



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF-4101-03-02/2012

P/12/037

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

[kbf@nik.gov.pl](mailto:kbf@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/12/037 – Egzekwowanie należności podatkowych i celnych przez izby celne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Budżetu i Finansów                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kontrolerzy                         | 1. Anna Mazanek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82503 z dnia 14 sierpnia 2012 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2)<br>2. Katarzyna Smagała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82504 z dnia 14 sierpnia 2012 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 3-4)                                                                                |
| Jednostka kontrolowana              | Izba Celna w Warszawie, ul. Ciołka 14a, 01-443 Warszawa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Dyrektorem Izby Celnej w Warszawie od 19 marca 2012 r. jest Andrzej Chodubski. Od 6 stycznia do 18 marca 2012 r. obowiązki Dyrektora pełniła Maria Jolanta Rutka. Od 1 stycznia 2009 r. obowiązki Dyrektora pełnił Janusz Sawa, który został powołany na stanowisko Dyrektora Izby Celnej w dniu 27 sierpnia 2010 r. i pełnił tę funkcję do 5 stycznia 2012 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 5-9) |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność Izby Celnej w Warszawie w latach 2010–2012 w badanym zakresie. NIK zwraca jednak uwagę, że pomimo systematycznego monitorowania wpłat należności podatkowych i celnych, wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz podejmowania czynności egzekucyjnych, skuteczność egzekwowania należności podatkowych i celnych była niska. Ponadto w toku kontroli stwierdzono przypadki opóźnień w przekazywaniu spraw do Wydziału Egzekucji w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prowadzenie postępowań egzekucyjnych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>2</sup>, rzetelne ustalanie stanu majątkowego zobowiązanych i natychmiastowe podejmowanie czynności egzekucyjnych, systematyczne poszukiwanie majątku dłużników w celu zastosowania środków egzekucyjnych i niedopuszczenia do przedawnienia zaległości.

Stwierdzone w toku kontroli opóźnienia w przekazywaniu spraw do Wydziału Egzekucji nie miały wpływu na skuteczność postępowania egzekucyjnego, jednak świadczą o zawodności systemu kontroli w tym zakresie. Z upływem czasu zwiększa się bowiem ryzyko wyzbywania się przez dłużnika składników majątkowych, likwidacji prowadzonej działalności gospodarczej, co bezpośrednio przekłada się na wyniki egzekucji zaległości.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Skuteczność egzekwowania należności podatkowych i celnych. Działania mające na celu poprawę skuteczności egzekwowania należności podatkowych i celnych oraz zapobieganie ich przedawnieniom.

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Skuteczność egzekucji mierzona stosunkiem kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi, uległa pogorszeniu. Wskaźnik skuteczności wyniósł 3,2% w 2011 roku i był niższy o 3,0 punkty procentowe od osiągniętego w 2010 r. W pierwszym półroczu 2012 r. wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 1,1% i był o 0,4 punktu procentowego niższy od osiągniętego w pierwszym półroczu 2011 r. Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych i celnych z 11,6 mln zł w 2010 r. zmniejszyła się do 6,8 mln zł w 2011 r., a w pierwszym półroczu 2012 r. wyegzekwowano 2,4 mln zł, tj. prawie o milion złotych mniej niż w pierwszym półroczu 2011 roku. Na osiągnięty w 2010 r. wynik wpływ miał przede wszystkim fakt wyegzekwowania 7,6 mln zł z tytułu podatku od gier z zabezpieczeń wynikających z ustawy o grach hazardowych oraz z innych wierzytelności.

(dowód: akta kontroli: str. 24 – 27, 244-247, 237, 337-341, 2194-2198)

Zaległości pozostałe do zapłaty, których termin płatności minął i mogły być egzekwowane (zaległości netto) wyniosły na koniec 2011 r. 581,6 mln zł i były wyższe o 9,8% od ich stanu na koniec 2009 r. W tym samym okresie, dochody zrealizowane przez Izbę Celną wzrosły o 31,8%. W rezultacie, relacja zaległości netto do dochodów z 2,1% na koniec 2009 r. zmniejszyła się na koniec 2011 r. do 1,7%. Na koniec czerwca 2012 r. zaległości wyniosły 781,7 mln zł i były wyższe od stanu na koniec 2011 r. o 200,2 mln zł. Znaczący wzrost zaległości w pierwszym półroczu 2012 r. dotyczył zaległości w podatku akcyzowym wynikających z decyzji pokontrolnych wydanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. W strukturze zaległości dominowały zaległości z tytułu podatku akcyzowego oraz z cła. Wyegzekwowanie zaległości z tych decyzji przeważnie było nieskuteczne mimo podejmowanych działań egzekucyjnych. Część podmiotów w momencie przekazywania spraw do egzekucji już nie prowadziła działalności gospodarczej lub działalność ta odbywała się na zasadzie obiegu samych dokumentów, podmioty nie posiadały żadnego majątku a osoby wykazane w Krajowym Rejestrze Sądowym jako członkowie zarządu pełniły rolę tzw. „słupów”.

(dowód: akta kontroli: str. 18-19, 245-247, 2129-2130, 2184-2193, 2221-2225)

1.2. Nie zostały zrealizowane w pełni cele strategiczne Izby Celnej określone w „Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015”. Nie zrealizowano zamierzeń w zakresie skuteczności egzekucji mierzonej relacją wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi do zaległości objętych tytułami wykonawczymi. Miernik ten (liczony dla zaległości ogółem, w tym podatkowych i celnych) w 2011 r. wyniósł 3,53% (przy planowanym 4,31%) i był niższy od uzyskanego w 2010 r. o 2,86 punktu procentowego. Również „udział zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległości” był niższy od planowanego o 3 punkty procentowe w 2010 r. i o 2 punkty procentowe w 2011 r.

Prawidłowo realizowano wynikające ze „Strategii ...” zadanie w zakresie poboru należności. Udział wpłat należności w stosunku do zadeklarowanych oraz obliczonych przez organ celny w drodze decyzji wyniósł 99,28% w 2011 r. (przy planowanym 92,50%). W pierwszym półroczu 2012 r. osiągnięto 96,92% przy planowanym za cały rok 93%.

(dowód: akta kontroli: 25, 240-250)

Dobre rezultaty osiągnięto w wyniku postępowania windykacyjnego obejmującego czynności podejmowane przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. W trybie windykacji w 2010 r. odzyskano ponad 12 mln zł, w 2011 ponad 11 mln zł, a w I półroczu 2012 r. 5,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli: 18)

**1.3.** Wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 września 2009 r., zasady przyznawania i wypłacania dodatków do uposażenia zasadniczego w Służbie Celnej<sup>3</sup> wpłynęły na wzrost wyegzekwowanej kwoty przez poborców. W 2010 i 2011 roku kwoty ściągnięte były wyższe o 220,9% (o 318,5 tys. zł) i o 201,7% (o 290,8 tys. zł) niż w roku 2009.

(dowód: akta kontroli: 2173-2183)

W Izbie Celnej prowadzono analizy spraw przydzielanych poborcom i badano efektywność działań poborców zgodnie z decyzją Dyrektora Izby Celnej z dnia 23 grudnia 2009 r. wprowadzającą regulamin ustalania wysokości dodatku przysługującego funkcjonariuszom celnym wykonującym czynności egzekucyjne. Wysokość dodatku uzależniona była od uzyskanych przez poborców efektów finansowych.

(dowód: akta kontroli: str. 27-31,45, 345-353, 2173-2183)

**1.4.** Pomimo słabej skuteczności egzekucji należności podatkowych i celnych, na którą wpływ miały przyczyny przedstawione w punkcie 1.5 wystąpienia, w 2011 r. i w I półroczu 2012 zwiększyła się wydajność jednego pracownika zatrudnionego w dziale egzekucyjnym, mierzona relacją liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby zatrudnionych w dziale egzekucyjnym. Osoba zatrudniona w Wydziale Egzekucji zrealizowała średnio w poszczególnych latach (2009, 2010, 2011) 203, 197 oraz 237 tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe i celne. Liczba zrealizowanych tytułów w I półroczu 2012 r. wyniosła 103 i była wyższa niż w I półroczu 2011 r. o 12 tytułów.

(dowód: akta kontroli: 26-31)

**1.5.** Izba Celna przeprowadzała analizy rozmiarów zaległości i rzetelności wykonywania pracy przez pracowników Wydziału Egzekucji. Wielostronne działania Izby Celnej nie doprowadziły do znaczącej poprawy skuteczności egzekwowania należności podatkowych i celnych.

Głównymi przyczynami niskiej skuteczności w egzekwowaniu zaległości podatkowych i celnych, zdaniem NIK, były:

1. Wysoki udział zaległości, których termin płatności minął przed co najmniej pięcioma laty (83% na koniec 2010 r. i 76,4% na koniec 2011 r.). Możliwości ich odzyskania, w miarę upływu czasu, maleją.
2. Znaczący udział należności, w stosunku do których nie jest możliwe egzekwowanie zaległych kwot lub dochodzenie zaległości jest ograniczone (postępowania ugodowe, układowe, upadłościowe, płatne w ratach z odroczonym terminem płatności), a także spraw, w których postępowania egzekucyjne zostały umorzone lub postępowania upadłościowe zakończone.
3. Brak majątku podlegającego egzekucji oraz źródeł dochodów u dłużników.
4. Trudności w egzekwowaniu należności od osób i podmiotów niemających siedziby lub miejsca zamieszkania i majątku na terenie Polski.

---

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1224.

5. Brak możliwości egzekucji od podmiotów dokonujących oszustw podatkowych (fikcyjne faktury, zorganizowana przestępczość).

6. Brak zabezpieczeń na majątku podatnika.

Osiąganie lepszych wyników w egzekwowaniu należności podatkowych i celnych utrudniały również wskazane przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie bariery: brak kompetencji dyrektora izby celnej do prowadzenia postępowania zabezpieczającego we własnym zakresie, brak uprawnień wierzyciela do zaktualizowania tytułu wykonawczego, gdy podatnik złoży korektę deklaracji, brak możliwości prowadzenia egzekucji z nieruchomości w celu wyegzekwowania należności wynikających ze zgłoszeń celnych i deklaracji podatkowych (obecnie egzekucję z nieruchomości można prowadzić tylko w celu wyegzekwowania należności pieniężnych określonych w decyzji ostatecznej).

Upływ czasu i nieskuteczność egzekucji powodowały przedawnienie wielu zobowiązań. Z powodu przedawnienia w 2010 r. odpisano z ewidencji 21,6 mln zł zaległości, w 2011 r. 19,4 mln zł, a w pierwszym półroczu 2012 r. 13,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli 18-150, 244-251, 2144-2146, 2199-2205)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi  
dotyczące badanej  
działalności

NIK zwraca uwagę na niską skuteczność prowadzonych działań egzekucyjnych.

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo pogorszenia skuteczności egzekwowania należności podatkowych i celnych, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Postępowania windykacyjne i egzekucyjne, działania mające na celu zapobieganie przedawnieniom zaległych należności**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Analiza postępowań windykacyjnych i egzekucyjnych dotyczących największych dłużników oraz wybranych deklaracji i decyzji pokontrolnych przypisanych w latach 2010–2011 roku i w I półroczu 2012 r. wykazała, że były one prowadzone zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>4</sup>. Izba Celna w większości badanych przypadków rzetelnie monitorowała terminowość zapłaty należności celnych i podatkowych, wysyłała upomnienia. W razie braku wpłat na bieżąco wystawiała tytuły wykonawcze. Czynności egzekucyjne przeprowadzano bez zbędnej zwłoki i systematycznie je powtarzano w celu niedopuszczenia do przedawnienia zaległości. W celu wyegzekwowania zaległych należności stosowano środki zgodne z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W przypadkach bezskuteczności egzekucji, wnioskowano o wydanie decyzji przenoszącej odpowiedzialność na członków zarządu lub wspólników spółek na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.

(dowód: akta kontroli: 467-475, 492-497, 507-520, 780-784, 1047, 1071-1078, 1480-1492)

**2.2.** Badaniem objęto postępowania prowadzone wobec 37 dłużników na kwotę 275.472,0 tys. zł, tj. 43,6% średniego stanu zaległości netto podatkowych i celnych na koniec 2010, 2011 oraz I półrocza 2012. Tytułami wykonawczymi na dzień 30 czerwca 2012 r. objęte były zaległości 15 dłużników na kwotę 102.577,7 tys. zł,

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

tj. 49,6% średniego stanu zaległości podatkowych i celnych objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia. Po 30 czerwca 2012 r. wystawiono tytuły wykonawcze na zaległości ośmiu dłużników na łączną kwotę 6.055,7 tys. zł.

Z uwagi na bezskuteczność egzekucji spowodowaną brakiem majątku, z którego można było dochodzić zaległych kwot, umorzone zostały postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie tytułów wykonawczych na kwotę 149.864,4 tys. zł. Dotyczyły one zaległości dwóch dłużników. W sprawach tych podjęto dalsze działania mające na celu przeniesienie odpowiedzialności za zaległości podatkowe na osoby trzecie, wyjawienie majątku dłużników, o czym szerzej w punkcie 2.3. wystąpienia.

Badanie pozostałych należności na kwotę 16.974,1 tys. zł wykazało, że: zobowiązania dwóch podmiotów nie zostały określone decyzjami ostatecznymi (13.608,9 tys. zł), 10 podmiotów uregulowało zobowiązania (3.163,4 tys. zł), wobec jednego podatnika rozpatrywano wnioski o zaliczenie nadpłat w podatku akcyzowym na poczet zaległości (144,6 tys. zł), w jednej sprawie odpisano zadłużenie na podstawie decyzji unieważniającej zgłoszenie celne (7,4 tys. zł), w jednym przypadku stwierdzono brak zaległości w wysokości 49,9 tys. zł.

W badanych sprawach na etapie postępowania kontrolnego zostały wydane decyzje o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych w stosunku do czterech dłużników. Działania Izby Celnej zmierzające do wyegzekwowania zaległości na kwotę 108.633,5 tys. zł od 22 dłużników okazały się nieskuteczne. Pomimo podejmowanych w toku postępowania egzekucyjnego działań do 30 września 2012 r. wyegzekwowano kwotę 1.078,6 tys. zł, tj. 1,0% kwoty badanych zaległości objętych tytułami wykonawczymi. Ustanowiono zabezpieczenia na nieruchomościach dwóch dłużników, dokonano wpisu hipoteki przymusowej u dwóch dłużników, ustanowiono zastaw skarbowy na pojazdach u trzech dłużników oraz udziałach spółki u dwóch dłużników, dokonano zajęcia ruchomości u jednego dłużnika. Ponadto u jednego dłużnika dokonano zajęcia udziałów w spółkach, zajęcia wynagrodzenia za pracę i rachunku bankowego. W toku postępowania egzekucyjnego jeden dłużnik wpłacił 122,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli: str. 480-482, 780-784, 1033-1045, 1160-1175, 1191-1396, 1480-1483, 1932-1938, 1951-1961)

**2.3.** Analiza postępowań egzekucyjnych wykazała, że przyczynami nieskutecznej egzekucji, niezależnymi od pracy organów egzekucyjnych, był brak majątku dłużnika, funkcjonowanie fikcyjnych firm, którym wymierzono zobowiązania. Dłużnicy nie posiadali rachunków bankowych bądź środki na ich rachunkach nie przekraczały kwoty wolnej od zajęć, nie posiadali praw majątkowych. W przypadku zaległości z tytułu importu towarów często członkami zarządu firm byli cudzoziemcy nie mający miejsca zamieszkania w Polsce, w związku z czym występowały trudności w ustaleniu ich miejsca pobytu. W przypadku zaległości w podatku akcyzowym często dłużnikami są podmioty, które dokonywały „oczyszczenia” oleju opałowego i jego dalszej sprzedaży jako oleju napędowego. W stosunku do części tych podmiotów toczą się postępowania przed organami ścigania.

Przykładem takiej sprawy było badane przez NIK postępowanie egzekucyjne prowadzone wobec spółki, której zobowiązania z tytułu podatku akcyzowego wyniosły 131.418,5 tys. zł. Spółka wystawiała faktury dokumentujące sprzedaż oleju opałowego, który w dalszych etapach odsprzedawany był kolejnym nabywcom jako olej napędowy. Postępowanie egzekucyjne, prowadzone przez Naczelnika Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego, zostało umorzone z powodu braku

majątku, z którego można było dochodzić zaległych kwot. Dyrektor Izby Celnej wystąpił w lipcu 2012 r. do Naczelnika Urzędu Celnego I w Warszawie o wydanie na podstawie art. 116 ustawy Ordynacja podatkowa<sup>5</sup> decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności na członków zarządu, a także do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy o wyjawienie majątku dłużnika.

W innej sprawie także umorzono postępowania egzekucyjne z powodu braku majątku, z którego można było dochodzić zaległych kwot, dotyczące zaległości celnych na kwotę 18.445,9 tys. zł. Spółka dokonywała odpraw celnych i podatkowych, w wyniku których doszło do uszczupień celnych i podatkowych poprzez zaniżenie wartości celnej importowanych towarów. W sprawie wszczęte zostało w 2006 r. postępowanie karne-skarbowe, skutkujące przerwaniem biegu terminu przedawnienia. Postępowanie zostało zakończone w grudniu 2011 r. skierowaniem aktu oskarżenia do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli. Również Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w imieniu Skarbu Państwa reprezentowanego przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie wniosła pozew do Sądu Okręgowego o zasądzenie od członka zarządu (zamieszkującego w Ukrainie) należnych kwot. W powyższych sprawach nie zostały wydane do dnia zakończenia kontroli prawomocne rozstrzygnięcia przed sądem I instancji.

(dowód: akta kontroli: str. 42-48, 218-239, 466-494, 780-785, 957-982, 1001-1032, 2217-2219)

Na nieskuteczność egzekucji wpływało również wyzbywanie się majątku przez podatników przed wszczęciem egzekucji. Podejrzenie zbywania majątku w celu udaremnienia egzekucji stwierdzono w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym wobec jednego dłużnika. W Izbie Celnej analizowany jest materiał dowodowy w przedmiocie wystąpienia do sądu o uznanie umowy darowizny i umowy o częściowy podział majątku wspólnego za bezskuteczne, gdyż zostały sporządzone z zamiarem zbycia majątku w celu udaremnienia przyszłego postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli: str. 1071-1078, 1484-1492, 1941-1950)

**2.4.** Zaległości 9 podatników na kwotę 206.950,1 tys. zł, tj. 75,1% badanych zaległości, powstały w wyniku wydanych w latach 2010-2012 decyzji przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, określających zobowiązania podatkowe za lata 2003–2007. Na etapie postępowania kontrolnego zostały wydane decyzje o zabezpieczeniu wykonania zobowiązań podatkowych w stosunku do dwóch dłużników, określające przybliżoną kwotę zobowiązania w wysokości 4.843,6 tys. zł. Została zabezpieczona nieruchomość na kwotę 2.427,0 tys. zł, dokonano zastawu skarbowego na udziałach jednej spółki, zajęcia udziałów w dwóch spółkach, wynagrodzenia i rachunku bankowego u jednego podatnika, ustanowiono zastaw skarbowy na pojazdach oraz zajęto ruchomości. W wyniku tych działań do dnia zakończenia kontroli nie udało się wyegzekwować żadnych kwot.

(dowód: akta kontroli: str. 466-494, 1036-1039, 1071-1078, 1160-1175)

Ogółem w latach 2010–2011 i w I półroczu 2012 r. w związku z trzema decyzjami wydanymi przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej określającymi zobowiązanie podatkowe naczelnicy urzędów celnych wydali w trybie art. 33 ustawy Ordynacja podatkowa decyzje o zabezpieczeniu wykonania zobowiązań podatkowych określając przybliżoną kwotę zobowiązań w wysokości 6.421,6 tys. zł.

(dowód akta kontroli: 344, 1160-1175; 2121-2126, )

---

<sup>5</sup> Dz. U z 2012, poz. 749 ze zm.

Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie poinformował<sup>6</sup> m.in., że zabezpieczenia wykonywano jeśli spełnione były przesłanki wynikające z art. 33 ustawy Ordynacji podatkowej, a specyfika prowadzonych postępowań kontrolnych, w dużej części prowadzonych na wniosek organów ścigania celem zabezpieczenia materiału dowodowego, ma wpływ na obniżenie wpływów budżetowych z kwot zobowiązań wymierzonych decyzjami pokontrolnymi. Podmioty objęte postępowaniem zazwyczaj nie posiadają żadnych składników majątku nieruchomego, bądź ruchomego, który może być przedmiotem zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli: str. 2220-2225)

**2.5.** Po kontroli NIK przeprowadzonej w 2011 roku (nr P/11/023) nt. „Opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych” Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- dokonanie przeglądu zaległości w podatku akcyzowym w celu zidentyfikowania spraw przedawnionych kwalifikujących się do odpisania z ewidencji;
- zakończenie postępowania wyjaśniającego w sprawie przedawnienia zobowiązania w kwocie 338,8 tys. zł.

Wnioski zostały zrealizowane. W I półroczu 2012 roku odpisano z tytułu przedawnienia zaległości w kwocie 13.331 tys. zł, w tym z tytułu podatku akcyzowego 4.881 tys. zł. W zakresie drugiego wniosku wszczęte zostały dwa postępowania dyscyplinarne przeciwko pracownikom, z których jedno zostało umorzone, a w drugim wymierzono karę upomnienia. Ponadto w dniu 16 lutego 2012 r. wydane zostało polecenie monitorowania spraw wprowadzanych do systemu Zefir, a także opracowano procedurę odpisu należności przedawnionych.

W latach 2010–2012 Wydział Kontroli Wewnętrznej i Przeciwdziałania Korupcji nie prowadził kontroli wewnętrznych w Wydziale Egzekucji Izby Celnej w Warszawie. Prowadzenie planowych i doraźnych kontroli funkcjonowania komórek organizacyjnych było jednym z zadań Wydziału<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli: str.46-85, 2199-2203)

Ustalone  
nieprawidłowości

Nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą stwierdzono w postępowaniach prowadzonych wobec 4 dłużników, spośród 37 badanych. Dotyczyły one:

- opóźnień w przekazaniu spraw do Wydziału Egzekucji w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego wobec dwóch dłużników, których zaległości wyniosły 5.131,4 tys. zł, co stanowiło 1,9% zaległości objętych badaniem (275.472,0 tys. zł);
- nieodzwierciedlenia w ewidencji podatkowej stanu faktycznego zadłużenia u dwóch podatników, co skutkowało zawyżeniem w sprawozdaniach RB-27 za 2010 r., 2011 r. i I półrocze 2012 r. zaległości o kwotę 74,3 tys. zł, tj. o 0,01% średniego stanu zaległości w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli: str. 257-258, 270-271, 276-277, 286-287, 290-300, 323-330, 335-336, 354, 365, 376-377, 1191-1396, 1480-1481)

Opóźnienia w przekazaniu spraw do Wydziału Egzekucji celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego dotyczyły:

- a) zaległości podatnika na kwotę 4.831,8 tys. zł.

<sup>6</sup> W informacji złożonej NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82).

<sup>7</sup> Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Izby Celnej w Warszawie, wprowadzonym decyzjami Dyrektora Izby Celnej w Warszawie Nr 43 z 17 listopada 2009 r. (ze zm.) i Nr 20 z 21 lutego 2012 r. (ze zm.).

Opóźnienie w przekazaniu informacji o zaległościach podatnika wynosiło trzy miesiące dla zaległości na kwotę 3.979,7 tys. zł, cztery miesiące dla zaległości na kwotę 490,3 tys. zł oraz sześć miesięcy dla zaległości na kwotę 361,8 tys. zł. Opóźnienia w przekazaniu spraw do Wydziału Egzekucji w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego były spowodowane przede wszystkim długotrwałym wyjaśnianiem prawidłowych okresów bezodsetkowych między Wydziałem Rozliczeń Cel i Podatków Izby Celnej a Referatem Akcyzy i Gier Urzędu Celnego II w Warszawie.

Ponadto, w stosunku do podatnika, któremu wydano 14 decyzji określających zobowiązanie w podatku akcyzowym, nie zostało wszczęte postępowanie karne-skarbowe przez Naczelnika Urzędu Celnego II w Warszawie, gdyż uznano, że orzeczenie sądu apelacyjnego w zakresie czynu o tej samej kwalifikacji, tj. polegającego na zmianie przeznaczenia wyrobu akcyzowego gazu propan butan z celów grzewczych do celów napędowych, może mieć wpływ na wynik postępowania prowadzonego w analogicznej sprawie. Zdaniem NIK, mimo że przedawnienie w tej sprawie może nastąpić nie wcześniej niż 31 grudnia 2014 r., Urząd Celny II niezasadnie wstrzymuje się ze wszczęciem postępowania wobec dłużnika oczekując na wyrok sądu apelacyjnego.

W wyniku prowadzonego postępowania egzekucyjnego: dokonano wpisu hipoteki przymusowej na kwotę 5.674,7 tys. zł, ustanowiono zastaw skarbowy na sześciu pojazdach, wpisano dłużnika do Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Dłużników Niewypłacalnych, sporządzono wniosek o wyjawienie majątku dłużnika.

Na bieżąco monitorowano zaległości dłużnika powstałe z tytułu złożonych deklaracji AKC-4 w kwocie 1.097,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli: str. 242-243, 254-256, 278, 287, 290, 303-319, 331-333, 1488-1490, 1515-1868, 2214-2216)

b) zaległości podatnika na kwotę 299,6 tys. zł.

Opóźnienie w przekazaniu informacji o zaległości podatnika na kwotę 299,6 tys. zł wyniosło prawie 7,5 miesiąca od zaewidencjonowania przez Urząd Celny II w Warszawie decyzji w systemie Zefir (22 lutego 2012 r.) i było spowodowane błędną interpretacją przez pracownika Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków pisma Naczelnika Urzędu Celnego z dnia 25 stycznia 2012 r. Przedstawione w piśmie z 25 stycznia 2012 r. informacje wskazywały, że decyzja z 20 października 2011 r. zmieniona decyzją z 7 grudnia 2011 r. jest ostateczna. NIK zwraca uwagę, że 18 września 2012 r., tj. po prawie ośmiu miesiącach od otrzymania sprawy pismem z 25 stycznia 2012 r., zwrócono się do Urzędu Celnego o wyjaśnienie czy decyzja jest ostateczna. Sprawa została przekazana do Wydziału Egzekucji 5 października 2012 r., po otrzymaniu wyjaśnień pismem z 27 września 2012 r. Tytuły wykonawcze wystawiono 12 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli: str. 256, 268, 273, 277, 290, 301-302, 330-331, 1486-1487, 1493-1514)

NIK zwraca uwagę, że w jednej sprawie przez 20 miesięcy od doręczenia podatnikowi decyzji ostatecznej Dyrektora Izby Celnej z dnia 31 grudnia 2010 r., która zgodnie z art. 239 e ustawy Ordynacja podatkowa podlegała wykonaniu, nie został rozpatrzony wniosek podatnika o rozłożenia zaległości na raty. Wydział Rozliczeń Cel i Podatków nie przekazał także informacji o zaległościach na kwotę 41,9 tys. zł do Wydziału Egzekucji w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Podatnik wnioskował o rozłożenie na raty zaległości podatkowej w piśmie z 20 stycznia 2010 r. Naczelnik Urzędu Celnego w Pruszkowie 28 czerwca 2011 r.,

niezgodnie z art. 201 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa, zawiesił postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku podatnika o rozłożenie na raty zaległości podatkowej do czasu rozpatrzenia przez WSA sprawy w zakresie zobowiązania w podatku akcyzowym (WSA oddalił skargę podatnika wyrokiem z dnia 13 grudnia 2011 r.). Naczelnik Urzędu Celnego dopiero 31 października 2012 r., po podjęciu postanowieniem z 6 września 2012 r. zawieszonego postępowania, rozłożył na pięć rat zapłatę zaległości w podatku akcyzowym. Podatnik w latach 2010–2012 z zobowiązania określonego w decyzji w kwocie 103,8 tys. zł wpłacił 80 tys. zł.

Pracownik Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków wskazał jako przyczynę nieprzekazania sprawy do Wydziału Egzekucji, że otrzymał z Wydziału Akcyzy i Gier decyzję ostateczną Dyrektora Izby Celnej w dniu 12 stycznia 2011 r. bez dowodu potwierdzającego jej doręczenie, niezbędnego do prawidłowego naliczenia odsetek od zaległości.

Nieprzekazanie dowodu doręczenia decyzji było niezgodne z instrukcją obiegu dokumentów pkt 54 załącznika nr 1 do Instrukcji. Wydział Akcyzy i Gier potrzebne informacje przekazał do Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków pismem z 5 sierpnia 2011 r. wskazując, że Decyzja Dyrektora IC z dnia 31 grudnia 2010 r. została doręczona 10 stycznia 2011 r. Jednak Wydział Rozliczeń Cel i Podatków dopiero 17 września 2012 r. przekazał sprawę do Wydziału Egzekucji.

(dowód: akta kontroli: str. 252-253, 258-261, 290, 320-328, 333-334, 354-355, 376-455, 2014, 2152-2158, 2206-2212)

W przedstawionych przypadkach późne przekazanie spraw do Wydziału Egzekucji było spowodowane nierzetelnym wypełnianiem obowiązków wynikających z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

NIK zwraca uwagę na brak należytej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędów celnych i Izby Celnej, co skutkowało nieprawidłowościami ustalonymi w toku kontroli NIK.

Osobami odpowiedzialnymi za wskazane nieprawidłowości byli pracownicy bezpośrednio zajmujący się tymi sprawami, Naczelnik Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków organizująca pracę w zakresie rozliczania należności budżetowych oraz przekazywania spraw do Wydziału Egzekucji, a także Zastępca Dyrektora Izby Celnej sprawująca nadzór nad wymienionymi Wydziałami.

(dowód: akta kontroli: 275-278, 286-291, 299-302, 316-322, 327-336)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości postępowania Izby Celnej w sprawach objętych badaniem NIK. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na skuteczność objętych kontrolą postępowań egzekucyjnych, jednak świadczą o zawodności systemu kontroli w tym zakresie. Z upływem czasu zwiększa się ryzyko wyzbywania się przez dłużnika składników majątkowych, likwidacji prowadzonej działalności gospodarczej, co bezpośrednio przekłada się na wyniki egzekucji zaległości.

## 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<sup>8</sup>, wnosi o:

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

1. zwiększenie nadzoru nad urzędami celnymi w celu prawidłowego wprowadzania deklaracji podatkowych i celnych oraz rzetelnego przekazywania informacji i dokumentów niezbędnych do wszczęcia postępowania egzekucyjnego,
2. poprawę współpracy między komórkami Izby Celnej w celu bezzwłocznego przekazywania informacji niezbędnych do podjęcia działań egzekucyjnych.

## 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 dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów 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 21 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            listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor  
Waldemar Długolecki

Kontrolerzy  
Anna Mazanek  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

Katarzyna Smagała  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*