

LPO.410.034.02.2015

P/15/012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/012 – Przedawnianie się zobowiązań podatkowych

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

1. Izabela Chlebowska-Gąsczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97431 z dnia 25 września 2015 r.
2. Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97446 z dnia 9 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.1-4)

Jednostka
kontrolowana

Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu, ul. Chłapowskiego 17/18, 60-965 Poznań
(dalej „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Dariusz Krupecki, Naczelnik Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 5-16)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, podjęte przez Urząd działania w celu zapobiegania przedawnieniom zobowiązań podatkowych w latach 2014-2015 (I półrocze). NIK zwraca jednak uwagę na wysoką kwotę zaległości podatkowych, które na koniec 2014 r. wynosiły 288.147,8 tys. zł.

Pozytywną ocenę uzasadnia analizowanie przyczyn i skutków przedawniania się zobowiązań podatkowych i podejmowanie działań zapobiegawczych, stosowanie procedur dotyczących monitorowania zaległości, a także odpisywanie zaległości na podstawie rzetelnie przeprowadzonych analiz.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły działań Urzędu podejmowanych w latach wcześniejszych, w szczególności nierzetelnych i niezgodnych z obowiązującymi przepisami, a w tym: jednostkowych przypadków opóźnień w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, niemonitorowania zaległości podatkowych, opieszałego prowadzenia egzekucji zobowiązań podatkowych, niezgodnego z przepisami prawa odpisania zaległości przedawnionych, niepodjęcia działań zapobiegających przedawnieniu, a także zbyt późnego podjęcia kontroli podatkowej, co przyczyniło się do przedawnienia zobowiązania podatkowego w kwocie co najmniej 104.413 zł (0,03% ogółu zaległości, wg stanu na 30 czerwca 2015 r.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1. Monitorowanie zaległości i analizowanie przyczyn i skutków przedawnień oraz podjęte działania w sprawach prowadzonych na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej, które uznane zostały przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP.

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na koniec 2014 r., w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Poznaniu, zaległości podatkowe w liczbie 59.211 wynosiły 288.147,8 tys. zł, w tym z tytułu podatku od towarów i usług (VAT) w liczbie 21.163 wynosiły – 218.483,1 tys. zł. Na 30 czerwca 2015 r. liczba zaległości wzrosła do 62.693, a kwota zaległości do 334.167,7 tys. zł.

Spośród zaległości na koniec 2014 r., 43% (123.211,9 tys. zł) powstało w wyniku decyzji wymiarowych, a 57% (164.935,9 tys. zł) w wyniku nieuregulowania przez podatników deklarowanego podatku (samoobliczenie). Na 30 czerwca 2015 r. 42% zaległości wynikało z decyzji wymiarowych, a 58% z nieuregulowania przez podatników deklarowanego podatku (samoobliczenie).

W stosunku do zrealizowanych w 2014 r. dochodów podatkowych (843.351,2 tys. zł²) zaległości stanowiły 34,2%; na 30 czerwca 2015 r. stanowiły 91,4% (365.607,3 tys. zł). Zaległości bieżące stanowiły 27% ogólnej kwoty zaległości na koniec 2014 r. i 23% ogólnej kwoty zaległości na 30 czerwca 2015 r. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. zaległości, które mogą przedawnić się w 2015 r.³ wynosiły 23.212,3 tys. zł⁴, w tym zaległości zagrożone przedawnieniem, tj. wobec których nie podjęto żadnych czynności mających wpływ na przerwanie/zawieszenie biegu przedawnienia – 13.576,6 tys. zł⁵.

Z uwagi na przedawnienie, w 2014 r. odpisano 1.700 zaległości podatkowych na kwotę 8.227,9 tys. zł (należność główna) wraz z odsetkami za zwłokę w wysokości 8.337,3 tys. zł. Najwięcej odpisanych zaległości dotyczyło podatku VAT (należność główna 6.877,6 tys. zł, tj. 83,6% i odsetki za zwłokę 7.131,7 tys. zł, tj. 85,5%)⁶. Odpisane zaległości podatkowe, dla których pierwszą instancją byli dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej (UKS) wynosiły 3.832,4 tys. zł (należność główna) i dotyczyły 32 zaległości.

W I półroczu 2015 r. z powodu przedawnienia odpisano 1.651 zaległości na kwotę 4.999,6 tys. zł (należność główna) wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 4.164,5 tys. zł. Odpisane zaległości w podatku VAT wynosiły 3.187,2 tys. zł (należność główna), tj. 63,7% i odsetki za zwłokę (2.589,9 tys. zł, tj. 62,2%)⁷. Kwota odpisanych zaległości podatkowych, dla których pierwszą instancją byli dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej wynosiła 402,0 tys. zł (dotyczyła 13 zaległości).

Kwota przedawnionych, ale nieodpisanych zaległości w 2014 r. wynosiła w 2014 r. 4.336,3 tys. zł (669 zaległości), a w I półroczu 2015 r. 4.724,3 tys. zł (1.160 zaległości)⁸.

(dowód: akta kontroli str. 17-35)

1.2. W celu zapobiegania przedawnieniom oraz bieżącego zmniejszania zaległości podatkowych poprzez odpisywanie kwot zobowiązań przedawnionych, w okresie objętym kontrolą wprowadzono w Urzędzie zarządzenia⁹, w których określono komórki organizacyjne odpowiedzialne za monitorowanie zaległości podatkowych zagrożonych przedawnieniem. Analiza zaległości pod kątem przedawnienia wg powyższych zarządzeń odbywała się w Dziale Egzekucji Administracyjnej oraz w Samodzielnych Referatach Rachunkowości Podatkowej.

² Dane według sprawozdania z wykonania dochodów budżetowych RB-27 (kol. 9 - dochody wykonane, tj. wpłaty minus zwroty).

³ Zgodnie ze słownikiem POLTAX dotyczy zaległości, których termin przedawnienia upływa z końcem 2015 r., w tym zaległości, wobec których podjęte zostały czynności mające wpływ na przerwanie/zawieszenie biegu przedawnienia (zostały rozłożone na raty, zabezpieczone na majątku podatnika lub została wszczęta egzekucja administracyjna).

⁴ Dane według WHTAX - Skoroszyt SPRZAL 40, ark. 65 (dla poszczególnych podatków, ze wskaźnikami MRP, EGA i TP).

⁵ Dotyczy zaległości, w stosunku do których nie zastosowano skutecznych środków egzekucyjnych. Dane według WHTAX - Skoroszyt SPRZAL 40, ark. 65, numer sprawozdania 153 (dla poszczególnych podatków, ze wskaźnikiem TP).

⁶ Dane według WHTAX – Skoroszyt SPRZAL.65 – Załącznik B16-informacja o odpisanych kwotach przedawnionych zaległości budżetu państwa, Arkusz: 3 (Nr sprawozdania: 147).

⁷ Dane według WHTAX – Skoroszyt SPRZAL.65 – Załącznik B16-informacja o odpisanych kwotach przedawnionych zaległości budżetu państwa, Arkusz: 3 (Nr sprawozdania: 153).

⁸ Dane według WHTAX – Skoroszyt SPRZAL.69 – Załącznik B16a-informacja o kwotach przedawnionych zaległości, Arkusz: 4 (Nr sprawozdania: 147 i 153).

⁹ nr 42/2011, 5/2012, 3/2013, 15/2014.

Celem tej analizy było monitorowanie terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych. Zarządzenia te 29 kwietnia 2015 r. zastąpiła wewnętrzna procedura postępowania nr 14/2015 określająca tryb postępowania i zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu w procesie analizy zaległości podatkowych pod względem przedawnienia oraz wewnętrzna procedura nr 34/2015 z 16 lipca 2015 r. w sprawie prowadzenia czynności wierzycielskich. Reguluje ona między innymi takie zagadnienia jak: zwiększenie efektywności poboru należności podatkowych, zapobieganie kumulowaniu się zaległości podatkowych, zapobieganie przedawnianiu się zobowiązań podatkowych. Zarówno w obecnej procedurze, jak i we wcześniej obowiązujących zarządzeniach zostały określone zadania oraz nadzór poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały również procedury dotyczące przenoszenia odpowiedzialności za zaległości podatkowe na osoby trzecie i następców prawnych oraz sposobu postępowania w sprawach rozpatrywanych na podstawie przepisów ustawy z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy¹⁰.

Zgodnie z zarządzeniem 42/2011, raz w roku, w terminie do końca stycznia, komórka Rachunkowości Podatkowej, na podstawie raportów z systemu informatycznego (POLTAX2B, WHTAX, e-ORUS) zobowiązana była do sporządzenia i przekazania do właściwych komórek organizacyjnych Urzędu kart informacyjnych dotyczących kwot, które mogłyby ulec przedawnieniu z końcem danego roku podatkowego. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że obecnie pracownicy odpowiedzialni za analizę zaległości pod kątem przedawnienia na bieżąco monitorują przy wykorzystaniu dostępnych raportów (e-ORUS, WHTAX) zobowiązania podatników zakwalifikowane, jako zagrożone przedawnieniem. Na bieżąco odbywają się narady, podczas których analizowane są sprawy podatników z największymi i najstarszymi kwotami zaległości lub posiadających największą liczbę pozycji zaległości. Ponadto dwa razy w roku dokonywany jest monitoring podmiotów tzw. strategicznych między innymi pod kątem zapobiegania przedawnianiu się zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 36-147)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że ze względu na bardzo dużą liczbę zaległości zagrożonych przedawnieniem (średnio w roku przedawnia się ponad 3 tys. pozycji zaległości) monitoring szczegółowy ograniczono do podmiotów strategicznych, co zostało udokumentowane w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 43-45)

1.3. Obowiązek analizowania przyczyn i skutków przedawnień określony został w zarządzeniach Naczelnika Urzędu¹¹ regulujących tryb postępowania i zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu w procesie analizy zaległości podatkowych pod względem przedawnienia, w tym komisji ds. przedawnień (zwanej dalej „komisją”). Na podstawie ww. zarządzeń i procedury, wyznaczono komisje do spraw przedawnień, które po otrzymaniu materiałów z komórki SW3 (Trzeciego Referatu Spraw Wierzycielskich) analizowały zebrany materiał i dokonywały oceny przyczyn przedawnienia. Protokoły z prac komisji każdorazowo podpisywane były przez członków komisji oraz zastępców naczelnika, którzy są przewodniczącymi komisji. Wybrane, istotne zagadnienia były przedstawiane Naczelnikowi celem ich omówienia.

(dowód: akta kontroli str. 95-147)

W wyniku ww. analiz Komisje ds. przedawnień wskazały, że w ponad 90 procentach odpisanych zaległości przedawnienie nastąpiło z uwagi na brak majątku podatników posiadających zaległości podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 43-45)

1.4. Problem bieżącego analizowania i ewentualnego odpisywania zaległości przedawnionych był, jak wyjaśnił Naczelnik Urzędu, często poruszany na spotkaniach Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z Naczelnikami Urzędów

¹⁰ J. t. Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.

¹¹ Nr 48/2009, 42/2011, 5/2012, 3/2013, 15/2014 oraz przyjętej w 2015 wewnętrznej procedurze nr 14/2015 określającej tryb postępowania i zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych w procesie analizy zaległości podatkowych pod względem przedawnienia.

Skarbowych. Ponadto Naczelnik Urzędu składał Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu kwartalne sprawozdania, w których m.in. wskazywał przyczyny przedawnień zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 36-45)

1.5. Na podstawie analizy 10 zaległości zagrożonych przedawnieniem i zobowiązań odpisanych z uwagi na przedawnienie¹² ustalono, że:

- dwie zaległości dotyczyły podatku dochodowego (od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za grudzień 2008 r. oraz od osób fizycznych za 2006 r.), a osiem zaległości – podatku VAT (za grudzień 2000 r., marzec 2005 r., luty 2009 r., kwiecień 2009 r. czerwiec 2009 r. oraz lipiec 2009 r.);

- zaległości w dwóch badanych sprawach powstały w wyniku decyzji pokontrolnych (decyzja Naczelnika Urzędu¹³ oraz Dyrektora UKS¹⁴), a w pozostałych ośmiu badanych sprawach - w wyniku nieuregulowania deklarowanego podatku. Deklaracje w badanych sprawach złożone zostały w wymaganych terminach;

- kontrola przeprowadzona przez Urząd w okresie od 19 maja do 30 września 2005 r. dotyczyła podatku VAT za marzec 2005 r. Przedmiotem tej kontroli było sprawdzenie zasadności zwrotu podatku VAT. W jej wyniku złożona została korekta deklaracji VAT-7 za miesiąc marzec 2005 r. Postanowieniem z dnia 31 stycznia 2006 r. Urząd wszczął postępowanie podatkowe w sprawie rozliczenia podatku VAT za marzec 2005 r., a następnie decyzją z 21 czerwca 2006 r. określił nadwyżkę podatku należnego nad naliczonym do wpłaty w kwocie 562.499 zł. Podatnik nie odwoływał się od decyzji do organu odwoławczego;

- przypisów zobowiązań na kartach kontowych podatników dokonano w sześciu przypadkach – w terminie nieprzekraczającym 30 dni, natomiast w czterech przypadkach po upływie 49, 63 i 70 dni oraz sześciu miesięcy od dnia wpływu deklaracji/wydania decyzji wymiarowej;

- w ośmiu przypadkach nie zabezpieczono zobowiązań na majątku podatnika, z czego w sześciu przypadkach – z uwagi na brak składników majątkowych, w jednym przypadku - z powodu braku informacji o posiadaniu majątku, który by stanowił podstawę ewentualnego zabezpieczenia, a w kolejnym z uwagi na odmowę przez sąd wpisu hipoteki przymusowej (nieruchomość stanowiła współwłasność łączną małżonków, a tytuł wykonawczy wystawiony został przez Urząd tylko na zobowiązanego).

Zabezpieczenie jednej zaległości polegało na ustanowieniu zastawów skarbowych na ruchomościach po sześciu miesiącach od wystawienia tytułu wykonawczego, a kolejnej - na ustanowieniu hipoteki, na wniosek skierowany przez Urząd do sądu po dwóch miesiącach od wystawienia tytułu wykonawczego (wykreślonej ostatecznie „na podstawie art. 120 § 3 prawa upadłościowego”);

- w czterech zaległościach upomnienia do zobowiązanych wysłane zostały w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od terminu płatności, a w pozostałych trzech zaległościach, po upływie trzech miesięcy, roku oraz roku i pięciu miesięcy od terminu płatności (w trzech zaległościach postępowania egzekucyjne wszczęte zostały bez uprzedniego doręczenia upomnienia gdyż należności pieniężne określone zostały w decyzjach);

- tytuły wykonawcze na dziewięć zaległości, spośród 10 objętych badaniem wystawione zostały w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od doręczenia

¹² Wg kryterium największej kwoty i najstarszego okresu, którego dotyczy zaległość (tj. pięć przedawnionych zobowiązań, odpisanych z ewidencji w 2014 r. i w I półroczu 2015 r. i pięć zobowiązań zagrożonych przedawnieniem na koniec 2014 r.).

¹³ Decyzja z dnia 21.06.2006 r. określającą nadwyżkę podatku należnego nad naliczonym do wpłaty w kwocie 562.499 zł za miesiąc marzec 2005 r.).

¹⁴ Decyzja z dnia 14.07.2008 r. w zakresie podatku VAT za miesiące od stycznia do grudnia 2005 r. (kwota podatku VAT w zakresie próby wybranej do badania dotyczyła podatku za miesiąc marzec 2005 r. w wysokości 621.271 zł).

upomnienia lub decyzji, a na jedną zaległość – po upływie 3 miesięcy od doręczenia upomnienia, co spowodowane było – zgodnie z informacją Naczelnika Urzędu – okresem zeznań rocznych.

(dowód: akta kontroli str. 320-443)

Wszystkie ww. badane zaległości uległy przedawnieniu. W toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego stwierdzono brak składników majątkowych do prowadzenia skutecznej egzekucji. Zajęcia rachunków bankowych okazały się nieskuteczne. Podatnicy nie posiadali praw majątkowych, środków transportu oraz innych ruchomości, które posiadałyby wartość rynkową (lub uzyskane kwoty ze sprzedaży zajętych ruchomości w całości zaliczono na koszty egzekucyjne).

(dowód: akta kontroli str. 320-329)

1.6. W Urzędzie w okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki odpisania zaległości przedawnionych w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 17 lipca 2012 r. (P30/11).

Dotyczyło to kwoty 20.930 zł w podatku VAT za 2008 r. odpisanej z kart kontowych w związku z decyzją Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 9 kwietnia 2014 r., który na podstawie art. 208 w związku z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej¹⁵ umorzył postępowanie podatkowe prowadzone przez Urząd Kontroli Skarbowej, a także zaległości w podatku VAT za październik 2005 r. w kwocie 65.641 zł oraz za listopad 2005 r. w kwocie 108.459 zł odpisanej przez Urząd z uwagi na przedawnienie.

(dowód: akta kontroli str. 534-563)

W odniesieniu do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2013 r. (I FPS 6/12), Naczelnik Urzędu stwierdził, że w latach 2014 - 2015 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki umorzenia postępowania na podstawie art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 534-540, 573-575)

W związku z uchwałą NSA z dnia 3 czerwca 2013 r. (sygn. I FSP 6/12)¹⁶, Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że sposób działania usankcjonowany ww. wyrokiem stosowany był w Urzędzie w latach wcześniejszych. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu, w piśmie¹⁷ z dnia 18 marca 2010 r. przedstawił stanowisko, iż przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania na mocy art. 70 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa następuje w momencie, gdy zostaną spełnione łącznie dwie przesłanki, tj. zastosowanie środka egzekucyjnego oraz zawiadomienie o tym fakcie podatnika. Warunkiem koniecznym jest wystąpienie tych czynności przed upływem 5-letniego terminu przedawnienia.

Ponadto, w dniu 12 marca 2010 r. do Urzędu wpłynęło za pośrednictwem Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu pismo Ministerstwa Finansów Departamentu Polityki Podatkowej¹⁸, w którym wyrażony został pogląd, że jeżeli data powiadomienia podatnika o zastosowaniu środka egzekucyjnego jest późniejsza niż data zastosowania tegoż środka, przerwanie następuje w tej drugiej dacie.

Powyższe wytyczne były uwzględniane podczas analizy zaległości podatkowych pod kątem przedawnienia. Naczelnik Urzędu nie występował do Izby Skarbowej w Poznaniu o wyjaśnienia i wytyczne odnośnie stosowania przedmiotowej uchwały w praktyce.

(dowód: akta kontroli str. 534-541)

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.

¹⁶ w której wyrażony został pogląd, iż zastosowanie środka egzekucyjnego przerywa bieg terminu przedawnienia (na podstawie art. 70 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2005 r.) tylko w przypadku, gdy zawiadomienie podatnika o jego zastosowaniu nastąpi przed upływem terminu przedawnienia.

¹⁷ sygn. KP/005-0003/10 nr pom. 15388.

¹⁸ sygn. PK4/8012/275/JWA/09/BMJ9-15125.

We wrześniu 2015 r., Urząd objął analizą zobowiązania zabezpieczone poprzez wpis hipoteki z wykorzystaniem zakwestionowanego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. (SK 40/12) przepisu art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2002 r. W wyniku przedmiotowej analizy odpisano z uwagi na przedawnienie zobowiązania w kwocie należności głównej 93 323,42 zł.

Obowiązek przeanalizowania przez Urząd w terminie do 31 sierpnia 2015 r. zaległości powstałych przed dniem 1 stycznia 2003 r. pod kątem przedawnienia wynikał z pisma Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 31 lipca 2015 r. W wyniku analizy, dokonano odpisania wszystkich zaległości przedawnionych powstałych do 31 grudnia 2002 r., niezabezpieczonych hipoteką przymusową, które figurowały, jako zaległości przedawnione. W związku z tym, że zaległości powstałe do 31 grudnia 2002 roku zabezpieczone hipoteką nie figurowały w raportach hurtowni danych WHTAX, jako zaległości przedawnione, analizę tych zaległości rozpoczęto w miesiącu wrześniu 2015.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż art. 70 § 8 ustawy Ordynacja podatkowa, nie został zmieniony lub uchylony, a orzecznictwo sądów administracyjnych w ww. kwestii nie jest jednolite, w dniu 23 września 2015 r. zwrócono się do radców prawnych Izby Skarbowej w Poznaniu o opinię prawną dotyczącą przedawnienia zobowiązań zabezpieczonych poprzez wpis hipoteki przymusowej, jak również zastawu skarbowego w świetle ww. wyroku.

(dowód: akta kontroli str. 534-541, 564-572, 605-606)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomimo stwierdzenia 23 sierpnia 2011 r. w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym¹⁹ usunięcia przez zobowiązanego spod zajęcia ruchomości (samochodu ciężarowego i dwóch naczep ciężarowych) zajętych w 2009 r., na podstawie tytułów wykonawczych, Urząd nie skierował zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia czynu określonego w art. 300 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²⁰ oraz nie podjął żadnych innych działań w odniesieniu do ww. ruchomości, mających na celu wyegzekwowanie zaległości w łącznej kwocie 105.821 zł, co w ocenie NIK było nierzetelne i niezgodne z dyspozycją art. 304 § 2 ustawy Kodeks postępowania karnego²¹. Z wyjaśnień złożonych do protokołu spisanego przez poborcę skarbowego wynika, że zajęte ruchomości zostały sprzedane za łączną kwotę, co najmniej 10.000 zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 522-528)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że nieskierowanie zawiadomienia do prokuratury o usunięciu zajętych ruchomości spod zajęcia spowodowane było prowadzeniem jednocześnie wielu innych postępowań egzekucyjnych (w latach 2009, 2010 oraz 2011, średnia liczba tytułów wykonawczych przypadająca na jednego referenta wynosiła odpowiednio: 8.197 szt., 9.287 szt., 9.446 szt.) oraz, że należy traktować to, jako jednostkowy przypadek. „Przypuszczać bowiem należy, iż powyższe działanie podyktowane zostało złożonym oświadczeniem przez członka rodziny

¹⁹ Protokoły z dnia 23.08.2011 r. stwierdzające brak następujących przedmiotów: Naczepa KRONE (2002 r.) - sprzedana 04.12.2009 r., Naczepa (1998 r.) – sprzedana 04.12.2009 r., samochód ciężarowy IFA - sprzedany, wg oświadczenia „pobliskiemu rolnikowi za cenę złomową pojazdu”.

²⁰ Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz.553 ze zm.

²¹ Dz. U.; z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

zobowiązanego, że część kwoty uzyskanej ze sprzedaży została przekazana na poczet zaległości.”

Z przedstawionych dokumentów wynikało, że w 2009 r. (po zajęciu ruchomości) i w 2010 r. zobowiązany nie dokonał żadnej wpłaty na konto Urzędu. Wpłata przez zobowiązanego w wysokości 4.270,01 zł miała miejsce dopiero 26 lipca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 576-592, 593-596)

2. Działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z art. 109 ustawy z 6 lipca 1982r. o księgach wieczystych i hipotece²², było złożenie 21 listopada 2008 r. wniosku o wpis w księdze wieczystej hipoteki przymusowej, w kwocie 992.851,30 zł (należność główna) wraz z należnymi odsetkami, pomimo posiadania przez Urząd postanowienia komornika sądowego z 15 września 2008 r. w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego, z którego wynikało, że dłużnik nie był właścicielem nieruchomości zapisanej w tej księdze wieczystej.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, iż pomimo prawidłowego doręczenia powyższego postanowienia pracownik tut. Organu omyłkowo wystąpił do sądu z wnioskiem o wpis hipoteki przymusowej na nieruchomości niebędącej własnością zobowiązanego.

(dowód: akta kontroli str. 431-436, 601-607)

3. Stwierdzono również nieuzasadnione przerwy w jednym, spośród 10 objętych badaniem, postępowaniu egzekucyjnym, w okresie od czerwca 2010 r. do lipca 2011 r. oraz od października 2012 r. do października 2014 r., dotyczącym jednej zaległości w kwocie 105.821 zł²³ z tytułu podatku VAT za czerwiec 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 516-521)

Naczelnik Urzędu, brak czynności dokonanych w okresie między czerwcem 2010 r. a lipcem 2011 r. tłumaczył trwającymi w Urzędzie intensywnymi pracami związanymi z przygotowaniem spraw do przekazania urzędom skarbowym w związku z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów i dyrektorów izb skarbowych²⁴. Brak czynności w okresie od października 2012 do października 2014 r. Naczelnik Urzędu uzasadniał natomiast ustaleniem 23 października 2012 r., że zobowiązana spółka nie prowadzi już działalności gospodarczej i brakiem możliwości przeprowadzenia dalszych czynności egzekucyjnych. Naczelnik Urzędu stwierdził ponadto, że duża ilość spraw do załatwienia oraz związane z tym obciążenie pracą spowodowały, że postępowanie egzekucyjne w przedmiotowej sprawie zostało umorzone dopiero w lipcu 2015 r., mimo wcześniejszego stwierdzenia, iż spółka nie prowadzi działalności gospodarczej i nie posiada żadnego majątku podlegającego egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 601-607)

4. Na czterech kartach kontowych podatników, spośród 10 objętych badaniem, przypisów zobowiązań dokonano po upływie 49, 63 i 70 dni oraz sześciu miesięcy,

²² J. t. Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.

²³ Naliczone na dzień przedawnienia (1 stycznia 2015 r.) odsetki w kwocie 66.386 zł.

²⁴ Dz. U. z 2010r. Nr 23, Poz. 1527.

od dnia wpływu do Urzędu deklaracji/wydania decyzji wymiarowej, co było działaniem nierzetelnym. Zadania te należały do Działu Rachunkowości Podatkowej (w późniejszym okresie do: samodzielnych referatów rachunkowości podatkowej oraz samodzielnych referatów rachunkowości). Zobowiązania te, w łącznej kwocie 1.089.978 zł (należność główna) oraz 993.819 (odsetki) dotyczyły lat 2005 (marzec), 2008 (grudzień) i 2009 (luty i lipiec).

(dowód: akta kontroli str. 320-329)

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśnił, że brak bieżącego księgowania przypisów na kartach kontowych niektórych podatników związany jest z bardzo dużą ilością zadań do wykonania przez pracowników Urzędu, głównie w okresie zeznań rocznych. Występujące opóźnienia we wprowadzaniu deklaracji z wykazanymi kwotami do zapłaty, spowodowały jednocześnie późniejsze dokonywanie przypisu zaległości. W odniesieniu do jednego podatnika (przypis po 6 miesiącach) - wiązało się to również z działaniami związanymi z brakiem pełnomocnictwa do złożenia deklaracji, która wpłynęła do systemu informatycznego SPEED.

W latach 2008 - 2009 do systemu POLTAX, jak podał Zastępca Naczelnika, wprowadzono ponad 158 tys. zeznań rocznych za 2008 r. i ponad 168 tys. zeznań za 2009 r., przy przeciętnym zatrudnieniu wynoszącym w tym latach odpowiednio 302,07 i 306,96 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 593-598)

5. W trzech, spośród siedmiu spraw objętych badaniem, Urząd doręczył zobowiązany upomnienia²⁵ po upływie trzech miesięcy, roku oraz roku i pięciu miesięcy, od terminu płatności, co było działaniem nierzetelnym. Zobowiązania te, w łącznej kwocie 652.535 zł (należność główna) oraz 419.324 (odsetki) dotyczyły lat 2008 (grudzień) i 2009 (kwiecień i lipiec).

(dowód: akta kontroli str. 320-329)

W odniesieniu do doręczenia upomnień po upływie roku, Naczelnik wyjaśnił, że nie można jednoznacznie stwierdzić, jakie były przyczyny niedoręczenia wcześniejszych upomnień, które widnieją w systemie informatycznym Urzędu, lecz brak jest dat ich doręczenia. NIK zauważa, iż brak jest ich również w dokumentacji przedstawionej do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 320-329)

W odniesieniu do doręczenia upomnienia po upływie 3 miesięcy, Naczelnik wyjaśnił, że związane to było z coroczną akcją zeznań podatkowych. Urząd, zgodnie z wyjaśnieniami, w pierwszej kolejności skupia się na wprowadzeniu do systemu, zatwierdzeniu, zaksięgowaniu i rozliczeniu zeznań z wykazanymi kwotami nadpłat (ewentualna nieterminowość wiąże się z wypłatą odsetek). W 2009 r. do Urzędu złożonych zostało ponad 168 tys. zeznań rocznych, z tego około 70% stanowiły zeznania z kwotami do zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 320-329, 593-598)

Ponadto, w jednej sprawie, Urząd wystawił tytuł wykonawczy po upływie 3 miesięcy od daty doręczenia zobowiązanemu upomnienia, co w ocenie NIK było nierzetelne. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że spowodowane było to okresem zeznań rocznych. Zadłużenie to dotyczyło podatku VAT za luty 2009 r. na kwotę 220.640 zł (należność główna) oraz 146.188 zł (odsetki).

(dowód: akta kontroli str. 320-329)

²⁵ określające wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej

Zadania związane z wystawianiem i doręczaniem upomnień i tytułów wykonawczych, należały do Działu Rachunkowości Podatkowej (w późniejszym okresie do: samodzielnych referatów rachunkowości podatkowej oraz Działu Spraw Wierzycielskich).

(dowód: akta kontroli str. 148-319)

6. W pięciu sprawach, spośród 10 objętych badaniem, dotyczących zaległości w kwocie 1.419.994 zł. Urząd nie wystąpił do właściwych organów egzekucyjnych o informacje dotyczące stanu prowadzonej egzekucji oraz informacje mające wpływ na przerwanie lub zawieszenie biegu terminu przedawnienia zaległości, pomimo upływu od 22 do 53 miesięcy od przekazania tym organom tytułów wykonawczych.

W dwóch sprawach do Urzędu wpłynęły jedynie postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z dnia 21 i 26 września 2012 r.²⁶, z których wynikało, że brak było składników majątkowych w celu prowadzenia skutecznej egzekucji. W pozostałych trzech sprawach zapytania do innych organów egzekucyjnych skierowane zostały dopiero w związku z analizą pod kątem przedawnienia tych zaległości²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 320-329, 364-367, 509-515, 529-530)

Podejmowanie czynności w celu niedopuszczenia do przedawnienia zobowiązań podatkowych należało do zadań Działu Rachunkowości Podatkowej²⁸, samodzielnych referatów rachunkowości podatkowej²⁹ (w tym koordynacja działań zmierzających do przeciwdziałania przedawnieniu zaległości podatkowych należała do Samodzielnego Referatu Rachunkowości Podatkowej – RP I). Ponadto, zgodnie z regulaminem organizacyjnym nadanym zarządzeniami Naczelnika Urzędu z 31 marca 2014 r. i 1 kwietnia 2015 r., do zadań Działu Spraw Wierzycielskich (SW) należało m.in. wykonywanie zadań wierzyciela w ramach postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego, w tym egzekucji sądowej po zbiegu egzekucji oraz podejmowanie innych działań służących zabezpieczeniu i wykonaniu zobowiązań podatkowych w zakresie nienależącym do zadań innych komórek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 148-319)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił: „Z uwagi na bardzo duże obciążenie pracą i obowiązek wykonania wszystkich priorytetowych zadań, pracownicy komórek rachunkowości podatkowej nie występowali w omawianych przypadkach do organów egzekucyjnych, administracyjnych bądź sądowych z zapytaniem o przebieg postępowania egzekucyjnego. Jedynie w przypadku jednego z podmiotów umorzenie postępowania egzekucyjnego nastąpiło po odpisaniu zaległości z uwagi na przedawnienie. W tej sprawie nie wystosowano zapytania do Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań Nowe Miasto o stan prowadzonej egzekucji.” W ocenie NIK, postępowanie pracowników zobowiązanych do realizacji powyższych zadań nie było rzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 320-329, 576-582)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, monitorowanie w 2014 r. i 2015 r. zaległości i analizowanie przyczyn i skutków

²⁶ Tytuły wykonawcze z dnia 29 listopada 2010 r. oraz 2 października 2009 r.

²⁷ Tytuły wykonawcze z dnia 25 września 2008 r., 29 września 2009 r. oraz 14 października 2010 r., natomiast zapytania do innych organów skierowane zostały 14 marca 2013 r., 20 lutego 2014 r. oraz 13 marca 2015 r.

²⁸ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym nadanym zarządzeniem nr 13/2009 Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu z 17.03.2009 r.

²⁹ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym nadanym zarządzeniem nr 67/2010 Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu z 20.12.2010 r.

przedawnień oraz podjęte przez Urząd działania w sprawach prowadzonych w latach wcześniejszych na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej.

2. Prawdliwość odpisywania przedawnionych zaległości podatkowych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W przyjętych w Urzędzie procedurach³⁰ komórką odpowiedzialną za analizę i odpisanie przedawnionych zaległości oraz sporządzenie dokumentu wewnętrznego ZOB-DP jest Trzeci Referat Spraw Wierzycielskich, wcześniej komórka Rachunkowości Podatkowej.

W procedurach tych wskazano również inne komórki organizacyjne Urzędu uczestniczące w procesie analizy zaległości pod względem przedawnienia, oraz terminy realizacji w/w zadań.

(dowód: akta kontroli str. 95-147)

2.2. Zadania w zakresie przeprowadzania analizy zaległości zakwalifikowanych wstępnie, jako przedawnione powierzono dwóm pracownikom Trzeciego Referatu Spraw Wierzycielskich. Pracownicy ci zobowiązani zostali do wykonywania między innymi: analizy zaległości zagrożonych przedawnieniem jak i przedawnionych, wysyłaniem zawiadomień do podatników o wszczętych postępowaniach karnych skarbowych, sporządzaniem pism do organów egzekucyjnych w tym komorników sądowych o przebiegu postępowania egzekucyjnego, wprowadzaniem przerw i zawieszeń biegu terminu przedawnienia do Modułu Rejestracji Przerw, współpracy z innymi komórkami Urzędu, udzielania odpowiedzi na kierowane do Urzędu pisma z innych instytucji dotyczące zobowiązanych. Pracownicy korzystają najczęściej z raportów z systemu e-ORUS. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika Urzędu, z uwagi na obszerność danych zbiorcze zestawienia podatników nie zawsze są drukowane. Naczelnik Urzędu wyjaśnił ponadto, że analiza dokonywana jest na bieżąco przez pracowników wyznaczonych do wykonywania tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 38-45)

2.3. Urząd nie występował do Izby Skarbowej w Poznaniu w sprawach szczególnie skomplikowanych. W przyjętych procedurach figuruje zapis, iż w sprawach budzących wątpliwość zebrany materiał dowodowy przekazywany jest do komórki Obsługi Prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 41)

2.4. W oparciu o raporty wygenerowane z WHTAX wytypowano oraz przeprowadzono badanie 10 przedawnionych zaległości w łącznej kwocie 2.273.045,62 zł³¹, odpisanych w okresie objętym kontrolą z powodu przedawnienia, co stanowiło 17,2 % ogólnej kwoty odpisanej w tym okresie³², oraz odsetki za zwłokę od tych zaległości w łącznej kwocie 1.675.596,00 zł, tj. 13,4 % kwoty odsetek odpisanych w tym okresie³³.

W każdej z kontrolowanych spraw odpisanie zaległości z ewidencji było poprzedzone analizą. Dokumenty stanowiące podstawę do dokonania odpisu zaległości (decyzje ZOB-DP) zostały zaakceptowane/zatwierdzone przez upoważnione osoby. Pięć z tych zaległości przedawniło się z końcem 2014 r., trzy w połowie 2014 r. jedna w listopadzie 2010 r. i jedna z końcem 2010 r.

W przypadkach szczególnie skomplikowanych i budzących wątpliwości, co do prawidłowości rozstrzygnięcia o przedawnieniu, uzyskiwano opinię radcy prawnego Urzędu.

³⁰ Zarządzenie Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu nr 42/2011 z dnia 05.08.2011 r., zmienione zarządzeniem nr 5/2012 z dnia 07.03.2012 r., zarządzeniem nr 3/2013 z dnia 21.02.2013 r., zarządzeniem nr 15/2014 z dnia 01.10.2014 r. oraz wewnętrzną procedurą nr 14/2015 z 29.04.2015 r.

³¹ odpisane kwoty dotyczyły zobowiązań w podatkach VAT i PIT za okresy od października 2001 r. do lipca 2009 r. W ośmiu sprawach zobowiązanie powstało w wyniku złożonych deklaracji, a w dwóch zostało wymierzone decyzjami Dyrektora UKS w Poznaniu.

³² 13.227.456,23 zł.

³³ 2.273.045,62 zł.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Stosownie do § 6 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych(...) ³⁴ w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ³⁵ do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Zaległości, które uległy przedawnieniu, nie zostały odpisane z ewidencji księgowej Urzędu w okresie sprawozdawczym (miesiącu), w którym nastąpiło ich przedawnienie. Spośród 669 zaległości w kwocie 4.336.336,78 zł, wykazanych w ewidencji na 31 grudnia 2014 r. jako przedawnione, kwota 2.406.819,20 zł (55% ogółu) odpisana została po upływie od 39 do 773 dni od daty przedawnienia, z czego: kwota 1.094.588,42 zł po upływie od 311 do 396 dni od daty przedawnienia, kwota 235.423,52 zł po upływie od 412 do 471 dni od daty przedawnienia, a kwota 21.742,50 zł – po upływie od 639 do 773 dni od daty przedawnienia. Ponadto do dnia zakończenia kontroli NIK, z ewidencji księgowej Urzędu nie odpisano zaległości w kwocie 130.807,88 zł (3% ogółu), pomimo przedawnienia się tych zaległości z dniem 23 kwietnia 2014 r., 30 maja 2014 r. oraz 31 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 608-629)

Konsekwencją powyższego było wykazywanie w sprawozdaniu rocznym z wykonania planu dochodów budżetowych (RB-27) za 2014 r. zawyżonych kwot należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto, obejmujących kwoty, które nie podlegały już egzekwowaniu z uwagi na upływ terminu przedawnienia.

Skutkiem powyższego było również wykazanie nieprawidłowych danych w sprawozdaniach z zakresu realizacji zobowiązań podatkowych prezentowanych w formie raportów w hurtowni danych WHTAX ³⁶.

Stwierdzono ponadto, że w kwocie 4.336.336,78 zł zaległości przedawnionych i nieodpisanych, wykazanych m.in. w załączniku 16a – informacji o kwotach przedawnionych zaległości ³⁷, zaległości w kwocie 1.741.555,72 zł (40 % ogółu) nie były przedawnione. Wynikało to, jak wyjaśnił Naczelnik Urzędu z tego, że do modułu MRP wprowadzone zostały w 2015 r. przerwy i zawieszenia, zarówno przez pracowników komórki wierzycielskiej jak i egzekucji administracyjnej.

Naczelnik Urzędu stwierdził ponadto, że było to spowodowane także ilością i złożonością spraw oraz koniecznością zaangażowania pracowników do innych priorytetowych zadań, w szczególności wprowadzania zeznań rocznych do systemów informatycznych i dokonywania zwrotów z zeznań rocznych. Braki kadrowe Urzędu (wstrzymanie naborów) spowodowały, że przez część roku pracownicy komórki spraw wierzycielskich oraz pracownicy zajmujący się analizą zaległości pod kątem przedawnienia,

³⁴ Zarządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych Ministrowi Finansów, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz innych niepodatkowych należności budżetowych, do których ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. MF.2012.55 ze zm.). Aktualnie w tym zakresie obowiązuje § 5 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych Ministrowi Finansów, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz innych niepodatkowych należności budżetowych, do których ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. MF.2015.65).

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

³⁶ Sprawozdawczość z zakresu działania Departamentu Administracji Podatkowej (tj. m.in. załącznik B1 – informacja o dochodach wykonanych oraz pozostałych do zapłaty należnościach budżetu państwa, załącznik B1a – informacja o wymagalnych i niewymagalnych należnościach budżetu państwa pozostałych do zapłaty, załącznik B4 – informacja o należnościach budżetu państwa pozostałych do zapłaty, załącznik 8a – kwartalne zestawienie podmiotów, które posiadają zaległości we wpłatach do budżetu państwa)

³⁷ Skoroszyt: SPRZAL.69 - załącznik 16a – informacja o kwotach przedawnionych zaległościach, Arkusz 3.

zostali włączeni do pomocy przy realizacji tych zadań, które nie wynikały z ich zakresu czynności. Proces odpisywania zaległości przedawnionych uwzględnia, zgodnie z wyjaśnieniem, m.in. grupy podatników posiadających największe zaległości lub posiadających największe ilości zaległości. W tej ilości znalazły się zatem zaległości przedawniające się zarówno w grudniu 2014 r. jak i w styczniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 608-629)

2. Dokonanie odpisów na kartach kontowych (w tym zatwierdzenie dokumentów ZOB-DP) pięciu przedawnionych zaległości podatkowych spośród 10 objętych badaniem (zaległości podatników: P. Sp. z o.o., M.R., L.P. Sp. z o.o., M. Sp. z o.o. i J.K. w łącznej kwocie 1.419.482 zł i odsetki 1.073.284 zł) nastąpiło po upływie od pięciu do 11 miesięcy od daty przedawnienia. W ocenie NIK, naruszało to ww. przepisy i było nierzetelne.

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśnił, że analizą zaległości pod kątem przedawnienia zajmują się na stałe tylko dwie osoby, a bardzo duża ilość spraw przedawniających się w każdym roku powoduje, że to zadanie jest wykonywane praktycznie przez okres całego roku.

Nieprawidłowe odpisanie czterech zaległości w kwocie 655.925,62 zł i odsetek w kwocie 628.013 zł³⁸, spośród 10 przedawnionych zaległości objętych badaniem, tj. po upływie od 11 miesięcy do ponad czterech lat od daty ich przedawnienia, skutkowało wykazaniem nieprawdziwych danych o zaległościach w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2010, 2011, 2012, 2013 i 2014 r. I tak:

- 1) w sprawozdaniu Rb-27 za 2014 r. kwota zaległości zawyżona została o 454.897,62 zł (zaległości niepodlegające już egzekwowaniu z uwagi na upływ terminu przedawnienia),
- 2) w sprawozdaniach Rb-27 za lata: 2010, 2011, 2012, 2013 i 2014 kwoty zaległości zawyżone zostały o 92.569 zł (zaległości niepodlegające już egzekwowaniu z uwagi na upływ terminu przedawnienia),
- 3) w sprawozdaniach Rb-27 za 2012 r., 2013 r. i 2014 r. kwoty zaległości zawyżone zostały o 108.459 zł (zaległości niepodlegające już egzekwowaniu z uwagi na upływ terminu przedawnienia),

Skutkiem powyższego było również wykazywanie nieprawidłowych danych o zaległościach w sprawozdaniach z zakresu realizacji zobowiązań podatkowych prezentowanych w formie raportów w hurtowni WHTAX.

(dowód: akta kontroli str. 630-639)

3. W okresie od 27 lipca 2010 r. do 6 sierpnia 2013 r. nie występowało do właściwego organu egzekucyjnego o informacje w zakresie stanu prowadzonej egzekucji wobec podatnika K.Z. z tytułu zaległości w kwocie 92.569 zł (odsetki w kwocie 116.563 zł) w podatku VAT za październik 2001 r., mające wpływ na przerwanie biegu terminu przedawnienia zaległości.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że przyczyną tego była duża ilość spraw przedawniających się każdego roku, co powoduje, że podczas wykonywania zadań ustalane są priorytety. Nadmierne obciążenie pracą nie pozwoliło w każdym przypadku na zwrócenie się do innych organów egzekucyjnych o informacje w zakresie prowadzonej egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 630-639, 640-643)

4. W pięciu sprawach, spośród 10 objętych kontrolą, sposób udokumentowania przeprowadzonych analiz, w wyniku których odpisane zostały badane kwoty zaległości podatkowych, nie był zgodny z zarządzeniami Naczelnika Urzędu³⁹. Na przykład w sprawach C. Sp. z o.o., P. Sp. z o.o., L.D. i M.F. nie sporządzono załączników nr 3, 5, 6 i 7 określonych w zarządzeniu nr 42 z 2011 r. Naczelnika Urzędu, w których miały być zawarte informacje z komórek postępowań podatkowych, ulg oraz zabezpieczeń, spraw karnych skarbowych i rachunkowości podatkowej. Nie stwierdzono jednak, aby odmienny od

³⁸ zaległość M. Sp. z o.o. za 4/2004 w kwocie 220.274,62 zł, przedawniona z dniem 9.07.2014 r., odpisana 12.01.2015 r., zaległość J.K. za 12/2007 w kwocie 234.623 zł, przedawniona z dniem 9.06.2014 r., odpisana 14.05.2015 r., zaległość D.D. za 11/2005 w kwocie 108.459 zł, przedawniona z dniem 1.01.2011 r., odpisana 28.05.2015 r., zaległość K.Z. za 10/2001 w kwocie 92.569 zł, przedawniona z dniem 11.11.2010 r., odpisana 26.06.2014 r.

³⁹ Zarządzenia Naczelnika Urzędu nr 42 z 5.08.2011r. i nr 14/2015 z 29.04.2015 r.

wskazanego przez Naczelnika Urzędu sposób dokumentowania tych spraw miał negatywny wpływ na proces odpisywania przedawnionych zaległości.

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśnił, że analizując zaległości podatników nie zawsze sporządzano wszystkie załączniki, które zawierają wyżej wymienione zarządzenia. Poszerzenie możliwości pozyskiwania danych z systemów informatycznych pozwoliło na podjęcie decyzji o odstąpieniu od wypisywania wszystkich stosowanych załączników do powyższych zarządzeń. Kierowano się doświadczeniem zdobytym w latach wcześniejszych, co pozwoliło na usprawnienie całego procesu związanego z analizą i odpisaniem zaległości przedawnionych. Wprowadzona procedura 14/2015 uwzględniła propozycje poszczególnych komórek biorących udział w procesie analizy zaległości pod kątem przedawnienia oraz możliwości uzyskiwania informacji z systemów komputerowych o przesłankach mających wpływ na bieg terminu przedawnienia. W związku z powyższym, zrezygnowano z dużej ilości załączników i ograniczono się do załączników nr 1, 3 jako obowiązkowych. Załącznik nr 2, jest wypełniany tylko w szczególnych przypadkach tego wymagających. Procedura nie określa, jakie to mogą być przypadki, a konieczność wypełnienia załącznika nr 2 może wystąpić na każdym z etapów analizy zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 630-639)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, odpisywanie w Urzędzie przedawnionych zaległości podatkowych.

3. Podejmowane przez Urząd działania w celu zapobiegania przedawnieniom.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Ze sprawozdań z zakresu realizacji zobowiązań podatkowych (Załączniki: 10b, 11 oraz 12a)⁴⁰ za 2014 rok oraz za I półrocze 2015 r. wynikało m. in., że:

- w 2014 r. Naczelnik Urzędu wydał 39 decyzji o zabezpieczeniu na majątku podatników kwoty 28.748.249 zł (z tytułu zaległości w podatku VAT), a w I półroczu 2015 r. jedną decyzję na kwotę 38.448 zł (z tytułu zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych);

- zaległości 63 podatników w kwocie 12.899.411,65 zł objęte zostały decyzjami przenoszącymi odpowiedzialność na osoby trzecie i następców prawnych, natomiast wg stanu na 30.06.2015 r. takie decyzje dotyczyły kwoty 13.109.897,25 zł zaległości;

- w 2014 r. zaległości (nieprzedawnione) 326 podatników w kwocie 33.192.988 zł zabezpieczone zostały hipoteką lub/i zastawem skarbowym. Zaległości, dla których termin przedawnienia już minął i mogą być egzekwowane jedynie z przedmiotu hipoteki lub zastawu wyniosły 9.857.971 zł i dotyczyły 186 podatników. W I półroczu 2015 r. hipoteką lub/i zastawem skarbowym zabezpieczone zostały zaległości 366 podatników w kwocie 37.737.996 zł, a zaległości, dla których termin przedawnienia już minął wyniosły 9.027.598 zł i dotyczyły 201 podatników.

(dowód: akta kontroli str. 651-666)

3.2. Do badania zaległości zagrożonych przedawnieniem wytypowano 10 zaległości, na kwotę 2.205.372,01 zł. Doboru dokonano spośród pozycji o najwyższych wartościach. W badanej próbie znalazły się zaległości, których termin przedawnienia upływał w 2014 r. oraz w pierwszym półroczu 2015 r.

⁴⁰ Załącznik 10b „Informacja o wydanych decyzjach zabezpieczających”, Załącznik B11 Informacja o zaległościach, w związku, z którymi wydano decyzje o odpowiedzialności osób trzecich i następców prawnych”, Załącznik 11a „Informacja decyzje o odpowiedzialności osób trzecich i następców prawnych”, Załącznik 12a „Informacja o zaległościach zabezpieczonych hipoteką lub/i zastawem skarbowym”. Wzory sprawozdań zostały opracowane przez Departament Administracji Podatkowej w Ministerstwie Finansów.

W procesie przeglądu zaległości zagrożonych przedawnieniem uczestniczyły wszystkie właściwe komórki organizacyjne, które zgodnie z kompetencjami były zobowiązane do działań związanych z zapobieganiem przedawnieniom. W każdej objętej badaniem zaległości podjęte zostały działania zmierzające do przerwania biegu terminu przedawnienia.

Na poczet tych zaległości podatnicy wpłacili 119.689,90 zł. Ponadto, wyegzekwowano kwotę 192.575,98 zł zaległości, z czego na koszty egzekucyjne zaliczono 115.789,88 zł. Kwota wpłaconych/wyegzekwowanych odsetek wyniosła 130.264,94 zł. Przedawnieniu uległo sześć zaległości w kwocie 1.172.473 zł i odsetki od tych zaległości w kwocie 909.943 zł. Przyczyną przedawnienia zaległości objętych badaniem był brak składników majątkowych do prowadzenia skutecznej egzekucji. (dowód: akta kontroli str. 320-329,667)

3.3. W oparciu o dane wygenerowane z raportów z hurtowni danych WHTAX wytypowano oraz przeprowadzono badanie trzech najstarszych zaległości zagrożonych przedawnieniem w okresie objętym kontrolą w kwocie 192.477,18 zł (odsetki w kwocie 634.189 zł).

W wyniku podjętych przez Urząd czynności, podatnicy na poczet tych zaległości wpłacili kwotę 2.141,17 zł oraz wyegzekwowano kwotę 18.258,16 zł, z której 17.526,51 zł zaliczono na koszty egzekucyjne. Kwota wpłaconych/ wyegzekwowanych odsetek wyniosła 5.273,68 zł. Wyniki badania tych trzech spraw przedstawiono w części niniejszego wystąpienia dotyczącej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 320-329)

3.4. W 2014 r. i I półroczu 2015 r. Urząd przeprowadził trzy kontrole podatkowe za okresy rozliczeniowe 2008-2009, dotyczące zobowiązań, których termin przedawnienia upływał w okresie 2014-2015. Ustalenia jednej z tych kontroli nie miały wpływu na wysokość zobowiązania podatkowego wynikającego z deklaracji. W wyniku drugiej kontroli podatnik złożył korekty deklaracji podatkowych i wpłacił należne kwoty⁴¹. Wynik badania trzeciej kontroli podatkowej przeprowadzonej przez Urząd przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia dotyczącej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 684-687)

3.5. Stosownie do regulaminu organizacyjnego Urzędu, zatwierdzonego 25 marca 2014 r. przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu, od 1 lipca 2014 r. w Urzędzie funkcjonował Dział Spraw Wierzycielskich z limitem 24 etatów, zatrudniający w momencie utworzenia 23 osoby.

(dowód akta kontroli str. 731)

3.5.1. Naczelnik Urzędu stwierdził, że efektem powstania Działu spraw wierzycielskich jest skumulowanie zadań w jednym miejscu, w sytuacji, gdy wcześniej były one rozproszone w różnych komórkach organizacyjnych Urzędu i ujednolicenie nadzoru nad sprawami związanymi z poborem należności podatkowych. Po roku funkcjonowania tego Działu można zaobserwować poprawę procesu zarządzania zaległościami podatkowymi, w wyniku polepszenia komunikacji pomiędzy komórkami spraw wierzycielskich.

(dowód: akta kontroli str. 732-733)

3.5.2. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w celu niedopuszczenia do przedawnienia zobowiązań podatkowych podejmował i podejmuje działania skutkujące przerwaniem lub zawieszeniem terminu biegu przedawnienia. Są to działania polegające na stosowaniu środków egzekucyjnych, o których podatnik został zawiadomiony (najczęściej egzekucja z: rachunków bankowych,

⁴¹ PIT za 2008 r. w wysokości 7.286 zł i PIT za 2009 r. w wysokości 1.452 zł.

wynagrodzenia za pracę, ruchomości, pieniędzy, ze świadczeń emerytalno – rentowych) i wszczynaniu postępowań karnych skarbowych. W latach 2014 – 2015 (I półrocze), na wnioski właściwych komórek organizacyjnych Urzędu wszczęto 183 sprawy karne skarbowe, w wyniku których zawieszono bieg terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych. W 36 sprawach o wykroczenia skarbowe zakończonych w trybie mandatowym, sprawcy uiszcili kwotę 630.248 zł należnych podatków. W 63 sprawach karnych skarbowych zostały skierowane do Sądu wnioski o udzielenie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, w wyniku których sprawcy wpłacili kwotę 1.375.732 zł uszczuplonych podatków. W 96 sprawach karnych skarbowych zostały wniesione do Sądu akty oskarżenia, co skutkowało zawieszeniem biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych na kwotę 14.819.445 zł. W okresie objętym kontrolą, Naczelnik Urzędu, na podstawie art.67a § 1 pkt 1 lub 2 ustawy Ordynacja podatkowa wydał 249 decyzji dot. odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty, a także odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę (bieg terminu przedawnienia nie rozpoczął się, a rozpoczęty uległ zawieszeniu).

(dowód: akta kontroli str. 733-734)

3.5.3. Trzeci Referat Spraw Wierzycielskich Urzędu dokonywał analiz zaległości na podstawie raportów z programu e-ORUS lub hurtowni WHTAX. Ponadto we współpracy z Samodzielnym Referatem Analiz i Planowania były sporządzane, na bazie WHTAX, półroczne raporty dotyczące podmiotów strategicznych. Raporty te były wykorzystywane do analizy zaległości zagrożonych przedawnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 734)

3.5.4. Odnośnie przyjętego w Urzędzie sposobu postępowania wobec występujących przypadków narastania zaległości podatkowych u tych samych podatników z tytułu kolejnych okresów rozliczeniowych, Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że na podstawie analiz stanu zaległości podatkowych właściwe komórki organizacyjne Urzędu kierują do Samodzielnego Wieloosobowego Stanowiska Pracy Spraw Karnych Skarbowych wnioski o wszczęcie postępowania karnego skarbowego wobec podatników uporczywie uchylających się od płacenia w terminie podatku. W okresie objętym kontrolą Urząd skierował 52 akty oskarżenia, w wyniku których zawieszony został bieg terminu przedawnienia uszczuplonych podatków, w kwocie 10.952.379 zł oraz wyegzekwowano 785.684 zł. Ponadto wystawianie przez komórkę wierzycielską tytułów wykonawczych skutkuje wszczęciem egzekucji administracyjnej, w wyniku której zostają zastosowane środki egzekucyjne, o których podatnik został zawiadomiony, przerywające bieg terminu przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 734-735)

3.6. W ocenie Naczelnika Urzędu jedną z najczęściej występujących przyczyn przedawnienia się zobowiązań podatkowych jest brak możliwości wyegzekwowania zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi, z uwagi na brak majątku bądź niemożność zlokalizowania dłużnika. Ponadto niektóre zobowiązania podatkowe wynikające z decyzji Urzędu Kontroli Skarbowej należą do kategorii spraw trudnych w realizacji przez komórkę egzekucji administracyjnej (np. decyzje „paliwowe”, „puste faktury” czy decyzje dot. tzw. „słupów”). Do głównych przeszkód w skutecznym i efektywnym monitorowaniu i egzekwowaniu zaległości Naczelnik Urzędu zaliczył: likwidację miesięcznych deklaracji na zaliczki na podatek dochodowy, kwartalne rozliczanie podatku VAT (rozliczanie podatku VAT wyłącznie w okresach miesięcznych może przyczynić się do ograniczenia wystawiania tzw. „pustych faktur”), przerzucanie środków finansowych na inne rachunki bankowe niezarejestrowane w urzędzie skarbowym, przepisywanie majątku na osoby trzecie,

wzrost liczby podatników postawionych w stan likwidacji, upadłości lub biorących udział w postępowaniu układowym.

(dowód: akta kontroli str. 735)

3.7. W wyniku przeprowadzonej w Urzędzie, w okresie od 28 listopada 2014 r. do 27 lutego 2015 r., kontroli wewnętrznej w zakresie postępowań egzekucyjnych⁴² stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewypełnianiu wszystkich obligatoryjnych pozycji tytułów wykonawczych i uchybienie dotyczące niepodejmowania czynności wobec dłużników w przypadku niewywiązywania się przez nich z obowiązków związanych z zajętymi wierzytelnościami. Po kontroli został skierowany wniosek o rozważenie możliwości wprowadzenia do instrukcji dotyczącej prowadzenia postępowania egzekucyjnego obowiązku wypełniania tytułów wykonawczych, zgodnie z właściwymi przepisami wykonawczymi, natomiast odnośnie stwierdzonego uchybienia zalecono monitorowanie przez Kierownika Działu Egzekucyjnego postępowania egzekucyjnego objętego jednym z tytułów wykonawczych i przeprowadzenie kontroli funkcjonalnej. Wniosek ten stał się bezprzedmiotowy m. in. w związku z opracowaniem i wprowadzeniem 28 kwietnia 2015 r. przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu procedury w sprawie postępowania egzekucyjnego obowiązującej w całym Województwie Wielkopolskim. Kierownik Działu Egzekucyjnego zapewnił, że kontrola funkcjonalna wskazana w zaleceniu zostanie zaplanowana na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 738-755)

3.8. W październiku 2011 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne Delegatura w Poznaniu przeszkoliło, na wniosek Naczelnika Urzędu, 297 pracowników Urzędu w zakresie zagadnień antykorupcyjnych.

Naczelnik Urzędu zobowiązał pracowników Urzędu do zapoznania się z obowiązującym od 5 listopada 2011 r. zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz.953), a także 22 października 2014 r. polecił pracownikom udział w szkoleniu „Korupcja w administracji publicznej”, dostępnym na platformie e-learningowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 756-766)

3.9. W okresie od 21 października do 20 listopada 2014 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu przeprowadził w Urzędzie kontrolę w zakresie terminowości wprowadzania, zatwierdzania oraz księgowania zobowiązań wynikających z deklaracji i decyzji podatkowych⁴³ w systemach informatycznych. Stwierdzone w wyniku tej kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na: wprowadzaniu do systemów informatycznych decyzji i deklaracji z niewłaściwymi datami wpływu, anulowaniu deklaracji pierwotnych, zatwierdzaniu deklaracji i decyzji o kodzie formularza SD-P⁴⁴ ze zwłoką (liczba dni pomiędzy datą wprowadzenia do systemu, a datą zatwierdzenia wyniosła w przypadku deklaracji od 62 do 97 dni, a w przypadku decyzji od 49 do 73 dni) oraz opóźnieniach we wprowadzaniu decyzji do systemu (liczba dni pomiędzy datą wydania decyzji, a datą wprowadzenia do systemu wynosiła od 69 do 98 dni) i księgowaniu (czas pomiędzy datą doręczenia decyzji, a datą pierwszego księgowania wynosił od 67 do 175 dni).

(dowód: akta kontroli str. 767-776)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁴² Wystąpienie pokontrolne doręczone 1.04.2015 r.

⁴³ wystąpienie pokontrolne z dnia 25 sierpnia 2015 r.

⁴⁴ decyzje ustalające opłaty od spadku

1. W pięciu sprawach spośród 10 objętych kontrolą, dotyczących zaległości zagrożonych przedawnieniem w latach 2014 – 2015 (I półrocze), podjęte przez Urząd czynności zmierzające do przerwania biegu terminu przedawnienia zaległości okazały się nieskuteczne. Urząd nie podjął jednak działań, mających na celu wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub o wykroczenie skarbowe, które zawiesiłoby bieg terminu przedawnienia. Skutkiem tego było przedawnienie zaległości głównej w kwocie 978.996 zł i odsetek 631.898 zł. Zaniechanie to w ocenie NIK stanowiło naruszenie kryterium rzetelności.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że nie występowało o wszczęcie postępowań karnych skarbowych z uwagi na zbyt dużą ilość spraw do tego się kwalifikujących w odniesieniu do liczby osób zajmujących się postępowaniami karnymi skarbowymi (dwie osoby).

(dowód: akta kontroli str. 320-329)

2. W wyniku jednej kontroli podatkowej spośród przeprowadzonych w 2014 r. za okresy rozliczeniowe 2008-2009, dotyczącej zobowiązań przedawniających się w okresie 2014-2015, Naczelnik Urzędu nie wszczął postępowania w sprawie zobowiązania podatkowego za 2008 r. z powodu jego przedawnienia, a postępowanie podatkowe za 2009 r. zostało wszczęte dopiero 25 maja 2015 r. Postanowienie o przedstawieniu podatnikowi zarzutów dotyczących uchylania się od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (uszczuplenie w kwocie, co najmniej 104.413 zł za 2008 r. i 115.648 zł za 2009 r.), Urząd sporządził 12 grudnia 2014 r. Postanowienia tego nie udało się jednak ogłosić z uwagi na niestawienie się podatnika na wezwanie. Postępowanie karne skarbowe za 2008 r. zostało umorzone 15 stycznia 2015 r. z uwagi na nieprzedstawienie zarzutów w terminie wskazanym w art. 44 § 33 kodeksu karnego skarbowego, natomiast 19 marca 2015 r. ogłoszono podatnikowi postanowienie o przedstawieniu zarzutów o uchylanie się od opodatkowania podatkiem za 2009 r.

Referat Czynności Sprawdzających Urzędu dwukrotnie, tj. 17 maja 2011 r. i 6 lipca 2013 r. wnioskował o przeprowadzenie kontroli tego podatnika. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu i Kierownika Działu Kontroli Podatkowej wynikało, że kontroli po pierwszym wniosku nie przeprowadzono z uwagi na brak kontaktu z podatnikiem. Kontrola na drugi z wniosków została wszczęta dopiero 8 października 2014 r., tj. po upływie 15 miesięcy od otrzymania drugiego wniosku o przeprowadzenie kontroli

i na 85 dni przed upływem ustawowego terminu przedawnienia zobowiązania za 2008 r.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił m.in., że z uwagi na dużą ilość wniosków o przeprowadzenie kontroli, priorytetem objęte były wnioski o kontrole dotyczące zwrotów podatku od towarów i usług, wymiany informacji w transakcjach wewnątrzwspólnotowych i od organów ścigania. Naczelnik Urzędu dodał, że kontrola powinna zakończyć się w terminie umożliwiającym przeprowadzenie postępowania podatkowego.

W ocenie NIK, tak późne w stosunku do daty przedawnienia zobowiązania podatkowego, wszczęcie kontroli, było działaniem nierzetelnym, które uniemożliwiło wydanie i doręczenie oraz egzekwowanie zaległości podatkowych w sprawie zobowiązania za 2008 r., a tym samym przyczyniło się do przedawnienia tego zobowiązania. NIK zwraca uwagę, że kwestia podejmowania we właściwym terminie czynności, w relacji do terminu przedawnienia, była podnoszona przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu (np. pismo nr PD3/7002-0004/15/N z 20.05.2015 r.) oraz omawiana na naradach.

Z uwagi na krótki okres czasu pomiędzy wszczęciem kontroli, a datą przedawnienia zobowiązania za 2008 r. Naczelnik Urzędu nie zdążył już podjąć skutecznych czynności skutkujących przerwaniem bądź zawieszeniem terminu przedawnienia ww. zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 688-730)

3. W jednej sprawie spośród trzech objętych kontrolą najstarszych zaległości, dotyczącej podatku VAT za luty 1998 r. w kwocie 169.174 zł, z odsetkami w kwocie 560.703 zł, tytuł wykonawczy z 14 maja 1998 r. doręczony został dopiero 2 marca

1999 r. Także pozostałe czynności egzekucyjne w stosunku do tej zaległości prowadzone były przez Urząd opieszale, tj. średnio raz w roku, co w ocenie NIK nie było rzetelne i mogło przyczynić się do przedawnienia tej zaległości.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił m.in., że przedmiotowe czynności miały miejsce ponad 16 lat temu, a osoba, która wówczas prowadziła to postępowanie nie pracuje w Urzędzie już 10 lat, dlatego trudno wskazać przyczynę zwłoki w doręczeniu tytułu wykonawczego. Odnośnie częstotliwości podejmowania czynności egzekucyjnych Naczelnik Urzędu wskazał m.in. na to, że w Urzędzie pozostawało w realizacji ponad 500 tytułów wykonawczych wystawionych przeciwko temu podatnikowi. Dodał, że aktualizowanie stanu majątkowego z częstotliwością raz na rok, aby sprawdzić, czy „nie pojawił się” majątek, do którego można skierować egzekucję, przy znaczącym obciążeniu pracą – może mieć miejsce.

(dowód: akta kontroli str. 672-677)

4. W dwóch sprawach spośród trzech poddanych kontroli najstarszych zaległości, dotyczących podatku dochodowego za 1997 r., w kwocie 23.303,18 zł (należność główna) i odsetki w kwocie 73.486 zł, upomnienia do zobowiązanych wysłane zostały 23 listopada 2000 r., tj. po upływie ponad dwóch lat od daty ich powstania, a tytuły wykonawcze dopiero 11 września 2001 r., tj. po upływie 10 miesięcy od daty doręczenia upomnień. O opieszalym prowadzeniu przez Urząd postępowań egzekucyjnych w stosunku do tych zaległości, świadczy ponadto częstotliwość (średnio raz w roku) podejmowanych czynności, co w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym i mogło przyczynić się do przedawnienia tych zaległości.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że zaległość wynikała z kart kontowych przekazanych z Urzędu Skarbowego w Gnieźnie, które niekiedy były niekompletne lub z pewnymi brakami. Wskazał ponadto na takie okoliczności występujące w tamtym czasie jak: prowadzenie kart kontowych w sposób ręczny, brak systemów informatycznych umożliwiających pozyskiwanie potrzebnych danych oraz obciążenie pracą, które w jego ocenie uniemożliwiały wcześniejsze wystawienie upomnienia czy tytułu wykonawczego. Naczelnik Urzędu stwierdził także, że aktualnie nie może odnieść się do częstotliwości wykonywania czynności egzekucyjnych ze względu na długi upływ czasu oraz brak akt sprawy, które 7 lat temu przekazano do sądowego organu egzekucyjnego⁴⁵. Dodał, że w tamtym okresie występowało znaczne obciążenie pracą pracowników Działu Egzekucyjnego spowodowane m.in. dużym wpływem tytułów oraz analizą spraw i wprowadzeniem do systemu spraw przekazywanych przez inne organy egzekucyjne w związku ze zmianą właściwości miejscowej urzędów skarbowych (m.in. część dłużników kontrolowana jednostka przejmowała z Urzędu Skarbowego w Gnieźnie).

(dowód: akta kontroli str. 678-681)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości podejmowane przez Urząd działania w celu zapobiegania przedawnieniom.

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 Kontroli⁴⁶, wnosi o:

- 1) wyeliminowanie opóźnień w wysyłaniu dłużnikom upomnień i tytułów wykonawczych oraz w podejmowaniu wobec nich działań egzekucyjnych,
- 2) zapewnienie w prowadzonych postępowaniach działań skutkujących zawieszeniem biegu terminu przedawnienia zaległości w przypadkach, gdy czynności przerywające ten termin okazały się nieskuteczne,

⁴⁵ akta egzekucyjne w związku ze zbiegiem egzekucji sądowej z administracyjną postanowieniem sądu sygn. XVII Co 5200/07 przekazano dnia 24.06.2008r. komornikowi sądowemu.

⁴⁶ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

- 3) występowanie do innych organów egzekucyjnych o informacje w zakresie prowadzonych egzekucji zaległości podatkowych w celu przeciwdziałania ich przedawnieniom,
- 4) podejmowanie u podatników kontroli podatkowych w terminach zapewniających wydanie i doręczenie decyzji oraz egzekwowanie zaległości podatkowych,
- 5) terminowe odpisywanie z ewidencji księgowej przedawnionych zaległości podatkowych.

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 Delegatury NIK w Poznaniu.

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.

Poznań, dnia 15 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:

Izabela Chlebowska-Gąsczyk
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

Maciej Kowalski
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis