



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.007.02.2018

P/18/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/009 – Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Anna Tronowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/70/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy w Zielonej Górze, ul. Dr. Pieniężnego 24, 65-950 Zielona Góra dalej <i>Urząd</i> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lidia Leśniak, od 24 listopada 2017 r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Zielonej Górze ¹ (dalej <i>Naczelnik Urzędu</i>). (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Urząd podejmował czynności zmierzające do pełnej realizacji zadań, które przed 1 marca 2017 r. należały do właściwości organów celnych.

Z 65 tytułów wykonawczych³ które wpłynęły do Urzędu w okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r., załatwiono 50 (76,9%). Badanie 15 przejętych przez Urząd spraw egzekucyjnych wykazało, że w każdym przypadku podejmowane były działania zmierzające do wyegzekwowania należności. Analiza sposobu postępowania Urzędu z przejętymi i niezakończonymi postępowaniami podatkowymi oraz sprawami wymagającymi przeprowadzenia przez Urząd czynności sprawdzających wykazało, że w każdym analizowanym przypadku podejmowane były działania zmierzające do załatwienia sprawy. W przypadku niezakończonych postępowań podatkowych następowało, to niezwłocznie po otrzymaniu jej przez Urząd, a w sprawach wymagających przeprowadzenia czynności sprawdzających, podejmowano je z uwzględnieniem terminów przedawnienia.

NIK pozytywnie ocenia terminowość wprowadzania dokumentów do systemu ZEFIR2. Większość z nich - 95,4%, wprowadzono do systemu w terminie do trzech dni, licząc od dnia wpływu dokumentu do Urzędu.

Stan zatrudnienia w trzech komórkach organizacyjnych Urzędu, w których realizowane są zadania przejęte od organów celnych, tj. Działach: Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, Spraw Wierzyielskich oraz Egzekucji, jest na

¹ Wcześniej, tj. do 31 maja 2016 r. Zbigniew Przybycień, od 1 czerwca 2016 r. do 28 lipca 2016 r. Barbara Jabłońska, od 29 lipca 2016 r. do 14 lutego 2017 r. Barbara Matkowska, od 15 lutego do 23 listopada 2017 r. – Barbara Jabłońska.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe wyjaśnienie.

³ Należności wymienione w § 3 ust. 1 i 2, ust. 3 pkt 3-6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania (Dz. U. z 2018 r. poz. 1096).

bieżąco monitorowany i poza Działem Podatku Akcyzowego, nie wymaga wzmocnienia. O sytuacji kadrowej i potrzebie zwiększenia zatrudnienia w Dziale Podatku Akcyzowego systematycznie informowany był Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze.

Pracownikom ww. komórek organizacyjnych Urzędu, sporządzono zakresy obowiązków oraz wystawiono upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i realizacja procesu konsolidacji

1.1 Dział Egzekucji Administracyjnej

Opis stanu
faktycznego

1.1.1 W strukturze organizacyjnej Urzędu egzekucją należności, w tym prowadzenia postępowań egzekucyjnych wskazanych w §3 ust. 1 i 2 i ust. 3 pkt 3-6 rozporządzenia w sprawie wyznaczenia organów KAS do wykonywania niektórych zadań KAS oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania zajmuje się Dział Egzekucji Administracyjnej (dalej *Dział Egzekucji* lub *SEE*). Nadzór nad Działem sprawuje drugi zastępca Naczelnika Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 8, 16-17,22)

W związku z przejęciem przez Dział Egzekucji nowych zadań, Naczelnik Urzędu sygnalizowała, przed 1 marca 2017 r., Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze (dalej *Dyrektor IAS*) potrzebę zwiększenia zatrudnienia m.in. w Dziale Egzekucji⁴ (poprzez alokację do komórki pracowników Urzędu Celnego lub Urzędu Kontroli Skarbowej).

(dowód: akta kontroli str. 96, 121-123)

1.1.2 W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia w Dziale Egzekucji zmniejszył się, wynosząc na dzień:

- 31 grudnia 2016 r. - 12 osób;
- 1 marca 2017 r., 1 września 2017 r., 31 grudnia 2017 r. – 11 osób;
- 30 czerwca 2018 r. – 9 osób.

(dowód: akta kontroli str.124)

Zmniejszenie zatrudnienia było wynikiem przejścia trzech osób na emeryturę. Wszystkie osoby zatrudnione w SEE na dzień 30 czerwca 2018 r., świadczyły pracę w Dziale również na dzień 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 132)

W okresie objętym kontrolą, Naczelnik Urzędu nie składał wniosków do Dyrektora IAS o zwiększenie zatrudnienia w Dziale Egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 97, 390, 401)

Odnosząc się do stanu zatrudnienia w Dziale Egzekucji, Naczelnik Urzędu, wyjaśniła: (...) *Biorąc pod uwagę, ilość otrzymanych dodatkowych zadań od 1 marca 2017 r. oraz fakt, że Dział Egzekucji Administracyjnej osiągał w 2017 r. bardzo dobre wyniki w skali całego województwa, stwierdziłam, że pomimo zmniejszenia składu do 9 osób, obsada w komórce jest wystarczająca i pozwala na pełną i prawidłową realizację zadań. Sytuacja w dziale egzekucyjnym jest na bieżąco monitorowana. W przypadku stwierdzenia wzrostu obciążenia, który będzie*

⁴ Pismo Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Zielonej Górze z dnia 7 lutego 2017 r., nr 0808-SN.010.1.2017, 0808-17-000249.

zagroził pełnej i prawidłowej realizacji zadań będą wnioskowała o zwiększenie zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 388, 390)

1.1.3 Wszystkim pracownikom Działu Egzekucji zakresy obowiązków sporządzono w dniu rozpoczęcia przez nich pracy na stanowisku. Każdy z pracowników posiadał (na dzień 1 marca 2017 r.) dostęp do systemu EGAPOLTAX oraz otrzymał w dniu 29 maja 2017 r. upoważnienie do przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 132-133, 138)

1.1.4 Regulamin organizacyjny Urzędu⁵ ustalał zakres upoważnienia m.in. dla drugiego zastępcy Naczelnika Urzędu Skarbowego oraz kierownika Działu Egzekucji do podpisywania rozstrzygnięć oraz innych pism z zakresu działania komórki.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 29)

Przekazanie akt egzekucyjnych (36 postępowań) przez Izbę Celną w Rzepinie Naczelnikowi Urzędu nastąpiło 3 marca 2017 r., tj. w terminie określonym w procedurze przejścia przez naczelników urzędów skarbowych postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez Dyrektorów Izb Celných⁶ oraz zgodnie z harmonogramem przekazywania spraw egzekucyjnych sporządzonym przez Izbę Celną w Rzepinie. Dnia 22 marca 2017 r. Urząd otrzymał ostatnie sprawy egzekucyjne, przekazane mu przez inne organy zgodnie z właściwością (m.in. Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Zielonej Górze, Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań – Wilda). Łącznie na koniec marca 2017 r., Urząd był właściwy w 41 sprawach egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 221-227, 235, 338-343)

1.2. Dział Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Dział Spraw Wierzycielskich

1.2.1 Do zadań Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier (dalej *Dział Podatku Akcyzowego*) należało m.in.:

- przyjmowanie i ewidencjonowanie składanych deklaracji podatku akcyzowego, podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz deklaracji o należnych kwotach podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, a także informacji wymaganych ustawą o podatku akcyzowym oraz informacji w sprawie opłaty paliwowej;
- wprowadzanie do systemu ZEFIR2 danych szczegółowych z deklaracji podatkowych oraz innych dokumentów w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopalin, podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych oraz informacji w zakresie opłaty paliwowej od paliw silnikowych ciężącej na podmiotach innych niż importer;
- dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz opłaty paliwowej.

⁵ Z dnia 9 marca 2017 r., przyjęty zarządzeniem nr 11/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, zmieniony zarządzeniem nr 69/2017 z dnia 15 grudnia 2017 r., z dnia 12 marca 2018 r., nr 15/2018.

⁶ Zgodnie z postanowieniami Procedury, przekazanie spraw egzekucyjnych powinno rozpocząć się z dniem 28 lutego 2017 r. a zakończyć się 7 marca 2017 r.

Prowadzeniem spraw z zakresu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych zajmował się w Urzędzie Dział Spraw Wierzycielskich.

(dowód: akta kontroli str. 13-16)

W okresie od 9 maja do 31 grudnia 2017 r., pomiędzy Naczelnikiem Urzędu, a Naczelnikiem Lubuskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gorzowie Wlkp., obowiązywało porozumienie o współpracy dotyczące obsługi przyjmowania deklaracji wewnątrzwspólnotowych nabyć samochodów osobowych. Na jego podstawie w dwóch lokalizacjach Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego zobowiązał się do wykonywania czynności związanych z przyjmowaniem deklaracji uproszczonych nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych, w tym wprowadzenia ich do systemu ZEFIR2, weryfikację ich prawidłowości oraz podejmowania wobec złożonych deklaracji czynności sprawdzających.

(dowód: akta kontroli str. 145-154, 157)

1.2.2 W związku z przejęciem z dniem 1 marca 2017 r. nowych zadań będących dotychczas we właściwości organów celnych, Naczelnik Urzędu (przed ww. datą) przeprowadził wstępną analizę potrzeb kadrowych obu Działów, zapoznając się z ilością spraw (deklaracji, postępowań podatkowych) oraz stanem zatrudnienia w Urzędzie Celnym w Zielonej Górze. Opierając się na otrzymanych informacjach od przedstawicieli Urzędu Celnego, określił wskazany poziom zatrudnienia - do przyjmowania deklaracji i ewentualnie przeprowadzania czynności sprawdzających, za konieczne uznał zaangażowanie co najmniej sześciu osób, a do prowadzenia postępowań podatkowych dziewięć osób (w tym kierownik). Wskazał również, że stan zatrudnienia w Dziale Spraw Wierzycielskich powinien ulec zwiększeniu przynajmniej o jednego pracownika. O wynikach przeprowadzonej analizy został poinformowany zastępca Dyrektora IAS.

(dowód: akta kontroli str. 95-102)

1.2.3 W Izbie Celnej, w komórce podatku akcyzowego i podatku od gier zatrudnionych, na dzień 31 grudnia 2016 r. i 28 lutego 2017 r., było 32 osoby na 32 etatach.

(dowód: akta kontroli str. 144)

Stan zatrudnienia w Dziale Podatku Akcyzowego i Spraw Wierzycielskich Urzędu, zmniejszył się, wynosząc na dzień⁷:

- w Dziale Podatku Akcyzowego:

- 1 marca 2017 r. – 14 osób;
- 1 września i 31 grudnia 2017 r. – 9 osób;
- 30 czerwca 2018 r. – 10 osób;

Zmniejszenie zatrudnienia w stosunku do stanu z 1 marca 2017 r. było wynikiem otrzymania przez cztery osoby propozycji pracy w Urzędzie Celno-Skarbowym lub Izbie Administracji Skarbowej, a w dwóch przypadkach nie przyjęcia przez pracowników proponowanych warunków zatrudnienia.

- w Dziale Spraw Wierzycielskich:

- 31 grudnia 2016 r., 1 marca i 1 września 2017 r. - 10 osób;
- 31 grudnia 2017 r. - 9 osób;
- 30 czerwca 2018 r. – 8 osób.

⁷ Osoba/etat.

Zmniejszenie zatrudnienia wiązało się z przejściem dwóch osób na emeryturę.

W związku z przejściem na emeryturę jednego pracownika (w lutym 2017 r.), do Działu Spraw Wierzycielskich przeniesiono jedną osobę z Działu Rachunkowości Urzędu. Poza ww. przypadkiem nie było innych przeniesień zarówno w ramach Urzędu, jak i spoza niego.

(dowód: akta kontroli str. 124, 128, 135, 137, 141)

Odnosząc się do stanu zatrudnienia w Dziale Spraw Wierzycielskich, Naczelnik Urzędu wyjaśniła: (...) *Z uwagi na fakt, iż jestem członkiem zespołu badającego obciążenie pracą w lubuskich urzędach skarbowych, mam wgląd w sytuację kadrową wszystkich urzędów. W ramach badania przeprowadzonego w pierwszym kwartale 2018 r. Pierwszy Urząd Skarbowy w Zielonej Górze był w odniesieniu do pozostałych jednostek w stosunkowo dobrej sytuacji kadrowej tj. prezentował nadwyżkę etatową, oczywiście w odniesieniu do sytuacji etatowej pozostałych US. Tym samym, mając wiedzę o trudnej sytuacji kadrowej znacznej części urzędów, postanowiłam nie występować przedwcześnie o zwiększenie zatrudnienia, kierując się jedynie przewidywanym wzrostem zadań do realizacji. Wystąpienie z wnioskiem o zwiększenie zatrudnienia w komórce SEW zamierzałam uzależnić od ukształtowania się ilości wpływających do załatwienia wniosków ulgowych na poziomie zagrażającym ich właściwej realizacji obecnymi zasobami kadrowymi.*

Aby właściwie ocenić wpływ przejętych zadań na możliwości kadrowe komórki SEW wzięłam pod uwagę ilości spraw dot. podatku akcyzowego, opłaty paliwowej i podatku od gier jakie wpływały począwszy od II kwartału 2017r.(...) Ilość wpływających spraw w poszczególnych kwartałach waha się od 1 do 8 i stanowi od 2% do 17% wszystkich spraw, przy czym osiem spraw wpłynęło w I kwartale 2018 r. przy stosunkowo nielicznej ilości wniosków dot. pozostałych podatków, co w rzeczywistości pozwoliło na sprawne ich załatwienie. Na dzień 30.06.2018 r. do załatwienia pozostawały dwie sprawy dot. podatku akcyzowego. Dodatkową informacją o obciążeniu w komórce SEW jest miernik szybkości prowadzonych postępowań podatkowych, określający średni czas trwania postępowań. Miernik ten ocenia sprawność pracy komórki wierzycielskiej oraz orzeczniczej i jest monitorowany w systemie miesięcznym. Analiza miernika wykazywała, że komórka wierzycielska w 2018 r. wydawała rozstrzygnięcia w postępowaniach prowadzonych na wniosek podatnika ze średnim czasem wahającym się między 21 a 25 dni. Monitorowanie sytuacji w zakresie obciążenia komórki SEW będzie prowadzone nadal. Tym samym stwierdzam, że na podstawie bieżącej analizy realizacji zadań, na dzień 30 czerwca 2018 r. stan zatrudnienia w komórce był wystarczający i pozwalał na pełną realizację zadań. W przypadku stwierdzenia wzrostu obciążenia w komórce spraw wierzycielskich, który będzie zagrażał pełnej i prawidłowej realizacji zadań będę wnioskowała o zwiększenie zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 388-390)

W okresie od czerwca do sierpnia 2017 r., Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze przeprowadziła w Urzędzie audyt pn. *Realizacja zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w Izbie Administracji Skarbowej w Zielonej Górze i podległych jednostkach w kontekście utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej.* W wyniku ustaleń audytowych, w ramach których stwierdzono zatrudnienie dziewięciu osób w komórce akcyzy, przy jednoczesnym uwzględnieniu szacunków Dyrektora IAS, który ocenił, że zatrudnienie 14 osób (etatów) w Dziale Podatku Akcyzowego pozwoli na prawidłową i terminową realizację zadań przypisanych komórce, sformułowane zostało zalecenie dotyczące m.in. zwiększenia i ustabilizowania obsady kadrowej w komórce akcyzy.

(dowód: akta kontroli str. 160-215)

Po 1 marca 2017 r. Naczelnik Urzędu kilkakrotnie zwracała się do Dyrektora IAS o wsparcie kadrowe Działu Podatku Akcyzowego. Część ze zgłaszanych wniosków była uwzględniana (w całości lub w części). I tak:

- w marcu 2017 r., Naczelnik zwróciła się o przeniesienie do pracy w Urzędzie (z Urzędu Celnego) dwóch doświadczonych pracowników dotychczasowej komórki akcyzowej (wskazanych imiennie). Wniosek został zrealizowany częściowo poprzez przeniesienie do pracy w Urzędzie (Dziale) jednej ze wskazanych we wniosku osób⁸;
- w czerwcu 2017 r. poinformowała Izbę Administracji Skarbowej w Zielonej Górze o niezbędnym zabezpieczeniu kadrowym komórki akcyzy, wskazując na konieczność docelowego zatrudnienia 16 osób;
- we wrześniu 2017 r., powołując się na ustalenia audytowe, wnioskowała o zwiększenie zatrudnienia do 14 osób (z 9) poprzez uruchomienie naborów zewnętrznych. Jako powód Naczelnik Urzędu wskazała obciążenie pracą pracowników, w zakresie ilości postępowań podatkowych przypadających na jednego pracownika, ilości przyjmowanych deklaracji miesięcznie oraz średniej liczby spraw przypadających na jednego pracownika. Wniosku nie zrealizowano;
- w listopadzie 2017 r. poinformowała Dyrektora IAS o trudnej sytuacji kadrowej i wynikających z tego zagrożeń (przedawnienie spraw), wnosząc o zwiększenie zatrudnienia;
- w grudniu 2017 r., zwrócono się o oddelegowanie do pracy w Dziale, z dniem 1 stycznia 2018 r., czterech pracowników Oddziału Celnego w Zielonej Górze. Wniosek został zrealizowany w całości;
- w czerwcu 2018 r., Naczelnik Urzędu zwróciła się o wyrażenie zgody na przeniesienie pracownika Urzędu z Referatu Obsługi Bieżącej do Działu Podatku Akcyzowego. W wyniku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, stan zatrudnienia na dzień 1 lipca 2018 r. w Dziale Akcyzy wynosił 11 osób.

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 103-20, 160, 404)

W ocenie Naczelnik Urzędu optymalny stan zatrudnienia w Dziale Podatku Akcyzowego powinien wynosić 12 osób.

(dowód: akta kontroli str. 382-383)

Spośród dziewięciu osób zatrudnionych w Dziale Podatku Akcyzowego⁹, osiem zostało przeniesionych z Urzędu Celnego w Zielonej Górze, w tym siedem z nich zatrudnionych było w referacie akcyzy i gier, a jedna (zajmująca się m.in. przyjmowaniem deklaracji podatku akcyzowego) w Oddziale Celnym w Zielonej Górze. Kierownikiem referatu został dotychczasowy pracownik Urzędu przeniesiony z Działu Podatków Dochodowych, Podatku od Towarów i Usług, oraz Podatków Majątkowych i Sektorowych, specjalizujący się w podatku od towarów i usług, będący jednocześnie autorem i współautorem 10 pozycji książkowych z zakresu prawa celnego i podatku akcyzowego, w tym m.in. „Leksykonu podatku akcyzowego – 2013”.

(dowód: akta kontroli str. 124, 128, 130, 140, 404)

1.2.4 Wszystkim pracownikom Działu Spraw Wierzyielskich i Działu Podatku Akcyzowego sporządzono zakresy czynności. Ich sporządzenie w przypadku

⁸ Jedna z osób nie przyjęła propozycji pracy w Urzędzie.

⁹ Przyjęto stan zatrudnienia na dzień 1 września 2017 r.

pracowników: Działu Spraw Wierzycielskich nastąpiło w dniu rozpoczęcia przez nich pracy na stanowisku, Działu Podatku Akcyzowego między 4 a 20 dniem po dniu objęcia stanowiska przez pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 136-137)

Każdy z pracowników (ww. Działów) posiadał upoważnienie do przetwarzania danych osobowych wydane przed 31 maja 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 134-135)

5. Pracownicy Działu Podatku Akcyzowego, którzy zostali przeniesieni do pracy w Urzędzie z Urzędu Celnego uczestniczyli w szkoleniach z zakresu działań komórki, zarówno przed, jak i po 1 marca 2017 r., z czego w okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r., poza trzema osobami, każdy z pracowników uczestniczył w szkoleniach (od jednego do czterech) związanych z zadaniami przypisanymi komórce.

(dowód: akta kontroli str. 129-131)

Kierownik Działu zadeklarowała skierowanie na szkolenie osób, które nie uczestniczyły, w trakcie pracy w Urzędzie, w żadnym szkoleniu merytorycznym. Jak wyjaśniła, osoby te są długoletnimi pracownikami zajmującym się zagadnieniami akcyzowymi, zatem nie uczestniczenie przez nich w żadnym szkoleniu merytorycznym, w okresie między 1 marca 2017 r. a 30 czerwca 2018 r., nie wpłynęło na jakość wykonywanej przez nich pracy. Dodała również, że w okresie od 1 marca 2017 r. do chwili obecnej, Dział Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier otrzymał około siedmiu propozycji szkoleń (najczęściej po jednym miejscu na szkolenie). Liczba tych szkoleń jest zatem niewystarczająca, aby uczestniczyli w nich wszyscy pracownicy komórki.

(dowód: akta kontroli str. 392-393)

Poza kierownikiem Działu Podatku Akcyzowego, który dostęp do systemu ZEFIR2 uzyskał po 94 dniach od dnia objęcia stanowiska, wszyscy pozostali pracownicy, na dzień rozpoczęcia pracy na stanowisku posiadali dostęp do systemu. Brak dostępu do systemu, w dniu objęcia stanowiska, według kierownika Działu Podatku Akcyzowego nie wpłynął na prawidłowość wykonywanych zadań, w tym nadzorowanie pracy pracowników Działu. Kierownik Działu Podatku Akcyzowego wyjaśniła, że: *w każdej chwili mogłam zlecić pracownikowi sporządzenie odpowiedniego raportu. Korzystanie przeze mnie w chwili obecnej z systemu polega w głównej mierze na przeglądaniu i sporządzaniu raportów.*

(dowód: akta kontroli str. 137, 142-143, 393)

W Dziale Spraw Wierzycielskich dostęp do systemu ZEFIR2 posiadają cztery osoby. Jedna z nich uzyskała go po 40, a pozostałe trzy po 88 dniach od dnia rozpoczęcia pracy na stanowisku. Według wyjaśnień kierownika Działu Spraw Wierzycielskich, stan spraw obsługiwanych przez pracowników komórki nie wymagał niezwłocznego uzyskania dostępu do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 125-126, 391)

Regulamin organizacyjny Urzędu, ustalał zarówno kierownikowi Działu Podatku Akcyzowego, jak i Spraw Wierzycielskich zakres upoważnień do podpisywania rozstrzygnięć oraz innych pism z zakresu działania komórki.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 28-29)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Naczelnik Urzędu Skarbowego podejmowała działania mające na celu zapewnienie pełnej obsady kadrowej w komórkach, które realizują zadania przejęte z dniem 1 marca 2017 r. z organów celnych. Wzmocnienie zatrudnienia wymagane jest w Dziale Podatku Akcyzowego, o czym Naczelnik Urzędu informowała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze. Pracownikom komórek realizujących przejęte zadania sporządzono zakresy czynności i wydano stosowne upoważnienia.

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja ustawowych zadań przez urzędy skarbowe

2.1 W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 65 tytułów wykonawczych dotyczących należności wskazanych w §3 ust. 1 i 2, ust. 3 pkt 3-6 rozporządzenia w sprawie wyznaczenia organów KAS do wykonywania niektórych zadań KAS oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania, z czego załatwiono 50 z nich (76,9%), w tym 29 w 2017 r.¹⁰ i 21 w 2018 r.¹¹ W pozostałych 15 przypadkach nastąpiło wszczęcie egzekucji i prowadzone były czynności egzekucyjne.

Liczba tytułów wykonawczych na koniec:

- grudnia 2017 r.¹², wyniosła: 20 - do załatwienia, 29 - załatwionych ogółem (w tym 15 w wyniku umorzenia postępowania egzekucyjnego). Kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi (do załatwienia) wyniosła 343,1 tys. zł. Ogółem wyegzekwowano 86,3 tys. zł;
- czerwca 2018 r.¹³, wyniosła: 15 - do załatwienia, 21 - załatwionych ogółem (w tym cztery w wyniku umorzenia postępowania egzekucyjnego). Kwota zaległości objęta tytułami egzekucyjnymi (do załatwienia) wyniosła 242,7 tys. zł. Ogółem wyegzekwowano 41,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 216-217, 220)

Szczegółowe badanie 15 spraw egzekucyjnych, na łączną kwotę 442,2 tys. zł, będących przed 1 marca 2017 r. we właściwości Izby Celną wykazało m.in., że:

- wprowadzenie spraw do systemu EGAPOLTAX nastąpiło między 6 a 23 marca 2017 r., tj. w drugim/trzecim dniu po otrzymaniu sprawy przez Urząd;
- poza jedną sprawą, w każdym przypadku zastosowano środek egzekucyjny. Nastąpiło to między 3 a 129 dniem od wprowadzenia sprawy do systemu EGAPOLTAX. Nie zastosowanie środka egzekucyjnego w jednym przypadku wynikało m.in. z ustaleń Urzędu dotyczących sytuacji finansowo-bytowej zobowiązanego (ustalono w Urzędzie, że zobowiązany m.in. od wielu lat nie składał PIT-36, nie jest użytkownikiem wieczystym, nie stawił się na posiedzenie sądu o wyjawienie majątku);
- w każdej sprawie podjęto czynności egzekucyjne (od dwóch do dziewięciu);
- w każdym przypadku, stosownie do brzmienia art. 245 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej

¹⁰ W okresie od 1.03.2017 r. do 31.12.2017 r.

¹¹ W okresie od 1.01.2018 r. do 30.06.2018 r.

¹² Okres od 1.03.2017 r. do 31.12.2017 r.

¹³ Okres od 1.01.2018 r. do 30.06.2018 r.

Administracji Skarbowej¹⁴, poinformowano zobowiązanego o zmianie wierzyciela;

- dokonanie przez Urząd pierwszej czynności w sprawie następowało najwcześniej w dniu wprowadzenia sprawy do systemu EGAPOLTAX, najpóźniej 38 dnia od dnia wprowadzenia sprawy do EGAPOLTAXU;
- w czterech przypadkach, na łączną kwotę 311,8 tys. zł, umorzono postępowanie ze względu na brak majątku zobowiązanego;
- w wyniku czynności Urzędu, stan należności według stanu na dzień 26 czerwca 2018 r. wyniósł 73,4 tys. zł¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 228-233)

2.2 W zakresie przejmowania przez urzędy skarbowe zadań dotyczących m.in. podatku akcyzowego, od gier i innych należności będących przed konsolidacją we właściwości organów celnych opracowane zostały przez Ministerstwo Finansów i Izbę Administracji Skarbowej w Zielonej Górze procedury dotyczące m.in.:

- postępowania z dokumentacją spraw zakończonych i niezakończonych dla jednostek zaprzestających działalności i jednostek przejmujących zadania (w tym w zakresie udzielania ulg i innych postępowań podatkowych). Zgodnie z jej postanowieniami akta spraw należało przekazać najpóźniej do dnia 7 marca 2017 r.¹⁶;

- przejęcia zadań w zakresie poboru należności z tytułu: podatku akcyzowego, podatku od gier, opłaty paliwowej, podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, wraz z procesami poboru przy wsparciu systemów informatycznych użytkowanych w resorcie finansów w ramach KAS. Zgodnie z jej założeniami deklaracje spełniające wymagania formalne powinny zostać wprowadzone do systemu ZEFIR2 i nie podlegały przekazaniu¹⁷;

- przejęcia spraw niezakończonych w zakresie orzecznictwa, która m.in. wyznaczała okres w jakim należało przekazywać sprawy (od 1 do 7 marca 2017 r.)¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 234-351)

W wyniku konsolidacji, Urząd przejął 1.098 spraw, z czego:

- 99 stanowiły postępowania podatkowe wszczęte w Urzędzie Celnym (i niezakończone);
- 999 sprawy wymagające przeprowadzenia czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 353)

Przekazanie ww. spraw nastąpiło w trzech terminach:

- 23 marca 2017 r. - przekazano postępowania podatkowe wszczęte i nie zakończone w Urzędzie Celnym,
- 16 marca 2017 r. i 10 lipca 2017 r. – przekazano sprawy, które wymagały przeprowadzenia czynności sprawdzających.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1948 ze zm.

¹⁵ Stan na 26.06.2018 r.; dzień przeprowadzenia badania.

¹⁶ Procedura sporządzona przez Ministerstwo Finansów, z dnia 16 grudnia 2016 r., nr RS8.0101.10.2016.

¹⁷ Procedura sporządzona przez Ministerstwo Finansów, z dnia 22 lutego 2017 r., nr AP11.0101.9.2017.

¹⁸ Procedura sporządzona przez Izbę Administracji Skarbowej w Zielonej Górze z dnia 20 lutego 2017 r., nr WZ.0112.31.2017 UNP: 0801-17-009536.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 353, 397)

Urząd nie otrzymał żadnych deklaracji, które zostały złożone w Urzędzie Celnym i podlegały wprowadzeniu do systemu ZEFIR2.

(dowód: akta kontroli str. 356)

Badanie 30 (z 999) przekazanych przez Urząd Celny w Zielonej Górze spraw, które wymagały przeprowadzenia czynności sprawdzających, wykazało, że:

- pierwszą czynność sprawdzającą w sprawie podjęto najwcześniej po 125 dniach, a najpóźniej po 347 dniach, od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie,
- zakończenie sprawy nastąpiło najwcześniej po 203 dniach, a najpóźniej po 420 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie,

Poddane analizie sprawy dotyczyły okresów rozliczeniowych/obowiązków podatkowych powstałych w latach od 2012 do 2016.

(dowód: akta kontroli str. 362-363)

W wyniku przeprowadzenia w 667 sprawach (spośród 999) czynności sprawdzających: w 347 przypadkach wszczęto postępowanie podatkowe (zakończone w 300 sprawach wydaniem decyzji²⁰), w 320 odstąpiono od wszczęcia postępowania.

Według kierownika Działu Podatku Akcyzowego, *sprawy przejęte i wymagające przeprowadzenia czynności sprawdzających załatwiane są ze szczególnym uwzględnieniem terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych. Obecnie najpilniejsze do załatwienia są sprawy dotyczące 2013 r., w chwili obecnej toczy się jeszcze 27 spraw dotyczących 2013 r., lecz są one na końcowym etapie postępowania podatkowego²¹.*

(dowód: akta kontroli str. 354)

2.3 Wszystkie postępowania podatkowe (99) wszczęte i niezakończone w Urzędzie Celnym, które zostały przejęte przez Urząd dotyczyły postępowań podatkowych uregulowanych ustawą o podatku akcyzowym. Urząd nie przejął spraw w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 353, 355, 398)

Badanie 10 przejętych przez Urząd postępowań podatkowych z zakresu podatku akcyzowego, wszczętych i niezakończonych w Urzędzie Celnym wykazało, że:

- podjęcie pierwszej czynności w sprawie nastąpiło najwcześniej następnego dnia, a najpóźniej po 50 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie,
- zakończenie sprawy nastąpiło najwcześniej po 11 dniach, a najpóźniej po 148 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie.

Poddane analizie postępowania wszczęte zostały w Urzędzie Celnym między październikiem 2016 r., a lutym 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 364)

W analogicznych sprawach wszczętych i zakończonych przed 28 lutym 2017 r. w Urzędzie Celnym z zakresu podatku akcyzowego(10 spraw):

²⁰ W pozostałych 47 sprawach, postępowanie podatkowe na dzień 7 sierpnia 2018 r. nie zostało zakończone.

²¹ Według stanu na dzień 7 sierpnia 2018 r.

- podjęcie pierwszej czynności w sprawie nastąpiło najwcześniej po 6 dniach, a najpóźniej po 87 dniach od daty wpływu sprawy do Urzędu Celnego,
- zakończenie sprawy nastąpiło najwcześniej po 22 dniach, a najpóźniej po 164 dniach od dnia wszczęcia postępowania podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 410, 414)

2.4 W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. wszczęto w Urzędzie łącznie 719 postępowań (335 w 2017 r. i 384 w 2018 r.), w sprawach, o których mowa w §2 ust. 4 pkt 3 załącznika nr 8 do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów²², w tym m.in.:

- 689 (321 w 2017 r. i 368 w 2018 r.) postępowań w zakresie uregulowanym ustawą o podatku akcyzowym dotyczących obrotu krajowego i transakcji wewnątrzwspólnotowych;
- 18 (7 w 2017 r. i 11 w 2018 r.) postępowań w zakresie stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego;
- 6 (3 w 2017 r. i 2018 r.) postępowań w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 365)

Analiza 26 spraw wszczętych i zakończonych w Urzędzie (po 10 w zakresie podatku akcyzowego i stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego oraz wszystkie postępowania (6) w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego, wykazała, że:

- **w postępowaniach dotyczących podatku akcyzowego (prowadzone z urzędu)²³:**

- pierwszą czynność w sprawie podjęto najwcześniej po 145 dniach, a najpóźniej po 397 dniach, od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie;
- wszczęcie postępowania nastąpiło najwcześniej po 161 dniach, a najpóźniej 398 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie;
- zakończenie sprawy nastąpiło najwcześniej po 259 dniach, a najpóźniej po 426 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie.

Poddane analizie postępowania dotyczyły okresów rozliczeniowych/obowiązków podatkowych powstałych w latach 2012-2015.

- **w postępowaniach dotyczących stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego (prowadzone na wniosek):**

- pierwszą czynność w sprawie podjęto najwcześniej po 5 dniach, a najpóźniej po 39 dniach, od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie;
- zakończenie sprawy nastąpiło najwcześniej po 6 dniach, a najpóźniej po 94 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie;

- **w postępowaniach dotyczących zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego (prowadzone na wniosek):**

²² Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 41 ze zm.

²³ Badaniem objęto sprawy przejęte z Urzędu Celnego.

- pierwszą czynność w sprawie podjęto najwcześniej po 7 dniach, a najpóźniej po 28 dniach, od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie;
- zakończenie sprawy nastąpiło najwcześniej po 51 dniach, a najpóźniej po 78 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 366-367)

W sprawach o analogicznym zakresie, wszczętych i zakończonych przed 28 lutym 2017 r. w Urzędzie Celnym, terminowość ich załatwienia przedstawiała się następująco:

- **w postępowaniach dotyczących podatku akcyzowego (10 postępowań):**

- pierwszą czynność w sprawie podjęto najwcześniej po 6 dniach, a najpóźniej po 87 dniach, od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie Celnym;
- wszczęcie postępowania nastąpiło najwcześniej następnego dnia, a najpóźniej po 309 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie Celnym;
- zakończenie sprawy nastąpiło najwcześniej po 78 dniach, a najpóźniej po 336 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie.

- **w postępowaniach dotyczących stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego (10 postępowań):**

- pierwszą czynność w sprawie podjęto najwcześniej w dniu wpływu wniosku do Urzędu, a najpóźniej po 6 dniach, od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie;
- zakończenie sprawy nastąpiło najwcześniej w dniu wpływu wniosku do Urzędu, a najpóźniej po 69 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie;

- **w postępowaniach dotyczących zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego (10 postępowań):**

- pierwszą czynność w sprawie podjęto najwcześniej następnego dnia, a najpóźniej po 11 dniach, od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie;
- zakończenie sprawy nastąpiło najwcześniej następnego dnia, a najpóźniej po 47 dniach od dnia zaewidencjonowania sprawy w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 410-417)

2.5 W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 23.443 szt. deklaracji/korekt/informacji, które zostały wprowadzone do systemu ZEFIR2. Ich główną część stanowiły deklaracje/korekty podatku akcyzowego – 23.343 szt. tj. 99,6% (ogółu wprowadzonych dokumentów). Pozostałą część dokumentów stanowiły:

- informacje w sprawie opłaty paliwowej – 47 szt., tj. 0,20%;
- deklaracje/korekty o należnych kwotach podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych – 36 szt., tj. 0,15%;
- deklaracje/korekty podatku od gier – 17 szt., tj. 0,07%²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 357-361)

²⁴ Jedno postępowanie na dzień zakończenia badania było w toku.

²⁵ W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. do Urzędu nie wpłynęły deklaracje/korekty dotyczące podatku od wydobycia niektórych kopalin.

Analiza terminowości wprowadzania do systemu ZEFIR2 deklaracji/korekt oraz informacji wykazała m.in., że większość ww. dokumentów – 22.354 szt. (95,4%) wprowadzono do systemu ZEFIR2 w terminie do 3 dni licząc od dnia wpływu do Urzędu. W terminie:

- od 4 do 7 dni od daty wpływu do Urzędu, wprowadzono 625 dokumentów (2,7% ogółu wprowadzonych do systemu dokumentów), w tym główną część stanowiły deklaracje podatku akcyzowego (583 szt.);
- od 8 do 30 dni od daty wpływu do Urzędu, wprowadzono 400 dokumentów (1,7%), z czego w większości były to deklaracje podatku akcyzowego (392 szt.);
- powyżej 30 dni od daty wpływu do Urzędu, wprowadzono 64 deklaracji/korekt podatku akcyzowego (0,7%).

(dowód: akta kontroli str. 357-361)

Analiza 30 dokumentów wprowadzonych do systemu ZEFIR2 powyżej 7 dni od daty wpływu do Urzędu wykazała, że w 26 przypadkach dokumentami tymi były korekty deklaracji, wprowadzane do systemu niezwłocznie (najczęściej w dniu ich wpływu do Urzędu), jednak rejestrowane były przez system ZEFIR2 w dacie złożenia pierwotnej deklaracji²⁶. W pozostałych czterech przypadkach, liczba dni jak upłynęła pomiędzy wpływem deklaracji do Urzędu, a jej wprowadzeniem do systemu wahała się między dziewięcioma, a jedenastoma dniami. Przyczyną wprowadzenia dokumentu po 7 dniach od daty jego wpływu do Urzędu była m.in. reorganizacja pracy Urzędu, przeprowadzona po 1 marca 2017 r. w związku z konsolidacją, wystąpienie dłuższych okresów dni wolnych od pracy (tzw. majówka).

(dowód: akta kontroli str. 368-369)

Terminowość wprowadzania dokumentów do systemu ZEFIR2 była na bieżąco monitorowana przez kierownika Działu Podatku Akcyzowego poprzez m.in. sporządzanie raportów efektywności rejestracji dokumentów. Od lipca br., w związku z poleceniem Dyrektora IAS monitoring terminowości przetwarzania deklaracji przeprowadzany jest przez kierownika Działu Podatku Akcyzowego co dwa dni²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 369-381)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Urząd podejmował czynności zmierzające do pełnej realizacji zadań z zakresu postępowań egzekucyjnych i podatkowych przejętych od organów celnych. W sprawach wymagających przeprowadzenia czynności sprawdzających podejmowano je z uwzględnieniem terminów przedawnienia.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

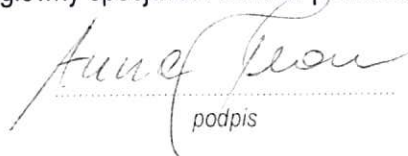
²⁶ Modernizacja systemu ZEFIR2 przeprowadzona w czerwcu 2018 r. spowodowała, że w systemie wykazywane są faktyczne daty złożenia korekty deklaracji.

²⁷ Pismo z 11 lipca 2018 r., nr 0801-IER.0110.4.2018.2, UNP:0801-18-043895.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 17 września 2018 r.

Kontroler
Anna Tronowicz
główny specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Włodzimierz Stobrawa



podpis

²⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

