



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-20-01/2012

P/12/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

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 Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler/Kontrolerzy	1. Jerzy Kuzyniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83059 z dnia 24 sierpnia 2012 r. 2. Mateusz Grynicz, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83065 z dnia 3 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Izba Celna w Toruniu, ul. Mazowiecka 63/65, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Baranowski, Dyrektor Izby Celnej w Toruniu (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Izby Celnej w Toruniu, zwanej dalej „Izbą”, w zakresie egzekwowania należności podatkowych i celnych w latach 2010-2012 (do zakończenia kontroli).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają osiągnięte wartości mierników realizacji celów w zakresie skutecznego i efektywnego egzekwowania należności celnych i podatków (w tym wzrost wskaźnika efektywności egzekucji w latach 2010-2011), a także działania podjęte przez Dyrektora IC mające na celu poprawę skuteczności egzekwowania należności podatkowych i celnych, zapobieganie ich przedawnieniom, polegające m.in. na wprowadzeniu procedur zasad współdziałania oraz trybu postępowania komórek organizacyjnych Izby i podległych urzędów celnych zmierzające do skutecznego egzekwowania należności, przeprowadzanie kontroli wewnętrznej przestrzegania tych procedur, w tym kontroli funkcjonalnej.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, iż postępowania windykacyjne i egzekucyjne prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji² zwanej dalej „ustawą o.p.e.w.a.” oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.;

³ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 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. Dochody podatkowe oraz z tytułu należności celnych w latach 2010-2011 oraz w I półroczu 2012 r. wyniosły:

- 528.021,1 tys. zł za 2010 r. (w tym: 136.276,4 tys. zł z tyt. akcyzy, 315.158,0 tys. zł z tyt. podatku VAT, 45.498,0 tys. zł z tyt. podatku od gier, 31.088,7 tys. zł z tytułu należności celnych);

- 468.671,7 tys. zł za 2011 r. (w tym: 146.204,9 tys. zł z tyt. akcyzy, 238.501,6 tys. zł z tyt. podatku VAT, 31.548,9 tys. zł z tyt. podatku od gier, 52.416,2 tys. zł z tytułu należności celnych), tj. o 59.349,4 tys. zł mniej niż za 2010 r.;

- 179.192,5 tys. zł. za I półrocze 2012 r. (w tym: 65.865,8 tys. zł z tyt. akcyzy, 89.797,9 tys. zł z tyt. podatku VAT, 15.621,0 tys. zł z tyt. podatku od gier, 7.907,9 tys. zł z tytułu należności celnych)

[Dowód: akta kontroli str. 6]

W latach 2010-2011 nastąpił spadek stanu zaległości podatkowych i celnych. Stan zaległości ogółem na dzień 31.12.2011 r. wynosił 84.651,1 tys. zł, tj. o 18.656,4 tys. zł (o 18,1%) mniej niż na dzień 31.12.2010 r. (103.307,5 tys. zł). Stan zaległości ogółem na dzień 30.06.2011 r. wynosił 92.774,8 tys. zł, zaś na dzień 30.06.2012 r. - 106.930,7 tys. zł.

Spadek zaległości wystąpił w należnościach z tytułu podatku akcyzowego, podatku VAT oraz cła.

Natomiast w podatku od gier nastąpił wzrost stanu zaległości. Stan tych zaległości wyniósł odpowiednio:

- 849,8 tys. zł na dzień 31.12.2010 r., tj. o 688,6 tys. zł (o 427,2%) więcej niż na koniec 2009 r. (161,2 tys. zł);

- 2.665,3 tys. zł na dzień 31.12.2011 r., tj. o 1.815,5 tys. zł (o 213,6%) więcej niż na koniec 2010 r.

Stan zaległości z tytułu podatku od gier na dzień 30.06.2011 r. wyniósł 1.953,3 tys. zł, zaś na dzień 30.06.2012 r. - 3.221,3 tys. zł

Pan Wojciech Baranowski Dyrektor Izby (Dyrektor IC) wyjaśnił, że przyczyną wzrostu stanu zaległości z tytułu podatku od gier w latach 2009-2011 było niewywiązywanie się z zobowiązań podatkowych przez jeden podmiot prowadzący działalność w obszarze gier hazardowych na terenie całego kraju i nie posiadający majątku wystarczającego na pokrycie tych zobowiązań.

[Dowód: akta kontroli str. 7, 407, 409, 559-614]

Największy udział w strukturze zaległości ogółem stanowiły zaległości z tytułu podatku akcyzowego. W latach 2010-2011 i w I półroczu 2012 r. zaległości z tytułu akcyzy wynosiły odpowiednio: 99.243,5 tys. zł na koniec 2010 r. (96,1%), 79.485,9 tys. zł na koniec 2011 r. (93,9%), 101.324,0 tys. zł na koniec I półrocza

2012 r. (94,8%). Stan tych zaległości na koniec I półrocza 2011 r. wynosił 88.115,5 tys. zł (95,0 % zaległości ogółem).

[Dowód: akta kontroli str. 7]

W 2010 r. w stosunku do 2009 r. zwiększył się udział zaległości z lat ubiegłych w zaległościach ogółem, tj.:

- na dzień 31.12.2009 r. wyniósł on 84.868,8 tys. zł i stanowił 67,4% stanu zaległości ogółem na ten dzień (125.918,1 tys. zł);

- na dzień 31.12.2010 r. wyniósł on 93.180,0 tys. zł i stanowił 90,2% stanu zaległości ogółem na ten dzień (103.307,5 tys. zł), tj. o 22,8 p.p. więcej niż udział zaległości z lat ubiegłych w zaległościach ogółem na dzień 31.12.2009 r.

Stan zaległości z lat ubiegłych na dzień 31.12.2011 r. wynosił 68.013,5 tys. zł i stanowił 80,3% stanu zaległości ogółem na ten dzień (84.651,1 tys. zł), tj. o 9,9 p.p. mniej niż udział zaległości z lat ubiegłych w zaległościach ogółem na dzień 31.12.2010 r.

Stan zaległości z lat ubiegłych na dzień:

- 30.06.2011 r. wynosił 78.728,7 tys. zł i stanowił 84,9% zaległości ogółem (92.774,8 tys. zł),

- 30.06.2012 r. wynosił 79.399,7 tys. zł i stanowił 74,3 % zaległości ogółem na ten dzień (106.930,6 tys. zł).

Dyrektor IC wyjaśnił, że wpływ na wzrost w latach 2009-2010 wskaźnika zaległości z lat ubiegłych w stosunku do zaległości ogółem miały zaległości wynikające z deklaracji podatkowych składanych przez podmioty zajmujące się produkcją lub pośrednictwem w obrocie olejami smarowymi, paliwami i alkoholem oraz z decyzji wydanych przez naczelników urzędów celnych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej w sprawach dotyczących postępowań pokontrolnych wobec podmiotów prowadzących działalność we wskazanym powyżej zakresie. Dyrektor IC wskazał, że zastosowane środki egzekucyjne przerwały bieg terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych tych podmiotów, jednak z uwagi na brak możliwości ściągnięcia kwot ww. zaległości w postępowaniu egzekucyjnym kwoty tych zaległości zostały przeniesione na kolejne lata.

[Dowód: akta kontroli str. 7, 407, 409]

W 2010 r. w stosunku do 2009 r. nastąpił spadek kwot zaległości odpisanych z tytułu przedawnienia. W 2010 r. kwota zaległości odpisanych z tyt. przedawnienia wyniosła 1.069,7 tys. zł, tj. o 1.598,2 tys. zł mniej niż w 2009 r. (2.667,9 tys. zł).

W 2011 r. w stosunku do 2010 r. nastąpił wzrost kwoty zaległości odpisanych z tytułu przedawnienia. Kwota zaległości odpisanych z tytułu przedawnienia w 2011 r. wyniosła 17.851,3 tys. zł, tj. o 16.781,6 tys. zł (o 1568,8%) więcej w porównaniu do 2010 r.

W I półroczu 2011 r. kwota tych zaległości wyniosła 16.429,8 tys. zł, zaś w I półroczu 2012 r. – 1.731,0 tys. zł.

Dyrektor IC wyjaśnił, że wzrost kwoty zaległości odpisanych z tytułu przedawnienia w latach 2010-2011 spowodowany był w szczególności odpisaniem wysokich kwot zaległości z tytułu podatku akcyzowego z 2003 r. i 2004 r. dochodzonych od trzech podmiotów. Dyrektor IC wskazał, że podmioty te nie posiadały majątku pozwalającego na przeprowadzenie skutecznej egzekucji.

[Dowód: akta kontroli str. 8, 251-252, 407, 410, 423-448]

Stan zaległości w postępowaniach ograniczających lub uniemożliwiających ich dochodzenie⁴ wynosił:

- na dzień 31.12.2009 r. 45.430,5 tys. zł i stanowił 35,8% należności pozostałych do zapłaty na ten dzień (126.980,2 tys. zł);
- na dzień 31.12.2010 r. 29.333,7 tys. zł i stanowił 26,4% należności pozostałych do zapłaty na ten dzień (111.078,6 tys. zł), tj. o 9,4 punkty procentowe, zwane dalej „p.p.”, mniej niż na dzień 31.12.2009 r.;
- na dzień 31.12.2011 r. 152.340,5 tys. zł i stanowił 67,5% należności pozostałych do zapłaty na ten dzień (225.584,3 tys. zł), tj. o 41,1 p.p. więcej niż na dzień 31.12.2010 r.

Stan należności w postępowaniach ograniczających lub uniemożliwiających ich dochodzenie na dzień:

- 30.06.2011 r. wynosił 158.869,6 tys. zł i stanowił 68,5% należności pozostałych do zapłaty na ten dzień (231.912,5 tys. zł),
- 30.06.2012 r. wynosił 164.930,2 tys. zł i stanowił 67,3% należności pozostałych do zapłaty na ten dzień (244.938,4 tys. zł).

Dyrektor IC wyjaśnił, że wpływ na znaczący wzrost relacji zaległości w postępowaniach ograniczających lub uniemożliwiających ich dochodzenie w stosunku do należności pozostałych do zapłaty w latach 2010-2011 miały zaległości wynikające z dwóch decyzji nieostatecznych określających kwoty zobowiązań podatkowych z tytułu podatku akcyzowego za lata 2004-2007 w łącznej wysokości ponad 133 mln zł⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 9, 407, 410, 449-454, 1220-1246]

W 2010 r. w stosunku do 2009 r. nastąpił wzrost kwoty należności pozostałych do zapłaty, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności. Na dzień 31.12.2010 r. kwota tych należności wyniosła 6.442,1 tys. zł (5,8% należności ogółem pozostałych do zapłaty), tj. o 2.526,8 tys. zł (64,5%) więcej niż na dzień 31.12.2009 r. (3.915,3 tys. zł, co stanowiło 3,1% należności ogółem pozostałych do zapłaty).

W 2011 r. w stosunku do 2010 r. nastąpił spadek stanu należności pozostałych do zapłaty, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności. Na dzień 31.12.2011 r. stan ten wynosił 3.287,5 tys. zł (1,5% należności ogółem pozostałych do zapłaty), tj. o 3.154,6 tys. zł mniej (49,0%) niż na dzień 31.12.2010 r.

Stan tych należności na dzień:

- 30.06.2011 r. wynosił 9.666,7 tys. zł (4,2% należności ogółem pozostałych do zapłaty),
- 30.06.2012 r. wynosił 378,0 tys. zł. (0,2% należności ogółem pozostałych do zapłaty).

⁴ tzn. należności płatnych w ratach, z odroczonym terminem płatności, objętych wstrzymaniem wykonania decyzji ostatecznej, należności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych oraz objętych egzekucją sądową, wynikających z decyzji nieostatecznych (bez nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności);

⁵ kwota wynikająca z: decyzji Naczelnika Urzędu Celnego w Bydgoszczy nr 431000-UAGR-9110-468/11/DJ z dnia 15.04.2011 r. określającej wysokość zobowiązania podatkowego za miesięczne okresy rozliczeniowe od czerwca 2005 r. do października 2007 r. w kwocie 115.800.414,0 zł (decyzją Dyrektora Izby Celną w Toruniu nr 430000-IAGW-9116-191/11/91160-45/12/RŚ z dnia 19.10.2012 r. uchylono ww. decyzję w całości i umorzono postępowanie w sprawie) oraz decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej nr UKS0492/W3B/42/63/08/677/02 z dnia 27.12.2010 r. określającej wysokość zobowiązania podatkowego za miesięczne okresy rozliczeniowe od stycznia 2004 r. do grudnia 2004 r. w kwocie 18.225.037,0 zł (decyzją, której wykonanie wstrzymano z uwagi na ogłoszenie upadłości);

Dyrektor IC wyjaśnił, że wzrost kwoty należności pozostałych do zapłaty, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności w latach 2009-2010, spowodowany był m.in. wydaniem decyzji określających na koniec roku budżetowego, co uniemożliwiało przekazanie ich na drogę postępowania egzekucyjnego. Dyrektor IC wskazał też, iż terminy składania deklaracji i zapłaty podatku zadeklarowanego za miesiąc listopad niejednokrotnie uniemożliwiały przekazanie spraw niezapłaconych na drogę postępowania egzekucyjnego przed końcem roku.

[Dowód: akta kontroli str. 9, 407, 410, 411]

W latach 2010-2011 na koniec rocznych okresów wystąpił spadek stanu zaległości w postępowaniu egzekucyjnym ogółem⁶, w tym w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez Izbę. Wynosił on odpowiednio:

- na dzień 31.12.2010 r. – 56.973,5 tys. zł i stanowił 51,3% należności pozostałych do zapłaty na ten dzień (111.078,6 tys. zł.);

- na dzień 31.12.2011 r. – 50.638,9 tys. zł i stanowiły 22,4% należności pozostałych do zapłaty wg stanu na ten dzień (225.584,3 tys. zł), tj. o 28,9 p.p., mniej niż na dzień 31.12.2010 r.

Zaległości w postępowaniu egzekucyjnym na dzień:

- 30.06.2011 r. wynosiły 38.848,4 tys. zł i stanowiły 16,8% należności pozostałych do zapłaty na ten dzień (231.912,5 tys. zł),

- 30.06.2012 r. wynosiły 50.629,6 tys. zł i stanowiły 20,7% należności pozostałych do zapłaty na ten dzień (244.938,4 tys. zł).

Stan zaległości w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez Izbę wyniósł:

- na koniec 2010 r. – 54.192,0 tys. zł i stanowił 48,8% należności pozostałych do zapłaty na koniec 2010 r.;

- na koniec 2011 r. – 44.598,3 tys. zł i stanowił 19,8% należności pozostałych do zapłaty na koniec 2011 r., tj. o 29,0 p.p. mniej niż na koniec 2010 r.

Zaległości w egzekucji prowadzonej przez Izbę na koniec:

- I półrocza 2011 r. wyniosły 35 317,9 tys. zł i stanowiły 15,2% należności pozostałych do zapłaty na koniec tego okresu,

- I półrocza 2012 r. wyniosły 42.923,1 tys. zł i stanowiły 17,5% należności pozostałych do zapłaty na koniec tego okresu.

[Dowód: akta kontroli str. 9]

W latach 2010-2011 na koniec rocznych okresów zmniejszał się stan zaległości mających ponad 5 lat (dla których termin płatności upłynął pięć lat lub wcześniej), jednak spadek stanu tych zaległości miał mniejszą dynamikę w stosunku do spadku zaległości ogółem. Zaległości na koniec poszczególnych rocznych okresów wyniosły:

- na dzień 31.12.2010 r. – 78.729,8 tys. zł i stanowiły 76,2% zaległości ogółem na ten dzień (103.307,5 tys. zł);

- na dzień 31.12.2011 r. – 66.040,4 tys. zł i stanowiły 78,0% zaległości ogółem na ten dzień (84.651,1 tys. zł).

Stan zaległości mających ponad 5 lat (dla których termin płatności upłynął pięć lat lub wcześniej) na dzień:

⁶ Przez postępowania egzekucyjne ogółem rozumie się postępowania prowadzone przez Izbę Celną w Toruniu, inne izby celne oraz urzędy skarbowe;

- 30.06.2011 r. wyniósł 65.007,3 tys. zł i stanowił 70,1% zaległości ogółem na ten dzień (92.774,8 tys. zł).

- 30.06.2012 r. wyniósł 88.348,1 tys. zł i stanowił 82,6% zaległości ogółem na ten dzień (106.930,6 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 8, 251]

1.2. W latach 2010-2011 wystąpił wzrost kwot wyegzekwowanych zaległości podatkowych i celnych zarówno w postępowaniu windykacyjnym jak i egzekucyjnym.

W postępowaniu windykacyjnym w 2011 r. wyegzekwowano 18.185,7 tys. zł tych zaległości, tj. o 10.707,1 tys. zł (143,2%) więcej niż w 2010 r. (7.478,6 tys. zł).

W I półroczu 2012 r. w postępowaniu windykacyjnym wyegzekwowano ww. zaległości na kwotę 207,1 tys. zł.

W 2011 r. w wyniku postępowania egzekucyjnego wyegzekwowano zaległości podatkowe i celne na kwotę 6.494,0 tys. zł, tj. o 3.938,8 tys. zł (154,1%) więcej niż w 2010 r. (2.555,2 tys. zł).

W I półroczu 2011 r. w postępowaniu egzekucyjnym wyegzekwowano ww. zaległości na kwotę 3.019,0 tys. zł, zaś w I półroczu 2012 r. - 761,2 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 6]

W latach 2010-2011 z roku na rok wzrastał wskaźnik skuteczności egzekucji⁷. Kształtował się on na poziomie 4,3% w 2010 r., 13,7% w 2011 r. (tj. o 9,4 p.p. więcej niż w 2010 r.).

W I półroczu 2011 r. wskaźnik ten wyniósł 8,1%, zaś w I półroczu 2012 r. - 1,6 %.

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych⁸ w latach 2010-2011 kształtował się na poziomie odpowiednio: 43,0% w 2010 r., 42,4% w 2011 r. (tj. o 0,6 p.p. mniej niż w 2010 r.).

W I półroczu 2011 r. wskaźnik ten wyniósł 17,0%, zaś w I półroczu 2012 r. wskaźnik ten wyniósł 30,1 %.

[Dowód: akta kontroli str. 10]

Planowane wartości mierników realizacji celu w zakresie zapewnienia skutecznego i efektywnego poboru należności celnych i podatków oraz opłat stanowiących dochody budżetu państwa i Unii Europejskiej na lata 2010-2012, zwanych dalej „miernikami skuteczności i efektywności”, określone zostały przez Ministra Finansów w załączniku nr 1 do Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015 (aneksowanym w dniu 13 lutego 2012 r.), zwanej dalej „Strategią”, w wielkościach:

- udział wpłat należności w stosunku do zadeklarowanych należności oraz obliczonych przez organ celny w drodze decyzji na minimalnym poziomie odpowiednio 92,00% na 2010 r., 92,50 % na 2011 r., 93,00% na 2012 r.;
- wskaźnik objęcia zaległości tytułami wykonawczymi⁹ na minimalnym poziomie odpowiednio: 52,00% na 2010 r., 54,00% na 2011 r.;
- wskaźnik efektywności egzekucji¹⁰ na minimalnym poziomie odpowiednio: 3,60% na 2010 r., 4,31% na 2011 r., 3,55% na 2012 r.;

⁷ stosunek kwoty zaległości wyegzekwowanych do zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia;

⁸ stosunek liczby tytułów wykonawczych załatwionych do liczby tytułów do załatwienia;

⁹ udział zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległych należności; od 2012 r. zrezygnowano z tego miernika;

¹⁰ udział wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi;

- wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych¹¹ na minimalnym poziomie 59% na 2012 r.¹²;
- wskaźnik relacji nowopowstałego zadłużenia z tytułu ceł, podatków, grzywien i mandatów do dochodów z ceł podatków grzywien i mandatów¹³ na poziomie $\leq 0,84\%$ ¹⁴ na 2012 r.

Ww. wskaźniki zostały zaplanowane do osiągnięcia w Izbie w niezmienionych wielkościach (poza przypadkiem dotyczącym wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych opisanym w przypisie 12).

Dyrektor IC założył dodatkowo na 2011 r. zmniejszenie ilości nierozliczonych wpłat o 10% w stosunku do roku poprzedniego, tj. do poziomu 1146 wpłat.

Z zaplanowanych wartości mierników skuteczności i efektywności zrealizowano w kontrolowanym okresie następujące z nich:

- wskaźnik objęcia zaległości tytułami wykonawczymi - 79% na dzień 31.12.2010 r. (o 27 p.p. więcej od wartości określonej w Strategii), 81% na dzień 31.12.2011 r. (o 27 p.p. więcej od wartości określonej w Strategii), 74% na dzień 30.06.2012 r.;
- wskaźnik efektywności egzekucji - 4,29% na dzień 31.12.2010 r. (o 0,69 p.p. więcej od wartości określonej w Strategii), 13,68% na dzień 31.12.2011 r. (o 9,37 p.p. więcej od wartości określonej w Strategii), 1,63% na dzień 30.06.2012 r.;

Na dzień 30.06.2012 r. osiągnięto:

- wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych w wielkości 30,81%;
- wskaźnik relacji nowopowstałego zadłużenia z tytułu ceł, podatków, grzywien i mandatów do dochodów z ceł podatków grzywien i mandatów - 0,15%.

Ilość nierozliczonych wpłat na koniec 2011 r. (740 wpłat) zmniejszyła się o 41,87% w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. (1273 wpłaty), tj. o 31,87 p.p. więcej od wartości zakładanej na ten rok (10%).

Z zaplanowanych wartości mierników skuteczności i efektywności nie zrealizowano udziału wpłat należności w stosunku do zadeklarowanych należności oraz należności obliczonych przez organ celny w drodze decyzji – 83,38% na dzień 31.12.2010 r. (o 8,62 p.p. mniej od wartości docelowej), 68,84% na dzień 31.12.2011 r. (o 23,66 p.p. mniej od wartości docelowej).

Na dzień 30.06.2012 r. udział wpłat należności w stosunku do zadeklarowanych należności oraz obliczonych przez organ celny w drodze decyzji wyniósł 42,33%.

[Dowód: akta kontroli str. 10, 11, 172, 323-401]

Dyrektor IC wyjaśnił, że bezpośredni wpływ na zaniżenie wskazanego powyżej miernika miała m.in. kwota zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu produkcji wyrobów alkoholowych w wysokości ponad 115 mln zł, określona decyzją

¹¹ patrz przypis 7; miernik przyjęto od 2012 r.;

¹² w dniu 07.09.2012 r. Dyrektor IC poinformował Szefa Służby Celnej o zmianie planowanej wartości tego miernika do osiągnięcia na koniec 2012 r. z $\geq 59\%$ na $\geq 46\%$; Przy ustalaniu wartości wskaźnika na poziomie 46% wzięto pod uwagę wysokość, jaką osiągnięto w dwóch poprzednich latach, przy zachowaniu jego tendencji wzrostowej. W Izbie większość tytułów wykonawczych w realizacji została wystawiona w związku z zaległościami z tytułu podatku akcyzowego, które bardzo często opiewają na bardzo wysokie kwoty. Zamknięcie takich tytułów wykonawczych w wyniku egzekucyjnego ściągnięcia zaległości trwa bardzo długo. (Akta kontroli str. 1253-1255, 1270-1271)

¹³ miernik przyjęto od 2012 r.

¹⁴ w Planie działalności Ministra Finansów na 2012 r. przyjęto wartość tego miernika na poziomie $\leq 0,75\%$; Plan zamieszczono na stronie internetowej pod adresem: http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=58870e35-691a-46d7-a975-9625141e90e4&groupId=764034

Naczelnika Urzędu Celnego w Bydgoszczy¹⁵. Dyrektor IC wskazał, że wpływ na nieterminowe wywiązywanie się ze zobowiązań wobec Skarbu Państwa ma pogorszenie kondycji finansowej podmiotów spowodowane trudną sytuacją gospodarczą w kraju oraz pogłębiającym się kryzysem.

[Dowód: akta kontroli str. 407, 408, 411-413, 415-422, 449, 453, 454, 1220-1246, 1270, 1271]

1.3. Analiza kształtowania się wskaźników wydajności wykazała, że wydatkowanie jednej złotówki na wynagrodzenia osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym w 2011 r. przyniosło 9,0 zł wyegzekwowanych zaległości podatkowych i celnych, tj. o 5,4 zł więcej niż 2009 r. (3,6 zł), a w I półroczu 2012 r. 1,9 zł, tj. mniej o 6,9 zł w porównaniu do wielkości osiągniętej w I półroczu 2011 r. (8,8 zł);

[Dowód: akta kontroli str. 13]

W latach 2010-2011 zmniejszyła się relacja liczby tytułów wykonawczych do zrealizowania obejmujących należności podatkowe i celne do liczby zatrudnionych w Wydziale Egzekucji i Likwidacji Towarów oraz relacja kwoty należności objętych tymi tytułami wykonawczymi do liczby zatrudnionych w tym Wydziale.

Przy przeciętnym poziomie zatrudnienia w Wydziale Egzekucji i Likwidacji Towarów wynoszącym w badanym okresie 10 osób, liczba tytułów wykonawczych do zrealizowania obejmujących należności podatkowe i celne kształtowała się następująco:

- 2266 szt. w 2011 r., tj. o 601 szt. mniej niż w 2010 r. (2867 szt.);
- 1915 szt. w I półroczu 2011 r.;
- 1733 szt. w I półroczu 2012 r.

Przy ww. przeciętnym poziomie zatrudnienia w Wydziale Egzekucji i Likwidacji Towarów, kwota należności podatkowych i celnych objętych tytułami wykonawczymi do zrealizowania w latach 2010-2011 i w I półroczu 2012 r. kształtowała się następująco:

- 44.267,7 tys. zł w 2011 r., tj. o 11.015,6 tys. zł (19,9%) mniej niż w 2010 r. (55.283,3 tys. zł);
- 35.947,9 tys. zł w I półroczu 2011 r.;
- 40.811,6 tys. zł w I półroczu 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 15,16]

Najwięcej tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe i celne zrealizowała jedna osoba zatrudniona w dziale egzekucyjnym w roku 2010, tj. średnio 123 tytuły, podczas gdy w 2009 r. – 97, a w 2011 r. 89 tytułów; w I półroczu 2012 r. jedna osoba zrealizowała średnio 52, tj. o 9 tytułów więcej niż w I półroczu 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 12]

Kwota wyegzekwowanych należności podatkowych i celnych przypadająca na jeden zrealizowany tytuł wykonawczy w 2011 r. wyniosła 6.853,2 zł, tj. o 4.880,7 zł (247,4%) więcej niż w 2010 r. (1.972,5 zł).

[Dowód: akta kontroli str.12,13]

¹⁵ dot. decyzji Naczelnika Urzędu Celnego w Bydgoszczy nr 431000-UAGR-9110-468/11/DJ z dnia 15.04.2011 r. określającej wysokość zobowiązania podatkowego za miesięczne okresy rozliczeniowe od czerwca 2005 r. do października 2007 r. w kwocie 115.800.414,0 zł (decyzją Dyrektora Izby Celnej w Toruniu nr 430000-IGW-9116-191/11/91160-45/12/RŚ z dnia 19.10.2012 r. uchylono ww. decyzję w całości i umorzono postępowanie w sprawie);

1.4. Działania izb celnych, w tym Izby Celnej w Toruniu w zakresie skutecznego i efektywnego poboru należności podatkowych i celnych były przedmiotem kwartalnych, półrocznych i rocznych analiz dokonywanych na poziomie Ministerstwa Finansów. Dyrektor IC wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie, tj. w latach 2010-2012¹⁶, w Izbie prowadzone były systematycznie analizy skuteczności egzekwowania należności podatkowych i celnych oraz przedawniania się zaległości, m.in. w oparciu o dane z systemu finansowo - księgowego ZEFIR dotyczące udziału wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi (wskaźnik efektywności egzekucji), udziału liczby tytułów wykonawczych załatwionych do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia (wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych) oraz udziału zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty należności (wskaźnik objęcia zaległości tytułami wykonawczymi). Dyrektor IC wskazał, że analiza stanu zadłużenia, przyczyn nie objęcia zaległości tytułami egzekucyjnymi oraz badanie spraw pod kątem przedawnienia i przyczyn nie podjęcia czynności egzekucyjnych jest na bieżąco dokonywane przez kierującego komórką egzekucyjną.

[Dowód: akta kontroli str. 174, 176]

W kontrolowanym okresie w celu poprawy skuteczności egzekwowania należności i zapobiegania przedawnianiu się zaległości podjęte zostały m.in. następujące działania:

- Decyzją nr 38 Dyrektora Izby Celnej w Toruniu z dnia 29.03.2011 r. w sprawie określenia zasad współdziałania oraz trybu postępowania komórek organizacyjnych Izby Celnej w Toruniu i podległych urzędów celnych, zmierzającego do skutecznego egzekwowania należności, zwaną dalej „decyzją z 29.03.2011 r.” ustalono m.in. terminy, po upływie których Wydział Rozliczeń Cel i Podatków w Izbie zobowiązany jest kierować sprawy na drogę egzekucji administracyjnej; wprowadzono wzór wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej, w którym należy ujmować aktualne dane identyfikacyjne i adresowe dłużnika, dane dotyczące należności, naliczania odsetek, informacje o okresach zawieszenia i przerwania biegu terminu przedawnienia, dane dotyczące złożonego zabezpieczenia, majątku dłużnika. Zobowiązano Naczelników Urzędów Celnych w Bydgoszczy i w Toruniu m.in.: do niezwłocznego rejestrowania należności w systemie ZEFIR, a w przypadku braku możliwości technicznej rejestracji dokumentu, do jego niezwłocznego przekazania wraz z dowodem doręczenia do Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków Izby, kierowania niezapłaconych należności na drogę egzekucji administracyjnej za pośrednictwem Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków Izby, dokonywania każdorazowej oceny czy w przypadkach decyzji nieostatecznych powinien zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności;
- Decyzją nr 78 Dyrektora Izby Celnej w Toruniu z dnia 12.07.2012 r. (zastępującą wskazaną powyżej Decyzję nr 38 Dyrektora Izby Celnej w Toruniu z dnia 29.03.2011 r.) ustalono m.in. obowiązek dokonywania przez Naczelników Urzędów Celnych w Bydgoszczy i w Toruniu nie rzadziej niż raz w tygodniu przeglądu w systemie ZEFIR deklaracji (lub ich korekt) pod kątem ich zapłaty, obowiązek dokonywania przez Naczelnika Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków w Izbie codziennego przeglądu w systemie ZEFIR decyzji, postanowień, informacji w sprawie opłaty paliwowej, mandatów karnych pod kątem stwierdzenia ich zapłaty;
- Decyzją nr 178 Dyrektora Izby Celnej w Toruniu z dnia 13.12.2010 r. w sprawie zadań i organizacji pracy osób pełniących rolę organu egzekucyjnego i poborcy

¹⁶ Lata 2010-2012 oraz ustalenie stanu faktycznego w okresie wcześniejszym w zakresie mającym bezpośredni związek z prowadzeniem spraw w latach 2010-2012;

skarbowego (zastępującą poprzednio obowiązującą w tym zakresie decyzję nr 46 Dyrektora Izby Celnej w Toruniu z dnia 07.04.2006 r.) ustalono m.in. terminy ponownego przydziału tytułu na służbę w przypadku zwrócenia przez poborcę tytułu wykonawczego wraz z protokołem o stanie majątkowym, z którego wynika, że zobowiązany nie dysponuje żadnym majątkiem; zobowiązano organ egzekucyjny do ustalania z Naczelnikiem Wydziału Egzekucji i Likwidacji Towarów Izby strategii działania dla zaległości przekraczających kwotę 50.000 zł a także w sprawach, w których termin przedawnienia zobowiązania jest krótszy niż 3 miesiące, a organ egzekucyjny nie posiada danych do zastosowania środków egzekucyjnych; zobowiązano organ egzekucyjny do przydzielania poborcy tytułów wykonawczych dotyczących każdego dłużnika nie rzadziej niż raz na kwartał, w przypadku braku skuteczności zastosowanych środków egzekucyjnych lub braku możliwości pełnego zaspokojenia wierzyciela w najbliższym kwartale;

- wprowadzono do stosowania „kartę sprawy egzekucyjnej”, pozwalającą na ustalenie dat, do których można dochodzić należności oraz przesłanek zawieszenia i przerwania biegu przedawnienia oraz „kartę poborcy”, umożliwiającą wymianę informacji o zobowiązanym i jego majątku między poborcą, a osobą prowadzącą sprawę egzekucyjną;

- wdrażana jest elektroniczna ewidencja kancelaryjna, która ma umożliwiać m.in. wygenerowanie raportu spraw zagrożonych przedawnieniem;

- uzyskano dostęp do Systemu Rejestracji Centralnej (SeRCE), pozwalającej m.in. na uzyskanie informacji o rachunkach bankowych i posiadanych składnikach majątkowych, danych kontaktowych (numerach telefonów, adresach zamieszkania), danych identyfikacyjnych (numerach NIP, PESEL);

- rozszerzono zakres wykorzystywanych źródeł informacji na temat zobowiązanych o dane dostępne w internetowych bazach firm, portalach społecznościowych i aukcyjnych;

- wykorzystywana jest procedura wyjawienia majątku przed sądami administracyjnymi oraz instytucja wezwania do zapłaty;

- w celu zabezpieczenia należności kierowane są wnioski o wpis hipoteki w księdze wieczystej i zastawu skarbowego w rejestrze zastawów skarbowych;

- dla pracowników komórek orzecznich i egzekucyjnych Izby oraz Urzędu Celnego w Bydgoszczy i w Toruniu zorganizowano szkolenia, m.in. z zakresu przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁷, zwanej dalej „Ordynacją podatkową”, w tym szerszego wykorzystania instytucji hipoteki przymusowej i zastawu skarbowego.

Dyrektor IC wskazał, iż przedstawione powyżej działania podejmowane sukcesywnie od 2008 r. przyczyniły się do zwiększenia efektywności egzekucji, co potwierdzają wartości wskaźnika efektywności egzekucji osiągnięte przez Izbę w kontrolowanym okresie.

[Dowód: akta kontroli str. 96-103, 121-131, 174-179, 277-307, 312-322]

W celu poprawy skuteczności odzyskiwania należności podatkowych i celnych poprzez dokonywanie zabezpieczeń zobowiązań, decyzjami z 29.03.2011 r. i 12.07.2012 r. Dyrektor IC w ramach nadzoru nad urzędami celnymi zobowiązał podległych Naczelników Urzędów Celnych m.in. do przekazywania do Wydziału Egzekucji i Likwidacji Towarów Izby wraz z decyzją o zabezpieczeniu posiadanych

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

informacji dotyczących majątku dłużnika i miejsca jego przechowywania lub położenia, na którym możliwe jest ustanowienie zabezpieczenia.

W decyzji tej uregulowano także sposób postępowania w przypadku, gdy Naczelnik Urzędu Celnego wydaje decyzje o zabezpieczeniu na wniosek Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej. W tych przypadkach Naczelniczy Urzędów Celnym zostali zobowiązani do uzyskania od Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej informacji o zasadności kontynuowania zabezpieczenia i przewidywanym terminie wydania decyzji wymiarowej w sprawie.

[Dowód: akta kontroli str. 101, 125, 174, 179-180, 296-307, 312-322]

W latach 2010-2011 zwiększyła się kwota dokonanych zabezpieczeń zobowiązań podatkowych i celnych, w tym w formie hipotek i zastawów skarbowych. Kwota tych zabezpieczeń dokonanych w poszczególnych okresach wyniosła odpowiednio:

- w 2010 r. – 40.495.479,8 zł (w tym w formie hipotek i zastawów skarbowych 13.121.307,4 zł);
- w 2011 r. – 42.075.321,4 zł (w tym w formie hipotek i zastawów skarbowych 19.293.592,4 zł), tj. o 1.579.841,6 zł (3,9 %) więcej niż w roku poprzednim;
- w I półroczu 2012 r. – 56.050.618,3 zł, w tym w formie hipotek i zastawów skarbowych 48.292.618,3 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 402, 403]

1.5. Wg opinii Dyrektora IC i Naczelnika WE¹⁸ na efektywność egzekucji zaległych podatków i należności celnych wpływ mają m.in.:

- czas, jaki upływa od momentu złożenia deklaracji do wszczęcia kontroli związanych z prawidłowością kwot wykazanych w deklaracji oraz w konsekwencji szybkość wydawania decyzji podlegających wykonaniu (z upływem czasu zwiększa się ryzyko wyzbywania się przez podatnika składników majątkowych, czy nawet ryzyko likwidacji prowadzonej działalności, co bezpośrednio przekłada się na efektywność egzekucji zaległości);
- dokonywanie zabezpieczeń na majątku podatnika już w trakcie postępowania kontrolnego, lub krótko po jego zakończeniu w trakcie postępowania podatkowego (na przykład poprzez niezwłoczne ustanowienie hipoteki na nieruchomości w trybie postępowania zabezpieczającego uniemożliwiające podatnikowi obciążanie tej nieruchomości na rzecz innych wierzycieli, korzystających wówczas z pierwszeństwa zaspokojenia);
- terminowość wszczęcia i szybkość postępowania egzekucyjnego;
- uzyskiwanie możliwie jak najpełniejszych informacji na temat składników majątkowych zobowiązanego.

Wg tych opinii istotny wpływ na skuteczność egzekucji ma także to, że w strukturze należności dochodzonych w Izbie, wysoki udział stanowią kwoty z tytułu podatku akcyzowego z przypadkami nieposiadania przez zobowiązanego majątku stanowiącego zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych.

Brak majątku zobowiązanego, jak również trudności z ustaleniem miejsca zamieszkania lub siedziby oraz upadłość i brak środków w masie upadłościowej na pokrycie długów wskazano jako główne przyczyny przedawniania się należności podatkowych i celnych.

Wskazano również na bariery prawne utrudniające osiągnięcie lepszych wyników w egzekwowaniu należności podatkowych i celnych oraz zapobieganie ich przedawnieniom, tj. m.in.:

¹⁸ WE – Wydział Egzekucji i Likwidacji Towarów

- nie przyznanie w ustawie o.p.e.w.a., dyrektorowi izby celnej kompetencji do zabezpieczania należności pieniężnych w trybie i na zasadach określonych w dziale IV tej ustawy o.p.e.w.a. w takim zakresie, w jakim jest uprawniony do prowadzenia egzekucji tych należności;

- brak regulacji w ustawie o.p.e.w.a. pozwalających wierzycielowi na wydanie kolejnych tytułów wykonawczych w sytuacji, gdy jeden egzemplarz tytułu wykonawczego jest niewystarczający do prowadzenia egzekucji (np. w przypadku wpisu hipoteki w księdze wieczystej, który może być dokonany tylko na podstawie oryginału tytułu wykonawczego lub gdy konieczne jest przekazanie oryginału tytułu wykonawczego komornikowi sądowemu w związku ze zbiegiem egzekucji administracyjnej i sądowej);

- brak przepisów pozwalających na to, aby tytuł wykonawczy wystawiony na zobowiązanego pozostającego w związku małżeńskim stanowił podstawę do prowadzenia egzekucji zarówno z majątku osobistego zobowiązanego, jak i z majątku wspólnego zobowiązanego i współmałżonka.

Ponadto wskazano, iż zwiększenie efektywności egzekwowania zaległych należności mogłoby nastąpić, gdyby:

- nie było nadmiernej łatwości w pozyskiwaniu zezwoleń dotyczących obrotu paliwami i substancjami ropopochodnymi, a nawet braku wymogu uzyskania zezwolenia, np. przy obrocie olejem opałowym przeznaczonym dla celów grzewczych (podmioty nie muszą w takim przypadku wykazywać czy posiadają majątek pozwalający na pokrycie ewentualnych zobowiązań podatkowych);

- możliwość prowadzenia działalności związanej z opodatkowaniem wysokim podatkiem akcyzowym oraz wysokim podatkiem od gier została ograniczona do podmiotów, które legitymują się odpowiednim majątkiem nie tylko przy rozpoczęciu działalności, ale też w jej toku.

[Dowód: akta kontroli str. 174-175, 177, 180, 181, 183-218, 1165-1168]

W latach 2010-2011 kwoty zobowiązań podatkowych przypisane na podstawie decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy przekazane do egzekwowania Dyrektorowi Izby Celnej w Toruniu wyniosły odpowiednio: 405.148,00 zł w 2010 r. i 18.465.573,00 zł w 2011 r.

Kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowane w tym okresie na podstawie ww. decyzji wyniosły odpowiednio: 746,25 zł w 2010 r. i 84.822,85 zł w 2011 r. (wyegzekwowane kwoty nie pozwoliły na zaspokojenie choćby w części kwoty należności głównej, w całości przeznaczone zostały na pokrycie kosztów egzekucyjnych).

Pan Zbigniew Stawicki Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy wyjaśnił, że brak pełnych informacji na temat działań w zakresie egzekucji kwot zobowiązań wynikających z decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy uniemożliwił mu odniesienie się do przyczyn niskich wpływów budżetowych wynikających z rozstrzygnięć organu kontroli skarbowej. Ponadto poinformował, że w latach 2010-2012 jako organ kontroli skarbowej zgłosił Naczelnikowi Urzędu Celnego w Toruniu 2 wnioski o dokonanie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych w trybie art. 155a § 2 i 3 ustawy o.p.e.w.a. na kwoty odpowiednio: 619.645,0 zł oraz 28.275.153,0 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1248-1252]

1.6. W kontrolowanym okresie obowiązywały w Izbie zasady przyznawania dodatku za osobiste wykonywanie czynności w zakresie egzekucji administracyjnej ustalone decyzją nr 126 Dyrektora Izby Celnej w Toruniu z dnia 17 listopada 2009 r.

w sprawie nadania regulaminu ustalania w Izbie Celnej w Toruniu wysokości dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych osobiście wykonujących czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego, zwaną dalej „Decyzją z 17.11.2009 r.” (zastąpioną decyzją nr 13 Dyrektora Izby Celnej w Toruniu z dnia 7 lutego 2012 r.). Zgodnie z tymi zasadami ustalono następujące składniki tego dodatku:

- 5% ściągniętej bezpośrednio od zobowiązanego kwoty obejmującej należności pieniężne wraz z pobranymi odsetkami za zwłokę i kosztami egzekucyjnymi (nie więcej niż 45% uposażenia zasadniczego);
- do 5% uposażenia zasadniczego – na wniosek Naczelnika Wydziału Egzekucji i Likwidacji Towarów Izby – za terminowość, rodzaj prowadzonych spraw, inicjatywę oraz wykonane czynności egzekucyjne.

Dodatek motywacyjny poborców przyznawany im za osobiste wykonywanie czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego stanowił: 18,0 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u zobowiązanego stanowił: 18,0 % w 2010 r., 13,9 % w 2011 r., 14,6 % w I półroczu 2011 r., 18,0 % w I półroczu 2012 r.

Do dokonywania czynności egzekucyjnych w egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym osobiście u zobowiązanego wyznaczono 3 poborców. W kontrolowanym okresie nastąpił wzrost kwot wyegzekwowanych przez tych poborców. Wyegzekwowane kwoty wyniosły odpowiednio: 631,5 tys. zł w 2009 r., 714,2 tys. zł w 2010 r., 749,0 tys. zł w 2011 r. 427,5 tys. zł w I półroczu 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 175, 182, 272, 273-276, 308-311]

1.7. Obecna wersja Systemu Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo - Księgowego ZEFIR nie pozwala na automatyczne pozyskiwanie wszystkich danych wymaganych przy sporządzaniu sprawozdań na potrzeby Ministerstwa Finansów. Dyrektor IC wyjaśnił, iż ręcznie pozyskiwane są dane dotyczące m.in. kwot zaległości z tytułu podatku akcyzowego w podziale na przyczyny powstania, kwot zaległości w postępowaniu upadłościowym oraz wynikających z decyzji nieostatecznych z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności, kwot wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe, dłużników z podziałem na osoby fizyczne, firmy i dłużników zagranicznych, zaległości zabezpieczonych hipoteką w podziale na przedawnione i nieprzedawnione, terminów płatności przypadających na kolejne okresy sprawozdawcze.

[Dowód: akta kontroli str. 404-406]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Postępowanie windykacyjne i egzekucyjne, działania mające na celu zapobieganie przedawnieniom zaległych należności

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zaległości objęte kontrolą NIK stanowiły 41,78 % (41.071,2 tys. zł/ 98.296,4 tys. zł) średniego stanu zaległości podatkowych i celnych na koniec poszczególnych okresów z lat 2010-2012 r. (I półrocze), zaś zaległości objęte tytułami wykonawczymi objęte kontrolą NIK stanowiły 46,15 % (22.568,2 tys. zł/

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

48.904,5 tys. zł) średniego stanu zaległości podatkowych i celnych objętych tytułami wykonawczymi na koniec w/w okresów.

[Dowód: akta kontroli str. 268-271]

Analiza postępowań windykacyjnych i egzekucyjnych wykazała, że:

- były one prowadzone zgodnie z przepisami ustawy o.p.e.w.a. oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- monitorowano terminowość zapłaty należności podatkowych i celnych, a w razie braku ich wpłaty wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze oraz podejmowano czynności egzekucyjne,
- kwoty zaległych należności ujęte w tytułach wykonawczych odpowiadały kwotom z ewidencji księgowej,
- na bieżąco wszczynane były postępowania egzekucyjne oraz w przypadku dysponowania danymi o majątku lub źródłach dochodu dłużnika stosowane środki egzekucyjne,
- systematycznie poszukiwano majątku dłużników w celu zastosowania środków egzekucyjnych i niedopuszczenia do przedawnienia zaległości oraz przedzielano poborcom tytuły wykonawcze,
- przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami egzekucyjnymi były uzasadnione,
- organ egzekucyjny dokonywał oceny skuteczności egzekucji wobec poszczególnych dłużników, celem przekazania komórkom wymiarowym urzędów celnych informacji wskazujących na potrzebę podjęcia postępowań o odpowiedzialności osób trzecich.

2.2. W ramach badania szczegółowego 198 zaległych należności wg stanu na dzień 30.06.2012 r. ustalono, że w 45 przypadkach w których złożono deklaracje podatkowe, każdorazowo wystawiono upomnienia, w tym w 4 przypadkach upomnienia wystawiono po upływie odpowiednio 81, 112, 82 i 90 dni od daty złożenia deklaracji podatkowej. Pani A. W. Naczelnik Wydziału Rozliczeń i Cel (Naczelnik WR) wyjaśniła, że wystawienie upomnień w dwóch przypadkach po 81 i 112 dniach od daty wpływu deklaracji podatkowej spowodowane było koniecznością rozliczenia środków z zabezpieczenia oraz nadpłat przed wystawieniem upomnienia, a w pozostałych dwóch przypadkach po 82 i 90 dniach oczekiwaniem na przekazanie deklaracji podatkowych wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej z Urzędów Celnych w Bydgoszczy i w Toruniu.

[Dowód: akta kontroli str. 478-508, 1109-1117, 1207, 1215, 1272-1275, 1373-1379]

Tytuły wykonawcze wystawiono w 184 na 198 przypadków (92,9 %) zaległości objętych badaniem. W 10 przypadkach wystawiono je odpowiednio po 343 dniach (1 przypadek), 82 dniach (3 przypadki), 230 dniach (6 przypadków) od daty doręczenia decyzji określających. Pani A. R.-P. Naczelnik Wydziału Egzekucji i Likwidacji Towarów (Naczelnik WE) i Naczelnik WR wyjaśniły, że powyższe związane było m.in. z następującymi okolicznościami:

- oczekiwaniem na dzień ustatęczenia się decyzji określającej (8 przypadków),
- złożeniem przez zobowiązanego wniosku o rozłożenie spłaty należności na raty przed dniem wystawienia tytułu wykonawczego (3 przypadki).

[Dowód: akta kontroli str. 517-525, 553-558, 634-662, 1048-1052, 1207-1208, 1212, 1213, 1272-1275, 1282-1285, 1373-1374, 1379, 1380, 1382, 1383, 1386-1389]

W 14 na 198 przypadków (7,1 %) nie wystawiono tytułów wykonawczych, co było spowodowane: zapłatą przez dłużnika całkowitej kwoty zaległości wraz z należnymi odsetkami (w 4 przypadkach), dokonaniem przez podatnika wpłat podatku

akcyzowego do deklaracji przedpłatowych (w 9 przypadkach) oraz ogłoszeniem upadłości dłużnika (w 1 przypadku).

[Dowód: akta kontroli str. 455-1138, 1180-1181, 1344-1366]

Kwoty zaległych należności na tytułach wykonawczych odpowiadały kwotom wynikającym z ewidencji księgowej, co stwierdzono po sprawdzeniu 101 zaległych należności na które wystawiono tytuły wykonawcze²⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 1182-1195, 1196-1205]

2.3. Dyrektor Izby jako organ egzekucyjny wszczął postępowania egzekucyjne w 155 na 184²¹ przypadki wystawienia tytułów wykonawczych, z tego w 11 na 155 przypadków postępowania egzekucyjne wszczęto w okresie odpowiednio 337 dni (7 przypadków), 876 dni (4 przypadki) od daty wystawienia tytułu wykonawczego. Naczelnik WE wyjaśniła, że wszczęcie 11 postępowań egzekucyjnych w czasie jak podano wyżej spowodowane było:

- brakiem możliwości doręczenia zobowiązanemu tytułów wykonawczych (zobowiązany przebywał za granicą) oraz brakiem majątku, wobec którego byłoby możliwe zastosowanie tytułów wykonawczych. Wszczęcie egzekucji było możliwe dopiero po ustanowieniu przez sąd kuratora dla osoby nieobecnej (dot. 7 przypadków zaległych należności);
- pobytem zobowiązanego w aresztach śledczych oraz brakiem majątku, wobec którego byłoby możliwe zastosowanie tytułów wykonawczych. (dot. 4 przypadków zaległych należności).

[Dowód: akta kontroli str. 517-552, 622-633, 756-759, 1207-1209, 1282-1285, 1373- 1376, 1389-1391]

W 2 przypadkach nie wszczęto postępowań egzekucyjnych pomimo wystawienia tytułów wykonawczych. Spowodowane to było zapłatą przez jednego dłużnika całkowitej kwoty zaległości wraz z należnymi odsetkami oraz zgonem innego dłużnika po wystawieniu tytułów wykonawczych.

[Dowód: akta kontroli str. 756-759, 1122-1125, 1209-1215]

2.4. W ramach postępowań egzekucyjnych objętych badaniem każdorazowo podejmowano działania w celu ustalenia stanu majątkowego zobowiązanego, które polegały m.in. na: sporządzaniu przez poborców raportów o stanie majątkowym zobowiązanego lub współmałżonka zobowiązanego, wnioskowaniu o sądowe wyjawienie majątku, pozyskiwaniu danych od naczelników urzędów skarbowych, organów prowadzących zbiory meldunkowe, zbiory PESEL oraz ewidencje wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, od towarzystw ubezpieczeniowych, informacji z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, banków, urzędów jednostek samorządu terytorialnego (wydziałów mienia i geodezji, wydziałów uprawnień komunikacyjnych), spółdzielni mieszkaniowych, Systemu Rejestracji Centralnej (SeRCE), Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, a także od naczelników aresztów śledczych i komendantów komisariatów policji.

[Dowód: akta kontroli str. 455-1138]

2.5. Poborcom przydzielono 137 ze 182 tytułów wykonawczych wystawionych w ramach postępowań egzekucyjnych objętych badaniem (75,3 %). Nie

²⁰ w pozostałych przypadkach zaległości, tj. tych których zmienił się ich stan od czasu wystawienia tytułu wykonawczego nie można było ustalić zgodności kwoty wpisanej na tytule wykonawczym z zapisem w ewidencji księgowej. Brak możliwości ustalenia takiej zgodności wynika z tego, że system ZEFIR ustala tylko bieżący stan należności (nie posiada funkcji umożliwiającej ustalenie kwoty zaksięgowanej należności głównej na dany dzień, w przypadku podatników, których stan rozliczenia zmienił się w czasie). Tytuł wykonawczy jest dokumentem generowanym w systemie ZEFIR, co zapewnia zgodność kwoty zaległej należności głównej wpisanej w tytule wykonawczym z odpowiednią kwotą w ewidencji księgowej.

[Dowód: akta kontroli str. 1182-1195, 1199, 1205]

²¹ 27 tytułów wykonawczych przekazanych zostało do Izby Celnej w Warszawie celem wszczęcia i prowadzenia postępowań egzekucyjnych

przydzielenie poborcom pozostałych 45 (24,7%) tytułów spowodowane było: przekazaniem tytułów wykonawczych do Izby Celnej w Warszawie (w 27 przypadkach), zgonem zobowiązanego (w 1 przypadku), zastosowaniem środka egzekucyjnego przed przydzieleniem tytułu poborcy (w 2 przypadkach), ogłoszeniem upadłości dłużnika (w 15 przypadkach).

[Dowód: akta kontroli str. 455-1138, 1391-1396]

2.6. Czynności egzekucyjne podjęto w 155 na 182 postępowań egzekucyjnych²² objętych badaniem (85,2 %).

[Dowód: akta kontroli str. 455-1138, 756-759, 1209, 1282-1285, 1373-1376, 1396, 1397]

W 22 przypadkach przerwy w podejmowaniu czynności egzekucyjnych wyniosły odpowiednio 223 dni (7 przypadków), 566 dni (4 przypadki), 199 dni (11 przypadków). Naczelnik WE wyjaśniła, że przerwy te wynikały z następujących okoliczności:

- czynności egzekucyjne uzależnione były od ustanowienia przez sąd kuratora dla nieznanego z miejsca pobytu dłużnika (7 przypadków dotyczących 1 dłużnika),
- ze względu na pobyt zobowiązanego w zakładzie penitencjarnym (4 przypadki dotyczące 1 dłużnika),
- brak możliwości zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych na podstawie zebranych informacji o majątku i źródłach dochodu dłużnika (11 przypadków dotyczących 1 dłużnika).

[Dowód: akta kontroli str. 517-552, 622-633, 663-726, 727-751, 1207-1209, 1282-1285, 1373-1376, 1397-1399]

2.7. W każdym przypadku dysponowania danymi o majątku lub źródłach dochodu dłużnika stosowane były bezzwłocznie środki egzekucyjne.

[Dowód: akta kontroli str. 517-552, 559-614, 622-632, 756-759, 1208-1209, 1282-1285, 1373-1376, 1399-1400]

W trakcie kontroli stwierdzono, iż wobec 26 dłużników objętych badaniem podjęto następujące działania mające na celu zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych:

- a) w 4 na 26 przypadków (15,4%) wezwano podatnika do złożenia w trybie art. 39 Ordynacji podatkowej oświadczeń o posiadanym majątku, który mógł być przedmiotem hipoteki przymusowej lub przedmiotem zastawu skarbowego;
- b) w 3 na 26 przypadków (11,5%) zwrócono się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku;
- c) w 6 na 26 przypadków (23,1%) dokonano zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych w trybie przepisów Działu III rozdziału 3 Ordynacji podatkowej oraz Działu IV Rozdziału 1 i 2 ustawy o.p.e.w.a., z tego:
 - w 1 przypadku w toku postępowania kontrolnego prowadzonego przez Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy;
 - w 2 przypadkach w toku postępowania podatkowego;
 - w 3 przypadkach w toku postępowania egzekucyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 1256-1269]

2.8. W związku z zaległościami 26 dłużników objętych badaniem w 1 przypadku wszczęto postępowanie w sprawie odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej nie zakończone jednak wydaniem decyzji. W pozostałych przypadkach nie wszczynano

²² W liczbie postępowań egzekucyjnych, w których podjęto czynności egzekucyjne nie uwzględniono postępowań związanych z 27 tytułami wykonawczymi wystawionymi na jednego dłużnika, przekazanych do egzekucji Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie. [Dowód: akta kontroli str. 559-614]

ani nie wydawano decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej w trybie przepisów Działu III Rozdziału 15 Ordynacji podatkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 1256-1269]

2.9. W Izbie w 2006 r. NIK Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę egzekwowania przez Izbę zaległości podatkowych i celnych w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2006 r. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 stycznia 2007 r. zawartych zostało 7 wniosków pokontrolnych, o:

„1. Dokonanie przeglądu akt wszystkich spraw egzekucyjnych i podjęcie wymaganych czynności egzekucyjnych.

2. Doręczanie odpisów tytułów egzekucyjnych także za pośrednictwem Poczty Polskiej.

3. Zwiększenie częstotliwości przydzielania poborcom wystawionych tytułów egzekucyjnych.

4. Dokonanie przeglądu wszystkich spraw egzekucyjnych pod kątem ich przedawnienia oraz dokonanie odpisu przedawnionych należności zgodnie w wymogami ustawy o rachunkowości

5. Niezwłoczne podjęcie działań w celu dochodzenia należności podatkowych lub celnych od osób trzecich oraz następców prawnych, a w szczególności wobec spółek z o.o.: E-T, B-T, A.I., K., P., T-O i B oraz spółek akcyjnych: I. i E.

6. Podjęcie działań w celu usprawnienia systemu komputerowego ZEFIR.

7. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności danych wynikających z systemu ZEFIR z danymi ujmowanymi w Sprawozdaniu z zakresu działania Departamentu Administracji Podatkowej w Ministerstwie Finansów.”

W 2008 r. NIK Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę sprawdzającą realizacji przez Izbę tych wniosków. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14.07.2008 r. pozytywnie oceniono realizację przez Izbę wszystkich wniosków pokontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str. 28-35, 1217-1219]

W okresie objętym niniejszą kontrolą przeprowadzono w Izbie 1 kontrolę zewnętrzną związaną z egzekwowaniem należności podatkowych i celnych. Była to kontrola przeprowadzona w dniach od 05.07.2010 r. do 16.07.2010 r. przez Ministerstwo Finansów w zakresie prawidłowości i terminowości czynności związanych z egzekwowaniem zaległości budżetowych.

W wystąpieniu pokontrolnym Ministerstwa Finansów Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier Nr CA7/0813/2/66/NEV/10 z dnia 09 lutego 2011 r. zawarto następujące wnioski i zalecenia do realizacji:

„1. Traktowanie w sposób priorytetowy spraw zagrożonych przedawnieniem, zarówno w działaniach podejmowanych przez urzędy celne jak Izbę Celną w Toruniu”

2. Dochowywanie terminowości, zgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych.

3. W celu wykonania ustalonego obowiązku, wszczęcie postępowania egzekucyjnego w sprawie R.S.”

W oparciu o przeprowadzone badania wyżej przedstawionej kontrolnej próby spraw i o odpowiedź Dyrektora Izby na wystąpienie pokontrolne (pismo Nr 430000-IKW-093-1/11 z dnia 18.03.2011 r.) ustalono, że realizowano zalecenia pokontrolne.

[Dowód: akta kontroli str. 65-68]

W okresie objętym kontrolą NIK przeprowadzono w Izbie jedną kontrolę wewnętrzną w zakresie egzekwowania należności podatkowych i celnych. Kontrola dotyczyła bieżącego kontrolowania zadłużenia i przekazywania spraw do Wydziału Egzekucji i Likwidacji Towarów w okresie od 01.01.2011 r. do 31.08.2011 r.

Kontrolę w Wydziale Rozliczeń Cel i Podatków w Izbie oraz w Urzędach Celnym w Bydgoszczy i Toruniu przeprowadzili funkcjonariusze Wieloosobowego Stanowiska Pracy Kontroli Wewnętrznej i Przeciwdziałania Korupcji w dniach od 30 września do 07 listopada 2011 r. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych wydano zalecenia pokontrolne. Naczelnicy kontrolowanych jednostek poinformowali Dyrektora Izby o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str. 69-81]

2.10. W latach 2010-2012 nadzór nad egzekucją należności pieniężnych sprawowany przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy polegał na rozpatrywaniu wniesionych przez zobowiązanych i osoby trzecie środków odwoławczych i skarg na działania organu egzekucyjnego bądź egzekutora oraz wniosków o wstrzymanie czynności lub postępowań egzekucyjnych. Dyrektor Izby Skarbowej nie wydawał w ramach nadzoru wytycznych czy zaleceń, poza jednym przypadkiem związanym z zakwestionowaniem możliwości dokonywania zajęć egzekucyjnych nadpłat w podatku w trybie artykułu 96l ustawy o.p.e.w.a.

[Dowód: akta kontroli str. 219-250]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak właściwego współdziałania – zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami Izby – przy przekazywaniu deklaracji podatkowych (w sprawie podatku akcyzowego) pomiędzy Urzędem Celnym w Toruniu (dotyczy jednej deklaracji podatkowej za m-c II.2012 r. na kwotę 2.489,00 zł) oraz Urzędem Celnym w Bydgoszczy (dotyczy jednej deklaracji podatkowej za m-c IV.2012 r. na kwotę 1.458,00 zł), a Wydziałem Rozliczeń Cel i Podatków Izby, co skutkowało wystawieniem upomnień odpowiednio dopiero po 90 i 82 dniach od dnia złożenia tych deklaracji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. Stwierdzony w kilku przypadkach brak właściwego współdziałania pomiędzy komórkami organizacyjnymi Izby, a podległymi urzędami celnymi w zakresie przekazywania dokumentów związanych z egzekwowaniem należności podatkowych i celnych nie wpłynął na skuteczność objętych kontrolą postępowań egzekucyjnych.

IV. 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 Kontroli²³, wnosi o zwiększenie nadzoru nad współdziałaniem komórek organizacyjnych Izby i podległych urzędów celnych w zakresie bezzwłocznego przekazywania dokumentów związanych z egzekwowaniem należności podatkowych i celnych.

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

²³ Dz.U. z 2012 r., poz.82

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 15 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.

Bydgoszcz, dnia grudnia 2012 r.

Kontrolerzy
Jerzy Kuzyniak
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis

Mateusz Grynicz
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis