Stan ten miał również znaczący wpływ na pozostałą działalność Urzędu, w tym prowadzenie postępowań podatkowych i egzekucji zobowiązań podatkowych.

Na podstawie próby 14 badanych kontroli podatkowych o najwyższych kwotach stwierdzonych nieprawidłowości (łącznie na kwotę 119,8 mln zł), obejmujących 59,5% ujawnionych w badanym okresie w trakcie kontroli uszczupień podatkowych, stwierdzono, że były one prowadzone rzetelnie i prawidłowo.

Poprawiła się jakość rozstrzygnięć wydanych przez Naczelnika Urzędu, dotycząca podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Relacja decyzji uchylonych lub częściowo uchylonych przez Dyrektora IAS w Warszawie w II instancji do decyzji wydanych przez organ pierwszej instancji poprawiła się z 6,6% dla decyzji z 2019 r. do 1,8% dla decyzji z 2020 r., natomiast dla decyzji z 2021 r. wyniosła 4%. Relacja decyzji uchylonych lub częściowo uchylonych w II instancji do liczby rozstrzygnięć dokonanych przez ten organ zmniejszyła się w porównaniu do 2019 r., tj. z 54,1% dla decyzji wydanych w 2019 r. do 17,4% dla decyzji wydanych w 2020 r. oraz 43,5% w 2021 r., jednak dla decyzji z 2021 r. poprawa była nieznaczna.

Na badanej próbie 14 postępowań podatkowych (o łącznej kwocie ustaleń 19 mln zł) stwierdzono, że były one, co do zasady, prowadzone rzetelnie i prawidłowo. Niemniej w jednej badanej sprawie nie zostały udokumentowane przyczyny nienadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji, pomimo wystąpienia w sprawie przesłanki z art. 239b § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej⁶. Nie miało to jednak wpływu na skuteczność dochodzenia wymierzonych zobowiązań podatkowych w tej sprawie.

Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów na bieżąco i rzetelnie analizował dane i poszczególne sprawy dotyczące zaległości przedawnionych i zagrożonych

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej także: Dyrektor IAS.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa – Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.; dalej również jako: O.p.

przedawnieniem. Analiza ta była prowadzona w odniesieniu do każdego przypadku indywidualnie, w sposób zgodny z obowiązującymi w Urzędzie procedurami. Pomimo podejmowanych działań w zakresie postępowań egzekucyjnych, Urząd odnotował znaczny przyrost w badanym okresie zaległości odpisanych z tytułu przedawnienia.

Główną przyczyną niskiej ściągальności zaległości podatkowych oraz przedawnienia się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych w tych sprawach postępowań egzekucyjnych. Brak możliwości zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego, przerywającego bieg przedawnienia, wynikał głównie z braku u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji. Dochodzone kwoty wynikały w dużej części z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń podatku od towarów i usług.

Na próbie 10 badanych spraw (na kwotę 247,3 mln zł) stwierdzono, że Naczelnik US prawidłowo prowadził postępowania i podejmował dostępne środki egzekucyjne w celu wyegzekwowania zaległości podatkowych lub poszukiwał majątku oraz źródeł dochodów zobowiązanych. Opóźnienia w odpisaniu z ewidencji przedawnionych zobowiązań nie miały wpływu na prowadzone przez Naczelnika US postępowania. Podjęte działania były nieskuteczne, jednak nie przyczynili się do tego pracownicy Urzędu poprzez swoje zaniechanie, błędne lub opóźnione działanie bądź brak takiego działania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Kontrola podatkowa

1.1. Plany i mierniki działalności dla Urzędu Skarbowego Warszawa-Mokotów na 2020 r., 2021 r. i 2022 r. wynikały z zatwierdzonych przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie celów wynikających z kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej⁸ na poszczególne lata.

W badanym okresie⁹ w Urzędzie Skarbowym Warszawa-Mokotów osiągnięto następujące wartości mierników dotyczących kontroli podatkowych:

- udział kontroli pozytywnych¹⁰ – 87% w porównaniu do planu wyznaczonego dla Urzędu na 2020 r. – więcej niż 78%,
- skuteczność kontroli dotyczących podatków – 89,6% w porównaniu do wielkości wyznaczonej na 2021 r. – więcej niż 83%,
- efektywność kontroli podatków¹¹ – 95,8% na koniec I półrocza 2022 r. w porównaniu do planu wynoszącego – nie mniej niż 84%,

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej także: KAS.

⁹ W planie działalności na 2021 r. wyznaczony był ponadto miernik – „sprawność realizacji postępowań kontrolnych wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych” – miernik ten nie wystąpił z uwagi na brak w US Warszawa-Mokotów kontroli wszczętych przed 1 marca 2017r.

¹⁰ Miernik ten zdefiniowany był jako udział kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 tys. zł) zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie zakończonych kontroli dotyczących podatków.

¹¹ Miernik zdefiniowany podobnie jak miernik skuteczności kontroli w 2021 r. i miernik kontroli pozytywnych w 2020 r.

- realizacja kontroli dotyczących podatków¹² – 157,1% na koniec I półrocza 2022 r. w porównaniu do wielkości wyznaczonej wynoszącej – nie mniej niż 105%.
(akta kontroli: tom I str. 148-343)

Poza ww. miernikami Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów nie realizował innych, określonych przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, mierników w obszarze dotyczącym kontroli podatkowych.

W przypadku wszystkich badanych mierników, osiągnięto zaplanowany stopień ich realizacji.

Monitorowanie poziomu realizacji mierników odbywało się w ramach sporządzania okresowych informacji na temat stopnia realizacji celów Urzędu, przekazywanych do Izby Administracji Skarbowej kwartalnie i rocznie, oraz poprzez generowanie raportów w systemach informatycznych, takich jak: KONTROLA, POLTAX Plus, ZISAR Plus, WHTAX, eOrus, Egapoltax.

(akta kontroli: tom I str. 608-609)

1.2. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzili łącznie 183 kontrole podatkowe w zakresie prawidłowości rozliczania podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Były to w większości kontrole dotyczące podatku VAT (114 kontroli, tj. 62,3%).

W 2020 r. przeprowadzono 62 kontrole podatkowe, w tym 45 dotyczących VAT i cztery dotyczące CIT. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił spadek liczby kontroli ogółem ze 167, tj. o 62,9%. W 2021 r. kontrole podatkowych zakończono 77, w tym 46 dotyczących VAT i pięć dotyczących CIT. W roku 2021 nastąpił wzrost liczby kontroli o 15, tj. 24,2%, przy czym liczba kontroli dotyczących VAT i CIT pozostała na podobnym poziomie jak w roku poprzednim (w przypadku VAT odpowiednio 45 i 46, w przypadku CIT odpowiednio cztery i pięć). W I półroczu 2022 r. zakończono 44 kontrole podatkowe, w tym 23 w zakresie podatku VAT i trzy w zakresie CIT. W porównaniu do analogicznego okresu roku 2021, kiedy zakończonych zostało 28 kontroli, był to wzrost o 57,1%. W okresie od 2020 r. do I półrocza 2022 r. spośród 114 kontroli w zakresie podatku VAT, 14 dotyczyło zwrotu podatku VAT.

(akta kontroli: tom I str. 379-402)

W okresie od 2020 r. do I półrocza 2022 r. łączna kwota stwierdzonych w kontrolach podatkowych nieprawidłowości wyniosła 201,5 mln zł. Większość (195,7 mln zł, tj. 97,1%) stanowiły nieprawidłowości w zakresie rozliczeń podatku VAT, przy czym nieprawidłowości dotyczące zwrotu podatku wyniosły 12,5 mln zł, tj. 6,2%.

W 2020 r. ustalenia podatkowe poczynione w trakcie 62 kontroli wyniosły 75,5 mln zł (kwota bez odsetek z uwzględnieniem sankcji, tj. dodatkowych zobowiązań podatkowych). Ww. kwota stwierdzonych nieprawidłowości w 99,5% dotyczyła ustaleń kontroli w zakresie VAT, w tym 8,9% w zakresie zwrotu VAT. W porównaniu do 2019 r. kwota stwierdzonych nieprawidłowości zmniejszyła się z 122,8 mln zł, tj. o 38,5%. W 2021 r. nieprawidłowości ustalone w trakcie kontroli podatkowych wyniosły 83,6 mln zł, tj. o 8,1 mln zł więcej niż w 2020 r. (wzrost o 10,7%). Podobnie jak w roku poprzednim prawie w całości (98,5%) dotyczyły one ustaleń w zakresie podatku VAT, w tym 6,2% dotyczyło zwrotu VAT.

W I półroczu 2022 r. kwota stwierdzonych ustaleń w kontrolach podatkowych wyniosła 42,4 mln zł i w porównaniu do I półrocza 2021 r. była niższa o 15,5 mln zł, tj. o 26,8%.

¹² Pierwotnie jednostką miary miernika była liczba kontroli, w wyniku korekty z marca 2022 r. miernik był procentowym wskaźnikiem liczby zatwierdzonych kontroli podatkowych w danym okresie sprawozdawczym w 2022 r. w porównaniu do liczby zatwierdzonych kontroli podatkowych w analogicznym okresie sprawozdawczym w 2021 r.

W większości ustalenia te dotyczyły rozliczeń podatku VAT (89,9%), w tym zwrotu VAT (0,1%).

Główne ustalenia kontroli podatkowych dotyczyły: zaniżenia zobowiązań podatkowych (różnica między kwotą zadeklarowaną a należną ustaloną w wyniku kontroli), różnicy między zadeklarowaną przez podatnika kwotą nadwyżki podatku naliczonego nad należnym a kwotą nadwyżki ustaloną w wyniku kontroli, kwoty odmowy zwrotu lub zmniejszenia zwrotu VAT.

(akta kontroli: tom I str. 403-512)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że przyczyną spadku liczby przeprowadzonych kontroli podatkowych oraz spadku skuteczności kontroli w 2020 r. było ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego na terenie kraju w związku z epidemią COVID-19. „Powyższa okoliczność wiązała się z koniecznością przejścia pracowników organów podatkowych w tryb tzw. pracy zdalnej, co nie było wcześniej praktykowane w obrębie administracji skarbowej. Skutkiem powyższego było spowolnienie pewnych procesów, co wynikało z potrzeby przygotowania odpowiedniego sprzętu informatycznego (...), instalacji niezbędnych systemów, jak również digitalizacji akt spraw w postaci papierowej oraz opracowania na poziomie KAS odpowiednich procedur dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa pracy nad dokumentacją objętą tajemnicą skarbową. Ponadto należy dodać, iż wszczęcie kontroli podatkowej, a także jej zakończenie, wiąże się zasadniczo z bezpośrednim kontaktem kontrolujących z kontrolowanym (...). Mając zaś na uwadze obowiązujące w 2020 roku normy oraz rekomendacje organów państwowych dot. ograniczenia kontaktów międzyludzkich z powodu epidemii (...), spowodowało to wydłużenie czasu realizacji kontroli będących w toku jak i ograniczenie liczby podejmowanych nowych kontroli. (...) Mała ilość kontroli w pozostałych podatkach (PIT/CIT) wynikała również z panującej pandemii, gdyż, co do zasady, kontrole w zakresie płatnika czy podatków dochodowych są kontrolami wymagającymi bieżącej współpracy z podatnikiem. Z uwagi na powyższe okoliczności, w tym roku nie były wszczynane i kończone kontrole – w takiej skali, jak w latach ubiegłych – w zakresie weryfikacji odprowadzania bieżących zaliczek na podatek PIT (płatnicy i podatnicy) oraz CIT (podatnicy). Z tego powodu w 2020 r. zakończono tylko dwie kontrole w zakresie zaliczek, natomiast dla porównania rok wcześniej takich kontroli było ponad 40”.

(akta kontroli: tom I str. 606-613)

W okresie objętym kontrolą (od 2020 r. do I półrocza 2022 r.) wydano łącznie 61 decyzji o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych na podstawie art. 33 Ordynacji podatkowej. Kontroli podatkowych, w których wydano te decyzje, było: 19 w 2020 r., 31 w 2021 r. i 11 w I półroczu 2022 r. Łączna kwota zabezpieczonych zobowiązań wyniosła 141,8 mln zł, z tego w 2020 r. – 48,8 mln zł, w 2021 r. – 67,7 mln zł i w I półroczu 2022 r. – 25,3 mln zł. Dla porównania, w 2019 r. kontroli, w których wydano decyzje o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych, było 17, a kwota zabezpieczenia wyniosła 67 mln zł.

Liczba kontroli podatkowych, w których wydano postanowienie o przedłużeniu terminu zwrotu VAT, wynosiła: w 2020 r. – jeden na kwotę 0,7 mln zł, w 2021 r. – trzy na kwotę 0,7 mln zł i w I półroczu 2022 r. – jeden na kwotę 0,5 mln zł. W porównaniu do 2019 r., kiedy w trakcie 11 kontroli podatkowych wydano postanowienia o przedłużeniu zwrotu VAT na kwotę 4,5 mln zł, począwszy od 2020 r., nastąpił znaczący spadek liczby takich kontroli i kwot objętych postanowieniami przedłużającymi termin zwrotu podatku.

(akta kontroli: tom I str. 513-530)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że spadek liczby kontroli i postanowień o przedłużeniu zwrotu VAT wynikał z konieczności ograniczenia bezpośredniego kontaktu z podatnikami z powodu panującego w Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. To wpłynęło na spadek kontroli w tym zakresie w analizowanym okresie. „Należy tutaj podkreślić, iż weryfikacja prawidłowości wykazywanych przez podatników zwrotów podatku VAT dokonywana jest także w ramach innych trybów weryfikacyjnych – przede wszystkim w toku prowadzonych czynności sprawdzających, a także w ramach kontroli celno-skarbowych. Czynności sprawdzające są podstawowym trybem weryfikacji zasadności wykazywanych przez podatników zwrotów podatku VAT. (...) Spadek ilości przedmiotowych postanowień wynika również z zakończenia kontroli podatkowej przed terminem dokonania zwrotu, bez potrzeby przedłużania terminu zwrotu podatku VAT. (...) Ponadto często się zdarza, że transakcje budzące wątpliwości są wyjaśnione lub skorygowane przez podatników pomiędzy wydaniem w toku czynności sprawdzających postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu a przekazaniem wniosku o przeprowadzenie kontroli podatkowej”.

(akta kontroli: tom I str. 610-612)

1.3. W Urzędzie Skarbowym Warszawa-Mokotów w zakresie kontroli podatkowych w badanym okresie obowiązywała Instrukcja nr 23/2020 z 19 października 2020 r. dotycząca przeprowadzenia kontroli podatkowej. Zastąpiła ona instrukcję nr 5/2020 z 6 lutego 2020 r., przed którą obowiązywała instrukcja nr 27/2017 z 29 grudnia 2017 r.

W trakcie kontroli szczegółowym badaniom poddano 14 kontroli podatkowych zakończonych w okresie od 2020 r. do I półrocza 2022 r. Badaniem objęto kontrole podatkowe o najwyższych kwotach stwierdzonych nieprawidłowości (kwotach ustaleń), w tym trzy kontrole, w trakcie których wydano w badanym okresie postanowienia o przedłużeniu zwrotu podatku od towarów i usług. W dziewięciu przypadkach w trakcie kontroli podatkowej naczelnik urzędu skarbowego wydał decyzję o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych na podstawie art. 33 Ordynacji podatkowej.

Kwota uszczupień w 14 badanych kontrolach podatkowych wyniosła łącznie 119,8 mln zł, co stanowiło 59,5% wszystkich uszczupień (201,5 mln zł), wynikających z kontroli podatkowych w całym badanym okresie. Wszystkie zbadane kontrole dotyczyły sprawdzenia rozliczeń VAT przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

We wszystkich badanych sprawach podatek nie był zawiadamiany o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej (art. 48 ust. 2 Prawa przedsiębiorców¹³), natomiast po jej wszczęciu, podatek był w każdym przypadku pisemnie informowany o przyczynach odstąpienia od powyższego zawiadomienia. Najczęściej podatnicy nie byli zawiadamiani z uwagi na wystąpienie okoliczności określonych w art. 48 ust. 11 pkt 2, który stanowi, że zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się, w przypadku gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia. Podatnicy byli informowani również o brzmieniu art. 55 ust. 2 pkt 2 i art. 54 ust. 1 pkt 2 Prawa przedsiębiorców¹⁴.

¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców – Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

¹⁴ W przypadku wcześniejszych kontroli, podatek był informowany o brzmieniu odpowiednich przepisów uchylonej z dniem 30 kwietnia 2018 r. ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Średni czas trwania badanych 14 kontroli podatkowych wynosił 473 dni, licząc czasookres od dnia wszczęcia do dnia zakończenia kontroli (najdłuższy czas trwania kontroli wyniósł 1184 dni, a najkrótszy 218 dni). Średnio na gromadzenie materiału dowodowego, czynności dowodowe oraz sporządzenie protokołu kontroli wykorzystano 49 dni.

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, „wpływ na wydłużony czas trwania kontroli miał zasadniczo brak kontaktu z podatnikiem oraz brak dostępu do dokumentów źródłowych kontrolowanych, co wymuszało gromadzenie materiału dowodowego we własnym zakresie. Tak było w przypadku ośmiu z 14 badanych kontroli. Należy zauważyć, że analizowane kontrole były prowadzone w okresie obowiązywania stanu epidemicznego w Polsce. Częściowo nałożyło się to na okres, w którym organy podatkowe pracowały w tzw. trybie zdalnym, co utrudniało i spowalniało proces gromadzenia dokumentacji – czas oczekiwania na odpowiedzi od podatników oraz innych organów podatkowych został istotnie wydłużony. Przyczyn wydłużonego czasu trwania kontroli należy upatrywać również w wysokim stopniu złożoności oraz skomplikowania zasadniczej części z 14 wytypowanych postępowań kontrolnych, w tym wystosowania kilku wniosków do zagranicznych administracji skarbowych o udzielenie informacji dot. kontrahentów kontrolowanego. Czas oczekiwania na odpowiedzi w tym zakresie może wynieść nawet kilka miesięcy.”

(akta kontroli: tom I str. 344-378, 531-586, 613)

Wszystkie zbadane kontrole podatkowe były przedłużane, niekiedy wielokrotnie. Za każdym razem kontrolujący, zgodnie z art. 284b §2 i art. 216, w związku z art. 292 O.p., zawiadamiał kontrolowanego przed terminem upływającego upoważnienia, o przypadku niezakończenia kontroli w terminie, informował o przyczynie przedłużenia terminu zakończenia kontroli i wskazywał nowy termin jej zakończenia. Głównymi przyczynami przedłużania kontroli podatkowych były: brak kontaktu z kontrolowanym, a tym samym brak dostępu do dokumentacji rachunkowej, nieodbieranie korespondencji kierowanej do podatników, konieczność zgromadzenia materiału dowodowego we własnym zakresie (wzywanie świadków, oględziny), oczekiwanie na odpowiedzi od kontrahentów kontrolowanego (wyniki czynności sprawdzających), wystąpienia do innych organów podatkowych lub zagranicznych administracji podatkowych i oczekiwanie na odpowiedzi (np.: oczekiwanie na informacje od brytyjskiej administracji trwało do sześciu miesięcy, austriackiej – trzy miesiące, włoskiej – od trzech do czterech miesięcy, wystąpiły również przypadki nieudzielenia odpowiedzi), weryfikacja i ocena zebranego materiału dowodowego. Nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w toku prowadzenia kontroli podatkowych pomimo długiego ich trwania. Nie stwierdzono również, aby przypadki długotrwałego prowadzenia kontroli wynikały z braku należytej staranności pracowników Urzędu Skarbowego.

Z uwagi na wystąpienie okoliczności określonych w art. 55 ust. 2 pkt 2 i art. 59 ust. 2 Prawa przedsiębiorców, w badanych kontrolach podatkowych nie miała zastosowania zasada ograniczonego czasu trwania kontroli oraz sprzeciwu wobec czynności kontrolnych.

W trzech z 14 zbadanych kontroli, na łączną kwotę ustaleń 1,7 mln zł, wydano postanowienia o przedłużeniu zwrotu podatku od towarów i usług, przy czym w dwóch sprawach termin na zwrot był przedłużany kilkukrotnie. W każdym przypadku w uzasadnieniu postanowienia wskazywano przyczyny przedłużenia terminu zwrotu VAT. Były to w szczególności: oczekiwanie na materiał dowodowy od kontrahentów kontrolowanego (weryfikowany w ramach czynności sprawdzających), oczekiwanie na przeprowadzenie dowodu z przesłuchania świadka przez inny organ podatkowy. W przedmiotowych postanowieniach, Naczelnik Urzędu wskazywał na potrzebę

dalszej weryfikacji kwoty zwrotu, co wynikało m.in. z ustaleń kontrolnych (np. w sytuacji, gdy kontrolowany odliczał podatek VAT z faktur dokumentujących nabycia niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą, gdy wystąpiły wątpliwości co do rzetelności w zakresie transakcji z zagranicznymi kontrahentami). W badanych sprawach postanowienia o przedłużeniu zwrotu VAT były zindywidualizowane, spełniały wymogi wynikające z ogólnych zasad postępowania (np. zasady informowania, zaufania, przekonywania), a argumentacja organu podatkowego dotycząca potrzeby weryfikacji zwrotu podatku była spójna i logiczna.

Spośród 14 badanych kontroli w dziewięciu przypadkach wydano decyzję o zabezpieczeniu wykonania zobowiązania podatkowego na podstawie art. 33 Ordynacji podatkowej. Kwota zabezpieczeń objęta tymi decyzjami wyniosła 95,7 mln zł, co stanowiło 79,9% uszczupień w badanych 14 przypadkach. W każdej decyzji Naczelnik Urzędu wskazywał przesłanki wynikające z ww. przepisu Ordynacji podatkowej, które uzasadniały zastosowanie zabezpieczenia na majątku podatnika. W szczególności do przesłanek tych należała wysokość przewidywanego zobowiązania podatkowego w konfrontacji ze stanem majątkowym kontrolowanego oraz obawy, że zobowiązania podatkowe nie zostaną uiszczone. Obawy te wynikały z faktu nierozliczania wystawionych faktur (unikanie wpłaty podatku należnego), obrotu fakturami, które nie dokumentowały zdarzeń gospodarczych, udziału w tzw. „transakcjach karuzelowych”, niewykazywania w deklaracjach sprzedaży wynikającej z wystawionych faktur, braku dokumentacji kontrolowanego lub podania błędnych danych kontaktowych. Każda decyzja zabezpieczająca wynikała z ustaleń kontroli podatkowej, podjętych w oparciu o zbierane w jej trakcie informacje o stanie zaległości podatnika, majątku, czynnościach, które mogłyby utrudnić lub udaremnić ewentualną egzekucję zobowiązań (w tym na podstawie deklaracji, danych z JPK_VAT, STIR, EKW).

W dwóch poniższych przypadkach Urząd nie wydał decyzji zabezpieczających:

- w pierwszej sprawie (nr 1/2019) US nie stwierdził konieczności wydania decyzji na podstawie art. 33 Ordynacji podatkowej. Jak stwierdziła Naczelnik US, równoległe do powyższej kontroli prowadzono inną kontrolę w tym samym podmiocie (nr 108/2018) w podatku VAT za marzec 2018 r. i w toku tej kontroli wystosowano wniosek o zabezpieczenie na kwotę 245 tys. zł wraz z odsetkami. Na jego podstawie wystawiono odpowiednią decyzję zabezpieczającą i dokonano zajęcia zabezpieczającego na rachunku bankowym (bank poinformował o braku środków na rachunku). W toku postępowania zabezpieczającego nie ustalono innych składników majątkowych. W związku z powyższym Urząd uznał sporządzenie wniosku o kolejne zabezpieczenie (w kontroli nr 1/2019) za bezprzedmiotowe z uwagi na ekonomikę prowadzonej sprawy;
- w drugiej sprawie (nr 169/2019) US uznał, że niezasadnym było wystąpienie z wnioskiem o zabezpieczenie, ponieważ ewentualne nieprawidłowości w trakcie kontroli podatkowej zostałyby pokryte ze wstrzymanego zwrotu podatku VAT (kwota nieprawidłowości w kontroli podatkowej wyniosła 633,6 tys. zł, a wstrzymany decyzjami zwrot podatku – 420 tys. zł). Naczelnik US wyjaśniła m.in., że spółka dysponowała szeregiem maszyn i urządzeń, których wartość znacznie przekraczała kwotę potencjalnego uszczuplenia. W trakcie kontroli podatkowej nie stwierdzono, aby kontrolowany dokonywał czynności polegających na zbywaniu ww. majątku. Tym samym nie wystąpiła jedna z przesłanek do dokonania zabezpieczenia, o której mowa w art. 33 § 1 Ordynacji podatkowej. Urząd uznał, iż spółka dysponuje majątkiem adekwatnym

do pokrycia ewentualnych roszczeń budżetu państwa z tytułu zobowiązań podatkowych i odstąpił od sporządzenia wniosku o ich zabezpieczenie.

(akta kontroli: tom I str. 616-618)

Każda kontrola podatkowa kończyła się sporządzeniem protokołu kontroli. We wszystkich protokołach stwierdzono elementy określone w art. 290 § 2 Ordynacji podatkowej, w tym ocenę prawną sprawy wraz z pouczeniami o prawie złożenia zastrzeżeń i korekty deklaracji, opis ustaleń faktycznych oraz pouczenie o obowiązku zawiadomienia organu podatkowego przez kontrolowanego o każdej zmianie swojego adresu dokonanej w ciągu sześciu miesięcy od dnia zakończenia kontroli podatkowej. W czterech przypadkach podatnicy wnieśli zastrzeżenia do protokołu kontroli, które były rozpatrzone terminowo. Odpowiedzi na zastrzeżenia były również sporządzone terminowo, tj. 14 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń, i zawierały zawiadomienie kontrolowanego o sposobie ich rozpatrzenia. Uzasadnienie odnosiło się zarówno do ustaleń faktycznych, jak i prawnych poczynionych w ramach kontroli podatkowej.

W badanych 14 kontrolach podatkowych w jednym przypadku kontrolowany złożył w związku z ustaleniami kontroli korektę deklaracji VAT-7K za okres objęty kontrolą. Podatnik w całości uznał ustalenia kontroli, które dotyczyły zwrotu podatku VAT. Złożona korekta spowodowała, że kwota zwrotu podatku VAT wyniosła 451,9 tys. zł, zamiast pierwotnej kwoty 507,5 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 531-586)

We wszystkich zbadanych sprawach nie miały zastosowania limity określone w art. 55 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, dotyczące czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym. Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów, wszczynając kontrolę podatkową, prawidłowo powoływał się na art. 55 ust. 2 niniejszej ustawy, w którym przewidziano wiele wyjątków od zasady określonej w ust. 1. W wyjaśnieniu z dnia 31 sierpnia 2022 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego stwierdziła, że: „w mojej ocenie nie ulega wątpliwości, iż limity czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy, określone w art. 55 ust. 1 Prawo przedsiębiorców nie powinny być interpretowane w sposób literalny, a więc jako następujące po sobie dni robocze. Przyjęcie stanowiska zaprezentowanego w wyroku NSA z dnia 19 lutego 2020 r. (sygn. akt I FSK 2243/19) prowadziłoby do paraliżu podstawowego celu kontroli, jakim jest sprawdzenie czy Kontrolowany wywiązuje się z realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Realizacja zasady prawdy obiektywnej byłaby wręcz niemożliwa”. Zdaniem Naczelnik Urzędu Skarbowego, do limitów czasu trwania kontroli podatkowej należy wliczać czas bezpośrednio przeznaczony na czynności kontrolne prowadzone np. w siedzibie przedsiębiorcy lub w miejscu przechowywania jego dokumentacji rachunkowej i nie należy do niego wliczać działań prowadzonych w siedzibie organu podatkowego (np. analiza dokumentów, sporządzenie protokołu kontroli – nie są to bowiem czynności *stricte* dowodowe). Należy również przyjąć, że czas przeznaczony na działania kontrolne prowadzone poza miejscem siedziby lub miejscem prowadzenia działalności oraz miejscem przechowywania dokumentacji rachunkowej Kontrolowanego, związane z podejmowaniem czynności o charakterze sformalizowanym, np.: prowadzeniem czynności procesowych/dowodowych w postaci oględzin, przesłuchań stron, świadków, sporządzenia wezwań na czynności sprawdzające dla kontrahentów Kontrolowanego podmiotu, powinien być wliczany do limitu czasu trwania kontroli podatkowej. Wymienione czynności mają charakter *stricte* merytoryczny, dowodowy i procesowy. (...) Z uwagi na efektywność podejmowanych działań przez tut. Urząd odstąpiono od realizacji kontroli podatkowych „prewencyjnych”, o których mowa w art. 55 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, a podjęcie kontroli podatkowej wobec przedsiębiorcy uzależnione jest od jej planowanej efektywności i każdorazowo poprzedzone jest czynnościami

analitycznymi. Kontrola wobec przedsiębiorcy podejmowana jest wyłącznie wtedy, gdy zgromadzony przed jej wszczęciem materiał dowodowy daje pewność lub wysokie prawdopodobieństwo stwierdzenia naruszenia przepisów prawa podatkowego, skutkujących stwierdzeniem zaniżenia zobowiązań podatkowych deklarowanych przez podatnika lub zmniejszeniem straty (wątpliwości w zakresie rozliczeń podatkowych podatnika, co do zasady, wyjaśniane są w pierwszej kolejności na etapie czynności sprawdzających). Według Naczelnik Urzędu Skarbowego, umożliwiała to realizację kontroli podatkowych na podstawie przepisów art. 55 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, a tym samym unikania czasochłonnych sporów proceduralnych z podatnikami, w zakresie liczenia dni prowadzonej kontroli podatkowej, jak również prawidłową gospodarkę ograniczonymi zasobami kadrowymi komórki kontroli.

(akta kontroli: tom I str. 590-605)

W trakcie kontroli zbadano także trzy przypadki, w których po przeprowadzeniu kontroli podatkowej podatnik złożył korektę deklaracji:

- w pierwszej sprawie, dotyczącej rozliczenia VAT za okres od sierpnia do grudnia 2017 r., ujawniono zaniżenie o 142,6 tys. zł podatku należnego z tytułu nieewidencjonowania sprzedaży realizowanej na portalu aukcyjnym Allegro; podatnik w 2020 r. dokonał korekty deklaracji zgodnie z ustaleniami kontroli; kontrola podatkowa trwała 110 dni i była przedłużona w związku z koniecznością pozyskania od kontrahentów kontrolowanego dokumentów dotyczących przeprowadzanych transakcji, w tym zweryfikowania wpłat należności z tytułu dostaw;
- w drugiej sprawie, dotyczącej prawidłowości rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 r. oraz weryfikacji podstawy opodatkowania i zapłaty daniny solidarnościowej za 2020 r., ujawniono błędne zawyżenie wydatków wykazywanych w PIT-36L, co spowodowało zaniżenie podatku dochodowego (o 1,1 tys. zł) oraz niewywiązanie się przez podatnika z rozliczenia daniny solidarnościowej (podatnik nie złożył deklaracji DSF); kontrola nie była przedłużana, trwała 24 dni; podatnik złożył korektę rocznego zeznania podatkowego PIT-36L oraz deklarację DSF za 2020 r. (podatek w wysokości 186,4 tys. zł), w całości uwzględniając ujawnione podczas kontroli nieprawidłowości i dokonując wpłaty zobowiązań;
- w trzeciej sprawie dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 r. ujawniono zawyżenie kosztów uzyskania przychodów; kontrola nie była przedłużana, trwała 34 dni; po ujawnieniu nieprawidłowości i doręczeniu protokołu kontroli, podatnik najpierw złożył zastrzeżenia do protokołu (przyjęte przez organ podatkowy), a następnie złożył korektę zeznania; kwota podatku należnego wykazana w korekcie była wyższa niż wynikająca z ustaleń kontroli podatkowej, podatnik dokonał wpłaty zaległości w wysokości 81,2 tys. zł (wraz z odsetkami – 11,8 tys. zł).

(akta kontroli: tom I str. 577-586)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w badanym zakresie.

Urząd Skarbowy osiągnął na koniec 2020 r., 2021 r. oraz na koniec I półrocza 2022 r. planowany poziom mierników stopnia realizacji celów dotyczących kontroli podatkowych, wyznaczonych przez Dyrektora IAS w Warszawie. NIK zauważa jednak, że w badanym okresie obniżyła się liczba prowadzonych kontroli, w porównaniu do 2019 r., w szczególności obejmujących rozliczenie podatku dochodowego od osób prawnych.

Na próbie badanych spraw stwierdzono, że kontrole podatkowe były prowadzone rzetelnie i prawidłowo. Nie stwierdzono również nieprawidłowości dotyczących zabezpieczenia na majątku podatnika wykonania zobowiązań podatkowych, w trakcie kontroli podatkowych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Postępowanie podatkowe

2.1. Liczba decyzji wydanych przez Naczelnik Urzędu Skarbowego po kontrolach podatkowych dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa była w latach 2020-2021 niższa odpowiednio o 26 i 14 w stosunku do roku 2019 r., w którym zostało wydanych 57 decyzji. W I półroczu 2022 r. liczba decyzji wyniosła 27, tj. o pięć więcej niż w I półroczu 2021 r.

W latach 2020-2021 obniżył się odsetek decyzji, na które podatnicy wnieśli odwołania, tj. z 24,6% dla decyzji wydanych w 2019 r. do 22,6% dla decyzji z 2020 r. oraz 16,3% dla decyzji z 2021 r. Natomiast wskaźnik ten dla decyzji wydanych w I półroczu 2022 r. wyniósł 29,6%, gdy dla decyzji z I półrocza 2021 r. – 22,7%.

Jakość decyzji wydanych w I instancji po kontrolach podatkowych dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa:

- mierzona relacją decyzji uchylonych (lub częściowo uchylonych) przez Dyrektora IAS w Warszawie w II instancji do liczby decyzji wydanych przez Naczelnika US Warszawa-Mokotów poprawiła się z 17,5% dla decyzji wydanych w 2019 r. do 9% dla decyzji wydanych w 2020 r.¹⁵ (wskaźnika nie obliczono dla kolejnych okresów, gdyż do zakończenia czynności kontrolnych w tym zakresie organ II instancji wydał mniej niż 51% rozstrzygnięć dotyczących decyzji wydanych w 2021 r. oraz nie wydał żadnego rozstrzygnięcia dotyczącego decyzji wydanych w I półroczu 2022 r.);
- mierzona relacją decyzji uchylonych (lub częściowo uchylonych) przez Dyrektora IAS w Warszawie w II instancji do liczby rozstrzygnięć dokonanych przez ten organ poprawiła się z 71,4% dla decyzji wydanych w 2019 r. (uchylonych zostało 10 z 14 decyzji, na które podatnicy wnieśli odwołanie) do 40% dla decyzji wydanych w 2020 r. (uchylone zostały dwie z siedmiu decyzji, na które podatnicy wnieśli odwołanie); Dyrektor IAS w Warszawie rozstrzygnął również w dwóch z siedmiu zaskarżonych decyzji z 2021 r. i uchylił obie decyzje organu I instancji.

Liczba decyzji wydanych w 2021 r. przez Naczelnika US Warszawa-Mokotów ogółem (dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa) wyniosła – 306, podobnie jak w 2019 r. (302 decyzje), natomiast była o 55 wyższa niż w 2020 r. Relacja decyzji uchylonych (lub częściowo uchylonych) w II instancji do decyzji wydanych przez organ I instancji poprawiła się z 6,6% dla decyzji z 2019 r. do 1,8% dla decyzji z 2020 r., natomiast dla decyzji z 2021 r. wyniosła 4%¹⁶. Relacja decyzji uchylonych (lub częściowo uchylonych) przez Dyrektora IAS w Warszawie w II instancji do liczby rozstrzygnięć dokonanych przez ten organ poprawiła się w porównaniu do 2019 r., tj. z 54,1% dla decyzji wydanych w 2019 r. do 17,4% dla decyzji wydanych w 2020 r. oraz 43,5% w 2021 r., jednak dla decyzji z 2021 r. poprawa była nieznaczna. Wskaźnik ten dla sześciu orzeczeń organu odwoławczego (z 19 zaskarżonych spraw) dotyczących decyzji z I półrocza 2022 r. wyniósł 33,3%.

¹⁵ Relację obliczono ekstrapolując wynik uzyskany dla 71,4% rozstrzygnięć dotyczących decyzji organu pierwszej instancji z 2020 r., tj. na podstawie pięciu rozstrzygnięć Dyrektora IAS spośród siedmiu zaskarżonych decyzji Naczelnika US Warszawa-Mokotów.

¹⁶ Relację obliczono ekstrapolując wynik uzyskany dla 88,5% rozstrzygnięć dotyczących decyzji organu pierwszej instancji z 2020 r., tj. na podstawie 23 rozstrzygnięć Dyrektora IAS spośród 26 zaskarżonych decyzji Naczelnika US Warszawa-Mokotów, odpowiednio dla 82,1% rozstrzygnięć dotyczących decyzji organu pierwszej instancji z 2021 r., tj. na podstawie 23 rozstrzygnięć Dyrektora IAS spośród 28 decyzji zaskarżonych.

Ogólna liczba decyzji dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa wydanych przez Naczelnika US w latach 2019-2021 mieściła się w przedziale 251-306 decyzji rocznie. W tym samym okresie liczba decyzji, na które wniesiono odwołanie, wahała się pomiędzy 26-37 decyzji. W 2020 r. nastąpił spadek ogólnej liczby wydanych decyzji o 51 w porównaniu z rokiem 2019, natomiast w roku 2021 nastąpił wzrost o 55 decyzji stosunku do roku 2020. Liczba decyzji, na które wniesiono odwołania, wyniosła 28 w 2021 r., tj. o dwie więcej niż w roku 2020. Liczba rozstrzygnięć w II instancji w latach 2020 i 2021 wyniosła 23 decyzje i było to o 14 mniej decyzji niż w roku 2019.

Naczelnik US podała, że monitorowanie jakości wydawanych rozstrzygnięć w Urzędzie Skarbowym opierało się na analizie aktualnego orzecznictwa organów podatkowych i sądów administracyjnych w podobnych sprawach jak rozstrzygana. Przy wydawaniu orzeczeń brane były pod uwagę interpretacje indywidualne Krajowej Informacji Skarbowej, interpretacje ogólne, wytyczne i wyjaśnienia Ministerstwa Finansów w zakresie stosowania konkretnego przepisu prawa podatkowego. Poza tym w latach 2020-2022 pracownicy zajmujący się postępowaniami podatkowymi uczestniczyli w szkoleniach w zakresie: fikcyjności transakcji, pozorności oświadczeń woli, obejścia prawa (jako trzy różne i rozłączne przesłanki wyłączenia prawa podatnika do obniżenia podatku VAT), a także odpowiedzialności podatkowej osób trzecich. Oba szkolenia zorganizowane zostały stacjonarnie. Oprócz ww. szkoleń pracownicy US uczestniczyli w trybie zdalnym w szkoleniu z zakresu Ordynacji podatkowej i zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw.

Główną przyczyną uchylecia przez Dyrektora IAS w Warszawie wydanych w I instancji było niedostateczne wyjaśnienie stanu faktycznego w badanej sprawie i nie zebranie pełnego materiału dowodowego w toku prowadzonego postępowania. Inne powody to m.in. uznanie dowodów na etapie odwoławczym, których nie uznał Naczelnik US, podatnik w toku postępowania odwoławczego uzupełnił dowody i Dyrektor IAS je uznał. W decyzjach wydanych przez Dyrektora IAS wskazywano na naruszenia przez organ art. 121 § 1 O.p., który stanowi, że postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych oraz na art. 122 O.p., zgodnie z którym w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

(akta kontroli: tom II str. 5-32)

2.2. W obszarze dotyczącym postępowań podatkowych w planach działalności Dyrektor IAS określił dla US Warszawa-Mokotów jeden miernik stopnia realizacji celu, a także ich planowane wartości na koniec każdego kwartału. W planach działalności Urzędu nie było celu odnoszącego się do jakości postępowań podatkowych.

Dla celu „Skrócenie czasu załatwienia spraw” określono planową na koniec roku wartość miernika, *czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika*, na poziomie: 28 dni na 2020 r. i 2022 r., a 24 dni na 2021 r. W badanym okresie osiągnięto następujące wartości miernika:

- a) na koniec 2020 r. – około 29 dni, który został obliczony jako iloraz czasu trwania postępowań wszczętych na żądanie strony, zakończonych z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym (60 967 dni) i liczby wybranych postępowań wszczętych na żądanie strony, zakończonych z datą zatwierdzenia w okresie sprawozdawczym (2117 postępowań);
- b) na koniec 2021 r. – około 28 dni, który został obliczony jako iloraz 66 604 dni i 2358 postępowań;
- c) na koniec I półrocza 2022 r. – około 27 dni, który został obliczony jako iloraz 42 621 dni i 1552 postępowań.

W Urzędzie Skarbowym Warszawa-Mokotów w roku 2020 i 2021 nie osiągnięto wyznaczonego przez Dyrektora IAS celu i planowanej wartości miernika.

Naczelnik US podała, że nieosiągnięcia zakładanej wartości miernika głównie wynikało z:

- ograniczonych zasobów kadrowych komórek realizujących zadania, związane zarówno z niepełną obsadą etatową, jak również absencją pracowników z powodu pandemii COVID-19; wprowadzone w początkowym okresie pandemii zalecenia pracy rotacyjnej i związana z tym konieczność pracy zdalnej, ograniczenia sprzętowe czy dostępność i przepustowość łączy internetowych negatywnie wpływały na efektywność i wydłużenie czasu prowadzonych postępowań;
- obciążenia pracowników dużą ilością postępowań w zakresie ulg w spłacie zobowiązań wszczętych na wnioski podatników, złożone w związku z powstałymi wtedy trudnościami w prowadzeniu działalności gospodarczej spowodowanej pandemią COVID-19; w 2020 roku wpłynęło 2035 wniosków, w tym 1634 z powołaniem się na COVID-19, natomiast w 2021 roku wpłynęło 1314 wniosków, w tym 715 z powołaniem się na COVID-19;
- reorganizacji komórki – Pierwszy Referat Spraw Wierzycielskich (SEW1), która zajmowała się rozpatrywaniem wniosków o ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, przeprowadzoną w IV kwartale 2020 r., ze zmianą kierownika włącznie; zmiany były wynikiem rotacji i odejść pracowników z komórki (odejścia do innych instytucji oraz przeniesienia do Izby Administracji Skarbowej na złożony przez pracowników wniosek); w okresie 2020-2021 na 34 etaty w komórkach wierzycielskich z pracy odeszło 14 osób, dwukrotnie nastąpiła zmiana kierownika komórki SEW1;
- gwałtownego wzrostu liczby wniosków o stwierdzenie nadpłaty składanych przez podatników w kolejnych latach (w 2020 r. – 210 wniosków, w 2021 r. – 406 wniosków, w I półroczu 2022 r. – 236 wniosków) przy równoczesnym faktycznym spadku liczby pracowników realizujących zadania – odejścia i rotacja w 2021 r. w SPV (Dział Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług /SPV1 Referat Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług – dwa wakaty, w I półroczu 2022 r. – trzy wakaty);
- niekompletnego materiału dowodowego, który przedkładany był przez podatników wraz ze składanymi wnioskami i związana z tym konieczność występowania do stron o przekazanie dokumentów niezbędnych do prawidłowego rozpatrzenia wniosku. Wskazano w tym miejscu, iż organ podatkowy nie miał wpływu na szybkość pozyskania dokumentacji od podatnika. Było to szczególnie widoczne w czasie pandemii, kiedy podatnicy często wnioskowali o wydłużenie terminu na dostarczenie żądanych dokumentów, np. ze względów na chorobę lub trudnościami w pozyskaniu dokumentów i ich dostarczeniem w wyznaczonym terminie.

Naczelnik Urzędu podjęła działania zaradcze polegające na przesunięciu i oddelegowaniu pracowników z innych komórek do komórki SEW1. Dodatkowo w celu zmniejszenia ryzyka nieosiągnięcia miernika część wniosków o ulgę w spłacie zobowiązań została przekazana – w ramach pomocy, do realizacji do komórki postępowań podatkowych SPV. Podejmowane w tym zakresie działania zaradcze przyniosły efekty, jednak zaplanowanego miernika nie udało się osiągnąć. Duża rotacja pracowników w komórce wierzycielskiej w latach 2020-2021 oraz odejścia pracowników były zdarzeniami niespodziewanymi. Czas niezbędny na wdrożenie nowego pracownika wynosił kilka miesięcy, nie było więc możliwe płynne przejście zadań przez nowych pracowników. Nowo zatrudnione osoby w początkowym okresie

wymagały zawsze wsparcia doświadczonych współpracowników, co dodatkowo komplikowało organizację pracy, także zdalnej, którą, co do zasady, realizować mogli wyłącznie pracownicy samodzielni, posiadający stosowną wiedzę i umiejętności. Proces nabywania doświadczenia w komórce wierzycielskiej jest procesem długotrwałym. Potrzebna jest wiedza z wielu obszarów regulowanych złożonymi przepisami prawa podatkowego – materialnego oraz obszernymi ustawami¹⁷. Pracownicy komórki wierzycielskiej to w dużej części osoby niedoświadczone i bez praktycznego doświadczenia w prowadzeniu spraw.

(akta kontroli: tom I str. 148-343)

2.3. W Urzędzie Skarbowym Warszawa-Mokotów obowiązywały następujące regulacje dotyczące postępowań podatkowych:

- instrukcja nr 8/2018 *obsługi decyzji wymiarowych w systemach informatycznych w Urzędzie Skarbowym Warszawa-Mokotów*, obowiązująca od 9 stycznia 2018 r.;
- instrukcja nr 6/2018 *orzekania o zabezpieczeniu wykonania zobowiązań podatkowych* obowiązująca od 9 stycznia 2018 r.;
- zarządzenie nr 217/2021 Dyrektora IAS w Warszawie z dnia 15 listopada 2021 r. *w sprawie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych w trybie art. 33 Ordynacja podatkowa w urzędach skarbowych województwa mazowieckiego*, obowiązująca od 16 listopada 2021 r.

Ww. zarządzeniem wprowadzono Instrukcję, której celem było zapewnienie prawidłowego załatwienia spraw z zakresu zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych poprzez usystematyzowanie i ujednoczenie procesu zmierzającego do wydania decyzji o zabezpieczeniu oraz nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności, celem zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa.

Przedmiotowa instrukcja zawiera:

- kartę weryfikacyjną zasadności/braku zasadności wystąpienia z wnioskiem o zastosowanie zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego w toku kontroli podatkowej/postępowania podatkowego;
- kartę podjęcia decyzji w zakresie zasadności/braku zasadności zastosowania zabezpieczenia wykonania zobowiązania na majątku podmiotu;
- kartę oceny zasadności/braku zasadności nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Od wprowadzenia instrukcji, tj. od listopada 2021 r. do 30 czerwca 2022 r., w Urzędzie sporządzono 40 kart weryfikacji zasadności/braku zasadności wystąpienia z wnioskiem o zastosowanie zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego w toku kontroli podatkowej/ postępowania podatkowego oraz pięć kart podjęcia decyzji w zakresie zasadności wystąpienia z wnioskiem o zastosowanie zabezpieczenia.

W Urzędzie zgodnie z § 6 instrukcji dla wydanych zarządzeń zabezpieczenia prowadzono była ewidencja „Zarządzeń zabezpieczenia”¹⁸. Zgodnie z którą, w 2020 r. wydano 212 zabezpieczeń, 520 w 2021 r. i 171 w I półroczu 2022 r.

Zgodnie z § 11 ust. 1 ww. instrukcji dokumentem powiązaniem są rekomendacje w sprawie zasad prowadzenia działań przez jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej w obszarze zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości podatkowych i celnych oraz katalog dobrych praktyk, dotyczący prowadzonych spraw,

¹⁷ Kodeks postępowania administracyjnego, Ordynacja podatkowa, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji czy Prawo upadłościowe.

¹⁸ Prowadzona w komórce wierzycielskiej od 2015 r.

mających na celu wyeliminowanie bądź ograniczenie ryzyka przedawnienia zobowiązań podatkowych¹⁹.

Szczegółowym badaniem objęto 14 spraw, w których przeprowadzono postępowanie podatkowe. W badanych postępowaniach wymierzono zobowiązania na łączną kwotę 19 006,2 tys. zł. Na 14 badanych spraw, 13 postępowań organ podatkowy wszczął po przeprowadzeniu kontroli podatkowej.

W 13 sprawach postępowanie podatkowe wszczęto zgodnie z art. 165b § 1 O.p., tj. w terminie nieprzekraczającym sześciu miesięcy po zakończeniu kontroli podatkowej podatnika. W większości spraw wszczęcie postępowania następowало w okresie znacznie krótszym niż maksymalny wskazany w wymienionym przepisie, tj. od sześciu do 79 dni od wpływu akt sprawy do komórki orzeczniczej.

Najkrótsze postępowanie podatkowe w I instancji, licząc (czasokres) od dnia wszczęcia do dnia wydania decyzji, trwało 180-dni²⁰, a najdłuższe 616 dni²¹. Głównymi powodami przedłużania postępowań było gromadzenie materiału dowodowego (przeprowadzenie dowodów, odniesienie się do wniosków strony), w szczególności:

- wystosowanie wezwań do kontrahentów podatnika celem potwierdzenia transakcji i oczekiwanie na odpowiedzi;
- wystosowanie zapytań do administracji innych państw członkowskich UE potwierdzających deklarowane przez polskiego podatnika transakcje wewnątrzspółnotowe i oczekiwanie na odpowiedzi (przykładowo w badanej sprawie odpowiedź niemieckiej administracji podatkowej została przekazana do Urzędu po 82 dniach);
- wystąpienie do urzędu statystycznego w celu uzyskania odpowiedzi do jakiej grupy PKWiU należy zakwalifikować towar i oczekiwanie na odpowiedź (14 dni);
- przesłuchanie świadków;
- powołanie biegłego oraz oczekiwanie na wydanie opinii (w badanej sprawie od postanowienia o powołaniu biegłego do wydania opinii minęło 20 dni).

Nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w toku prowadzonych postępowań. Na długotrwałość postępowań wpłynęły także inne, wskazane przez Naczelnika US, okoliczności. W związku z epidemią COVID-19 urząd skarbowy od 16 marca 2020 r. był nieczynny dla podatników, a pracownicy urzędu zostali skierowani na pracę zdalną. W początkowym okresie pracownicy wysłani na pracę zdalną nie byli wyposażeni w sprzęt komputerowy i dostęp do programów niezbędnych do właściwej i prawidłowej realizacji zadań. Ponadto w przypadku pracy rotacyjnej pracownicy wykonujący pracę stacjonarnie nie mieli możliwości przeznaczyć ośmiogodzinnego czasu pracy na prowadzenie wyłącznie postępowań podatkowych, które zostały im przypisane. Przepisy art. 15zrz i art. 15zrs ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²² wstrzymały i zawiesiły na czas obowiązywania stanu zagrożenia i stanu epidemii z powodu COVID-19, bieg przewidzianych przepisami prawa terminów procesowych i sądowych w niektórych sprawach, w tym w kontrolach podatkowych, kontrolach celno-skarbowych, postępowaniach podatkowych oraz postępowaniach sądowno-administracyjnych.

¹⁹ Standardy badania sytuacji majątkowej podatnika lub płatnika.

²⁰ Sprawa nr 1433-SPV-2.4103.104.2018.MT,- nr 1433-SPV1.4103.37.2019.

²¹ Sprawa nr 1433-SPV1.4103.76.2019.

²² Dz. U. poz. 374.

Spośród 14 badanych spraw w siedmiu Dyrektor IAS wydał decyzje uchylające decyzję organu I instancji na kwotę 8972, 6 tys. zł. W jednej sprawie Dyrektor IAS utrzymał w mocy decyzję Naczelnika US na kwotę 447, 8 tys. zł. W pozostałych sześciu sprawach strony nie wniosły odwołań. Dyrektor IAS w uchylonych decyzjach wskazywał, że obowiązek zgromadzenia materiału dowodowego stanowiącego podstawę ustaleń faktycznych obciąża organy podatkowe (art. 122 O.p. w zw. z art. 187 § 1 O.p.). Organy podatkowe powinny przy tym działać na podstawie przepisów prawa, a postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych (art. 120 i art. 121 § 1 O.p.). Dyrektor IAS wskazał również na potrzebę odniesienia się do zagadnień wskazanych w uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie sygn. akt I FPS 1 /21.

W sześciu badanych sprawach²³ wydano decyzję o zabezpieczeniu na majątku podatnika wykonania zobowiązań podatkowych na kwotę 11 018,1 tys. zł, co stanowiło 58% kwoty wynikającej z zobowiązań podatkowych wymierzonych w badanych sprawach, a 93,8% kwoty zobowiązań wymierzonych w sześciu sprawach²⁴. W toku prowadzonego postępowania, przed wydaniem decyzji orzekającej o zabezpieczeniu wykonania zobowiązań podatkowych pracownicy komórki wierzycielskiej, poza ustaleniami dokonanymi w toku kontroli podatkowej/postępowania podatkowego, zbierali dodatkowy materiał dowodowy, w tym:

- wydruki z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) w celu ustalenia, czy podmiot figuruje jako właściciel ruchomości;
- wydruki z Podsystemu Dostępu do Centralnej Bazy Danych Ksiąg w celu ustalenia, czy podmiot figuruje jako właściciel/współwłaściciel nieruchomości;
- wydruki z systemu Egapoltax mające na celu ustalenie, czy wobec podmiotu prowadzone jest postępowanie egzekucyjne;
- wydruki z SeRCa - Centralnego Rejestru Podmiotów - Krajowej Ewidencji Podatników dotyczące posiadanych przez podmiot adresów rejestracyjnych, korespondencyjnych;
- wydruki z podsystemu Kontrola z danymi rejestracyjnymi oraz obowiązkami podatkowymi podmiotu (stan zaległości podatnika).

Głównymi przyczynami zastosowania zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego było posiadanie przez podatnika zaległości podatkowej, wyzbycie się majątku.

W badanych sprawach w przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających zabezpieczenie wykonania zobowiązania podatnika Naczelnik US analizował zebrane informacje o stanie zaległości podatnika, po czy wydawał na podstawie art. 33 O.p. decyzję o zabezpieczeniu. W sprawach, w których brak było wydanych decyzji o zabezpieczeniu, wyjaśniono, że wynikało to z oceny stanu konkretnej sytuacji, m.in. w jednej sprawie wobec spółki wydano decyzję określającą zobowiązanie podatkowe za inny okres. Na podstawie wniosku spółki rozłożono na raty ww. zobowiązanie. Naczelnik US wziął pod uwagę to, że spółka wykazywała przychody i regulowała wcześniejsze zobowiązania przy podjęciu decyzji o braku wydania decyzji o zabezpieczeniu. W innej sprawie na etapie czynności sprawdzających poprzedzających kontrolę podatkową organ wydał postanowienie o wstrzymaniu dokonania zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, które przez okres kontroli i postępowania podatkowego stanowiło rodzaj zabezpieczenia wykonania zobowiązania.

(akta kontroli: tom II str. 122-378)

²³ Sprawa nr 1433-SPV1.4103.35.2019.

²⁴ W dwóch sprawach decyzje o zabezpieczeniu wydano na etapie kontroli podatkowej.

W badanych sprawach nie wystąpiły przypadki nadania rygoru z art. 239b O.p. W jednej badanej sprawie pomimo spełnienia przesłanki z art. 239b § 1 pkt 4 O.p. nie udokumentowano przyczyny odstąpienia od nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności. Opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom II str. 136-213, 440-449)

O przyczynach niedotrzymania terminu i wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy rzetelnie informowano podatnika (art. 140 O.p.), podając za każdym razem uzasadnienie. Nie stwierdzono, aby przypadki długotrwałego prowadzenia postępowania wynikały z braku należytej staranności pracowników Urzędu.

W jednej sprawie stwierdzono, że na długotrwałość postępowań wpłynęła jakość prawa – zmiana linii orzeczniczej. Od momentu wszczęcia do zakończenia postępowania (umorzenia) upłynęły trzy lata i osiem miesięcy. W sprawie tej Dyrektor IAS dwukrotnie uchylał decyzję Naczelnika US. Sprawa dotyczyła podatku VAT za okresy od stycznia do września 2016 r., postępowanie podatkowe wszczęte zostało 12 października 2018 r.²⁵ Naczelnik US decyzją²⁶ z dnia 10 kwietnia 2019 r. określił zobowiązanie podatkowe²⁷. Podatnikowi zakwestionowano stosowanie 5% stawki do sprzedaży posiłków sprzedawanych w restauracji. Zdaniem Organu, sprzedaż tę należało opodatkować stawką w wysokości 8%. Strona posiadała interpretację indywidualną z dnia 28 października 2015 r., zgodnie z którą Minister Finansów uznał stanowisko strony za prawidłowe, tj. opodatkowanie sprzedaży gotowych posiłków i dań stawką 5%. Strona wniosła odwołanie od ww. decyzji, W dniu 14 listopada 2019 r. Dyrektor IAS utrzymał w mocy decyzję Naczelnika US. Strona złożyła skargę do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2020 r. umorzył postępowanie z uwagi na uwzględnienie skargi przez organ – decyzja Dyrektora IAS z 2 stycznia 2020 r., którą uchylono decyzję utrzymującą w mocy decyzję Naczelnika US i samą decyzję, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia. Następnie decyzją z dnia 24 czerwca 2021 r. Naczelnik US na podstawie art. 21 § 1 pkt 1, § 3a, art. 23 § 1 pkt 2 § 3 pkt 1, art. 207 O.p. określił wysokość kwoty nadwyżki podatku naliczonego nad należnym stanowiącą jednocześnie kwotę do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy w kwocie 33,3 tys. zł, w miejsce wykazanej przez podatnika kwoty 270,1 tys. zł. Strona wniosła ponownie odwołanie od ww. decyzji. Dyrektor IAS decyzją z dnia 31 listopada 2021 r. uchylił w całości ww. decyzję organu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu wskazano, że organ dokonał wadliwej wykładni przepisów prawa materialnego, tj. art. 5a, art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 41 ust. 2a ustawy o VAT oraz nie ustalił stanu faktycznego w stopniu wystarczającym do podjęcia rozstrzygnięcia w kontekście wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-703/19. Wskazano na kluczowe stanowisko wyrażone w ww. wyroku dla rozstrzygnięcia sprawy i okoliczności jakie należy brać pod uwagę przy rozstrzygnięciu udziału świadczenia usług w świadczeniu złożonym obejmującym dostawę towarów. Naczelnik US decyzją z 14 lipca 2022 r. umorzył postępowanie podatkowe, wskazując, że brak było wystarczających dowodów, które pozwoliłyby bez wątpliwości ustalić charakter wszystkich dokonanych przez podatnika czynności. Ponadto Naczelnik US zmienił wcześniejsze swoje stanowisko, przyznając, że strona jest objęta ochroną wynikającą z interpretacji

²⁵ Po przeprowadzonej kontroli podatkowej w okresie 16.02.2018 – 29.06.2018 r.

²⁶ Nr 1433-SPV-2.4103.104.2018.19.ANOL.

²⁷ W wysokości 25,7 tys. zł i określono kwotę nadwyżki podatku naliczonego nad należnym stanowiącą kwotę do przeniesienia na następny okres w kwocie 2,1 tys. zł, w miejsce wykazanego przez podatnika w deklaracji VAT-7 kwoty 270,1 tys. zł.

indywidualnej, do której zastosowała się przed wydaniem interpretacji ogólnej przez Ministra Finansów z 24 czerwca 2016 r.

(akta kontroli: tom II str. 230-301, 528-530)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z art. 239b § 1 pkt 4 O.p. decyzji nieostatecznej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy okres do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest krótszy niż trzy miesiące. W jednej badanej sprawie²⁸ stwierdzono, że wysokość zobowiązania podatkowego określono decyzją z dnia 29 lipca 2020 r., którą doręczono stronie 14 sierpnia 2020 r., a 12 listopada 2020 r., tj. w okresie krótszym niż trzy miesiące nastąpiło przedawnienie zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2013 r. w kwocie 222,2 tys. zł. Pomimo przesłanki wynikającej z ww. przepisu nie udokumentowano przyczyn nienadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Naczelnik US nie była w stanie wskazać rzeczywistej przyczyny nienadania ww. decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, ponieważ pracownik prowadzący to postępowanie podatkowe, jego bezpośredni przełożony oraz z-ca naczelnika pionu orzecznictwa w tamtym okresie nie są już pracownikami Urzędu. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że z perspektywy upływu czasu i aktualnej wiedzy o uchyleniu w całości decyzji organu I instancji, przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, a następnie umorzeniu postępowania w sprawie przez organ (decyzja z dnia 31 grudnia 2020 r.) stwierdzono, że nadanie decyzji z dnia 29 lipca 2020 r. rygoru natychmiastowej wykonalności i wyegzekwowanie od podatnika należności określonych decyzją doprowadziłoby do konieczności zwrotu podatnikowi wyegzekwowanych należności wraz z należnymi odsetkami, a więc spowodowałoby narażenie skarbu państwa na dodatkową wypłatę odsetek.

(akta kontroli: tom II str. 136-213, 440-443)

OCENA CZĄSTKOWA

Poprawiła się jakość rozstrzygnięć wydawanych przez Naczelnika Urzędu dotycząca podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Na wybranej próbie 14 postępowań podatkowych ustalono, że były one prowadzone rzetelnie i prawidłowo. Niemniej w jednej badanej sprawie nie udokumentowano w aktach sprawy przyczyn nienadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji, pomimo że okres od jej doręczenia do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego był krótszy niż trzy miesiące, tj. spełnienia przesłanki z art. 239b § 1 pkt 4 O.p. Nie miało to jednak wpływu na skuteczność dochodzenia wymierzonych przez organ podatkowy zobowiązań podatkowych.

OBSZAR

3. Postępowanie egzekucyjne

Opis stanu
faktycznego

3.1. Podobnie jak w przypadku kontroli podatkowych i postępowań podatkowych, plany i mierniki działalności dla Urzędu Skarbowego Warszawa-Mokotów na 2020 r., 2021 r. i 2022 r. z zakresu egzekwowania zaległości podatkowych wynikały z zatwierdzonych przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie celów wynikających z kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na poszczególne lata.

W badanym okresie w Urzędzie Skarbowym osiągnięto następujące wartości przyjętych do realizacji mierników dotyczących egzekwowania zaległości podatkowych:

²⁸ Nr 1433-SPV-1.4102.232.2019.

- ograniczanie przyrostu zaległości wymagalnych²⁹ – 113,7% na koniec 2020 r., 97,5% na koniec 2021 r. i 97,1% na koniec I półrocza 2022 r. w porównaniu do planowanych wielkości wyznaczonych dla Urzędu na 2020 r., 2021 r. i I półrocze 2022 r. – nie więcej niż 105% (jednakowo w całym okresie);
- efektywność egzekucji – 47% w porównaniu do wielkości wyznaczonej na 2020 r. – więcej niż 45,1%;
- udział tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych tytułach wykonawczych – 64,4% na koniec 2021 r. w porównaniu do planu wynoszącego – więcej niż 66,3%;
- kwota wyegzekwowanych zaległości w okresie sprawozdawczym – 100,4 mln zł na koniec 2021 r. w porównaniu do wielkości wyznaczonej wynoszącej – nie mniej niż 83,9 mln zł oraz 54,1 mln zł na koniec I półrocza 2022 r. w porównaniu do planu – 41,9 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 148-343)

Z siedmiu ww. mierników realizacji zadań wykonanych zostało pięć. W przypadku dwóch wskaźników (ograniczanie przyrostu zaległości wymagalnych na koniec 2020 r. i udział tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych tytułach na koniec 2021 r.) planowany poziom ich wykonania nie został przez Urząd osiągnięty. Przyrost zaległości wymagalnych w 2020 r. wyniósł 113,7% (plan 105%), a udział tytułów wykonawczych wyniósł 64,4%, podczas gdy plan określał poziom na więcej niż 66,3%.

Naczelnik Urzędu Skarbowego wyjaśniła, że: „zasadniczy wpływ na jego nieosiągnięcie (pierwszego ww. miernika) miała decyzja wydana przez Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego z dnia 29 stycznia 2020 r. określająca spółce zobowiązanie w podatku od towarów i usług za poszczególne okresy 2014 r. w wysokości 137,6 mln zł. Wobec przedmiotowych zobowiązań tutejszy organ egzekucyjny prowadził postępowanie egzekucyjne, które zostało postanowieniem z 28 października 2020 r. umorzone z uwagi na jego bezskuteczność. Z materiału dowodowego zgromadzonego w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego wynikało, że spółka nie posiadała majątku, z którego możliwe było egzekwowanie zobowiązań podatkowych wynikających z wystawionych tytułów wykonawczych z uwzględnieniem możliwości wyegzekwowania kwoty na pokrycie powstałych kosztów i wydatków egzekucyjnych. Zaległość objęta tytułami wykonawczymi wynosiła łącznie 210,1 mln zł (...). Dodatkowo wskazuję, że w przypadku nieuwzględnienia ww. decyzji przyrost zaległości wymagalnych w 2020 r. wyniósłby tylko 104,65%”.

W przypadku drugiego z ww. mierników, tj. miernika „udział tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych tytułach wykonawczych”, Naczelnik US wyjaśniła, że: „pogorszenie wyniku w IV kwartale 2021 r., w przeciwieństwie do wyników osiąganych w kwartałach poprzedzających (wartość wskaźnika była wówczas większa niż wyznaczona), wynikało ze spiętrzenia spraw wymagających umorzenia, z uwagi na stwierdzoną bezskuteczność egzekucji. Większa ilość zamkniętych przez nas spraw egzekucyjnych z powodów innych niż zapłata w okresie sprawozdawczym spowodowała nieznaczny spadek wyznaczonego miernika. (...) Zakończone tytuły wykonawcze w sposób inny niż poprzez zapłatę, to w szczególności tytuły wykonawcze, z których egzekucja jest niemożliwa, czyli te zaległości podatkowe, które wynikają z decyzji określających zobowiązanie z art. 108 ustawy o VAT. Podjęłam decyzję o zintensyfikowaniu działań polegających

²⁹ Miernik ten był liczony jako przyrost zaległości wymagalnych w tych samych okresach poszczególnych lat, tj. 2020 r., 2021 r. i I półrocze 2022 r.

na odpisywaniu zaległości przedawnionych. Decyzja ta miała wpływ na zintensyfikowanie działań w zakresie zakończenia tytułów wykonawczych w sposób inny niż poprzez zapłatę w II połowie 2021 r. Działanie to miało niewątpliwie wpływ na wykonanie powyższego miernika na poziomie niższym od zaplanowanego o 1,9%”.

Naczelnik Urzędu odniosła się również do sytuacji epidemicznej w latach 2020-2021, stwierdzając m. in., że epidemia zachorowań na koronawirusa (...) spowodowała bardzo znaczący wzrost zaległości nieuregulowanych przez podatników. W związku z wprowadzeniem obostrzeń o charakterze sanitarnym w sposób drastyczny w praktyce ograniczona została działalność podmiotów gospodarczych, co spowodowało obniżenie wpływów finansowych i zachwianie ich płynności finansowej. Wiele firm nie kwalifikowało się do objęcia ich żadną formą wsparcia finansowego w ramach udzielanych przez Rząd tzw. Tarcz finansowych. Jedynym wyjściem z ww. sytuacji dla podatników, którzy posiadali zaległości podatkowe, było więc złożenie do Urzędu wniosków o ulgi w spłacie zobowiązań poprzez rozłożenie na raty bądź odroczenie terminu płatności. (...) W okresie od stycznia do grudnia 2020 r. ilość wniosków o ulgę w spłacie zobowiązań w odniesieniu do porównywanego okresu drastycznie wzrosła. Otrzymaliśmy bowiem 2035 wniosków o ulgi w spłacie zobowiązań, w tym 1927 wniosków w okresie zaistnienia sytuacji epidemicznej w kraju, tj. od marca do grudnia 2020. Jednocześnie zgodnie z rządowymi zaleceniami wpływ wniosku o ulgę w spłacie zobowiązania od 10 marca 2020 r. blokował wszczęcie innych procedur przewidzianych przepisami prawa, w tym egzekucji i kontroli podatkowej. Negatywne skutki finansowe dla podatników, wynikające z pandemii, zgodnie z zaleceniami stanowiły także podstawę do wystąpienia do organu egzekucyjnego z wnioskiem o zawieszenie postępowania egzekucyjnego. (...) Powołana wyżej sytuacja epidemiczna w 2021 r. miała odzwierciedlenie także w zakresie sprawności dokonywania czynności egzekucyjnych. Nie wszystkie czynności związane z tym procesem możliwe były do wykonania w ramach zalecanej pracy zdalnej”.

(akta kontroli: tom II str. 535-537)

Poza ww. miernikami Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów realizował w 2022 r. jeden dodatkowy miernik – efektywność egzekucji. Pismem z 18 marca 2022 r. Izba Administracji Skarbowej w Warszawie wyznaczyła ten dodatkowy miernik dla wszystkich podległych urzędów skarbowych. Dla Urzędu Skarbowego Warszawa-Mokotów miernik, liczony jako stosunek kwoty wyegzekwowanej do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia, wyznaczono na poziomie 21,78% na koniec I półrocza 2022 r. Wykonanie miernika wyniosło jedynie 3,33%. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że niewykonanie miernika: „spowodowane jest przede wszystkim tym, że organ egzekucyjny otrzymał do realizacji od wierzyciela – Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie – tytuły wykonawcze (...) obejmujące zaległości podatkowe w łącznej kwocie 1421 mln zł. Podmiot ten znajduje się w likwidacji, a jego jedynym składnikiem majątkowym są znaczne ilości suszu tytoniowego (ok. 1400 ton), którego sprzedaż jest znacznie utrudniona ze względu na długi okres przechowywania (utrata jakości) i bardzo ograniczone grono potencjalnych nabywców. Wartość miernika efektywności egzekucji wyliczona z pominięciem zaległości tego podmiotu wyniosłaby 28%, a zatem przewyższyłaby wartość wyznaczoną przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie. Problemy powstałe w związku z prowadzoną egzekucją administracyjną do ww. podmiotu są znane Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie, a przebieg postępowania jest na bieżąco przez organ nadzoru monitorowany. (...) Zdarzenie to jest zdarzeniem incydentalnym, gdyż nie stanowi standardowych zaległości podatkowych objętych tytułami egzekucyjnymi (...) Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, mając wiedzę

o prowadzonych wobec podmiotu działaniach egzekucyjnych, w tym zakresie przez tutejszy Urząd, zaległości tej nie uwzględnia przy dokonywaniu ewentualnej oceny pracy naczelnika tutejszego urzędu”.

(akta kontroli: tom I str. 276-286)

3.2. Stan należności podatkowych pozostałych do zapłaty wyniósł: na koniec 2019 r. 1707,5 mln zł, w tym zaległości podatkowych – 1706,5 mln zł, na koniec 2020 r. – 1830,7 mln zł, w tym zaległości podatkowych – 1828,1 mln zł, na koniec 2021 r. – 1796,6 mln zł, w tym zaległości podatkowych – 1794,6 mln zł. Zaległości podatkowe stanowiły 99,9% należności podatkowych, w tym głównie z tytułu podatku VAT. Stan należności podatkowych pozostałych do zapłaty na 30 czerwca 2022 r. wyniósł 2060,2 mln zł, w tym zaległości podatkowych (głównie z tytułu podatku VAT) – 1646 mln zł (89,9%).

Zaległości podatkowe na koniec 2020 r. wzrosły o 121,6 mln zł (o 7,1%) w porównaniu do 2019 r., na koniec 2021 r. wzrosły o 88,1 mln zł (o 5,2%) w porównaniu do 2019 r., ale obniżyły się o 33,5 mln zł (o 1,8%) w odniesieniu do 2020 r.

Kwoty zaległości podatkowych odpisanych z tytułu przedawnienia wyniosły:

- w 2019 r. – 38,8 mln zł, w tym 32,7 mln zł z tytułu podatku VAT ogółem (6 mln zł stanowił podatek wymierzony na podstawie art. 108 ustawy o VAT);
- w 2020 r. – 184,4 mln zł, w tym 179,5 mln zł z tytułu podatku VAT ogółem (162,6 mln zł stanowił podatek wymierzony na podstawie art. 108 ustawy o VAT);
- w 2021 r. – 283,3 mln zł, w tym 257,7 mln zł z tytułu podatku VAT ogółem (185,5 mln zł stanowił podatek wymierzony na podstawie art. 108 ustawy o VAT).

Zaległości podatkowe odpisane z tytułu przedawnienia dotyczyły głównie podatku VAT, w tym art. 108 ustawy o VAT.

Kwota zaległości odpisanych z tytułu przedawnienia systematycznie rosła. W 2020 r. wzrosła prawie pięciokrotnie (o 375,3%) w porównaniu do 2019 r., a w 2021 r. siedmiokrotnie w porównaniu do 2019 r. i o 53,6% w odniesieniu do 2020 r.

W I półroczu 2022 r. odpisane zaległości podatkowe z tytułu przedawnienia wyniosły 43,4 mln zł, w tym w podatku od towarów i usług – 33,9 mln zł. Były one wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego o 11,3 mln zł, tj. o 35,2%, w tym w przypadku podatku VAT – niższe o 6,5 mln zł, tj. o 23,7%. Zmniejszył się udział zaległości odpisanych z tytułu przedawnienia w podatku VAT do ogółu zaległości odpisanych do 78%.

(akta kontroli: tom II str. 562-571)

Naczelnik Urzędu, odnosząc się do znaczącego przyrostu w latach 2020-2021 odpisanych zaległości z tytułu przedawnienia, wyjaśniła, że: „działania zmierzające do dokonania szczegółowej analizy zaległości przedawnionych i tych, które będą przedawnione, podejmowaliśmy na bieżąco. Punktem wyjścia do szczegółowej analizy zaległości są zestawienia (np. dostępne w hurtowni WHTAX, systemie POLTAX 2B Plus i aplikacji K@WA). Wskazane przez nas zestawienia sporządzamy w okresach miesięcznych, następnie analizujemy oraz filtrujemy wg najistotniejszych parametrów. Szczególną uwagę i pierwszeństwem realizacji objęte są takie kategorie podatników i zaległości jak: najwyższe kwoty powstałych zaległości, podatnicy posiadający wiele zaległości i generujący kolejne, zaległości, które ulegną przedawnieniu z końcem roku. Sprawy każdorazowo selekcjonujemy i sukcesywnie przydzielane są pracownikom do realizacji. (...) Analiza zaległości zagrożonych przedawnieniem jest wielostopniowa i wymaga od pracownika dokonania szeregu czynności analitycznych, polegających na przeprowadzeniu oceny wszystkich, unormowanych w przepisach prawa podatkowego, przesłanek zawieszających lub przerywających bieg terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych. (...) Wzrost

zaległości podatkowych odpisanych wynikał więc z przedawnienia określonej liczby spraw i kwoty objętych nimi zobowiązań w danym roku”.

(akta kontroli: tom II str. 531-535)

Urząd Skarbowy w okresie objętym kontrolą sporządzał na potrzeby Dyrektora IAS w Warszawie, po przeprowadzeniu analizy, cykliczne informacje o przyczynach spadku dochodów wykonanych oraz wzrostu zaległości wymagalnych. Z Informacji na dzień 31 grudnia 2020 r. wynika, że zobowiązania określane przez organy podatkowe i celno-skarbowe dotyczyły głównie tzw. „karuzeli podatkowych” i fikcyjnych transakcji w podatku VAT. Naczelnik US stwierdziła, że: „najczęściej już na etapie prowadzonych kontroli wyegzekwowanie należnego podatku jest niemożliwe. Wydane po kontroli decyzje zawierają milionowe kwoty zobowiązania do zapłaty, a podejmowane działania egzekucyjne w celu ich wyegzekwowania nie przynoszą efektów finansowych. Powstałe zatem zaległości wymagalne w następstwie mają przełożenie na dokonywanie przez nas odpisania ich jako zaległości przedawnionych.”

(akta kontroli: tom II str. 539-543)

Odnosząc się do faktu, że odpisania zaległości w 2021 r. dokonano w Urzędzie, zwłaszcza w II półroczu (w I półroczu odpisano jedynie 32,1 mln zł z 283,3 mln zł przypadających na cały 2021), Naczelnik wyjaśniła, że: „rok 2021 to okres pandemii COVID-19. Ze względu na zachorowalność na wirusa SARS-COV2 również wśród pracowników Urzędu, jak też na wprowadzone obostrzenia w kraju polegające na ograniczeniu świadczenia pracy stacjonarnej (...), w I półroczu 2021 r. w tutejszym Urzędzie realizowane były przede wszystkim zadania (...) związane z obsługą zeznań podatkowych składanych przez podatników oraz pomoc w ich wypełnianiu (...). Zadanie to w I półroczu każdego roku kalendarzowego jest zadaniem priorytetowym dla naczelników urzędów skarbowych, a w tym trudnym dla nas wszystkich czasie związanym z pandemią, obsługa i pomoc interesantom miała szczególne znaczenie i wpływ na postrzeganie administracji podatkowej jako przyjaznej i budzącej zaufanie. Dlatego też zdecydowałam, by zadanie to realizowane było przez jak największą liczbę pracowników przy uwzględnieniu bieżącym absencji chorobowych. Realizacja odpisywania zaległości przedawnionych odbyła się więc w znacznej części w II półroczu 2021 r. czyli już po tzw. akcji PIT”.

3.3. Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 największych zobowiązań (na łączną kwotę 247,3 mln zł) wybranych na podstawie raportu o zobowiązaniach podatkowych przedawnionych lub zagrożonych przedawnieniem w 2022 r. Dziewięć spraw dotyczyło podatku od towarów i usług, a jedna – podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT-37). Przedawnione kwoty dotyczyły zobowiązań za poszczególne okresy rozliczeniowe od 2012 r. do 2016 r.

W zbadanych sprawach rzetelnie poszukiwano majątku przy wykorzystaniu dostępnych programów i aplikacji informatycznych celem ustalenia majątku zobowiązanych, z którego można prowadzić egzekucję.

Przyczyną przedawnienia był brak majątku, do którego można skierować egzekucję, zwłaszcza wobec podmiotów uczestniczących w „karuzelach podatkowych.” Nie stwierdzono, aby Urząd w badanym okresie przyczynił się (poprzez zaniechanie, błędne lub opóźnione działanie) do przedawnienia badanych zaległości. Każdorazowo pracownicy Urzędu analizowali przesłanki do przeniesienia odpowiedzialności za zaległości podatkowe podatnika na osoby trzecie.

W sprawach opisanych poniżej stwierdzono m.in. opóźnienia w wystawianiu lub przekazywaniu tytułów wykonawczych do egzekucji w latach znacznie

poprzedzających badany okres lub gdy dotyczyło to organów innych niż Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów, a Urząd występował jako organ egzekucyjny:

1. W sprawie nr 1433-SEW.231.2022.HUMN Naczelnik US Warszawa-Mokotów wydał 30 listopada 2016 r. decyzję, którą określił spółce podatek do zapłaty, o którym mowa w art. 108 ustawy o VAT, za okres X-XII 2013 r. na kwotę 1,9 mln zł. Decyzja została uznana za doręczoną 19 grudnia 2016 r., przypisana 30 listopada 2016 r., a trzy tytuły wykonawcze wystawiono po sześciu miesiącach – 7 czerwca 2017 r.
2. W sprawie nr ZOB-DP/VAT/5-9/2012/BLIM, przypisanie decyzji nastąpiło 24 marca 2015 r., a wystawienie tytułów wykonawczych – 14 lipca 2015 r., Zastępca Naczelnika US Warszawa-Mokotów wyjaśnił, że pierwotne tytuły wykonawcze zostały wystawione 20 kwietnia 2015 r. i skierowane do organu egzekucyjnego, tj. do Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Mokotów. Po otrzymaniu przedmiotowych tytułów organ egzekucyjny podjął działania zmierzające do wyegzekwowania zobowiązań. W trakcie jego trwania stwierdzono jednak, że dla Spółki właściwym organem egzekucyjnym był Naczelnik Drugiego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie. W związku ze zmianą właściwości, US Warszawa-Mokotów, działając jako wierzyciel, wniósł o umorzenie postępowania prowadzonego przez swój organ egzekucyjny, ze względu na nieprawidłowe ustalenie właściwości, a następnie wystawił nowe tytuły wykonawcze i skierował je celem realizacji do właściwego organu egzekucyjnego, jakim był Naczelnik Drugiego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie.
3. W sprawie nr 1433-SEW.721.1.2022.BLIM tytuły wykonawcze wystawione przez Urząd 7 czerwca 2017 r. zostały niezwłocznie przekazane do organu egzekucyjnego (Naczelnika Drugiego Mazowieckiego US). Tytuły te zostały następnie zwrócone do US Warszawa-Mokotów celem uzupełnienia i ostatecznie przekazane wraz z pełną dokumentacją 19 grudnia 2017 r., tj. sześć miesięcy po ich pierwotnym dostarczeniu. Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie tytuły wykonawcze zostały zwrócone przez organ egzekucyjny w celu uzupełnienia o brakującą pełną dokumentację źródłową, która była podstawą wystawienia niniejszych tytułów wykonawczych, co przyczyniło się do niniejszego opóźnienia. Po uzupełnieniu sprawa została ponownie przekazana do organu egzekucyjnego w grudniu 2017 r.

(akta kontroli: tom II str. 552-561, 572-579)

We wszystkich zbadanych sprawach odpisanie zaległości z ewidencji było poprzedzone analizą udokumentowaną w sposób przyjęty w Urzędzie, a dokumenty będące podstawą odpisu zatwierdzane były przez osoby upoważnione.

W trakcie kontroli NIK ustaliła, że do czasu wprowadzenia Poltax2bPlus Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów korzystał w szczególności z raportów dostępnych w aplikacji e-ORUS i hurtowni danych WHTAX. Były to raporty: zestawienie zaległości przedawnionych oraz zaległości, które będą przedawnione; zaległości, które będą przedawnione – szczegóły według podatnika na poziomie US według daty przedawnienia; informacja o kwotach przedawnionych zaległości. W okresie poprzedzającym wprowadzenie Poltax2BPlus nie były dostępne inne raporty służące do monitorowania zaległości zagrożonych przedawnieniem oraz przedawnionych. Po udostępnieniu nowych funkcjonalności w systemie POLTAX 2B Plus Urząd korzysta z Raportu przedawnień oraz z raportów generowanych w Katowickiej Aplikacji Wspomagającej Administrację K@WA.

W trakcie korzystania z hurtowni danych WHTAX stwierdzono w Urzędzie, że zestawienia dotyczące zobowiązań przedawnionych lub które ulegną przedawnieniu wskazywały datę systemową przedawnienia zobowiązania według stanu na koniec danego okresu sprawozdawczego, np. miesiąca lub roku. Dane te nie były aktualizowane na bieżąco i nie uwzględniały czynności dokonanych w czasie rzeczywistym. Dane te aktualizowane były samoistnie na podstawie dokonanych przez pracowników komórek egzekucyjnych zapisów z podsystemu Egapoltax w zakresie skutecznych środków egzekucyjnych. Informacje związane z zaistnieniem innych okoliczności mających wpływ na bieg terminu przedawnienia zobowiązania (upadłość, ulgi w spłacie zobowiązań, wszczęcie postępowania karnoskarbowego, zgon podatnika) zaciągane są w okresach sprawozdawczych z systemu POLTAX 2B Plus – jednak dopiero po dokonaniu stosownych ustaleń i po manualnym wprowadzeniu przez pracowników komórek wierzycielskich odpowiednich wskaźników/przerw.

Naczelnik US wyjaśniła, że ustalenie faktycznej daty przedawnienia poprzedzone musi być wnikliwą i rzetelną analizą wszystkich okoliczności wynikających z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, a mających wpływ na bieg terminu przedawnienia oraz weryfikacją danych w różnych programach informatycznych wspomagających ten proces. Pojawiające się błędy w raportach, w szczególności dotyczące nieprawidłowej daty przedawnienia, na bieżąco były zgłaszane przez aplikację CSD – Centralny Service Desk, natomiast braki w funkcjonalnościach uzupełniane były innymi raportami oraz analizą własną dokumentów zgromadzonych w sprawie. Podsumowując, stwierdziła, że dostępne obecnie raporty w systemie Poltax2BPlus oraz raporty generowane w Katowickiej Aplikacji Wspomagającej Administrację usprawniają ww. proces, ale nie gwarantują wskazania faktycznej daty przedawnienia. Nie informowano Izby Administracji Skarbowej w Warszawie o zauważonych błędach. Braki te uzupełniane były innymi raportami. Dane te aktualizowane były samoistnie na podstawie zapisów z podsystemu Egapoltax, w zakresie skutecznych środków egzekucyjnych. Informacje związane z zaistnieniem innych okoliczności mających wpływ na bieg terminu przedawnienia zobowiązania (upadłość, ulgi w spłacie zobowiązań, wszczęcie postępowania karno-skarbowego, zgon podatnika itp.) zaciągane były w okresach sprawozdawczych z systemu POLTAX 2B Plus.

(akta kontroli: tom I str. 587-590, tom II str. 572-575)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące odpisywania przedawnionych zaległości z ewidencji księgowej z opóźnieniem. Wystąpiły one głównie w okresie spiętrzenia spraw, związanego z ograniczeniami wynikającymi z wprowadzenia stanu epidemii COVID-19 na terenie kraju.

Opóźnienie w odpisywaniu zaległości z ewidencji wystąpiło w dwóch spośród 10 zbadanych spraw:

1. W sprawie ZOB-DP/VAT/5-9/2012/BLIM zobowiązanie w wysokości 24,5 mln zł przedawniło się 29 stycznia 2020 r., a odpisanie z ewidencji zobowiązań nastąpiło 30 września 2021 r., tj. ponad 1,5 roku po terminie przedawnienia. Zastępca Naczelnika podał, że z uwagi na zaistniałą w kraju pandemię SARS-COV2 i konieczność zapewnienia sprawnej realizacji akcji PIT odpisywanie zaległości przedawnionych zostało przesunięte na II półrocze 2021 r.
2. W sprawie 1433-SEW.721.1.2022.BLIM przedawnienie zobowiązań w łącznej wysokości 8 mln zł nastąpiło 1 lipca 2020 r. (dla zobowiązań za okres IV-XI 2014 r.) i 2 lipca 2021 r. (dla zobowiązań za XII 2014 r.), a odpisanie z ewidencji zobowiązań nastąpiło 19 września 2022 r., tj. ponad rok po terminie ich

przedawnienia (dot. zobowiązania za 12/2014) i ponad dwa lata (dotyczące zobowiązań za okres 4-11/2014). Zastępca Naczelnika podał, że opóźnienie w dokonaniu stosownego odpisania zobowiązań było spowodowane tym, że postanowienia o umorzeniu egzekucji wobec osoby trzeciej prowadzonej przez inny organ egzekucyjny (Naczelnika Pierwszego US w Bielsku Białej) oraz o umorzeniu prowadzonego śledztwa przez Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie dotyczące podania nieprawdy przez spółkę wpłynęły do Urzędu w październiku 2020 r.). Niemniej było to i tak prawie dwa lata przed faktycznym dokonaniem przez Urząd Skarbowy odpisu ww. zobowiązań podatkowych z ewidencji.

(akta kontroli: tom II str. 552-561)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w badanym zakresie.

Urząd Skarbowy osiągnął planowany poziom większości mierników stopnia realizacji celów dotyczących prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Poziom dla dwóch mierników egzekucji należności (ograniczanie przyrostu zaległości wymagalnych na koniec 2020 r. i udział tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w zakończonych tytułach na koniec 2021 r.) tylko nieznacznie odbiegał od poziomu wyznaczonego przez Dyrektora IAS w Warszawie.

Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Mokotów rzetelnie analizował dane dotyczące zaległości zagrożonych przedawnieniem. Analiza ta była prowadzona w odniesieniu do każdego przypadku indywidualnie, w sposób zgodny z obowiązującymi w Urzędzie procedurami. Podejmowano właściwe działania w celu ograniczania skali przedawnień zobowiązań podatkowych, a także rzetelnie analizowano skalę i przyczyny przedawniania się zobowiązań podatkowych.

Niemniej, pomimo podejmowanych działań, znaczne kwoty zobowiązań podatkowych zostały odpisane z powodu przedawnienia (w badanym okresie w 2020 r. – 184,4 mln zł, w 2021 r. – 283,3 mln zł i w I półroczu 2022 r. – 43,4 mln zł). Były to głównie kwoty obejmujące nieprawidłowości w rozliczeniach VAT, wykryte przez służby skarbowe. Należności tych, dotyczących głównie transakcji „karuzelowych” i fikcyjnych podmiotów, nie wyegzekwowano z uwagi na brak majątku zobowiązanych i możliwości zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych.

Stwierdzone, w trakcie badania 10 spraw, opóźnienia w odpisaniu z ewidencji przedawnionych zobowiązań nie miały wpływu na prowadzone przez Urząd postępowania egzekucyjne. Nie stwierdzono, aby pracownicy Urzędu w badanym okresie przyczynili się do przedawnienia badanych zaległości (poprzez zaniechanie, błędne lub opóźnione działanie lub brak takiego działania).

Naczelnik Urzędu należycie monitorował stan zaległości podatkowych, wykorzystując dostępne aplikacje i systemy informatyczne. Pojawiające się utrudnienia w zarządzaniu (po wdrożeniu systemu POLTAX 2B Plus), w szczególności dotyczące nieprawidłowej daty przedawnienia, na bieżąco były zgłaszane przez aplikację CSD – Centralny Service Desk, a braki w funkcjonalnościach uzupełniane były innymi raportami i analizą własną dokumentów zgromadzonych w poszczególnych sprawach.

IV. Wnioski

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

- Wnioski
1. Dokumentowanie prowadzonych czynności uzasadniających nienadanie decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności w przypadku wystąpienia przesłanek z art. 239b § 1 O.p.
 2. Bezzwłoczne dokonywanie odpisów przedawnionych zobowiązań podatkowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 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, października 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontroler

Tomasz Kiercz
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis