RPW/162443/2016 P
Data:2016-12-14

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KBF.410.007.01.2016
P/16/011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2016 -12- 14
BMI

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/011 – Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów skarbu państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Andrzej Eisenbart, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/25/2016 z dnia 22 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Witold Grygorowicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KBF/52/2016 z dnia 18 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mateusz Morawiecki - Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r.[1], zwany dalej Ministrem Finansów. Poprzednio Mateusz Szczurek, Minister Finansów od dnia 27 listopada 2013 r.[2] do 15 listopada 2015 r., Paweł Szałamacha od 16 listopada 2015 r. do 27 września 2016 r.[3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania monitorujące, nadzorcze, organizacyjne i legislacyjne Ministra Finansów w zakresie poszanowania przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej w 2015 r. i w I połowie 2016 r.

Minister Finansów w 2015 r. i w I półroczu 2016 r. w ramach nadzoru nad podległymi jednostkami monitorował zaległości podatkowe i wykonanie egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe, dokonywał analiz skuteczności egzekwowania należności podatkowych oraz podejmował działania dla usprawnienia egzekucji administracyjnej.

W celu zapewnienia efektywnego działania służb odpowiedzialnych za pobór i egzekucję podatków wydawał podległym jednostkom zalecenia i monitorował ich wykonanie. Przekazywał również instrukcje i informacje o zmianach organizacyjnych, wdrożeniu nowych aplikacji do obsługi egzekucji administracyjnej i zmianach w przepisach prawnych, mające na celu zapewnienie jednolitego stosowania prawa. Powyższe działania nie przełożyły się jednak, w okresie objętym kontrolą, na zmniejszenie wielkości zaległości podatkowych, natomiast miały pozytywny wpływ na wzrost wielkości wyegzekwowanych zaległości w postępowaniach egzekucyjnych oraz znaczący wzrost kwot pozyskanych w drodze tak zwanej „miękkiej egzekucji".

---

[1] Monitor Polski z 2016 r. poz. 942.
[2] Monitor Polski z 2013 r. poz. 1005.
[3] Monitor Polski z 2015 r. poz. 1091.

Działania nadzorcze wykonywane były między innymi poprzez przekazywanie informacji o celach strategicznych do realizacji w danym okresie oraz rozliczanie z realizacji wyznaczonych zadań, zmianę systemu wynagradzania pracowników komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych, kontrolę postępowań egzekucyjnych we wskazanych urzędach skarbowych oraz przeprowadzenie audytów wewnętrznych, organizowanie narad z kierownictwem podległych jednostek, a także prowadzeniu szkoleń kadry pionu egzekucyjnego.

Minister Finansów tworzył warunki do skutecznego prowadzenia egzekucji administracyjnej, między innymi poprzez działania legislacyjne podejmowane w celu usprawnienia egzekucji administracyjnej. Wprawdzie Minister Finansów nie podjął działań w celu kompleksowej nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wstrzymanych w 2014 r. decyzją Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, jednak zrealizowanych zostało szereg działań legislacyjnych mających na celu usprawnienie egzekucji administracyjnej.

Do działań organizacyjnych, które przyczyniły się do zwiększenia efektywności egzekucji, zaliczyć należy:

- powołanie w 2014 r. komórek wierzycielskich, które przyczyniły się do wzrostu dobrowolności wpłat i dyscypliny podatników, a także skutkowały zmniejszeniem ilości postępowań egzekucyjnych;
- powołanie w 2014 r., w celu wsparcia komórek wierzycielskich, Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich w Opolu, które przyczyniło się do usprawnienia pracy działów wierzycielskich, między innymi poprzez ujednolicenie opisu stanowisk dla pracowników komórek wierzycielskich oraz wypracowanie standardów realizacji bieżących działań, a także istnienie forum dyskusyjnego;
- wdrożenie w 2016 r. aplikacji „Mobilny poborca", usprawniającej pracę poborców skarbowych w terenie.

Kontrola w urzędach skarbowych wykazała natomiast, że nie zostały skutecznie rozpropagowane, utworzone przez Centrum Kompetencyjne Egzekucji Administracyjnej (CKEA) w Szczecinie narzędzia, między innymi interaktywny formularz tytułu wykonawczego oraz portal dla wierzycieli obcych, co powoduje, że nie są przez wierzycieli obcych w pełni wykorzystywane (nadal wiele czynności technicznych jest wykonywanych metodą tzw. „ręczną").

Do zakończenia kontroli nie działał w pełni, uruchomiony we wrześniu 2016 r., system umożliwiający dokonywanie elektronicznych zajęć rachunków bankowych i elektronicznej obsługi wszelkich pism związanych z egzekucją z rachunku bankowego (OGNIVO). Istotną przyczyną był brak możliwości rozbudowy systemu informatycznego EGAPOLTAX. W Ministerstwie trwają analizy w zakresie budowy scentralizowanego systemu informatycznego do obsługi egzekucji administracyjnej, mającego zastąpić obecny rozproszony system POLTAX.

W trakcie kontroli NIK w urzędach skarbowych stwierdzono, że w urzędach skarbowych nie był realizowany obowiązek określony w art. 55a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[4], tj. składania do sądu wniosku o wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego danych dotyczących egzekucji w przypadku nieuregulowania zaległości w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji, albo stosowne wnioski składane były do sądów w niewielkim zakresie. Minister Finansów rozpatrując, jako organ odwoławczy, zażalenia podatników na postanowienia dyrektorów izb skarbowych w sprawach skarg na czynności egzekucyjne, tylko w pięciu spośród 153 spraw zajął stanowisko

[4] Dz. U z 2016 r. poz. 599, ze zm.

w terminie jednego miesiąca, a w pozostałych przypadkach w terminie od trzech do ponad 21 miesięcy. Według stanu na dzień 4 listopada 2016 r. nie zostało załatwionych 117 zażaleń, które wpłynęły w 2015 r. oraz 188 zażaleń, które wpłynęły w I połowie 2016 r. Ponadto Minister Finansów udzielając wyjaśnień na zgłaszane wątpliwości interpretacyjne, które wpłynęły w terminie od lutego 2015 r. do maja 2016 r., w ośmiu z dwunastu spraw nie udzielił żadnej odpowiedzi, natomiast w czterech sprawach udzielenie odpowiedzi nastąpiło w terminie od dwóch do ponad siedmiu miesięcy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli takie działanie jest działaniem nierzetelnym i utrudniającym skuteczne prowadzenie egzekucji administracyjnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez Ministra Finansów zaległości i wykonywania egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe, a także podejmowanie działań dla usprawnienia egzekucji administracyjnej

Opis stanu faktycznego

1.1. Na koniec 2015 r. stan wymagalnych zaległości podatkowych zaewidencjonowanych w urzędach skarbowych wyniósł łącznie 50.769,9 mln zł[5] (należność główna) i był wyższy o 44,7% od stanu na koniec 2014 r. (35.095,9 mln zł). Na 30 czerwca 2016 r. stan zaległości wymagalnych wyniósł 59.463,4 mln zł i był wyższy o 17,1% w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. i wyższy o 69,4% w porównaniu do stanu na koniec 2014 r.

W ogólnej kwocie zaległości podatkowych wymagalnych dominowały zaległości z lat ubiegłych; w 2014 r. zaległości te stanowiły 65,0%, w 2015 r. 60,8%, w I półroczu 2016 r. ich udział wzrósł do 81,0%.

Jedną z głównych przyczyn wzrostu zaległości podatkowych były zaległości wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[6], które na koniec 2015 r. wyniosły 21.886,1 mln zł (tj. były ponad dwukrotnie wyższe niż w 2014 r.), a na koniec I półrocza 2016 r. wyniosły 27.265,1 mln zł. Zaległości w podatku od towarów i usług stanowiły 78,9% zaległości w 2014 r., 83,7% w 2015 i tyle samo w I półroczu 2016 r.

Zaległości podatkowe rosły szybciej niż dochody podatkowe. W 2015 r. dochody podatkowe stanowiły kwotę 228,058,2 mln zł[7] i były wyższe niż w 2014 r. (211.885,4 mln zł) o 7,6%. W I połowie 2016 r. dochody podatkowe wyniosły 115.918,8 mln zł[8] i były wyższe niż w I połowie 2015 r. (106.493,6 mln zł) o 8,8%. Udział wymagalnych zaległości podatkowych w zrealizowanych dochodach podatkowych wzrósł z 16,6% w 2014 r. do 22,3% w 2015 r., w I półroczu 2016 r. osiągnął 51,3% (w I półroczu 2015 r. wynosił 39,6%).

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił, iż duży wzrost zaległości, w szczególności w podatku od towarów i usług, wiąże się w znacznej mierze z podejmowaniem działań zmierzających do walki ze wzrastającymi nieprawidłowościami i wyłudzeniami w podatkach.

---

[5] Wielkości zaległości podatkowych podano według sprawozdania B1A – Informacja o wymagalnych i niewymagalnych należnościach budżetu państwa pozostałych do zapłaty.

[6] Dz.U. z 2016 r. poz. 710, ze zm.

[7] Według sprawozdania B1 – *Informacja o dochodach wykonanych oraz pozostałych do zapłaty należnościach budżetu państwa*. Kwota dochodów podatkowych zrealizowana przez urzędy skarbowe przed przekazaniem udziałów w podatku CIT i PIT do jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Kwota dochodów podatkowych zrealizowana przez urzędy skarbowe za I półrocze 2016 r., dla porównywalności z 2015 r., nie uwzględnia kwoty podatku od niektórych instytucji finansowych (1.400,7 mln zł).

Większa liczba wyłudzeń od kilku lat skutkuje częstszym wykrywaniem dużych nieprawidłowości w toku kontroli podatkowych i skarbowych. Wydane w następstwie przeprowadzanych kontroli skarbowych decyzje określające wysokie kwoty zaległości skutkują gwałtownym wzrostem stanu zaległości. Kwota niezapłaconych zobowiązań podatkowych wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług na koniec 2014 r. wynosiła 9.887,3 mln zł, na koniec 2015 r. wynosiła już 21.886,1 mln zł, a na 30 czerwca 2016 r. wyniosła 27.265,6 mln zł. Działania organów kontroli są celowe i uzasadnione, gdyż powodują wykrywanie oszustw podatkowych i przerywanie łańcuchów powiązań karuzelowych, zapobiegając w ten sposób dalszej działalności zorganizowanych grup przestępczych mających na celu wyłudzenie środków z budżetu państwa. Jednak należności wynikające z takich decyzji są trudne do wyegzekwowania z uwagi na to, że:

- kontrolowane podmioty często w momencie przeprowadzania kontroli nie prowadzą już działalności, a kontakt z nimi jest utrudniony lub wręcz niemożliwy; siedziby tych podatników są rejestrowane pod wirtualnymi adresami,
- firmy mające zamiar działać w sposób fikcyjny wynajmują biuro wirtualne na bardzo krótki okres czasu, w którym generują ogromne zaległości, następnie rozwiązują umowy najmu, nie zmieniając zapisów w KRS,
- prezesami spółek są często osoby „przypadkowe" nie posiadające majątku lub obcokrajowcy,
- niejednokrotnie działalność gospodarcza rejestrowana jest na osoby pochodzące z marginesu społecznego (tzw. „słupy"),
- w przypadku tzw. „znikających" spółek wszystkie późniejsze działania wierzyciela skazane są na niepowodzenie, ponieważ sądy żądają od organu podatkowego wskazania adresu do korespondencji.

W takich przypadkach zaległości pozostają na kartach kontowych do ich przedawnienia. Szanse na ich wyegzekwowanie są skrajnie niskie.

Z wyjaśnień przesłanych przez dyrektorów izb skarbowych wynika, że na znaczny wzrost zaległości wpływ miały również takie czynniki jak: brak majątku; brak wpłat na zaległości podatkowe generowane przez nowych dłużników, którzy w latach poprzednich wywiązywali się z obowiązków podatkowych; wydłużające się okresy (w obrocie gospodarczym) regulowania wzajemnych rozliczeń finansowych transakcji pomiędzy podatnikami, co w konsekwencji powoduje brak płynności finansowej i uniemożliwia zapłatę należnego podatku w terminach płatności; uchylanie się od regulowania zobowiązań przez podatników posiadających wysokie zaległości z lat ubiegłych, przy jednoczesnym powstawaniu nowych zaległości.

Kolejny rok rosła, i to w szybkim tempie, liczba i kwota zaległości pomiotów zaewidencjonowanych w urzędach skarbowych posiadających zaległości przekraczające 1 mln zł. Na dzień 31 grudnia 2015 r. 8.674 dłużników posiadających zaległości wymagalne powyżej 1 mln zł miało zadłużenie w wysokości 40.028,7 mln zł (należność główna), co w odniesieniu do 2014 r. stanowiło wzrost liczby dłużników o 22,1% oraz kwoty zadłużenia o 59,9%. Na 30 czerwca 2016 r. w urzędach skarbowych figurowało 9.463 dłużników posiadających zaległości wymagalne powyżej 1 mln zł winnych państwu 47.627,7 mln zł (należność główna). W odniesieniu do I połowy 2015 r. liczba dłużników wzrosła o 21,0%, a kwota zadłużenia o 54,6%.

W 2015 r. kwoty uzyskane z wykorzystaniem „miękkiej egzekucji" (2.652,5 mln zł) stanowiły 1,2%, a uzyskane w wyniku postępowań egzekucyjnych (2.996,2 mln zł) 1,3% zrealizowanych dochodów podatkowych. W porównaniu do 2014 r.

(1.388,9 mln zł) kwoty uzyskane z wykorzystaniem „miękkiej egzekucji" niemal się podwoiły. W I półroczu 2016 r. z wykorzystaniem „miękkiej egzekucji" uzyskano 1.151,7 mln zł, co stanowiło 1,0% zrealizowanych dochodów, natomiast w wyniku postępowań egzekucyjnych uzyskano 1.426,6 mln zł, tj. 1,2% dochodów.

W 2015 r. urzędy skarbowe miały do załatwienia 2.219.539 podatkowych tytułów wykonawczych[9] na kwotę 11.185,3 mln zł[10], co w odniesieniu do 2014 r. oznaczało spadek o 10,5% w ujęciu ilościowym i o 9,2% w ujęciu wartościowym. Załatwiono 1.180.967 tytułów (mniej niż w 2014 r. o 128.839 tytułów, tj. o 9,8%) uzyskując w wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych 2.996,2 mln zł (więcej o 18,6 mln zł niż w 2014 r., tj. o 0,6%). W 2015 r. wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych dla zaległości podatkowych[11] wyniósł 53,2% (w porównaniu do 2014 r. poprawa o 0,4 punktu procentowego), natomiast wskaźnik skuteczności egzekucji zaległości podatkowych[12] – 26,8% (poprawa o 2,6 punktów procentowych).

Zmiana wartości wskaźnika skuteczności egzekucji nastąpiła w wyniku wyegzekwowania w postępowaniu egzekucyjnym wyższej niż w 2014 r. o 18,6 mln zł kwoty zaległości (o 0,6%), przy mniejszej o 1.126,6 mln zł kwocie zaległości objętej tytułami wykonawczymi (o 9,2%).

W I półroczu 2016 r. urzędy skarbowe załatwiły 571.185 tytułów wykonawczych (mniej niż w I połowie 2015 r. o 0,1%), uzyskując w wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych 1.426,6 mln zł (więcej o 3,3%). Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych dla zaległości podatkowych wyniósł 36,1% (w stosunku do I połowy 2015 r. poprawa o 3,1 punktów procentowych), natomiast wskaźnik skuteczności egzekucji zaległości podatkowych – 16,1% (poprawa o 4,1 punktów procentowych).

W 2015 r. w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych zatrudnione były 4.384 osoby (o 155 osób mniej niż w 2014 r., tj. o 3,4%), a łączne wydatki na wynagrodzenia tych osób stanowiły kwotę 344,2 mln zł (o 1,9% mniej niż w 2014 r.). W I połowie 2016 r. zatrudnienie wyniosło 4.410 osób (o 21 osób mniej niż w I połowie 2015 r., tj. o 0,5%), a łączne wydatki na wynagrodzenia stanowiły kwotę 187,4 mln zł (o 11,7% więcej niż w I połowie 2015 r.). Przeciętne wynagrodzenie tych osób w 2015 r. wynosiło 6.542,5 zł i w porównaniu do 2014 r. było wyższe o 1,6%. W I półroczu 2016 r. wynosiło 7.083,8 zł i było wyższe niż w I połowie 2015 r. o 12,3%, a w porównaniu do 2015 r. wzrosło o 8,3%. W kwocie przeciętnego wynagrodzenia wynagrodzenie prowizyjne wyniosło w 2015 r. – 2.660,1 zł i było niższe niż w 2014 r. o 6,8%, a w I półroczu 2016 r. – 2.863,8 zł i było wyższe niż w I połowie 2015 r. o 12,5%.

Średni czas trwania postępowań egzekucyjnych w zakresie podatkowych tytułów wykonawczych w 2015 r. wynosił 647 dni i był niższy niż w 2014 r. o 88 dni (12,0%).

---

[9] Liczba tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie sprawozdawczym jest to liczba tytułów, które istniały w systemie przed początkiem okresu sprawozdawczego i z dniem początku okresu sprawozdawczego są niezakończone, z uwzględnieniem tytułów, które wpłynęły w trakcie trwania okresu sprawozdawczego (w tym także tytuły wystawione na następców prawnych). W liczbie tej nie uwzględnia się tytułów wykonawczych, które zostały zamknięte w okresie sprawozdawczym ze statusem zamknięcia "błąd wprowadzenia".

[10] Dane według WHTAX – sprawozdanie B3 - Efektywność egzekucji podatków stanowiących dochód budżetu państwa. Kwoty zaległości objęte tytułami wykonawczymi do załatwienia uwzględniają kwoty rozliczone na należność główną, uzyskane w okresie sprawozdawczym oraz kwoty zadłużenia bieżącego głównego pozostającego do ściągnięcia na koniec okresu sprawozdawczego z tytułów nie zakończonych w okresie sprawozdawczym.

[11] Liczony jako stosunek liczby tytułów wykonawczych załatwionych do liczby tytułów do załatwienia w danym okresie.

[12] Liczony jako stosunek kwoty tytułów wykonawczych załatwionych do kwoty tytułów do załatwienia w danym okresie. Dane na podstawie WHTAX Sprawozdanie B3.

W I połowie 2016 r. średni czas trwania postępowań egzekucyjnych wynosił 615 dni i był niższy niż w I połowie 2015 r. o 81 dni (11,6%).

(dowód: akta kontroli str. 5-75,100-143, 145)

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił, iż wzrost wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych należności stanowiących dochód budżetu państwa (SM) związany był ze spadkiem liczby tytułów wykonawczych do załatwienia. W 2015 r. w porównaniu do 2014 r. organy egzekucyjne miały do załatwienia o 10,5% podatkowych tytułów wykonawczych mniej, a w I półroczu 2016 r. (w porównaniu do I półrocza 2015 r.) liczba tych tytułów zmalała o 8,7%. Spadła również liczba załatwionych podatkowych tytułów wykonawczych o 9,8% w 2015 r. i nieznacznie (o 0,1%) w I półroczu 2016 r. Spadek liczby załatwionych tytułów wykonawczych był jednak mniejszy niż w przypadku tytułów wykonawczych do załatwienia.

Spadek liczby tytułów do załatwienia i załatwionych wynika między innymi z mniejszej ilości tytułów wykonawczych wystawionych na zaległości podatkowe. W 2015 r. do organów egzekucyjnych wpłynęło o prawie 57 tysięcy mniej niż w 2014 r. tytułów wykonawczych wystawionych na należności Skarbu Państwa, a w I półroczu 2016 r. wpływ tytułów był mniejszy o ponad 18 tysięcy. Związane jest to z utworzeniem w urzędach skarbowych komórek wierzycielskich oraz ze stosowaniem przez nie tzw. „miękkiej egzekucji".
Natomiast wzrost wskaźnika efektywności egzekucji wiąże się z działaniami organów egzekucyjnych mających na celu obniżenie kwoty zaległości objętych egzekucją administracyjną. Zadanie to zostało wskazane jako cel w „Systemie wyznaczania celów" na 2015 r. i jest kontynuowane w 2016 r. Kwota objęta tytułami wykonawczymi w 2015 r. obniżyła się o 9,2%, a w I półroczu 2016 r. (w porównaniu do I półrocza 2015 r.) o 23,1%.
Ponadto Dyrektor Departamentu Administracji Podatkowej wskazał, że wzrasta wysokość kwot wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe. W 2015 r. kwota wyegzekwowanych należności stanowiących dochód budżetu państwa była o 18,6 mln zł (0,6%) większa od kwoty wyegzekwowanej w 2014 r., a w I półroczu 2016 r. wzrosła w porównaniu do analogicznego okresu ubiegłego roku o 45,8 mln zł, tj. o 3,3%.

(dowód: akta kontroli str. 144-145)

W okresie objętym kontrolą wzrosła kwota umorzonych postępowań egzekucyjnych (przy spadku o 4,0% w odniesieniu do 2014 r. liczby umorzonych postępowań). W 2015 r. umorzono 358.924 postępowania egzekucyjne o łącznej wartości 17.069,1 mln zł (wzrost o 76,9%). Najwięcej, w ujęciu ilościowym i wartościowym, analogicznie jak w 2014 r., w zakresie podatku VAT umorzono 195.573 postępowań na kwotę 12.482,8 mln zł. W I półroczu 2016 r. zostało umorzonych 163.412 postępowań egzekucyjnych na kwotę 9.643,9 mln zł (w odniesieniu do I półrocza 2015 r. w ujęciu ilościowym spadek o 1,0%, natomiast wzrost o 50,1% w ujęciu wartościowym).
Wzrost umarzanych postępowań egzekucyjnych był wynikiem bezskuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych, w tym zwłaszcza częstszego umarzania postępowań, w ramach których dochodzone są duże kwoty zaległości. Są to w szczególności tytuły wykonawcze wystawione na zaległości wynikające z decyzji pokontrolnych, w tym głównie wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług.

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 393-395)

Budżet państwa poniósł w 2015 r. wydatki na egzekucję w kwocie 619,7 mln zł, a w I półroczu 2016 r. – 293,4 mln zł[13]. Zarówno w 2015 r. jak i w I półroczu 2016 r. na wyegzekwowanie 1 złotego zaległości podatkowych poniesiono wydatek z budżetu państwa w kwocie 21 groszy. Kwota wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych stanowiących dochód budżetu państwa wyniosła w 2015 r. 279,8 mln zł, a w I półroczu 2016 r. – 142,3 mln zł[14].

(dowód: akta kontroli str. 62-64, 105)

1.2. Ministerstwo Finansów dokonuje analizy skuteczności i efektywności prowadzonych postępowań egzekucyjnych należności podatkowych głównie na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu „Efektywność egzekucji podatków stanowiących dochód budżetu państwa". Sprawozdanie sporządzane jest co kwartał, jednakże dane do niego są pobierane z Hurtowni WHTAX i są dostępne za każdy miesiąc. Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wskazał, iż w ramach potrzeb Departamentu, analizowane są także dane zawarte w tematycznej hurtowni EGASPRAW, w której utworzonych jest wiele raportów umożliwiających analizę procesu egzekucji według wskazanych kryteriów.

Departament Administracji Podatkowej dokonuje także roboczej, bieżącej analizy danych statystycznych w zakresie egzekucji należności podatkowych. Są one sporządzane głównie w formie elektronicznej w postaci zestawień tabelarycznych lub wykresów. Analizy takie są sporządzane w ramach potrzeb Departamentu oraz Kierownictwa Departamentu Administracji Podatkowej i Ministerstwa Finansów.

Pismem z dnia 30 grudnia 2014 r.[15] oraz pismem z dnia 18 lutego 2016 r.[16], Ministerstwo Finansów wystąpiło do podległych organów o przekazanie wyjaśnień w zakresie pogarszania się realizacji zobowiązań podatkowych, w tym przyczyn niskiej efektywności egzekucji. Czynniki, wskazane przez dyrektorów izb skarbowych, mające wpływ na skuteczność prowadzonych przez urzędy skarbowe postępowań egzekucyjnych opisane zostały w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego*.

Ministerstwo Finansów organizuje cyklicznie narady z kadrą kierowniczą Administracji Podatkowej, na których omawiane są między innymi wprowadzone i planowane zmiany organizacyjne i prawne, aktualne problemy przy realizacji zadań w zakresie obsługi podatników i poboru podatków. Na spotkaniach tych omawiane są także wyniki dokonywanych analiz w zakresie egzekucji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 75, 85-89, 155-314)

1.3. Komitet Audytu Ministerstwa Finansów, w celu wzmocnienia działań jednostek podległych Ministrowi Finansów związanych z zarządzaniem zaległościami i ich egzekwowania, wyznaczył dwa priorytety do planu audytu na rok 2015 i 2016 dla administracji podatkowej, tj.: *Nadzór nad urzędami skarbowymi nad procesem poboru podatków i egzekucji administracyjnej* oraz *Usprawnienie procesu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych.*

Realizację priorytetów stanowiło przeprowadzenie w izbach skarbowych przez audytorów wewnętrznych audytu w formie czynności doradczej w okresie

---

[13] Dane według sprawozdań Rb-BZ1 rocznego i z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2015 r. i od początku roku do dnia 30 czerwca 2016 r. Działanie, postępowania egzekucyjne prowadzone przez naczelników urzędów skarbowych.

[14] Na podstawie danych z WHATAX. Kwoty uzyskane w postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych

[15] Nr AP10-0683/TDB/2014/1.

[16] Nr AP10.0321.1.2016.TDB.

od 15 grudnia 2015 r. do 31 marca 2016 r. oraz w okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 15 września 2016 r. na podstawie opracowanych jednolitych dla wszystkich jednostek założeń merytorycznych i organizacyjnych.
W sprawozdaniu z dnia 31 marca 2016 r. w zakresie zadania *Organizacja procesu nadzoru nad urzędami skarbowymi w obszarze zarządzania zaległościami*[17] określono, iż w audytowanym zakresie w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, wskazano podstawowe ryzyka występujące w kontrolowanym obszarze oraz sformułowano zalecenia oraz dobre praktyki. Wyniki audytu wskazały wspólne słabości organizacyjne i systemowe występujące w systemach zarządzania zaległościami na poziomie centralnym i lokalnym.
W zakresie zadania *„Usprawnienie procesu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych"* – w toku kontroli NIK trwały prace nad opracowaniem raportu końcowego.

(dowód: akta kontroli str. 75, 85-89, 1066-1128)

1.4. Z kontroli w urzędach skarbowych wynika, że powołane w 2014 r. w izbach i urzędach skarbowych komórki wierzycielskie przyczyniły się do wzrostu dobrowolności wpłat i dyscypliny podatników, a także do zmniejszenia ilości postępowań egzekucyjnych. Miały wpływ na zintensyfikowanie czynności mających na celu poszukiwanie majątku i procedury wyjawiania majątku zobowiązanych, a także ujawnianie przypadków wyzbycia się majątku przez dłużników oraz analizy możliwości złożenia pozwów o uznanie tych czynności za bezskuteczne (skarga pauliańska). Z tej ostatniej możliwości urzędy skarbowe korzystają sporadycznie.
W celu wsparcia komórek wierzycielskich powołane zostało w 2014 r. Centrum Kompetencyjne Spraw Wierzycielskich (CKSW)[18]. Kontrola w urzędach skarbowych wykazała również, że działalność Centrum przyczyniła się do usprawnienia pracy działów wierzycielskich, między innymi poprzez ujednolicenie opisu stanowisk dla pracowników komórek wierzycielskich, stworzenie katalogu dobrych praktyk oraz wypracowanie standardów realizacji bieżących działań. Pozytywnie oddziałuje również forum dyskusyjne, na którym pracownicy urzędów mogą wymieniać doświadczenia oraz dzielić się wiedzą.
W celu usprawnienia procesu egzekucji administracyjnej, między innymi poprzez skrócenie czasu postępowania egzekucyjnego, oraz zmniejszenie kwoty zaległości w postępowaniu egzekucyjnym, powołano w drugiej połowie 2014 r. Centrum Kompetencyjne Egzekucji Administracyjnej (CKEA)[19]. W ramach swojej dotychczasowej działalności Centrum opracowało między innymi: portal dla wierzycieli i organów egzekucyjnych administracji podatkowej oraz interaktywny formularz tytułu wykonawczego (TW-1). W trakcie kontroli w urzędach skarbowych uzyskano jednak rozbieżne opinie w zakresie wykorzystywania tych narzędzi, gdyż nie zostały one właściwie rozpropagowane i nie są przez obcych wierzycieli wykorzystywane. Powoduje to, iż nadal tytuły wykonawcze przesyłane są formie papierowej, powodując konieczność ręcznego wprowadzania danych. Podniesiono także brak możliwości przesyłania drogą elektroniczną akt egzekucyjnych, w przypadku zmiany właściwości organów egzekucyjnych.

---

[17] Celem zadania była ocena adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w zakresie zarządzania wierzytelnościami i egzekucji podatków i innych należności pieniężnych, przyjętych rozwiązań organizacyjnych procesu egzekucji należności pieniężnych, działań izb skarbowych w ramach nadzoru nad urzędami skarbowymi w kształtowaniu polityki w tym zakresie oraz ocena realizacji celów i zadań przez centra kompetencyjne.

[18] Zlokalizowane w Izbie Skarbowej w Opolu jako Samodzielny Oddział do spraw Centralnej Standaryzacji Działania Komórek Wierzycielskich.

[19] Zlokalizowane w Izbie Skarbowej w Szczecinie jako Samodzielny Oddział do spraw Centralnej Standaryzacji Działań Komórek Egzekucji Administracyjnej.

Ze złożonych w toku kontroli NIK wyjaśnień wynika, że trwają prace nad budową scentralizowanego systemu informatycznego do obsługi egzekucji administracyjnej, mającego zastąpić obecny rozproszony system POLTAX. Stworzenie nowoczesnego narzędzia informatycznego do kompleksowego zarządzania procesem egzekucji, jako następcy dotychczasowego systemu EGAPOLTAX, jest jednym z zadań CKEA. W ocenie NIK jest to jedno z ważniejszych zadań do realizacji. Nowy system powinien odciążyć urzędy skarbowe od wykonywania i powielania wielu czynności technicznych metodą „ręczną". Zautomatyzowanie czynności przyspieszy działania egzekucyjne i powinno wpłynąć na wzrost efektywności egzekucji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 76-77, 87-88, 558-718, 1434-1435)

W dniu 3 sierpnia 2016 r. została zatwierdzona koncepcja powołania w Ministerstwie Finansów Centrum Zarządzania Danymi Administracji Podatkowej[20], do którego zadań będą należały działania wspomagające Ministerstwo Finansów w zakresie zarządzania danymi na poziomie centralnym, ujednolicenie źródeł danych podatkowych i dostarczanie rzetelnych informacji w celu opracowywania ocen, prognoz i diagnoz dla Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 88, 1436-1446)

1.5. W okresie objętym kontrolą Minister Finansów podejmował szereg działań mających na celu usprawnienie egzekucji administracyjnej:

- We współpracy z Krajową Izbą Rozliczeniową prowadzone były działania w zakresie rozwoju systemu elektronicznych zajęć rachunków bankowych i elektronicznej obsługi korespondencji związanej z egzekucją z rachunku bankowego OGNIVO. Prace nadzorowało Centrum Kompetencyjne Egzekucji Administracyjnej. System miał usprawnić pracę komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych poprzez szybsze i mniej kosztowne dla zobowiązanych dokonywanie zajęć rachunków bankowych, a także ograniczyć koszty tradycyjnej korespondencji na skutek wyeliminowania zajęć oraz informacji pomiędzy bankami a komórkami egzekucyjnymi przesyłanych tradycyjną pocztą. System został udostępniony przez Krajową Izbę Rozliczeniową S.A. z dniem 5 września 2016 r.

  W trakcie kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w urzędach skarbowych zostały zasygnalizowane problemy z dokonywaniem elektronicznych zajęć rachunków bankowych za pośrednictwem systemu OGNIVO. Tym samym nie została zapewniona realizacja art. 86b ustawy o postepowaniu egzekucyjnym w administracji, który wszedł w życie z dniem 8 września 2016 r. W dniu 7 września 2016 r. Ministerstwo Finansów przekazało do podległych organów pismo, iż w przypadku problemów natury technicznej zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego bądź wezwania do banku mogą być przesyłane w postaci papierowej. Część przeszkód została usunięta z dniem 11 października (od tej daty urzędy skarbowe mają już możliwość zapisywania jako plik PDF komunikatów, które wysyłają do banków za pośrednictwem systemu OGNIVO). W ocenie naczelników urzędów skarbowych system OGNIVO w dalszym ciągu nie spełnia zakładanych celów, gdyż zawiera braki w zakresie funkcjonalności. Przede wszystkim wszystkie dane z tytułów wykonawczych muszą być wprowadzane ręcznie, co jest bardzo czasochłonne (brak jest możliwości pobierania danych potrzebnych do dokonania zajęcia z systemu EGAPOLTAX automatycznie). Przy dużej pracochłonności i czasochłonności ręcznego

[20] Poza powołanymi w 2014 r. *Centrum Kompetencyjnym Spraw Wierzycielskich* oraz Centrum Kompetencyjnym Egzekucji Administracyjnej.

wprowadzania danych rodzi to także ryzyko pomyłek, a w konsekwencji odpowiedzialność odszkodowawczą organu i pracownika. Brak jest automatycznego potwierdzenia przez banki odbioru zawiadomień o zajęciu[21].

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił: iż główną przyczyną problemów z systemem OGNIVO, jest przestarzały system EGAPOLTAX, który ma poważne ograniczenia implementacji nowych funkcjonalności, a w szczególności komunikacji z systemami zewnętrznymi oraz automatyzacji zadań. Powoduje to, że w celu przystosowania go do potrzeb współczesnych wymogów informatycznych potrzeba znacznie dłuższego czasu oraz dużego nakładu sił i środków. Rozbudowa systemu EGAPOLTAX napotyka duże trudności. W Ministerstwie Finansów trwają analizy w zakresie budowy scentralizowanego systemu informatycznego wspierającego procesy egzekucji administracyjnej w urzędach skarbowych, mającego zastąpić obecny rozproszony system EGAPOLTAX. W zakresie podnoszonych braków funkcjonalności systemu OGNIVO, problem leży po stronie możliwości systemu EGAPOLTAX. W celu umożliwienia użytkownikom systemu EGAPOLTAX znacznego przyspieszenia procedury wprowadzania danych do systemu OGNIVO, w końcowej fazie opracowania jest procedura tworzenia pliku z danymi odnośnie zawiadomienia po stronie systemu EGAPOLTAX i wgrywania go do systemu OGNIVO. Przewiduje się jego wdrożenie w grudniu 2016 r. Powyższe tymczasowe rozwiązanie pozwoli na odstąpienie od dokonywania zajęć poprzez ręczne wprowadzanie danych do systemu OGNIVO. Jednocześnie trwają prace nad przygotowaniem i dostosowaniem systemu EGAPOLTAX do obsługi zawiadomień i wezwań z wykorzystaniem usługi WebServisu z przewidywanym wdrożeniem w drugim półroczu 2017 r. Zastępca Dyrektora stwierdził, że Centrum Kompetencyjne Egzekucji Administracyjnej w porozumieniu z Departamentem Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów będzie systematycznie realizowało kolejne etapy wsparcia obsługi zajęć przez system OGNIVO oraz zbiegów egzekucji aż do osiągnięcia docelowych funkcjonalności wskazanych usług w oparciu o posiadane systemy informatyczne.

- W celu ujednolicenia zasad przydziału spraw pracownikom komórek egzekucyjnych w czerwcu 2016 r. w urzędach skarbowych wdrożono aplikację „Mobilny poborca", co spowodowało między innymi elektronizację przydziału spraw. Ze względu na wdrożenie aplikacji „Mobilny poborca", wprowadzono również modyfikację funkcjonalności systemu informatycznego EGAPOLTAX obsługującego komórki egzekucyjne w urzędach skarbowych. Powyższe działania mają na celu zwiększenie efektywności prowadzonej egzekucji w terenie poprzez zmaksymalizowanie ilości wykonywanych czynności egzekucyjnych w terenie, zminimalizowanie czasu poświęcanego dotychczas na dystrybucję wyegzekwowanych kwot do wierzycieli oraz rozliczanie służb w organie egzekucyjnym, wspomaganie poborcy skarbowego w podziale uzyskanych kwot w zgodności z art. 115 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W tym celu zarządzeniem Nr 30 Ministra Finansów z dnia 12 maja 2016 r. określono pobór i rozliczanie pieniędzy odebranych lub zajętych przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny podległy Ministrowi Finansów.
  Wyniki kontroli w urzędach skarbowych wskazują, że wdrożenie aplikacji służy poprawie organizacji pracy pracowników wykonujących czynności w terenie.

[21] Ponadto odpowiedzi banków wpływają zbiorczo dla danej daty zapytania/zajęcia na skrzynkę organu egzekucyjnego w jednym pliku, co przy dużej ilości pracowników oraz zajęć i zapytań rodzi konieczność ręcznego przypisywania odpowiedzi do spraw, co czyni proceduję praco- i czasochłonną, a tym samym ujemnie wpływa na efektywność działania organu egzekucyjnego.

Dzięki wprowadzonemu rozwiązaniu pracownicy organu egzekucyjnego nie muszą ręcznie rejestrować czynności wykonanych w terenie przez poborcę skarbowego/egzekutora ponieważ pracownik terenowy dokonane czynności rejestruje w urządzeniu przenośnym (tablecie) i po zakończeniu służby są bezpośrednio migrowane do bazy danych EGAPOLTAX. Ponadto wdrożona aplikacja ułatwia pracę pracowników terenowych m.in. z uwagi na wbudowany kalkulator oraz możliwość sortowania danych.

- W 2016 r. powołany został Zespół do spraw zwiększenia efektywności wpływów budżetowych oraz egzekucji administracyjnej. Zadaniem Zespołu jest wypracowanie wspólnej koncepcji działania dla zahamowania wzrostu zaległości i poprawy ściągalności należności podatkowych i celnych. W dniach 9 i 24 sierpnia 2016 r. odbyły się w Ministerstwie Finansów spotkania Zespołu, w których udział wzięła kadra kierownicza Departamentu Administracji Podatkowej i Służby Celnej oraz wybrani dyrektorzy izb skarbowych i izb celnych. W toku prac Zespół dokonał między innymi identyfikacji istotnych problemów, ryzyka i zagrożeń w realizacji przez organy podatkowe zadań w zakresie poboru podatków. Identyfikacja negatywnych czynników mających wpływ na sprawny pobór należności budżetu państwa została dokonana w obszarach: rejestracja, obsługa deklaracji, analiza, planowanie i kontrola, wymiar, obsługa wierzytelności, egzekucja należności, sprawy karne skarbowe. W ramach prac Zespołu wskazane zostaną również propozycje rozwiązań mających na celu usprawnienie pracy organów podatkowych oraz oczekiwane efekty tych rozwiązań. Do dnia zakończenia kontroli nie została opracowana ostateczna wersja sprawozdania z prac tego Zespołu.

- W 2016 r. trwały w Ministerstwie Finansów prace nad reformą Krajowej Administracji Skarbowej. W dniu 1 grudnia 2016 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 16 listopada o Krajowej Administracji Skarbowej[22] oraz ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej[23]. Zgodnie z przyjętymi regulacjami z dniem 1 marca 2017 r. zostaną skonsolidowane służby administracji podatkowej, celnej i kontroli skarbowej. Konsolidacja ma usprawnić obsługę klientów w urzędach, a także umożliwić przeprowadzanie jednej kompleksowej kontroli, która dotychczas prowadzona była przez trzy odrębne piony podległe Ministrowi Finansów.

  Rozwiązania ustawowe zakładają przeniesienie zadań realizowanych przez Administrację Podatkową, Kontrolę Skarbową i Służbę Celną do nowo tworzonych struktur. W strukturze Krajowej Administracji Skarbowej utworzone zostaną dwa rodzaje urzędów: urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe. Będą one nadzorowane przez izby administracji skarbowej[24].
  Działalność urzędów skarbowych będzie ukierunkowana na promowanie dobrowolności wykonywania obowiązków podatkowych oraz wspieranie klientów KAS. Urzędy te zachowają swoje dotychczasowe uprawnienia m.in. do obsługi podatników, poboru podatków oraz prowadzenia egzekucji. Dotychczasowe czynności sprawdzające zostaną jednak zmodyfikowane tak, aby umożliwić sprawniejszą kontrolę realizacji obowiązków podatkowych. Dodatkowym ich wzmocnieniem będzie włączenie do realizacji tych zadań części inspektorów kontroli skarbowej.

---

[22] Dz. U z 2016 r. poz. 1947.

[23] Dz. U. z 2016 r. poz. 1948.

[24] Za realizację zadań związanych z reformą administracji podatkowej, kontroli skarbowej oraz służby celnej odpowiada Departament Reformy Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów.

– W celu usprawnienia procesów poboru i egzekucji należności podjęto szereg działań legislacyjnych, opisanych w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego.*

(dowód: akta kontroli str. 89-91, 723-725,728-736, 1434-1435

1.6. W okresie objętym kontrolą Departament Administracji Podatkowej nie monitorował liczby zgłaszanych zarzutów w sprawie prowadzonego postępowania egzekucyjnego i skarg na czynności egzekucyjne, zasadności ich złożenia i rodzaju wydawanych rozstrzygnięć. Nie przekazywał również podległym organom wytycznych, zaleceń ani instrukcji w sprawie ich rozpatrywania.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił, iż brak monitorowania liczby wskazanych środków zaskarżenia oraz rodzaju wydawanych rozstrzygnięć na skutek ich wniesienia był wynikiem braku celu, dla którego powyższe dane można byłoby wykorzystać, a ponadto wymagałoby to dodatkowego zaangażowania pracowników urzędów i izb skarbowych. Ponadto zwrócił uwagę, iż każde rozstrzygnięcie wydawane w toku postępowania egzekucyjnego ma charakter indywidualny i nie jest możliwe przyjęcie *a priori* generalnych założeń co do określonego sposobu załatwiania zarzutów, zażaleń i skarg w ramach postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 76, 392, 369-370)

Do końca 2015 r. Minister Finansów był organem odwoławczym od postanowień wydawanych przez dyrektorów izb skarbowych w sprawie postępowań wszczętych skargami na czynności egzekucyjne (art. 54 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). W 2015 r. wpłynęło 860 zażaleń na postanowienia dyrektorów izb skarbowych w sprawie skargi na czynności egzekucyjne, z czego 788 dotyczyło zażaleń w sprawie oddalenia skargi. W wyniku prowadzonych postępowań odwoławczych załatwiono 743 zażalenia, z czego 679 rozstrzygnięć dyrektorów izb skarbowych (91,4%) utrzymano w mocy. W I połowie 2016 r. wpłynęło 317 zażaleń, z czego 303 w sprawie oddalenia skargi. Rozpatrzono 129 zażaleń[25], z czego 116 rozstrzygnięć dyrektorów izb skarbowych (89,9%) utrzymano w mocy. Na podstawie badania 153 pozycji rejestru zażaleń ustalono, że tylko pięć spraw zostało załatwionych w okresie jednego miesiąca, a pozostałe w terminie powyżej trzech miesięcy. Ponadto nie zostało załatwionych 117 zażaleń, które wpłynęły w 2015 r. oraz 188 zażaleń, które wpłynęły w 2016 r. Sprawa została opisana w części: Ustalone nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 121-123, 368,371-391)

Ustalone nieprawidłowości

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

Analiza wybranych 153 pozycji rejestru spraw w zakresie zażaleń na postanowienia dyrektorów izb skarbowych, w sprawach postępowań wszczętych skargami na czynności egzekucyjne, jakie wpłynęły w 2015 r. i w I półroczu 2016 r. wykazała, iż tylko pięć spraw zostało załatwionych w terminie jednego miesiąca, a pozostałe w terminie powyżej trzech miesięcy do ponad 21 miesięcy. Zgodnie z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[26], załatwianie sprawy powinno nastąpić w terminie jednego miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Według stanu na dzień 4 listopada 2016 r.

[25] Według stanu na dzień 4 listopada 2016 r.
[26] Dz.U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

nie zostało załatwionych 117 spraw z zażaleń, które wpłynęły w 2015 r. oraz 188 spraw z zażaleń, które wpłynęły w I połowie 2016 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił, iż opóźnienia w zakresie załatwiania zażaleń spowodowane są zbyt dużą ilością spraw przypadających na pracowników zajmujących się tym obszarem, wynikającą głównie z poprzedniego stanu prawnego, w ramach którego Minister Finansów był organem odwoławczym od postanowień dyrektorów izb skarbowych. Ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej[27] kompetencje Ministra Finansów w powyższym zakresie z dniem 1 stycznia 2016 r. przeniesione zostały na organy egzekucyjne i organy nadzoru. Sprawy, które zostały wniesione do dnia 31 grudnia 2015 r. mają być załatwione na dotychczasowych zasadach. W celu zakończenia spraw do pracy na rzecz Ministerstwa Finansów zostało przeniesionych sześciu pracowników izb skarbowych[28], co umożliwi całkowitą realizację zadania przed planowanym wejściem w życie projektowanych przepisów ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 719-722)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania nadzorcze Ministra Finansów, w zakresie wykonywania egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe, wydawanie zaleceń, kontroli ich wykonywania i ich wpływu na wykonywanie egzekucji przez urzędy skarbowe

Opis stanu faktycznego

2.1. W celu zapewnienia efektywnego działania służb odpowiedzialnych za pobór i egzekucję podatków Minister Finansów, w ramach działań nadzorczych, podejmował następujące działania:

- przekazywał podległym jednostkom instrukcje i zalecenia mające na celu zapewnienie jednolitego stosowania prawa oraz wyjaśniał wątpliwości interpretacyjne przepisów;
- wdrożył od 2015 r. nowy *System wyznaczania celów dla Administracji podatkowej oraz mierników ich realizacji*; w ramach wyznaczonych obszarów zostały określone cele, zadania i mierniki ich realizacji. Ministerstwo Finansów na 2015 r., przesłało do izb skarbowych planowane wartości mierników do osiągnięcia na 2015 r. ogółem dla całej Administracji Podatkowej; na podstawie tych wartości dyrektorzy izb skarbowych zostali zobowiązani do ustalenia mierników do osiągnięcia na poziomie regionalnym według zasad określonych w nowym *Systemie*; 2016 r. dokonano modyfikacji systemu oceny realizacji celów przez poszczególnych dyrektorów izb skarbowych; ocena zrealizowania celu przeprowadzana jest w okresach kwartalnych poprzez porównanie wartości osiągniętych przez izby skarbowe do wartości miernika ustalonej odgórnie przez Ministerstwo Finansów do osiągnięcia przez poszczególne izby skarbowe;
- przekazywał pisma dotyczące sprawozdań z zakresu realizacji zobowiązań podatkowych obowiązujących izby i urzędy skarbowe oraz wzywał do składania wyjaśnień w zakresie spadku wpływów oraz wzrostu należności pozostałych do zapłaty w danym roku w podatkach VAT, PIT i CIT, wyjaśnień w zakresie

[27] Dz. U z 2015 r., poz. 1269.

[28] Pracownicy Izb Skarbowych z Warszawy, Katowic i Wrocławia zostali przeniesieni do pracy na rzecz Ministerstwa Finansów na podstawie art. 64 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1111). Pracownicy ci wykonują swoje zadania w dotychczasowym miejscu pracy (w terminie od 16 maja 2016 r. do 29 grudnia 2016 r.).

pogorszenia się efektywności egzekucji oraz spadku kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych na koniec danego roku;

- wyznaczał cele strategiczne, monitorował wyniki osiągane przez organy podatkowe, które omawiane były podczas narad kadry kierowniczej, organizował szkolenia oraz wydawał wytyczne służące zwiększeniu efektywności egzekucji;
- w I półroczu 2016 r. wprowadzono zmiany dotyczące struktury organizacyjnej komórek egzekucyjnych[29];
- w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych wprowadzono *Motywacyjny system wynagradzania pracowników komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych*; Ministerstwo Finansów przekazywało podległym jednostkom wyjaśnienia i wytyczne w zakresie stosowania przez urzędy skarbowe rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków służby cywilnej[30], głównie w zakresie naliczania wynagrodzenia prowizyjnego, uwzględnienia wynagrodzenia prowizyjnego w podstawie wymiaru zasiłku chorobowego oraz wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego[31].

  W 2015 r. w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych zatrudnionych było 4.384 osoby (o 155 osób mniej niż w 2014 r., tj. o 3,4%). Przeciętne wynagrodzenie tych osób wynosiło 6.542,5 zł (wynagrodzenie prowizyjne stanowiło 40,7%) i było wyższe niż w 2014 r. o 1,6%. Łączne wydatki na wynagrodzenia osób zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych stanowiły kwotę 344,2 mln zł (o 1,9% mniej niż w 2014 r.), w tym wynagrodzenie prowizyjne wyniosło 140,0 mln zł (o 10,0% mniej niż w 2014 r.).

  W I połowie 2016 r. w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych zatrudnionych było 4.410 osób (o 21 osób mniej niż w I połowie 2015 r., tj. o 0,5%). Przeciętne wynagrodzenie tych osób wynosiło 7.083,8 zł i było wyższe niż w I połowie 2015 r. o 12,3%. Łączne wydatki na wynagrodzenia osób zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych stanowiły kwotę 187,4 mln zł (o 11,7% więcej niż w I połowie 2015 r.), w tym wynagrodzenie prowizyjne wyniosło 75,8 mln zł (o 12,0% więcej).

  (dowód: akta kontroli str. 78,91, 737-770, 1228-1309)

  Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej poinformował, że kwota wyegzekwowanych należności stanowiących dochód budżetu państwa w 2015 r. jak i w I półroczu 2016 r. była wyższa od kwot wyegzekwowanych w analogicznych poprzednich okresach, trudno jest jednak wskazać, czy na ten wzrost skuteczność egzekucji zaległości podatkowych miały wpływ zmiany systemu wypłacania wynagrodzenia prowizyjnego.

  (dowód: akta kontroli str. 89, 92-93, 771-1065, 1366-1433)

2.2 W planie pracy Departamentu Administracji Podatkowej na rok 2015 w zadaniu pn. *„Zmniejszenie zaległości podatkowych"* założono m.in. osiągnięcie: kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi czynnymi – poniżej 10 mld zł, wskaźnika efektywności egzekucji[32] – powyżej 21,5%, średniego czasu postępowań

---

[29] Zarządzenie Nr 22 Ministra Finansów z dnia 23 marca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów - Dz. Urz. Min. Fin. poz. 28.

[30] W związku z wejściem w życie z dniem 1 lutego 2015 r. rozporządzenia (Dz.U z 2015 r. poz. 30).

[31] Były to m.in. pisma z dnia 6 marca 2015 r., 2 kwietnia 2015 r., 6 i 25 maja 2015 r., 25 lutego 2016 r.

[32] Zgodnie z *Systemem wyznaczania celów dla Administracji Podatkowej*, efektywność egzekucji mierzona jest wskaźnikiem ściągalności/skuteczności egzekucji. Wskaźnik ściągalności to relacja kwot wyegzekwowanych zaległości do kwot zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia. Jest on prezentowany w kolumnie 8 Załącznika B3 *Efektywność egzekucji podatków stanowiących dochód budżetu państwa.*

egzekucyjnych w zakresie podatkowych tytułów wykonawczych – 500 dni, wskaźnika efektywności (ściągalności) egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych, które wpłynęły w okresie 6 miesięcy od końca okresu sprawozdawczego – ponad 32%.

Na 2016 r. w ramach zadań: *Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetu państwa* i *Postępowania egzekucyjne w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych wyznaczono trzy cele i przypisane im mierniki*[33].

Analiza wykonania Planu pracy Departamentu Administracji Podatkowej za 2015 r. i za I połowę 2016 r. wykazała, iż wykonanie założonych wielkości wskaźników było następujące:

- kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi czynnymi. Za 2015 r. (plan 10.000 mln zł) – wykonanie 9.103,0 mln zł. Za I połowę 2016 r.[34] (plan – 9.000 mln zł) – wykonanie – 8.214 mln zł,
- wskaźnik efektywności egzekucji[35]; za 2015 r. (plan – 21,5%) – wykonanie 23,8%. I połowa 2016 r. (plan 23,0%) – wykonanie 14,4%,
- średni czasu postępowań egzekucyjnych w zakresie podatkowych tytułów wykonawczych; za 2015 r. (plan – 500 dni) – wykonanie 647 dni; za I półrocze 2016 r. (plan 550 dni) – wykonanie 615 dni,
- wskaźnika efektywności (ściągalności) egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych[36], które wpłynęły w okresie 6 miesięcy od końca okresu sprawozdawczego; za 2015 r. (plan >=32%) – wykonanie 32,5%; w 2016 r. wskaźnik ten nie obowiązuje.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił, iż na niewykonanie za 2015 r. i za I połowę 2016 r. wskaźnika *Średni czas trwania postępowań egzekucyjnych w zakresie podatkowych tytułów wykonawczych* mają wpływ czynniki utrudniające prowadzenie egzekucji, wydłużające czas trwania postępowania. Są to między innymi: brak u zobowiązanego majątku ruchomego i nieruchomego, brak informacji o posiadanych przez zobowiązanych rachunków bankowych, wierzytelnościach, innych prawach majątkowych, brak informacji o miejscu zatrudnienia zobowiązanego oraz o źródłach jego dochodu, trudności w kontaktach z dłużnikiem z powodu nieprowadzenia działalności w miejscach wskazanych przez nich jako siedziba lub miejsce prowadzenia działalności, brak aktualnych danych w KRS, pobyt dłużnika za granicami kraju, rejestrowanie siedzib spółek w tzw. „biurze wirtualnym". Ponadto trudna i czasochłonna jest realizacja tytułów wykonawczych: wystawionych na podatników, którzy nie posiadają majątku podlegającego egzekucji; wystawionych na zlikwidowany podmiot; obejmujących wysokie kwoty zaległości, w szczególności przypisane na podstawie decyzji UKS określających zobowiązania podmiotom działającym w obszarach podwyższonego ryzyka (np. paliwa); w przypadkach, w których zastosowane czynności i środki egzekucyjne nie doprowadziły do całkowitego wyegzekwowania dochodzonych zaległości.

---

[33] Są to mierniki: Obniżenie przez urzędy skarbowe kwot zaległości objętych egzekucją administracyjną (miernik: kwota zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi czynnymi o wartości 547,3 mln zł), Skuteczne prowadzenie egzekucji zaległości podatkowych i innych niepodatkowych należności budżetu państwa przez organy skarbowe (miernik: wskaźnik efektywności egzekucji o wartości 22,4%), Przyspieszenie egzekucji administracyjnej (miernik: średni czas trwania postępowań egzekucyjnych e zakresie podatkowych tytułów wykonawczych o wartości 601 dni)

[34] W planie pracy Departamentu AP na rok 2016 wskaźnik ten nie został ujęty, ale został uwzględniony w jako miernik realizacji zadania *4.1.1.1 Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetu państwa* w budżecie zadaniowym w wysokości 9.000 mln zł

[35] Jest to stosunek kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi.

[36] Jest to stosunek wyegzekwowanych należności podatkowych do kwoty należności podatkowych objętych TW podatkowymi czynnymi.

W przypadku *Wskaźnika efektywności egzekucji* Zastępca Dyrektora wskazał, iż konstrukcja miernika (wysokość kwoty wyegzekwowanej jest wartością narastającą w ciągu roku) pozwala na optymalną ocenę realizacji celu dopiero za cały rok. Zatem wykonanie tego wskaźnika w wysokości 14,4% oraz fakt iż jego wartość jest wyższa niż za I półrocze 2015 r. o 3,4% pozwala domniemywać, iż cel jest prawidłowo realizowany, a miernik za cały rok zostanie wykonany zgodnie z planem.

(dowód: akta kontroli str. 78-80)

2.3. Ministerstwo Finansów odstąpiło od wprowadzenia jednolitych standardów działania komórek egzekucyjnych, planowanego w ramach zadania ujętego w Planie Pracy Departamentu Administracji Podatkowej *na 2014 r.* pn. *„Inicjowanie, prowadzenie i koordynacja prac związanych z funkcjonowaniem i organizacją procesów poboru i egzekucji"*. Zadanie to zostało przesunięto do realizacji na 2015 r.[37]. Odstąpienie od wprowadzenia jednolitych standardów działania komórek egzekucyjnych nastąpiło w związku z nowelizacją przepisów prawa, w ramach których dokonano szeregu zmian mających na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zmiany te zostały wprowadzone ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej[38] oraz ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz innych ustaw[39].

(dowód: akta kontroli str. 78)

2.4. W okresie objętym kontrolą izby skarbowe przeprowadziły w urzędach skarbowych łącznie 120 kontroli w zakresie egzekucji administracyjnej, w tym 64 kontrole w 2015 r. oraz 56 w I półroczu 2016 r. Z łącznej liczby kontroli – 91 dotyczyło egzekucji zobowiązań podatkowych, w tym w 2015 r. – 44 kontrole, a w I półroczu 2016 r. – 47 kontroli.

Ponadto Ministerstwo Finansów przeprowadziło dwie (doraźne) kontrole wykonywania egzekucji administracyjnej. Pierwszy Śląski Urząd Skarbowy w Sosnowcu[40] został oceniony pozytywnie mimo stwierdzenia jednej nieprawidłowości dotyczącej obwieszczenia o sprzedaży zajętych ruchomości w drodze dwóch kolejnych licytacji (w jednym obwieszczeniu). Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Skarbowym w Żyrardowie[41] wykazała szereg nieprawidłowości, w tym niewłaściwie prowadzone ewidencje otrzymanych od wierzycieli tytułów wykonawczych, a także bezczynność organu egzekucyjnego (we wszystkich skontrolowanych sprawach) polegającą na nierejestrowaniu

---

[37] W związku z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2014 r. rozporządzenia w sprawie uprawnień szczegółowych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej, wprowadzającego zmiany w systemie wynagradzania pracowników komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych dniu 16 grudnia 2014 r.

[38] Dz.U z 2015 r. poz. 1269. Ustawą tą wprowadzono zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w Kodeksie postępowania o wykroczenia upraszczające procedurę egzekucji administracyjnej, dotyczące między innymi działań wierzyciela zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, wprowadzenia elektronicznej formy licytacji ruchomości zajętych w toku egzekucji administracyjnej, przejęcia zadań od wojewodów w zakresie poboru grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.

[39] Dz.U. z 2015 r. poz. 1311. Ustawa ta wprowadziła zmiany w zakresie elektronicznej formy egzekucji administracyjnej z rachunków bankowych i innych środków egzekucyjnych, uproszczenia i przyspieszenia procedury rozstrzygania zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej oraz zbiegu egzekucji administracyjnych, uproszczenia realizacji zajęć egzekucyjnych nadpłaty podatku lub zwrotu podatku dokonanych przez komorników sądowych, ograniczenia kwoty wolnej od egzekucji z rachunków bankowych, czy też uproszczenia zasad naliczania kosztów egzekucyjnych.

[40] Kontrola w temacie Prawidłowość przebiegu postępowań egzekucyjnych prowadzonych wobec wybranych podmiotów i rejestrowania zdarzeń w EGAPOLTAX.

[41] W temacie: Ocena działania organu egzekucyjnego w zakresie ewidencjonowania tytułów wykonawczych oraz weryfikacja podejmowanych przez Urząd działań w stosunku do wybranego podmiotu.

w podsystemie EGAPOLTAX tytułów wykonawczych i nienadawaniu klauzuli wykonalności tytułom wykonawczym, nieodsyłaniu tytułów wykonawczych wierzycielom w przypadku stwierdzenia błędów formalnych w tytułach, celem ich poprawienia, pomimo iż projekty takich pism lub postanowień przygotowywali. Kontrolowany obszar został oceniony negatywnie. W wyniku podjętych działań został odwołany ze stanowiska kierownik Działu Egzekucji Administracyjnej oraz zostało złożone zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Żyrardowie o podejrzeniu popełnienia, przez osobę bezpośrednio nadzorującą pracę komórki egzekucji administracyjnej, przestępstwa polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków służbowych. Ponadto w wyniku kontroli wewnętrznej zabezpieczono ujawnione niewprowadzone do systemu tytuły wykonawcze oraz podjęto działania mające na celu zminimalizowanie ilości spraw, które mogłyby ulec przedawnieniu. Z uwagi na zbyt krótki okres od zakończenia kontroli, jednostka kontrolowana nie przekazała informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 80-83, 396-557)

2.5. W latach 2015–I półrocze 2016 r. na zlecenie Ministerstwa Finansów, dla podległych służb, zorganizowanych zostało 145 sesji szkoleniowych w zakresie egzekucji i spraw wierzycielskich, w których uczestniczyli pracownicy izb skarbowych (297 osób) oraz w urzędach skarbowych (2.886 osób).

W jednostkach podległych Ministrowi Finansów analizowano i oceniano przydatność szkoleń w wykonywaniu obowiązków oraz wpływu tych szkoleń na rezultat pracy pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 83, 1202-1214)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez Ministra Finansów działania nadzorcze w zakresie wykonywania egzekucji administracyjnej.

3. Tworzenie przez Ministra Finansów warunków w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe

Opis stanu faktycznego

3.1. W 2014 r. decyzją Zespołu ds. Programowania Prac Rządu został wykreślony z prac Zespołu projekt założeń do projektu ustawy nad zmianą ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W okresie 2015 r. – I połowa 2016 r. w Ministerstwie Finansów nie zostały podjęte działania nad całościową zmianą ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie mniej jednak Ministerstwo Finansów podjęło szereg działań legislacyjnych mających na celu usprawnienie egzekucji administracyjnej. Między innymi:

a) przygotowany został projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw przewidujący utworzenie rejestru, w którym ujawniani byliby zobowiązani niewykonujący zapłaty należności publicznoprawnych (rejestr dłużników)[42];

b) ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o rzeczach znalezionych[43], naczelnicy urzędów skarbowych zostali odciążeni od zadań związanych z likwidacją rzeczy znalezionych;

---

[42] W dniu 28 października 2016 r. projekt został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów.

[43] Dz. U. z 2015 r., poz.397. W związku z powyższym wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1728), które przeniosło kompetencje z naczelników urzędów skarbowych na starostów w zakresie likwidacji (sprzedaży, przekazania lub zniszczenia) rzeczy znalezionych.

c) na podstawie art. 5 ustawy z dnia 10 lipca 2015 o administracji podatkowej z dniem 1 stycznia 2015 r. naczelnicy urzędów skarbowych mogą powierzyć właściwemu organowi gminy lub zarządowi związku międzygminnego wykonywanie zadania z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; ponadto z dniem 1 stycznia 2015 r. weszły w życie przepisy regulujące podejmowanie działań informacyjnych przez wierzyciela przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, odstąpienia od czynności egzekucyjnych w przypadku bezskuteczności egzekucji we wcześniej prowadzonych postępowaniach, uzyskiwanie informacji o zobowiązanym i jego majątku od banków oraz SKOK, rozpatrywanie skarg na czynności egzekucyjne przez organ;
d) z dniem 1 stycznia 2018 r. planowane jest wdrożenie przeprowadzenia licytacji elektronicznej z ruchomości[44];
e) zarządzeniem nr 30 Ministra Finansów z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie poboru i rozliczania pieniędzy odebranych lub zajętych przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny podległy Ministrowi Finansów[45] umożliwiono wprowadzenie aplikacji *Mobilny Poborca* usprawniającej pracę poborców skarbowych w terenie;
f) ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawie o świadczeniach rodzinnych[46] odciążono naczelników urzędów skarbowych od prowadzenia postępowań egzekucyjnych w stosunku do dłużników alimentacyjnych, ustanawiając dla ich dochodzenia drogę egzekucji sądowej;
g) ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw[47] umożliwiono zaliczanie w pierwszej kolejności wpłaty podatnika na poczet kosztów upomnienia, wprowadzono zmiany w zakresie postępowania zabezpieczającego i zabezpieczeń rzeczowych: zastawu skarbowego i hipoteki przymusowej; na mocy ustawy z dnia 20 października 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, z dniem 1 lipca 2017 r. wejdą w życie nowe regulacje w zakresie zastawów skarbowych;
h) we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości: ustawą z dnia 7 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw została zmieniona ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[48] oraz wydanych zostało pięć rozporządzeń wykonawczych Ministra Finansów[49], dotyczących nowych zasad postępowania w przypadku zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej oraz egzekucji administracyjnych (egzekucję przejmuje organ, który pierwszy dokonał zajęcia); wprowadzono obowiązek elektronicznego przekazywania dokumentów pomiędzy organami egzekucyjnymi, elektronicznej egzekucji z rachunku bankowego,

---

[44] Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (druk sejmowy 827).
[45] Dz. Urz. Min. Fin. z 2016 r. poz. 42.
[46] Dz.U. z 2015 r. poz. 1302.
[47] Dz.U. poz. z 2015 r. 1649, ze zm.
[48] Dz.U z 2015 r. poz. 1311.
[49] Z dnia 5 września 2016 r. w sprawie sposobu sporządzania i dokonywania doręczeń z użyciem środków komunikacji elektronicznej odpisów dokumentów w przypadku wystąpienia zbiegu egzekucji (Dz.U. z 2016 r. poz. 1416), z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu sporządzania i dokonywania doręczeń dokumentów przesyłanych w ramach stosowanego środka egzekucyjnego z użyciem środków komunikacji elektronicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1394), z dnia 2 września 2016 r. w sprawie siedzib i właściwości rzeczowej oraz miejscowej dyrektorów oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyznaczonych do działania jako organy egzekucyjne (Dz.U. z 2016 r. poz. 1411), z dnia 22 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych w egzekucji należności pieniężnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1339), z dnia 5 września 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1413).

elektronicznego zajmowania wierzytelności z tytułu nadpłaty lub zwrotu podatku oraz objęcie zajęciem wierzytelności przyszłych powstałych w ciągu roku od dnia dokonania zajęcia; ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z dniem 1 lipca 2016 r.[50] zapewniono naczelnikom urzędów skarbowych dostęp do elektronicznego postępowania wieczystoksięgowego, w ramach którego przekazywane są elektronicznie wnioski o wpis egzekucji z nieruchomości oraz wnioski o ustanowienie hipoteki przymusowej celu odciążenia aparatu skarbowego od zadań pozafiskalnych; ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw[51] wyłączono naczelników urzędów skarbowych od wykonywania orzeczeń sądów powszechnych o zabezpieczeniu spadku oraz spisu inwentarza.

Od 1 stycznia 2016 r. zgodnie z nowym przepisem art. 14d ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[52], dyrektor urzędu kontroli skarbowej został wyposażony w kompetencje do wydawania decyzji o zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego na majątku podatników, co przyczyniło się do przyspieszenia wydawania stosownych decyzji. Na podstawie nadanej im kompetencji dyrektorzy UKS wydali w I połowie 2016 r., 245 decyzji na łączną kwotę zabezpieczenia 1.826,1 mln zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił, że niezależnie od powyższych działań prowadzone są analizy możliwych rozwiązań legislacyjnych w zakresie:

- uproszczenia procedury wszczęcia egzekucji administracyjnej poprzez likwidację dublujących się czynności w stosunku do zobowiązanego podejmowanych przez wierzyciela i następnie organ egzekucyjny,
- uproszczenia procedury rozpatrywania zarzutów na prowadzenie egzekucji administracyjnej,
- ułatwienia możliwości skierowania egzekucji do majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka,
- ułatwienia możliwości skierowania egzekucji do majątku dłużnika rzeczowego w ramach prowadzonego postępowania egzekucyjnego,
- usprawnienia procesu egzekucji z ruchomości na etapie zarówno jej zajęcia, wyceny przez poborcę skarbowego, jak i sprzedaży oraz rozliczenia finansowego,
- usprawnienia procesu egzekucji z nieruchomości, w szczególności w stosunku do osoby nieobecnej, a także uproszczenie opisu i oszacowania nieruchomości oraz jej licytacji,
- usankcjonowania prawnej możliwości sporządzania protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego,
- dalszej elektronizacji postępowania egzekucyjnego, np. poprzez wprowadzenie możliwości regulowania zaległości objętych egzekucją za pomocą terminali płatniczych.

W ramach powyższych prac między innymi w dniach 23-25 maja 2016 r. odbyło się spotkanie z ekspertami z zakresu egzekucji administracyjnej reprezentujących izby i urzędy skarbowe, izby celne, ZUS oraz jednostki samorządu terytorialnego, a także dalsze wewnętrzne spotkania o charakterze roboczym. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem propozycji właściwych rozwiązań legislacyjnych.

---

[50] Dz.U. z 2015 r. poz. 218, ze zm.
[51] Dz.U. z 2015 r. poz. 539.
[52] Dz.U. z 2016 r. poz. 720 j.t.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r. sygn. akt SK 31/14[53] orzekającym o niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczących wysokości kosztów egzekucyjnych[54] trwają analizy rozwiązań prawnych oraz analizy skutków zmiany zasad naliczania kosztów egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 93-96, 108-123, 146-154, 1129-1144, 1155-1164, 1353-1356, 1447-1448)

Zgodnie z brzmieniem art. 55a ustawy *postępowaniu egzekucyjnym w administracji* jeżeli egzekucja prowadzona wobec podmiotu wpisanego w Krajowym Rejestrze Sądowym dotyczy należności podatkowych (...) a nie zostały one uregulowane w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji, organ egzekucyjny składa wniosek o wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego daty wszczęcia egzekucji tych należności, wysokości pozostałych do wyegzekwowania kwot oraz daty i sposobu zakończenia egzekucji. Kontrole prowadzone w urzędach skarbowych wykazały, iż urzędy skarbowe nie korzystają z powyższego uprawnienia.

W trakcie kontroli NIK w urzędach skarbowych stwierdzono, że w urzędach skarbowych nie był realizowany obowiązek określony w art. 55a ustawy, albo stosowne wnioski składane były do sądów w niewielkim zakresie i z opóźnieniem.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej poinformował, że Departament nie prowadził analiz w zakresie korzystania przez organy egzekucyjne z uprawnienia zawartego w art. 55a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie były również przekazywane podległym jednostkom zalecenia w tym zakresie. Jednocześnie wskazał, że ustawą z dnia 21 października 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, która ma wejść w życie z dniem 1 marca 2017 r., wprowadzono możliwość przekazywania wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Celem wprowadzenia tych przepisów jest przyspieszenie i usprawnienie dokonywania w KRS wpisów dotyczących wszczęcia egzekucji należności podatkowych, celnych lub należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w odniesieniu do podmiotów wpisanych do KRS.

(dowód: akta kontroli str. 725-726)

3.2. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 grudnia 2015 r. skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/15/011 *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne* Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że nieskuteczność działań organów egzekucyjnych uwarunkowana była m.in. brakiem możliwości doręczenia zastępczego pism w postępowaniu egzekucyjnym. Problem występował w sytuacji braku aktualnych danych o siedzibie podatnika, wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego adresu siedziby osoby prawnej bez wskazania nowego adresu. NIK wniosła między innymi o przeprowadzenie analizy przyczyn niskiej skuteczności podległych służb w odzyskiwaniu kwot stwierdzonych uszczupleń podatkowych, w tym zagrożeń wynikających z braku możliwości skutecznego doręczania pism w postępowaniu

---

[53] Dz. U. z 2016 r., poz. 1244.

[54] Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przepisy artykułu 64 § 1 pkt 4, art. 64, art. 64 § 8 ustawy o postepowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie w jaki nie określają maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne, maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, w jakim nie przewiduje możliwości obniżenia opłaty, o której mowa w art. 64 1 pkt 4 tej ustawy i opłaty manipulacyjnej w razie umorzenia postępowania z uwagi na dobrowolną zapłatę egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych są niezgodne z przepisami art. 2 Konstytucji (zasada zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji; a przepisy art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11, 12 i art. 64 § 6 są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

egzekucyjnym. Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej poinformował iż nie prowadzono szczegółowych analiz w obszarze wpływu braku aktualnego adresu w Krajowym Rejestrze Sądowym. W związku z występowaniem sygnałów o odmowie organów przyjęcia do realizacji tytułów wykonawczych i zarządzeń zabezpieczenia wystawionych wobec podmiotów, które mają nieaktualne lub niepełne dane w KRS, pismem z dnia 7 stycznia 2016 r. zostały przekazane do dyrektorów izb skarbowych i celnych wytyczne w zakresie obowiązku przyjmowania do realizacji przez administracyjne organy egzekucyjne tytułów wykonawczych oraz zarządzeń zabezpieczenia wystawionych na takie podmioty.

Zastępca Dyrektora Departament Administracji Podatkowej wyjaśnił, że na bieżąco monitoruje się realizację zobowiązań w podatkach pobieranych przez urzędy skarbowe. W szczególności w związku z utrzymującym się wzrostem niezapłaconych zobowiązań w podatku VAT, Departament Administracji Podatkowej pismem z dnia 22 lutego 2016 r. przedłużył obowiązek przekazywania przez izby skarbowe danych w zakresie zaległości i wpłat dotyczących decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług.

(dowód: akta kontroli str. 96-98, 1310-1318)

3.3. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów nie były prowadzone kompleksowe analizy porównawcze ogólnych wyników osiąganych przez polskie organy egzekucji administracyjnej z wynikami osiąganymi w innych krajach.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej poinformował, iż powyższe analizy porównawcze nie były prowadzone głównie z uwagi na niemożliwą do uzyskania porównywalność danych z tego obszaru w poszczególnych krajach. Systemy dochodzenia zaległości podatkowych w drodze postępowania egzekucyjnego, choć mające ten sam cel, różnią się bowiem znacznie w zakresie stosowanych narzędzi wynikających ze szczegółowych uwarunkowań prawnych oraz kulturowych, rozwiązań organizacyjnych, a nawet sposobów naliczania należnych zobowiązań podatkowych. Przedstawiciele Departamentu Administracji Podatkowej oraz podległych jednostek poprzez uczestnictwo w różnych grupach roboczych organizacji międzynarodowych (Unii Europejskiej, IOTA, OECD) na bieżąco dokonują porównywania prezentowanych na tych spotkaniach i stosowanych bądź planowanych w innych krajach rozwiązań prawnych i organizacyjnych, pod kątem możliwego ich wykorzystania w celu zwiększenia efektywności procesów poboru i egzekucji prowadzonych w Polsce. Ponadto w przypadku planowanych zmian prawnych dokonywana jest w ramach Oceny Skutków Regulacji analiza nowego lub zmienianego rozwiązania pod kątem jego zastosowania w innych państwach – w szczególności w krajach członkowskich UE oraz OECD. Natomiast dla celów prezentacji na naradę Kierownictwa Administracji Podatkowej z dyrektorami izb skarbowych w 2015 r. dokonano analizy danych statystycznych (w formie tabel i wykresów) w zakresie realizacji spraw dotyczących wzajemnej pomocy przy dochodzeniu należności.

(dowód: akta kontroli str. 98-99, 1165-1177, 1215-1227)

3.4. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 grudnia 2015 r. skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/15/012 „Przedawnianie się zobowiązań podatkowych" Najwyższa Izba Kontroli wniosła o wypracowanie we współdziałaniu z innymi organami państwa koncepcji wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt SK 40/12, który dotyczył przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa określających zasady przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką przymusową lub zastawem skarbowym. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z art. 64 ust. 2

Konstytucji art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. Norma prawna zawarta uprzednio w zakwestionowanym przez Trybunał art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej została powtórzona w obecnie obowiązującym art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej i jedynie uzupełniona o uwzględnienie zabezpieczenia w postaci zastawu skarbowego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 40/12 stwierdził, że wprawdzie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej nie był przedmiotem orzekania, lecz w sposób oczywisty mają do niego odpowiednie zastosowanie te same zastrzeżenia konstytucyjne, które zostały podniesione w tym wyroku. Do dnia zakończenia kontroli nie wprowadzono do porządku prawnego przepisu realizującego wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Podstawową przyczyną niewdrożenia rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie było oczekiwanie na dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni tego orzeczenia. W poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa[55], który wpłynął do Sejmu 8 kwietnia 2016 r., wskazano na konieczność realizacji wyroku SK 40/12 poprzez uchylenie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej w jego obecnym brzmieniu. Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa przedstawione w dniu 15 czerwca 2016 r., odzwierciedla aktualny stan realizacji wniosku Najwyższej Izby Kontroli w sprawie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Rady Ministrów Trybunał Konstytucyjny powinien rozstrzygnąć wątpliwość Marszałka Sejmu co do treści wyroku SK 40/12, co dopiero może stać się podstawą do dalszych działań legislacyjnych. Wnioskiem z dnia 1 października 2015 r. Marszałek Sejmu wystąpił o wyjaśnienie wątpliwości co do treści tego wyroku.
W Ministerstwie Finansów monitorowano zagadnienia skutków finansowych natychmiastowego uchylenia art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, zarówno w aspekcie wysokości kwot objętych zabezpieczeniem, jak również możliwości odzyskania tych kwot. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. kwota zaległości pozostających w kompetencji urzędów skarbowych, zabezpieczonych hipoteką i zastawem skarbowym wyniosła ponad 6 mld zł, a wraz z odsetkami ponad 9 mld zł.
W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wyjaśnienie przez Trybunał Konstytucyjny, w drodze wykładni wątpliwości co do treści wyroku będzie miało istotny wpływ na wypracowanie rozwiązań legislacyjnych zmieniających art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Po dokonaniu tej wykładni niezbędne jest pilne wdrożenie przepisów określających zasady przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką przymusową lub zastawem skarbowym z uwzględnieniem ogromnego znaczenia hipotek przymusowych i zastawów skarbowych dla poboru i egzekucji wszystkich danin publicznych.

W 2014 r. Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów zwrócił się do dyrektorów izb skarbowych o dokonanie analizy realności zabezpieczeń ustanowionych na rzecz Skarbu Państwa w zakresie hipoteki przymusowej oraz zastawu skarbowego. Zlecenie powyższej analizy związane było z pracami dotyczącymi wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. (sygn. akt 40/12). Analiza ta wykazała, iż przybliżona kwota należności zabezpieczonych hipoteką przymusową możliwych do odzyskania wynosi, według stanu na koniec stycznia 2014 r., około 694 mln zł a zastawem skarbowym około 281 mln zł. W 2016 r.[56] , w związku z koniecznością przygotowania stanowiska Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (druk 449), w którym zaproponowano uchylenie art. 70

[55] Druk nr 449.
[56] Pismo Departamentu Reformy Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów nr PK4.022.1.2016 z dnia 5 maja 2016 r.

§ 8[57], dokonano według stanu na dzień 30 kwietnia 2016 r. aktualizacji powyższych danych. Przybliżona kwota należności objętych hipoteką przymusową możliwych do odzyskania wyniosła około 1 mld zł, a zastawem skarbowym około 373 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 75, 83-84, 108-123, 146-154, 1178-1201)

3.5. W okresie objętym kontrolą jednostki podległe Ministrowi Finansów, w związku z wątpliwościami w sprawie stosowania przepisów dotyczących postępowania egzekucyjnego, skierowały 12 zapytań do Ministra Finansów, z których do dnia zakończenia kontroli nie załatwionych zostało osiem spraw, które wpłynęły w terminie od lutego 2015 r. do maja 2016 r. Pozostałe cztery sprawy załatwione zostały w terminie od ponad dwóch do ponad siedmiu miesięcy.

W trzech z czterech analizowanych sprawach udzielenie odpowiedzi następowało w terminie od ponad dwóch miesięcy do ponad siedmiu miesięcy. Wnioski te dotyczyły wątpliwości w zakresie odzyskiwania należności pieniężnych państwa członkowskiego, stosowania prawa unijnego oraz sposobu postępowania w przypadku zawiadomienia komornika sądowego o braku podstaw do egzekwowania kosztów egzekucyjnych powstałych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

(dowód: akta kontroli str.726-729,1319-1350)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Pomimo, iż w okresie objętym kontrolą, nie zostały podjęte działania nad nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Ministerstwo Finansów podjęło jednak i zrealizowało szereg działań legislacyjnych mających na celu usprawnienie egzekucji administracyjnej.

Ustalone nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą jednostki podległe Ministrowi Finansów skierowały 12 zapytań do Ministra Finansów, z których do dnia zakończenia kontroli nie zostało załatwionych osiem spraw, które wpłynęły w terminie od lutego 2015 r. do maja 2016 r. Pozostałe cztery sprawy załatwione zostały w terminie od ponad dwu do ponad siedmiu miesięcy.
Zastępca Dyrektora Departamentu AP wyjaśnił, iż opóźnienia w załatwianiu odpowiedzi na zapytania podległych jednostek wynikają z dużej ilości różnorodnych zadań nałożonych na Wydział Systemu Poboru i Egzekucji. Do terminów załatwienia wniosków od podległych jednostek o interpretację przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zatem były one załatwiane w następnej kolejności. W sprawach tych były zgłaszane problemy, których rozwiązanie wymaga zmiany przepisów ustawy lub rozporządzenia, a ponadto niekiedy wymaga utrwalenia orzecznictwa sądów administracyjnych. Z uwagi na sprawowanie zwierzchniego nadzoru i kontroli przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli i organy egzekucyjne przez Ministra Finansów na podstawie art. 25 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o interpretację przepisów ustawy występują nie tylko organy egzekucyjne resortu finansów ale również wierzyciele, których należności podlegają egzekucji administracyjnej oraz inne organy egzekucyjne wymienione w art. 19 ustawy.

W ocenie Najwyższej Kontroli nie udzielenie w ośmiu przypadkach wyjaśnień podległym jednostkom jest działaniem nieprawidłowym, utrudniającym skuteczne prowadzenie egzekucji administracyjnej.

---

[57] Jak również na toczące się przed trybunałem Konstytucyjnym postepowanie zainicjowane wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Poznań - Nowe Miasto o zbadanie konstytucyjności przepisu art. 70 §8 Ordynacji podatkowej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości podejmowane przez Ministra Finansów działania nadzorcze w zakresie tworzenia przez Ministra Finansów warunków do wykonywania egzekucji administracyjnej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[58], wnosi o:

1) Kontynuowanie działań zmierzających do wzrostu wyegzekwowanych kwot w postępowaniu egzekucyjnym i w ramach „miękkiej egzekucji".
2) Kontynuowanie działań w zakresie opracowania we współdziałaniu z innymi organami państwa koncepcji wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt SK 40/12.
3) Kontynuowanie działań w celu odciążenia komórek egzekucyjnych od wykonywania i powielania wielu czynności technicznych metodą „ręczną" na rzecz automatyzowania wykonywanych czynności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

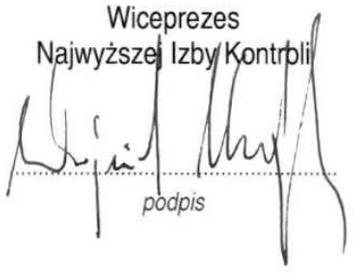
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 13 grudnia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli



podpis

[58] Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

KBF. 410.007.01.2016

MINISTERSTWO FINANSÓW
KANCELARIA GŁÓWNA
Wpł. 2016 -12- 14
Dep. ..... ilość zał. .....

Pan
Mateusz Morawiecki
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju i Finansów

Ministerstwo Finansów