

Protokół kontroli
Ministerstwa Finansów w Warszawie
ul. Świętokrzyska 12 (kod 00-916)

Nr statystyczny P $\frac{000002217 - 08000000}{12 - 1 - 911 - 01009}$

zwanego w dalszej treści „Ministerstwem”

Wicepremierem i Ministrem Finansów od 22 września 2006 r. jest Pani Zyta Gilowska (MP z 2006 r., Nr 67, poz. 685).

Poprzednio Ministrami Finansów byli: od 16 czerwca 2003 r. Pan Andrzej Raczko (MP z 2003 r. Nr 34, poz. 439); od 21 lipca 2004 r. Pan Mirosław Gronicki (MP z 2004 r., Nr 33, poz. 583); od 31 października 2005 r. Pani Teresa Lubińska (MP z 2005 r., Nr 67, poz. 929), od 7 stycznia 2006 r. Pani Zyta Gilowska (MP z 2006 r., Nr 4, poz. 53), od 24 czerwca 2006 r. Pan Paweł Wojciechowski (MP z 2006 r., Nr 47, poz. 507), od 14 lipca 2006 r. Pan Stanisław Kluza (MP z 2006 r., Nr 49, poz. 525).

Kontrolę przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli:

- Halina Siembor – główny specjalista kontroli państwowej na podstawie upoważnienia Nr 055030 z dnia 4 września 2006 r., w okresie od 5 września 2006 r. do dnia 17 listopada 2006 r. (z przerwami w dniach: 6-7.09.2006r.; 2-3 oraz 9-10.10.2006r.);
- Urszula Stypułkowska – główny specjalista kontroli państwowej na podstawie upoważnienia Nr 055029 z dnia 4 września 2006 r., w okresie od 5 września 2006 r. do dnia 17 listopada 2006 r. (z przerwami w dniach: 30-31.10.2006r., 4, 15.11.2006r.).

[Dowód: akta kontroli str.: 1-3]

Kontrola Ministerstwa Finansów obejmuje przedawnianie się zobowiązań podatkowych w latach 2004-2005 i w I półroczu 2006 r. oraz egzekwowanie zaległości podatkowych i celnych przez służbę celną.

W toku kontroli ustalono co następuje:

W okresie objętym kontrolą obowiązywał statut Ministerstwa Finansów nadany Zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów: od 2 marca 2002 r. Nr 22 z dnia 13 lutego 2002 r. (MP Nr 8, poz. 150 ze zm.), od 15 stycznia 2005 r. Nr 136 z dnia 28 grudnia 2004 r. (MP Nr 56, poz. 955), od 22 grudnia 2005 r. Nr 131 z dnia 12 grudnia 2005 r. (MP Nr 80, poz. 1136), oraz od 20 maja 2006 r. Nr 62 z dnia 28 kwietnia 2006 r. (MP Nr 32, poz. 351).

W badanym okresie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów określały kolejno zarządzenia Ministra Finansów:

- Nr 21 z 6 sierpnia 2003 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa



Finansów oraz zmieniające Nr 23 z 29 sierpnia 2003 r., Nr 35 z 03 listopada 2003 r. i Nr 2 z 23 stycznia 2004 r.;

- Nr 4 z 19 lutego 2004r. oraz zmieniające Nr 10 z 07 maja 2004 r., Nr 11 z 12 maja 2004r.;
 - Nr 16 z 4 sierpnia 2004r. oraz zmieniające Nr 18 z 07 września 2004r. i Nr 20 z 16 września 2004r.;
 - Nr 21 z 23 września 2004r.;
 - Nr 25 z 9 listopada 2004r. oraz zmieniające Nr 3 z 28 stycznia 2005r. i Nr 7 z 21 lutego 2005r.;
 - Nr 16 z 28 lipca 2005 r.;
 - Nr 23 z 8 listopada 2005 r.;
 - Nr 26 z 21 listopada 2005 r. oraz zmieniające Nr 27 z 5 grudnia 2005r. i Nr 28 z 15 grudnia 2005r.;
 - Nr 29 z 22 grudnia 2005r. oraz zmieniające Nr 32 z 28 grudnia 2005r.;
 - Nr 3 z 20 stycznia 2006 r.;
 - Nr 6 z 5 kwietnia 2006 r.;
 - Nr 7 z 12 kwietnia 2006 r.;
 - Nr 8 z 8 maja 2006 r.;
 - Nr 14 z 22 czerwca 2006 r.;
- ponadto: - Nr 16 z 17 lipca 2006 r.; Nr 20 z 21 sierpnia 2006 r.; Nr 22 z 14.09.2006 r. ze zm.; Nr 28 z 5.10.2006r.

Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań organizacyjnych oraz tryb pracy Ministerstwa w okresie objętym kontrolą określały kolejno regulaminy organizacyjne nadane przez Ministra Finansów Zarządzeniem:

- Nr 21 z 10 października 2002 r., które zmienione zostało zarządzeniami: Nr 2 z 10 stycznia 2003 r.; Nr 8 z 11 marca 2003 r.; Nr 13 z 29 maja 2003 r., Nr 24 z 29 sierpnia 2003r., Nr 32 z 23 października 2003r. oraz Nr 1 z 19 stycznia 2004r.;
 - Nr 6 z 25 marca 2004 r., które zmienione zostało zarządzeniami: Nr 12 z 14 maja 2004r. oraz Nr 26 z 29.11.2004r.;
 - Nr 2 z 21 stycznia 2005 r., które zmienione zostało zarządzeniami: Nr 4 z 16.02.2005 r.; Nr 8 z 3.03.2005 r.;
 - Nr 30 z 22 grudnia 2005 r.
 - Nr 9 z 20 maja 2006 r.;
- ponadto Nr 23 z 14 września 2006r.

W latach 2004 – 2005 oraz w I półroczu 2006 r. zadania będące przedmiotem niniejszej kontroli realizowały w szczególności następujące departamenty w Ministerstwie Finansów:



- Departament Administracji Podatkowej (AP) od dnia 22.12.2005 r., utworzony w wyniku połączenia Departamentu Systemu Podatkowego (SP) oraz Departamentu Organizacji Skarbowości (OS);
- Departament Podatku Akcyzowego i Ekologicznego (AE) od dnia 20.05.2006 r., poprzednio Departament Podatku Akcyzowego (PA)
- Departament Służby Celnej (SC) od dnia 20.05.2006 r., poprzednio Departament Organizacji Służby Celnej (OC),
- Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier (CA), utworzony z dniem 20.05.2006 r., poprzednio: do dnia 20.05.2006 r. Departament Kontroli Celno-Akcyzowej (KC), a do dnia 21.01.2005 Departament Kontroli Celnej (KC),
- Departament Polityki Celnej (PC) od dnia 20.05.2006 r., poprzednio Departament Cel (DC),
- Departament Podatku od Towarów i Usług (PT) od dnia 20.05.2006 r., poprzednio Departament Podatków Pośrednich (PP),
- Departament Kontroli Skarbowej I (KSI) oraz Departament Kontroli Skarbowej II (KSII) od dnia 22.12.2005 r., utworzone w wyniku reorganizacji: Departamentu Kontroli Skarbowej (KS) oraz Biura Dokumentacji Skarbowej.

[Dowód: akta kontroli str. 1-7E]

A: Przedawnianie się zobowiązań podatkowych w latach 2004-2005 i w I półroczu 2006 r.

1. Monitorowanie ściągальności podatków i przyczyny przedawniania się zobowiązań podatkowych oraz nadzór nad podległymi organami podatkowymi i działania podejmowane w celu zapobiegania przedawnieniom zobowiązań podatkowych

Po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 za 2004 r. oraz za 2005 r., NIK w wystąpieniach pokontrolnych wnioskowała do Ministra Finansów o wprowadzenie monitoringu skali i przyczyn przedawnień należności budżetu państwa oraz ograniczenie ponoszonych kosztów błędnych decyzji. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne Sekretarz Stanu Stanisław Stec (pismem z 12 maja 2005r.) oraz Podsekretarz Stanu Marian Banaś (pismem z 10 maja 2006r.) poinformowali m.in., że:

- izby skarbowe i izby celne zostały zobowiązane do sporządzania półrocznego sprawozdania zatytułowanego „Informacja o kwotach przedawnionych zaległości”, analiza przyczyn przedawnienia oraz wyciąganie konsekwencji następuje na szczeblu naczelnika urzędu skarbowego i dyrektora izby skarbowej;
- w celu ograniczenia ponoszonych kosztów błędnych decyzji MF organizuje i prowadzi szkolenia w zakresie Ordynacji podatkowej, egzekucji administracyjnej oraz Systemu Informacji Podatkowej;

- wdrożony System Informacji Podatkowej ma w założeniu wspierać procesy decyzyjne w zakresie spraw podatkowych, służyć ujednoliceniu stanowiska Ministerstwa Finansów i organów podatkowych oraz sprzyjać działaniom zmierzającym do uproszczenia przepisów prawa podatkowego.
- prowadzone są prace nad rozszerzeniem bazy POLTAX i WHTAX o informacje dotyczące przyczyn przedawnień należności budżetu państwa, których bieżąca analiza pozwalałaby na podjęcie systemowych działań zmierzających do ograniczania kosztów błędnie wydawanych decyzji (wdrożenie aplikacji bazy POLTAX i WHTAX rozszerzonej o przyczyny przedawnień należności budżetu państwa planuje się na początek roku 2007);
- w przepisach ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 143, poz. 1199) zostały wprowadzone nowe formy zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych określonych w decyzji, w szczególności w formie gwarancji (poręczenia) bankowej lub ubezpieczeniowej, weksla, czeku, depozytu w gotówce, jako alternatywna dla dochodzenia zaległości podatkowych w drodze egzekucji administracyjnej; zmiana ta ma na celu zmniejszenie kosztów z tytułu roszczeń odszkodowawczych oraz oprocentowania nadpłat, będących następstwem wydania błędnych decyzji przez organ podatkowy.

NIK po przeprowadzonej kontroli doraźnej w Izbie Skarbowej w Warszawie, *w zakresie prawidłowości prowadzenia w latach 2002-2004 postępowań odwoławczych od decyzji organów I instancji, przyczyn i skutków wzruszania decyzji oraz terminowości załatwiania spraw, w związku z przedawnianiem się zobowiązań podatkowych*, poinformowała Ministra Finansów (pismem z 15 lutego 2005 r. nr KBF-41100-1/04) o jej wynikach, m.in.: że spośród zbadanych spraw 98,5% kwot przedawnień przypadało na sprawy dla których I instancją był Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie, a w połowie spraw głównymi przyczynami przedawnienia się zobowiązań było wszczynanie kontroli u podatników za zbyt odległe lata podatkowe, długotrwałe prowadzenie kontroli oraz długi okres wydawania decyzji wymiarowej.

Sekretarz Stanu Stanisław Stec, pismem z dnia 28 lutego 2005 r., poinformował dyrektorów izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej o stwierdzonych nieprawidłowościach w Izbie Skarbowej w Warszawie oraz skierował zalecenia do realizacji w celu zapobiegania przedawnianiu się zobowiązań podatkowych. Realizacja tych zaleceń przedstawiona została w punkcie 2 (części A) protokołu.



Zestawienie (na podstawie danych Departamentu AP i byłych Departamentów: OS oraz SP) prezentuje kształtowanie się przedawnionych zobowiązań podatkowych w okresie 2004 i półrocze 2006 r. według poszczególnych Izb Skarbowych (wzór tabeli został opracowany przez NIK):

Wyszczególnienie	Przedawnione zobowiązania podatkowe w 2004 r.						Przedawnione zobowiązania podatkowe w 2005 r.						Przedawnione zobowiązania podatkowe w I półroczu 2006 r.				Przedawnione zobowiązania podatkowe w latach 2004-2005 - I półroczu 2006 r. - Ogółem	
	Liczba	Zaległość główna	Odsetki	Kwota ogółem (kol. 3 i 4)	Liczba	Zaległość główna	Odsetki	Kwota ogółem kol.(7 i 8)	Liczba	Zaległość główna	Odsetki	Kwota ogółem (kol. 11 i 12)	Liczba ogółem(kol 2,6 i 10)	Kwota ogółem (kol. 3,7 i 11)				
I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15				
DOLNOŚLĄSKIE	6 755	30 228 000	50 927 000	81 155 000		77 134 511		77 134 511,26		41 562 042		41 562 042		148 924 553				
KUJAWSKO-POMORSKIE	436	8 642 900	20 575 000	29 217 900		32 682 106		32 682 105,63		6 892 148		6 892 148		48 217 154				
LUBELSKIE	142	1 788 827	4 446 589	6 235 416		8 303 174		8 303 173,63		4 046 526		4 046 526		14 138 527				
LUBUSKIE	685	4 591 897	9 547 232	14 139 129		15 223 067		15 223 066,81		2 286 269		2 286 269		22 101 232				
ŁÓDZKIE	1 411	16 729 582	25 756 751	42 486 333		73 113 871		73 113 871,38		13 604 444		13 604 444		103 447 897				
MAŁOPOLSKIE	296	3 762 059	6 729 200	10 491 259		22 387 265		22 387 265,25		4 563 132		4 563 132		30 712 456				
MAZOWIECKIE	6 560	61 834 209	99 907 291	161 741 500		186 970 986		186 970 986,19		38 223 253		38 223 253		287 028 448				
OPOLSKIE	373	1 465 656	2 966 279	4 431 935		9 825 029		9 825 029,11		3 561 723		3 561 723		14 852 408				
PODKARPACKIE	340	3 853 567	7 608 447	11 462 014		29 636 576		29 636 576,48		3 933 466		3 933 466		37 423 609				
PODLASKIE	316	8 243 898	16 089 929	24 333 827		3 340 475		3 340 474,91		8 047 333		8 047 333		19 631 705				
POMORSKIE	210	15 529 613	28 651 712	44 181 325		26 375 451		26 375 450,67		16 411 342		16 411 342		58 316 406				
ŚLĄSKIE	2 736	32 829 087	42 412 284	75 241 371		39 758 112		39 758 112,15		11 074 111		11 074 111		83 661 310				
ŚWIĘTOKRZYSKIE	16	345 900	574 800	920 700		3 347 882		3 347 882,02		2 002 573		2 002 573		5 696 355				
WARMINSKO-MAZURSKIE	141	3 468 658	7 658 980	11 127 638		7 025 669		7 025 668,65		4 360 821		4 360 821		14 855 147				
WIELKOPOLSKIE	835	11 253 063	22 468 459	33 721 522		45 607 633		45 607 632,86		21 135 071		21 135 071		77 995 767				
ZACHODNIOPOMORSKIE	1 326	11 873 015	23 431 917	35 304 932		42 673 761		42 673 761,45		2 118 115		2 118 115		56 664 892				
OGÓŁEM	22 578	216 439 932	369 751 870	586 191 802	Brak danych	623 405 568	Brak danych	623 405 568,45	Brak danych	183 822 367	Brak danych	183 822 367	Brak danych	1 023 667 867	28			

Dane za 2004 r. zostały zgromadzone z izb skarbowych na podstawie pisma Sekretarza Stanu w MF Stanisława Steca z dnia 28.02.2005 r. Sporządzone od 2005 r. sprawozdanie "Informacja o kwotach przedawnionych zaległości" nie obejmuje liczby przedawnień oraz odsetek.

[[Dowód: akta kontroli str. 117,407,413]



Zestawienie (na podstawie danych Departamentu AP i byłych Departamentów: OC oraz SP) prezentuje kształtowanie się przedawnionych zobowiązań podatkowych w okresie 2004 – I półrocze 2006 r. według poszczególnych Izb Celnych (wzór tabeli został opracowany przez NIK):
kwoty w zł

	Przedawnione zobowiązania podatkowe w 2004 r. (*)					Przedawnione zobowiązania podatkowe w 2005 r.					Przedawnione zobowiązania podatkowe w I półroczu 2006 r.				Przedawnione zobowiązania podatkowe w latach 2004-2005 - I półrocze 2006 r. - Ogółem	
	Liczba	Zaległość główna	Odsetki	Kwota ogółem (kol. 3 i 4)	Liczba	Zaległość główna	Odsetki	Kwota ogółem kol.(7 i 8)	Liczba	Zaległość główna	Odsetki	Kwota ogółem (kol. 11 i 12)	Liczba ogółem (kol. 2,6 i 10)	Kwota ogółem (kol. 3,7 i 11)		
Wyszczególnienie	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15		
1																
BIAŁA PODLASKA						1 589		1 589		0		0		1 589		
BIALYSTOK						1 233 032		1 233 032		730 369		730 369		1 963 401		
GDYNIA						1 084 395		1 084 395		10 824 880		10 824 880		11 909 276		
KATOWICE						828 744		828 744		224 735 998		224 735 998		225 564 741		
KRAKÓW						101 133		101 133		101 171		101 171		202 304		
ŁÓDŹ						20 769 632		20 769 632		2 819 473		2 819 473		23 589 105		
OLSZTYN						506 725		506 725		2 841 130		2 841 130		3 347 855		
POZNAŃ						134 295		134 295		125 408		125 408		259 703		
PRZEMYŚL						91 696		91 696		844 045		844 045		935 740		
RZEPIN						500 884		500 884		1 995 030		1 995 030		2 495 915		
SZCZECIN						63 576 512		63 576 512		788 100		788 100		64 364 612		
TORUŃ						1 882 127		1 882 127		0		0		1 882 127		
WARSZAWA						9 791 075		9 791 075		9 487 856		9 487 856		19 278 931		
WROCŁAW						4 907 712		4 907 712		1 181 066		1 181 066		6 088 778		
OPOLE						0		0		0		0		0		
KIELCE						0		0		0		0		0		
OGÓŁEM	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	105 409 550	Brak danych	105 409 550	Brak danych	256 474 526	Brak danych	256 474 526	Brak danych	361 884 076.12		

*) W 2004 r. nie były gromadzone dane z izb celnych

Sprawozdanie "Informacja o kwotach przedawnionych zaległości" nie obejmuje liczby przedawnień oraz odsetek.

[Dowód: akta kontroli str. 115,407,413]

Ministerstwo Finansów nie gromadziło danych w zakresie:

- liczby i kwoty (głównej oraz odsetek) przedawnionych zobowiązań podatkowych w roku 2004 w izbach celnych;
- kwoty przedawnionych odsetek od przedawnionych zobowiązań podatkowych w roku 2005 i w I półroczu 2006 r.
- liczby spraw, w których nastąpiły przedawnienia zobowiązań podatkowych w roku 2005 i w I półroczu 2006 r.;

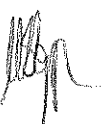
Ministerstwo Finansów nie gromadziło danych w jakim stopniu liczba i kwota przedawnionych zobowiązań podatkowych w latach 2004-2005 i w I półroczu 2006 r. przypadała na sprawy, dla których pierwszą instancją był urząd kontroli skarbowej, a w jakim dla których pierwszą instancją był urząd skarbowy.

[Dowód: akta kontroli str. 111,407,413]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP Andrzej Próchnicki wyjaśnił m.in. (pismo z 23.10.2006 r. nr AP5/0800/389a/06/MK/6791/06): „W 2005 r. były Departament Organizacji Skarbowości, jednorazowo zebrał z izb i urzędów skarbowych informacje nt. liczby i kwot przedawnień zobowiązań podatkowych na podstawie pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Pana Stanisława Steca z dnia 28 lutego 2005 r. (...). W swoim wystąpieniu Pan Minister poprosił dyrektorów izb skarbowych o przedłożenie informacji o liczbie decyzji dotyczących przedawnionych zobowiązań i kwot nimi objętych oraz przyczynach przedawnień według stanu na koniec 2004 r. i I kwartału 2005 r. wraz z wnioskami. Poza wyżej wymienioną dyspozycją, Departament Organizacji Skarbowości nie przekazywał dyrektorom izb skarbowych dodatkowych wytycznych ani też formatu tabeli, (...) Głównym założeniem wystąpienia do dyrektorów izb skarbowych o przedstawienie powyższych informacji nt. przedawnionych zobowiązań podatkowych, była potrzeba oceny, jaka jest skala tego zjawiska, a najważniejszą informacją – kwoty zobowiązań, które uległy przedawnieniu wraz z odsetkami oraz przyczyny ich przedawnienia. W związku z brakiem określenia innych wymogów co do oczekiwanych informacji, dane przekazane przez izby skarbowe nie pozwoliły na wyodrębnienie np. spraw, w których pierwszą instancją był urząd skarbowy lub urząd kontroli skarbowej.

Pismo z dnia 28 lutego 2005 r. skierowane było do dyrektorów izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, a więc do jednostek nad którymi Sekretarz Stanu Stanisław Stec w tym czasie sprawował bezpośredni nadzór. (...) Natomiast nadzór nad działalnością izb celnych i urzędów celnych nie leżał w kompetencji Pana Ministra Stanisława Steca.

W 2005 r. były Departament Systemu Podatkowego rozpoczął gromadzenie danych odnośnie kwot przedawnionych zaległości odpisanych na podstawie art. 70 Ordynacji podatkowej. Dla celów sprawozdawczych pod uwagę brane były odpisy zaległości przedawnionych na kartach kontowych podatników w rachunkowości, dokonane w okresie sprawozdawczym. W 2005 r. sprawozdanie



to sporządzano ręcznie, jednak w założeniach sprawozdawczych informacje w tym zakresie miały być pozyskiwane poprzez hurtownię WHTAX. W czerwcu 2005 r. rozpoczęto pobieranie do hurtowni WHTAX danych z dokumentu ZOB-DP - określającego odpis zaległości przedawnionych. Uznano wówczas, że w kwestii przedawnień najważniejszą informacją jest kwota przedawnionych zobowiązań podatkowych. Zdecydowano, że w okresie ręcznego sporządzania sprawozdania nie będzie nakładany na urzędy skarbowe obowiązek przekazywania informacji o liczbie spraw przedawnionych, bowiem byłoby to dodatkowym zadaniem, już i tak bardzo obciążonych służb sprawozdawczych. Informacja o liczbie przedawnień będzie możliwa do uzyskania przy sporządzaniu tego sprawozdania wyłącznie za pomocą hurtowni danych WHTAX.

Według informacji Zespołu Projektowego Hurtowni WHTAX, raport o liczbie przedawnionych i odpisanych zobowiązań stanie się raportem obowiązkowym w sprawozdaniu na koniec 2006 r. Forma ręcznego sporządzania przestanie obowiązywać.

Dodatkowo Departament AP wyjaśnia, że istniejący w Ministerstwie Finansów system informatyczny POLTAX rejestruje dokument wewnętrzny określający odpis zaległości przedawnionej - ZOB-DP, jednak bez możliwości ustalenia kwoty odsetek od przedawnionych zobowiązań podatkowych. Trwają prace nad rozszerzeniem powyższego dokumentu o informacje w zakresie odsetek przedawnionych zobowiązań oraz powodów przedawnienia."

[Dowód: akta kontroli str.: 1310-1311]

W Ministerstwie Finansów w okresie objętym kontrolą nie był prowadzony wykaz podmiotów, których zobowiązania podatkowe uległy przedawnieniu.

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP A. Próchnicki wyjaśnił m.in. (pismo z 23.10.2006 r. nr AP5/0800/389a/06/MK/6791/06): „*Departament Administracji Podatkowej widzi potrzebę stworzenia w hurtowni danych WHTAX raportu przedstawiającego wykaz nie tylko dotyczący znacznych kwot, ale wszystkich odpisanych przedawnionych zobowiązań. Podjęto już prace nad opracowaniem takiego raportu. (...) w hurtowni danych WHTAX – EGA-SPRAWY od czerwca br. jest możliwość uzyskania raportu według numerów NIP odnośnie zaległości przedawnionych objętych tytułami wykonawczymi (...)*”

[Dowód: akta kontroli str.: 1312]

Od września 2003 r. została uproszczona procedura dostępu do danych zawartych w hurtowni WHTAX (dla tematycznej hurtowni danych EGA-SPRAW i ZALEGŁOŚCI), w celu uzyskania dostępu przez pracowników podległych jednostek organizacyjnych (tj. departamentów Ministerstwa Finansów, izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej oraz urzędów skarbowych) do informacji zawartych w hurtowni, należy złożyć bezpośrednio do administratora hurtowni odpowiedni formularz zgłoszeniowy zaakceptowany przez kierownika jednostki zgłaszającej.

[Dowód: akta kontroli str.: 1591-1597]



Za lata 2004 i 2005 oraz I półrocze 2006 r. dane obejmujące tematykę przedawnień zobowiązań podatkowych zostały zgromadzone w Departamencie AP oraz wcześniej w Departamencie OS i Departamencie SP na podstawie:

1. pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Stanisława Steca z dnia 28.02.2005 r. Nr OS4-0120-12/BM6-1972/05, w szczególności zebrane zostały dane za 2004 r. (oraz I kwartał 2005 r.) z izb skarbowych o kwotach przedawnionych zobowiązań podatkowych (kwoty główne oraz odsetki) oraz o liczbie spraw, z których one wynikają.

Łącznie w izbach skarbowych w 2004 r. przedawnieniu uległy zobowiązania podatkowe na kwotę: 216.440 tys. zł z tytułu należności głównej oraz 369.752 tys. zł z tytułu odsetek; liczba spraw, które uległy przedawnieniu wyniosła 22.578. Dane te zostały zaprezentowane w „Informacji o działalności izb i urzędów skarbowych w 2004 r.” (z lipca 2005 r.) w tablicy nr 27 z wyszczególnieniem poszczególnych izb skarbowych (w informacji tej wymienione zostały także główne przyczyny przedawnień).

[Dowód: akta kontroli str.: 295,319,407, 927-934]

2. pism skierowanych przez Departament SP w sprawie sprawozdawczości na 2005 r.:

- do izb skarbowych z dnia 29 kwietnia 2005 r. Nr SP3-120/823-4865/05/MK,
- do izb celnych z dnia 2 czerwca 2005 r. Nr SP3-159/823-5 1154 05 HG.

Za 2005 r. zgromadzone zostały na tej podstawie informacje z izb skarbowych i celnych o kwotach odpisanych zaległości z tytułu przedawnienia ogółem oraz poszczególnych tytułów podatkowych, cła, grzywien i mandatów oraz opłaty restrukturyzacyjnej. W instrukcji do sprawozdania ustalono, że pod uwagę brane są odpisy zaległości przedawnionych na kartach kontowych podatników w rachunkowości (w tym również storna), dokonane w okresie sprawozdawczym na podstawie decyzji wymiarowych.

Łącznie w 2005 r. w izbach skarbowych i izbach celnych odpisane zostały zaległości podatkowe (tj. dotyczące VAT, akcyzy, PIT, CIT, podatku od gier i podatków zniesionych) na kwotę ogółem 728.815,2 tys. zł, z tego w izbach skarbowych 623.405,6 tys. zł, a w izbach celnych 105.409,6 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str.: 295,357-397,407,1869,1882]

3. pism skierowanych przez AP w sprawie sprawozdawczości na 2006 r.:

- do izb skarbowych z dnia 10 maja 2006 r. Nr AP5/823/165/MK/06/3006,
- do izb celnych z dnia 19 maja 2006 r. Nr AP5/823/189/HG/06/3363.

Dla sporządzania sprawozdań za 2006 r., w porównaniu do roku 2005, nie zostały zmienione kryteria wyboru kwot przedawnionych zaległości. Natomiast wzór sprawozdania został uzupełniony o dane dotyczące: kwoty odpisanych zaległości z tytułu przedawnienia na koniec analogicznego okresu roku poprzedniego; dynamikę przedawnionych zaległości, dane o zaległościach brutto oraz wskaźnik - relacja przedawnionych zaległości do zaległości brutto.



Łącznie w I półroczu 2006 r. w izbach skarbowych i izbach celnych odpisane zostały zaległości podatkowe (tj. dotyczące VAT, akcyzy, PIT, CIT, podatku od gier i podatków zniesionych) na kwotę ogółem 440.296,9 tys. zł, z tego w izbach skarbowych – 183.822,4 tys. zł, a w izbach celnych – 256.474,5 tys. zł. Zaległości podatkowe odpisane w I półroczu 2006 r. z tytułu przedawnienia stanowiły 150,2% kwoty zaległości podatkowych odpisanych z tego tytułu w I półroczu 2005 r., z tego w izbach skarbowych relacja ta wyniosła 75,9%, a w izbach celnych 503,3%.

W izbach celnych z kwoty 256.474,5 tys. zł odpisanych zaległości podatkowych ogółem w I półroczu 2006 r. 94,6% stanowiły zaległości w podatku akcyzowym (242.591,7 tys. zł), pozostałe to zaległości w podatku od towarów i usług. Zaległości w podatku akcyzowym odpisane w I półroczu 2006 r. z tytułu przedawnienia w izbach celnych (242.591,7 tys. zł) stanowiły 557,1% analogicznej kwoty zaległości podatkowych odpisanych w I półroczu 2005 r., a dla podatku od towarów i usług wskaźnik ten (dla izb celnych) wyniósł 187,3%. Kwota odpisanych zaległości podatkowych z tytułu przedawnienia w izbach celnych w I półroczu 2006 r. była ponadto wyższa od kwoty odpisanych zaległości podatkowych z tego tytułu w całym 2005 r. o 143,3%.

[Dowód: akta kontroli str.: 296,321-355,407,1883,1895]

Dyrektor Departamentu SC Paweł Trembacz wyjaśnił (pismo z 12.09.2006 r. nr SC-BS-8620-191/CW/06/6042/AP), że do głównych przyczyn przedawnień z tytułu podatku akcyzowego oraz cel w 2005 r. i I półroczu 2006 r. należały:

- „ 1) *brak możliwości podjęcia postępowania egzekucyjnego z uwagi na zbyt krótki okres od zakończenia postępowania kontrolnego i wydania decyzji do upływu okresu przedawnienia,*
- 2) *otrzymanie z urzędów skarbowych spraw z zakresu podatku akcyzowego przedawnionych lub takich, w których wkrótce nastąpiło przedawnienie,*
- 3) *nieskuteczne postępowanie egzekucyjne wynikające z następujących okoliczności:*
- a) zobowiązany jest podmiotem zagranicznym,*
 - b) brak majątku dłużników z którego istniałaby możliwość przeprowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego; skuteczne unikanie egzekucji przez zobowiązanych np. poprzez ukrywanie majątku i wyprowadzanie jego składników poza granice kraju;*
 - c) upadłość firmy, przy jednoczesnym braku zaspokojenia w ramach planu podziału funduszy masy upadłości.*”

[Dowód: akta kontroli str.:401403, 551]

W listopadzie 2006 r. Departament SC sporządził, na podstawie informacji nadesłanych z izb celnych, analizę przyczyn znacznego wzrostu – w I półroczu 2006 r., odpisanych zaległości podatkowych z powodu ich przedawnienia. Według informacji dyrektorów izb celnych, karty kontowe podatników z zakresu podatku akcyzowego przekazywane były do izb celnych w 2003 i 2004 roku. Otrzymane akta w wielu przypadkach nie były kompletne, występowały także niezgodności pomiędzy dokumentami, a danymi ujętymi na kartach kontowych. Niezależnie od spraw przejętych z urzędów skarbowych w 2003 i 2004 r., w 2005 i 2006 roku do izb celnych

przekazywane były akta spraw, gdzie po wejściu w życie ustawy z dnia 27.06.2006 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych organem egzekucyjnym pozostawał naczelnik urzędu skarbowego. W takich przypadkach dopiero po umorzeniu bezskutecznego postępowania egzekucyjnego możliwe było przeanalizowanie dokumentów i podjęcie decyzji o dokonaniu odpisu zaległości przedawnionych. Ponadto P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski wyjaśnił, że przyczyną znacznego wzrostu kwot odpisanych należności podatkowych, które uległy przedawnieniu były także wątpliwości interpretacyjne dotyczące biegu terminu przedawnienia. Wyjaśnienia przekazane izbom celnym 21.11.2005 r. (pismo nr SPI-459-033-111/1328/05/PZ), na pytania IC w Szczecinie z dnia 3.06.2005r. w sprawie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od towarów i usług od importu powstałego w okresie obowiązywania ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, wpłynęły na ponowne przeanalizowanie spraw, stwierdzenie ich przedawnienia i odpisanie z ewidencji.

Przedstawiony, w analizie Departamentu SC z dnia 13.11.2006 r., szczegółowy stan faktyczny w sprawie przyczyn przedawnienia się zobowiązań podatkowych wskazuje, że w niektórych sprawach mogły nastąpić istotne nieprawidłowości w postępowaniach windykacyjnych prowadzonych zarówno przez urzędy skarbowe jak i izby celne. Np. w sprawie odpisanych zaległości w podatku akcyzowym na kwotę 2.680,4 tys. zł w Izbie Celnej w Olsztynie, z przedstawionych danych nie można ustalić, jakie były podejmowane działania w okresie od 28.08.2001r. (tj. od dnia wydania decyzji przez urząd skarbowy o odpowiedzialności członka zarządu za zaległości spółki) do 8.03.2006 r. (tj. dnia przekazania sprawy z Referatu Rozliczeń Cei i Podatków IC do Referatu Egzekucji IC).

[Dowód: akta kontroli str.: 1551-1585]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski wyjaśnił (pismo z 15.11.2006 r.), że: *„Departament Służby Celnej na podstawie nadesłanych informacji z izb celnych nt. odpisanych zaległości podatkowych z powodu ich przedawnienia w I półroczu 2006 r. w sprawach, w których mogły nastąpić istotne nieprawidłowości w postępowaniu windykacyjnym wystąpi do poszczególnych izb celnych o dodatkowe informacje. W przypadku, gdy w dalszym ciągu będą występować nieścisłości, co do prawidłowego postępowania, Departament Służby Celnej będzie wnioskował o przeprowadzenie kontroli w izbie celnej lub ewentualnie również w urzędzie skarbowym.”*

[Dowód: akta kontroli str.: 1587-1589]

Zgodnie z analizą przeprowadzoną przez Departament SC, na podstawie danych uzyskanych w listopadzie 2006 r. z izb celnych, przedawnione zaległości podatkowe, które zostały odpisane z powodu braku możliwości podjęcia postępowania egzekucyjnego z uwagi na zbyt krótki okres od zakończenia postępowania kontrolnego i wydania decyzji do upływu okresu przedawnienia oraz otrzymanie z urzędów skarbowych spraw z zakresu podatku akcyzowego przedawnionych



lub takich, w których wkrótce nastąpiło przedawnienie kształtowały się następująco (przy czym dane w poszczególnych latach nie obejmują kwoty przedawnionych zaległości podatkowych odpisanych w Izbie Celnej w Łodzi /brak danych w takim ujęciu/, gdzie łącznie w okresie objętym kontrolą odpisane zostały zaległości na kwotę 25.808 tys. zł – z tytułu otrzymania z urzędów skarbowych spraw przedawnionych lub takich, w których wkrótce nastąpiło przedawnienie):

- w roku 2004 – w izbach celnych odpisane zostały zaległości na łączną kwotę 48.886,6 tys. zł;
- w roku 2005 – odpisane zaległości wyniosły 30.664,2 tys. zł, tj. 29,1% ogółem odpisanych zaległości w tym roku;
- w I półroczu 2006 r. - 22.143,1 tys. zł, tj. 8,6% ogółem odpisanych zaległości w tym okresie;

[Dowód: akta kontroli str.: 1565-1567,1571-1573]

P.o. Dyrektora Izby Celnej w Łodzi w sprawie przedawnionych zaległości poinformował Ministerstwo Finansów m.in. (pismo z 25.10.2006 r.): *„Na przykładzie Izby Celnej w Łodzi należy stwierdzić, że jeszcze w 2006 r. dokonywane są analizy spraw, w wyniku których uznaje się za przedawnione zaległości wygasłe w okresach wcześniejszych. Problem nie jest związany z późniejszym przekazaniem spraw przez urzędy skarbowe (praktycznie całość zaległości została przejęta przez organ celny jeszcze w II półroczu 2003 roku), lecz z trybem i sposobem ich przekazania, z pominięciem nałożonego przez Ministerstwo Finansów obowiązku wystornowania wszystkich wygasłych zaległości.”*

[Dowód: akta kontroli str.: 1573]

P. o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP Jerzy Grygierzec wyjaśnił (pismo z 13.10.2006 r. nr AP5/0800/400/06/MK/6855/06) m.in.: *„Kwota odpisanych zaległości z tytułu przedawnienia w I półroczu 2006 r. w porównaniu z I półroczem 2005 r. wzrosła o 50,2%. Jest to efekt bardzo dużego wzrostu kwoty przedawnionych zaległości podatkowych z tytułu podatków realizowanych przez izby celne. (...) dynamika przedawnionych zaległości podatkowych w izbach celnych wynosi na koniec czerwca 2006 r. w odniesieniu do tego samego okresu roku poprzedniego, aż 503,31%. W izbach skarbowych kwoty zaległości odpisanych jako przedawnionych w tym samym czasie zmniejszyły się o 24,1%.(...) Wyjaśnienie przyczyn tak wysokiej dynamiki kwot odpisanych zaległości podatkowych z tytułu przedawnienia zaległości podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług od importu pozostaje poza kompetencjami Departamentu AP, bowiem nadzór nad prawidłowością realizacji zadań izb celnych, po wejściu w życie przepisów ustanawiających organy celne organami podatkowymi, należał do Departamentów nadzorujących pracę aparatu celnego, takich jak: Departament Cel, Departament Organizacji Służby Celnej i Departament Kontroli Celnej. Departamenty te miały możliwość analizy stanu realizacji nałożonych zadań, przekazywania zaleceń, instrukcji oraz oceny tej realizacji.”*

[Dowód: akta kontroli str.: 936]



P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP Jolanta Niewiadomska wyjaśniła m.in.: „*W celu zapobiegania przedawnieniom zobowiązań podatkowych w corocznie opracowywanych zadaniach dla izb i urzędów skarbowych określone są działania, jakie winny być podjęte przez organy podatkowe i egzekucyjne w tym zakresie. Do działań tych należy w szczególności zaliczyć: niezwłoczne, po upływie terminu płatności, wysyłanie upomnień w przypadku istnienia takiego obowiązku oraz wystawianie tytułów wykonawczych, bezzwłoczne nadawanie biegu tytułom wykonawczym oraz konsekwentne dążenie do ich realizacji w celu doprowadzenia do wygaśnięcia zobowiązań zgodnie z art. 59 ustawy – Ordynacja podatkowa, zabezpieczanie wykonania zobowiązań na majątku podatnika oraz na prawach majątkowych i wierzytelnościach.*”

[Dowód: akta kontroli str.: 313]

Sprawozdania gromadzone w latach 2004-2006 przez Departament AP (a wcześniej przez Departament SP) z izb skarbowych i izb celnych częściowo sporządzane były w oparciu o hurtownię danych WHTAX. Dane dla izb celnych nie były gromadzone w hurtowni WHTAX. Ministerstwo Finansów w celu wprowadzenia monitoringu przyczyn i skali przedawnień należności budżetu państwa zamierza rozszerzyć bazę POLTAX i WHTAX o informacje dotyczące przyczyn przedawnień oraz o wykaz podmiotów, których zobowiązania uległy przedawnieniu. Ponadto w celu analizy informacji o kwotach przedawnionych zobowiązań rozpoczęto prace nad przygotowaniem procedur eksportu informacji dotyczących przerw w biegu przedawnienia z podsystemu Egapoltax do Modułu Rejestracji Przerw w podsystemie POLTAX2b.

[Dowód: akta kontroli str.: 112-123]

P. o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec wyjaśnił (pismo z 11.10.2006 r. nr AP5/0800/389/06/MK/6791/06) m.in.: „*Współpraca z Zespołem Projektowym WHTAX rozpoczęła się w 2000 r., kiedy to były Departament Systemu Podatkowego zwrócił się do byłego Departamentu Informatyki pismem z dnia 01 czerwca 2000 r. Nr SP3/MK/952/2200/2000 (...) o możliwość wykorzystania systemu informatycznego POLTAX przy sporządzaniu sprawozdań. Wówczas Departament DI zaproponował pomoc przy informatyzacji sprawozdawczości nadzorowanej przez były Departament SP we współpracy z Zespołem Projektowych WHTAX, kierowanym przez informatyka Izby Skarbowej w Katowicach Panią Bożenę Wosik. Ta współpraca trwa do dnia dzisiejszego, a efektem są opracowane i wdrożone do eksploatacji we wszystkich urzędach skarbowych tematyczne hurtownie danych: ZALEGŁOSCI, ZALEGA i EGA-SPRAWY. Aktualnie rozpoczęto prace na przygotowaniem procedur eksportu informacji dotyczących przerw w biegu przedawnienia z systemu EGAPOLTAX (zastosowanie środka egzekucyjnego) do Modułu Rejestracji Przerw (MRP) w podsystemie Poltax2b. Departament AP opracowuje wniosek o uruchomienie projektu informatycznego pn. „Przedawnienia”, który będzie realizował powyższe zadanie. W założeniach projektu Departament musi określić między innymi: cel, przesłanki, zakres, najważniejsze produkty, założenia i ograniczenia, oczekiwania jakościowe, wstępną ocenę ryzyka.*”

[Dowód: akta kontroli str.: 804]



Ponadto p. o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec wyjaśnił (pismo z 13.10.2006 r. nr AP5/0800/400/06/MK/6855/06) m.in.: „Z dniem 1 lipca 2004 r. rozpoczęto pozyskiwanie danych o stanie realizacji zobowiązań podatkowych z izb i urzędów skarbowych przy pomocy hurtowni danych WHTAX, która usprawniła i ujednoliciła pobór danych. Podkreślenia wymaga fakt, że funkcjonowanie hurtowni spowodowało ujednolicenie kryteriów poboru i analizy danych sprawozdawczych z izb i urzędów skarbowych, jak również unikanie niejednoznaczności w ich interpretacji. Ponadto uzyskiwane dane dostarczały materiału informacyjnego wspomagającego różnorodne analizy, między innymi w zakresie realizacji należności podatkowych, egzekucji zaległości podatkowych, udzielanych ulg. Tym samym ułatwiały podejmowanie decyzji już na szczeblu urzędów skarbowych, które w sposób operatywny mogły przeciwdziałać zjawiskom negatywnym i występującym zagrożeniom związanym z poborem podatków. Uzyskiwanie danych za pomocą hurtowni WHTAX zdecydowanie poprawiło jakość danych sprawozdawczych, jak również skróciło czas ich pozyskania. W związku z tym, że były Departament SP gromadził dane z izb celnych w takiej samej szczegółowości jak z izb skarbowych powstała konieczność rozszerzenia sprawozdawczości elektronicznej na izby celne. W tym celu Departament SP zwrócił się z prośbą do byłego Departamentu Organizacji Służby Celnej pismem z dnia 06 czerwca 2005 r. Nr SP3/171/068-398/1158/05/MK (...) w celu podjęcia działań, które spowodują cykliczne przekazywanie przez wszystkie izby celne danych sprawozdawczych do hurtowni danych WHTAX. Współpraca została rozpoczęła we wrześniu 2005 r. O odbyły się w sumie trzy spotkania: (...)

W listopadzie 2005 r. współpraca została zawieszona, ze względu na brak środków finansowych niezbędnych na wykonanie oprogramowania do pobierania danych z systemu ZEFIR do ujednoliconych formatów wymaganych przez hurtownię WHTAX. System ZEFIR jest opracowany przez firmę zewnętrzną i tylko ten wykonawca ma prawo dokonać rozszerzenia oprogramowania, jednak brak środków finansowych uniemożliwił dokonanie odpowiednich rozwiązań w celu ujednolicenia pobierania danych. Jest ważnym fakt, że we wrześniu br. wznowiona została współpraca z obecnym Departamentem Służby Celnej. Na 10 listopada br. ustalono spotkanie z przedstawicielami Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Administracji Podatkowej oraz Zespołu Projektowego WHTAX i Systemu ZEFIR w celu dalszych uzgodnień w elektronicznym pozyskiwaniu do hurtowni WHTAX danych sprawozdawczych z izb celnych. Ponadto Departament AP informuje, że udzielenie informacji odnośnie zamiaru rozszerzenia na izby celne działania systemu informatycznego POLTAX pozostaje poza właściwością Departamentu.”

[Dowód: akta kontroli str.: 938-939]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP Jolanta Niewiadomska wyjaśniła (pismo z 19.09.2006 r. nr AP5/0800/344b/06/MK/6042/06) m.in.: „W roku 2004 r. kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych nie były brane pod uwagę przy ocenie pracy izb skarbowych. W 2005 r. rozpoczęto gromadzenie danych o wielkości kwot przedawnionych zaległości na podstawie sprawozdania



„Informacja o kwotach przedawnionych zaległości” oraz dokonano analizy skali tego zjawiska. Analiza przyczyn przedawnienia oraz wyciąganie konsekwencji następowało na szczeblu naczelnika urzędu skarbowego i dyrektora izby skarbowej. W 2006 r. podobnie jak w 2005 r. gromadzono dane w oparciu o wyżej wymienione sprawozdanie. Dodatkowo jednorazowo zebrano informacje o przyczynach przedawnień zobowiązań budżetowych w tych okresach, jak również o działaniach podejmowanych przez izby i urzędy skarbowe oraz izby celne w celu zapobieżenia przedawnieniu się należności budżetu państwa.”

[Dowód: akta kontroli str.: 112-113]

Postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznych

W latach 2004-2005 i w I półroczu 2006 r. wydane zostały przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej na podstawie art. 247 § 2 ustawy - Ordynacja podatkowa trzy decyzje ostateczne odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej zawierających wadę wymienioną w art. 247 § 1 pkt 3 tej ustawy, ponieważ wydanie nowych decyzji orzekających co do istoty sprawy, nie mogłoby nastąpić z uwagi na upływ terminu przewidzianego w art. 68 lub 70 Ordynacji podatkowej, w szczególności:

1. Dyrektor UKS w Warszawie 30.08.2004 r. wydał decyzję nr UKS/CFK/K-0030/0039/03/PIT/57/04, określającą dla podatnika zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych za 1998r. Wnioskiem z 26.10.2004 r., przywołując jako podstawę prawną żądania art. 247 § 1 pkt 3 i 5 Ordynacji podatkowej, podatnik wystąpił o stwierdzenie jej nieważności, zarzucając, że w postępowaniu kontrolnym - wszczętym na podstawie upoważnienia z dnia 31.03.2004 r., a zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji - podatnika reprezentował „rzekomy kurator”. W sprawie zaś w ocenie strony nie zachodziły przesłanki do wyznaczenia kuratora.

GIKS na podstawie art. 247 § 2 Ordynacji podatkowej, decyzją z dnia 15.04.2005 r. nr KS-5/I 8570-KS-6152/z/2004/BMŁ odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Dyrektora UKS w Warszawie z dnia 30.08.2004r. zawierającej wadę wymienioną w art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, z uwagi na upływ terminu przedawnienia przewidzianego w art. 70 tej ustawy. GIKS uznał, że Dyrektor UKS w Warszawie nie ustalił czy był organem właściwym w sprawie wszczęcia i przeprowadzenia w 2004 r. postępowania kontrolnego w zakresie rzetelności deklarowanych przez podatnika podstaw opodatkowania i prawidłowości obliczania oraz wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych za 1998 rok oraz do wydania decyzji na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 1a ustawy o kontroli skarbowej w związku z art. 45 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, przez co naruszył w sposób rażący podstawowe zasady postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 33]



P. o. Dyrektora Departamentu KSI Janusz Kobeszko wyjaśnił (pismo z 14.09.2006 r. nr KSI2/066/206/SM/06/10512) m.in.: „*W sprawie należy przede wszystkim zauważyć, że wniosek strony wpłynął do Dep. Kontroli Skarbowej w dniu 04.11.2004 r. Wystąpienie przez podatnika z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji na niecałe dwa miesiące przed upływem okresu przedawnienia określonego w niej zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 70 Ordynacji podatkowej, powoduje, iż z reguły niemożliwe jest, ze względów proceduralnych, wydanie przez organ działający w trybie nadzoru decyzji przed upływem terminu przedawnienia przewidzianego w przepisach tej ustawy. Rozpatrzenie sprawy z takiego wniosku wiąże się z koniecznością wystąpienia do UKS o przekazanie akt z kontroli, a po ich otrzymaniu - zawiadomienia podatnika, za pośrednictwem poczty, o możliwości wypowiedzenia się, w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia, w sprawie zebranego materiału dowodowego. Dodatkowo należy też wyjaśnić, iż w toku prowadzonego przez GIKS postępowania wystąpiono do podatnika o nadesłanie do wniosku opłaty skarbowej, a do Departamentu Prawnego z zapytaniem, czy można uznać, że decyzja organu kontroli skarbowej z dnia 30.08.2004r. została skutecznie doręczona.*”

[Dowód: akta kontroli str. 7-9]

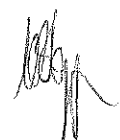
W okresie od wpływu wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji do GIKS (od 04.11.2004 r.) do wydania decyzji przez GIKS (do 15.04.2005 r.) Departament KS podejmował m.in. następujące czynności wyjaśniające w sprawie:

- 5.11.2004r. skierowane zostało pismo do UKS Ośrodek Zamiejscowy w Ciechanowie z prośbą m.in. o przekazanie do sprawy całości akt kontroli wraz z ustosunkowaniem się do zarzutów postawionych we wniosku i opinią prawną (pismo wysłano 5.11.2004 r.) – odpowiadając Dyrektor UKS w Warszawie za pismem datowanym na 23.11.2004 r. przekazał do Departamentu KS w MF (zaznaczając równocześnie, że pismo Departamentu KS z 5.11.2004 r. wpłynęło do UKS w Warszawie 16.11.2004 r.) m.in.: akta kontroli, stanowisko Organu Kontroli Skarbowej, opinię radcy prawnego. Dokumentacja ta wpłynęła do Ministerstwa Finansów (oraz Departamentu KS) w dniu 25.11.2004r.;

- 30.11.2004 r. podatnik został wezwany przez GIKS do nadesłania opłaty skarbowej do złożonego wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Dyrektora UKS w Warszawie z dnia 30.08.2003 r. – opłata skarbowa została przesłana pismem datowanym na 15.12.2004r., które wpłynęło do Ministerstwa Finansów 17.12.2004r., a następnie 20.12.2004 r. do Departamentu KS;

- 5.01.2005 r. Departament KS wystąpił do UKS w Warszawie o przekazanie kolejnych dokumentów i informacji w sprawie – dokumenty te wpłynęły do Ministerstwa Finansów oraz Departamentu KS 20.01.2005 r. (za pismem Dyrektora UKS z dnia 20.01.2004 r.);

- pismem z 20.01.2005r. GIKS na podstawie art. 200 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa poinformował stronę o możliwości wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału



dowodowego oraz w związku z art. 140 § 1 ustawy zawiadomił, że wniosek zostanie załatwiony w terminie do 28.02.2005 r.;

- pismem z 1.03.2005 r. GIKS zawiadomił stronę, że ze względu na skomplikowany charakter sprawy, wniosek zostanie rozpatrzony do 15.04.2005 r.;

- 4.03.2005 r. Departament KS zwrócił się do Departamentu Prawnego w MF o zajęcie stanowiska w sprawie – Departament Prawny przedstawił opinię w dniu 9.03.2005 r.;

- 7.04.2005 r. Departament KS zwrócił się do US w Środzie Śląskiej o informacje: czy w sprawie uległ zawieszeniu lub przerwaniu bieg przedawnienia zobowiązania podatkowego oraz od kiedy nastąpiła zmiana właściwości miejscowej z US w Ostrołęce na US w Środzie Śląskiej – US odpowiedział pismem z 11.04.2005 r.; 13.04.2005r. Departament ponownie zwrócił się do US w Środzie Śląskiej o dodatkowe informacje w sprawie – odpowiedź US nastąpiła 14.04.2005 r. (US w Środzie Śląskiej poinformował, że nie uległ zawieszeniu lub przerwaniu bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego).

[Dowód: akta kontroli str. 33-35;59-85]

Naczelnik Wydziału Orzecznictwa w Departamencie KSI Zofia Piotrowska na temat przyczyn trwania postępowania wyjaśniającego w sprawie ponad pięć miesięcy oraz dlaczego w kwietniu 2005 r. podjęto działania dla ustalenia terminu przedawnienia zobowiązania wyjaśniła m.in.: „(...)Wystąpienia przez podatnika z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji na niecałe dwa miesiąca przed upływem okresu przedawnienia określonego w niej zobowiązania podatkowego, powoduje, iż faktycznie niemożliwe jest – ze względów proceduralnych – wydanie przez organ działający w trybie nadzoru decyzji przed upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej. Stosownie bowiem do postanowień art. 123 Ordynacji podatkowej, organy podatkowe obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji – umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. (...) Zatem po otrzymaniu akt z kontroli i ich przeanalizowaniu pod kątem zarzutów postawionych we wniosku, konieczne jest zawiadomienie podatnika, za pośrednictwem poczty, o możliwości wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Jeżeli podatnik z tego prawa nie skorzysta, wydanie decyzji jest możliwe dopiero po otrzymaniu z urzędu pocztowego zwrotnego potwierdzenia odbioru zawiadomienia, o którym mowa powyżej. Przy czym zwrotne potwierdzenia odbioru wysyłanej korespondencji wpływają niekiedy po upływie 1 miesiąca od jej odbioru przez adresata. Natomiast w sytuacji, gdy podatnik z prawa tego skorzysta, termin biegnie od dnia zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie. Przy czym zgłaszane przez strony zastrzeżenia, w trybie art. 200 Ordynacji podatkowej, nadsyłane są z reguły pocztą. (...) Odnosnie zaś zawartego w piśmie z dnia 25.09.2006r. pytania, dlaczego postępowanie



z wniosku Pana (...) o stwierdzenie nieważności decyzji (...) trwało ponad pięć miesięcy, wyjaśnia się, że zwłoka w załatwieniu ww. wniosku spowodowana była dużą ilością spraw oczekujących na załatwienie w drodze decyzji lub postanowień (I instancja GIKS),(...)" Całość szczegółowych wyjaśnień (zawartych na trzech i pół stronach) stanowią akta kontroli str. 87,89,91,93.

[Dowód: akta kontroli str. 87-97]

2. Trzech wspólników byłej spółki cywilnej wystąpiło 14.01.2004 r. do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej o stwierdzenie nieważności decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie wydanej 21.11.2003 r. GIKS w załatwieniu wniosku wydał w dniu 15.06.2004 r. decyzję, którą odmówił stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej z dnia 21.11.2003 r. - w części dotyczącej ustaleń w zakresie podatku od towarów i usług za miesiące: styczeń, luty, kwiecień, maj, lipiec, sierpień, październik i listopad 1998 r., zawierającej wadę wymienioną w art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, z uwagi na upływ okresu przedawnienia (z końcem 2003 r., tj. w chwili wniesienia do GIKS wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, upłynął już okres przedawnienia).

[Dowód: akta kontroli str. 31;51-58]

3. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie przy piśmie z dnia 02.09.2005r. przekazał do GIKS fotokopię pisma strony z dnia 16.08.2005 r., w którym wniesiono m.in. o stwierdzenie nieważności decyzji Dyrektora UKS w Warszawie z dnia 16.12.2004 r. ustalającej zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych od dochodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów za 1998 rok. GIKS na podstawie art. 247 § 2 Ordynacji podatkowej, decyzją z dnia 20.02.2006 r., odmówił stwierdzenia nieważności ww. decyzji Dyrektora UKS w Warszawie z dnia 16.12.2004 r. zawierającej wadę wymienioną w art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, z uwagi na upływ terminu przedawnienia przewidzianego w art. 68 § 4 tej ustawy (z końcem 2004 r., tj. w dniu wpływu do GIKS pisma strony, w którym wniesiono m.in. o stwierdzenie nieważności decyzji, upłynął już okres przedawnienia).

[Dowód: akta kontroli str. 35-49]

Ponadto ustalono, że były Departament KS nie stwierdził wystąpienia przesłanek uzasadniających wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nr FA/4117-6/04/AG wydanej przez Dyrektora IS w Warszawie, w związku z pismem Dyrektora UKS w Warszawie z dnia 25 maja 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str.: 1601-1643]

W latach 2004 - 2005 i w I połowie 2006 r. Minister Finansów wydał jedną decyzję na podstawie art. 247 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa, w sprawie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ podatkowy.

[Dowód: akta kontroli str. 99-109,296]



Działania Ministerstwa Finansów dla zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego

W sporządzonej przez Departament AP – dla potrzeb kontroli NIK – informacji dotyczącej funkcjonowania Systemu Informacji Podatkowej podano m.in., że:

System Informacji Podatkowej (zwany dalej SIP) jest elektroniczną bazą danych gromadzącą w zasobach m.in. wybrane orzecznictwo w sprawach podatkowych:

- Trybunału Konstytucyjnego,
- Sądu Najwyższego,
- Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych,

oraz:

- interpretacje Ministra Finansów wydane na podstawie art. 14 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tj.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.),
- wyjaśnienia departamentów podatkowych MF (w tym również wydane na skutek stwierdzenia rozbieżności w zakresie interpretowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe i celne),
- postanowienia interpretacyjne w sprawie unikania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz innych ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczących problematyki podatkowej (wydane na podstawie art. 14e Op),
- postanowienia i decyzje wydane przez organy podatkowe dotyczące interpretacji przepisów prawa podatkowego (wydane na podstawie art. 14a i art. 14b § 2 Op) a których obowiązek publikowania na stronach internetowych właściwych izb skarbowych i celnych wynika z dyspozycji art. 14b § 7 Op.

SIP powstał w latach 1999-2001 na skutek realizacji projektu informatycznego pt. *Definicja projektu: Budowa i wdrożenie Systemu Monitorowania Prawa Podatkowego wydanie 1.0 (SMPP) oraz w ramach realizacji zadań określonych w Strategii modernizacji – BCMP*. Celem jego powstania było stworzenie narzędzia informatycznego, które umożliwiałoby prowadzenie oceny stanowiska Ministerstwa Finansów i izb skarbowych w sprawach podatkowych, pod kątem jego merytorycznej zgodności, zarówno ze stanowiskiem uprzednio wyrażonym, jak i z orzecznictwem sądowym i przepisami prawa oraz zapewniającego wygodny dostęp pracownikom administracji podatkowej do pełnego zbioru dokumentów (orzeczeń, interpretacji, wyjaśnień, opinii i innych) zawierających wykładnię prawa podatkowego. Wstępna koncepcja jej funkcjonowania przedstawiona została w notatce z dnia 28 czerwca 1999 r., nr SP4/1675/99/KW. W czerwcu 2000 r. projekt *Systemu Informacji Podatkowej* uznany został za jedno z 5 priorytetowych zadań organizacyjnych w zakresie zwalczania korupcji dotyczących administracji skarbowej. Gromadzenie danych rozpoczęto w lipcu 2000 r., pierwszy dokument wprowadzony został do II połowie października 2001 r., a 21 listopada 2001 r. Komitet Sterujący Projektem SMPP podjął decyzję o przekazaniu aplikacji obsługującej SIP do użytkowania w izbach skarbowych.



W pracach nad powstaniem SIP uczestniczyli przedstawiciele byłego Departamentu Systemu Podatkowego oraz zespół informatyków z IS Katowice.

Zakres funkcjonalny SIP określony został na spotkaniach w dniu 13 kwietnia 2000 r. i 17 maja 2000 r. (na których sprecyzowane zostały założenia wstępne do projektu SIP). W oparciu o nie, oraz w toku późniejszych kontaktów roboczych z przedstawicielami zespołu projektowego, sporządzony został dokument pt. *Model architektury systemowo-technicznej* z dnia 30 października 2000 r. oraz opracowana definicja projektu „Oprogramowanie podsystemu SMPP wydanie 1.0, testy systemowe i pilotowe, opracowanie podręcznika użytkownika i materiałów szkoleniowych” z dnia 3 lutego 2001 r. Modyfikacja zakresu funkcjonalnego SIP nastąpiła w ramach realizacji projektu informatycznego pt. „Oprogramowanie i wdrożenie *Systemu Monitorowania Prawa Podatkowego*. Wydanie 2.0” w ramach którego zrealizowano m.in. moduł internetowy SIP dostępny na portalu internetowym Ministerstwa Finansów pod adresem www.mf.gov.pl/sip/ poprzez który to realizowany jest obowiązek, zawarty w dyspozycji obecnego art. 14b § 7 Op, publikacji interpretacji przepisów prawa podatkowego. W chwili obecnej możliwość korzystania z bazy danych SIP posiadają więc pracownicy rządowej administracji podatkowej i celnej (odpowiednio od połowy grudnia 2001 r. i od 8 kwietnia 2004 r. - pełna baza danych za wyjątkiem dokumentów o statusie dostępu *Wybrani pracownicy*) oraz internauci (wyciąg z bazy danych dostępny od 5 lutego 2004 r.). Zawartość SIP stanowią głównie interpretacje przepisów materialnego prawa podatkowego (ustawy o VAT, updof, updop) a nie interpretacje przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

[Dowód: akta kontroli str. 801-803]

Podsekretarz Stanu Marian Banaś 21 marca 2006 r. zatwierdził „*Zadania dla izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2006 r. oraz wytyczne do ich realizacji*”, w których do zadań dyrektorów izb skarbowych w zakresie realizacji poboru zaliczono zwrócenie szczególnej uwagi na rozbieżności w interpretacjach przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o podatku dochodowym od osób fizycznych dokonywanych przez naczelników urzędów skarbowych. W przypadku stwierdzenia występowania rozbieżności interpretacji w SIP dyrektorzy izb skarbowych powinni występować do Ministerstwa Finansów w celu zajęcia jednolitego stanowiska.

Minister Finansów, w I półroczu 2006 r., w celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego na podstawie art. 14 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, przekazał organom podatkowym wyjaśnienia dotyczące m.in.:

- w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych skutków podatkowych związanych z korzystaniem z bezpłatnych programów komputerowych (pismo Nr PB 3/GM-8213-12/06/144),

- w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych odliczania od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych przez podatników na działalność klubów sportowych (pismo Nr PB3/MD-8213-318/2005-43/2006).

[Dowód: akta kontroli str.: 1647,1655-1661]

Ponadto były Departament Podatków Bezpośrednich a po reorganizacji Departament Podatków Dochodowych, w związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami interpretacji przepisów, kierował do izb skarbowych wyjaśnienia, w niektórych przypadkach do wiadomości wszystkich izb skarbowych.

[Dowód: akta kontroli str.:1645- 1649,1675-1865]

Minister Finansów 2.06.2006 r. skierował do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa, zawierający istotne zmiany w zakresie wydawania wiążących interpretacji przepisów prawa podatkowego, w szczególności polegające na przeniesieniu obowiązków wydawania interpretacji indywidualnych z naczelników urzędów skarbowych i celnych na ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Wprowadzenie takiego modelu interpretacji ma pomóc zlikwidować rozbieżności w interpretacji prawa podatkowego. Sejm RP 27.10.2006 r. uchwalił ustawę, która obecnie jest przedmiotem prac Senatu RP.

[Dowód: akta kontroli str.: 1507,1519-1547]

W celu zapewnienia jednolitości postępowania oraz zapobiegania przedawnieniom w sprawach zobowiązań podatkowych w badanym okresie Minister Finansów skierował do dyrektorów izb skarbowych i izb celnych pismo wyjaśniające: z dnia 13.12.2005 r. nr SP1/648/8012-116/2184/05/ES dotyczące stosowania przepisu art. 70 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (DzU z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) zmienionej ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie innych ustaw (DzU z 2005 r. Nr 143, poz.1199).

[Dowód: akta kontroli str.: 315-318]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec wyjaśnił m.in. (pismo z 10.11.2006r. nr AP5/0800/443/06/MK/7533/06): „*Interpretacja Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2005 r. (...) wydana została w związku z sygnalizowanymi przez podległe organy podatkowe wątpliwościami w zakresie stosowania przepisu art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. (...), w związku z przepisem przejściowym art. 21 tej ustawy. Powołane powyżej przepisy, w kontekście wątpliwości zgłoszonych przez organy podatkowe, wymagały pogłębionej analizy oraz konsultacji z ówczesnym Departamentem Prawnym. Projekt interpretacji kilkakrotnie był przekazywany do opinii tego Departamentu. Natomiast inne zgłaszane przez organy podatkowe wątpliwości związane ze stosowaniem przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących przedawnienia wyjaśniane były bezpośrednio zainteresowanym i nie wymagały urzędowej interpretacji.*”

[Dowód: akta kontroli str.: 1505]

Ponadto Ministerstwo Finansów zamieściło w Biuletynie Skarbowym Ministerstwa Finansów Nr 6 (66) z 2005 r. (oraz na stronie internetowej Ministerstwa Finansów) wyjaśnienia przekazane 26 sierpnia 2005 r. do Izby Skarbowej w Rzeszowie w sprawie wątpliwości dotyczących skutków

zastosowanego środka egzekucyjnego dla przerwania biegu przedawnienia w przypadku uchylecia przez sąd decyzji odwoławczej utrzymującej w mocy decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego.

[Dowód: akta kontroli str.: 313]

Izba Skarbowa w Zielonej Górze odpowiadając na zalecenia Sekretarza Stanu Stanisława Steca z 28 lutego 2005 r. poinformowała (w piśmie z dnia 29.04.2005 r. nr III-1/070-0033/05) m.in.: „(...) Ponadto, Izba Skarbowa pragnie nadmienić, iż kwestia przedawnienia zobowiązań podatkowych budzi wiele wątpliwości wywołanych zmianą art. 70 Ordynacji podatkowej, która weszła w życie z dniem 01 stycznia 2003 r. W szczególności wątpliwość dotyczy sytuacji, gdy brak majątku uniemożliwił zastosowanie przed 01.01.2003 r. środka egzekucyjnego, a działania organu egzekucyjnego sprowadzały się jedynie do doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego oraz sporządzenia protokołu o stanie majątkowym na podstawie oświadczenia złożonego przez zobowiązanego. Z uwagi na szczególne znaczenia instytucji przedawnienia dla prawidłowego funkcjonowania organów podatkowych, Izba Skarbowa w Zielonej Górze problem ten sygnalizowała do Ministerstwa Finansów w wystąpieniach nr III-2/071-406/03 z dnia 25.11.2003 r., nr III-2/070-17/04 z dnia 09.08.2004 r. oraz nr III-2/-7—6/05 z dnia 01.03.2005 r., na które do dnia dzisiejszego Ministerstwo Finansów Departament Systemu Podatkowego nie udzieliło odpowiedzi. „

[Dowód: akta kontroli str.: 755]

Wyjaśnienia, na pytania Izby Skarbowej w Zielonej Górze przekazane pismem z dnia 25 listopada 2003 r., zostały udzielone przez Departament SP w MF pismem z 18 maja 2005 r. (tj. po upływie prawie 16 miesięcy).

[Dowód: akta kontroli str.: 775-800]

P.o. Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec wyjaśnił m.in. (pismo z 10.10.2006 r. nr AP5/0800/344e/06/MK/6042/06): „(...) Opóźnienie w załatwieniu sprawy spowodowane były nadmiernym obciążeniem pracą pracowników Wydziału SP1 spowodowanym niedostateczną ilością obsady kadrowej. Liczba spraw wpływających do załatwienia w ostatnich latach jest bardzo wysoka, czego konsekwencją (przy niedostatecznym stanie kadrowym) jest „przechodzenie” części spraw, które wpłynęły w danym roku, do załatwienia na rok następny. W 2002 r. wpłynęło do Wydziału SP1 939 spraw, w 2003 r. – 1.177, w 2004 – 1.113, a w 2005 r. 1.150 spraw. W okresie II półrocze 2003 - 2005 r. w Wydziale SP1 pracowało tylko 6 osób (razem z Naczelnikiem Wydziału). Do zakresu zadań Wydziału SP1 należało m. in. interpretacja przepisów prawa podatkowego, orzecznictwo, opiniowanie projektów aktów prawnych i działalność legislacyjna. Należy podkreślić, że większość spraw załatwianych przez Wydział SP1 charakteryzuje się znacznym stopniem trudności i złożoności, a co się z tym wiąże ich załatwienie jest czasochłonne. Do szczególnie skomplikowanych i czasochłonnych obszarów należy zaliczyć działalność legislacyjną. Dodatkowo Departament AP zauważa, że pismo Ministerstwa Finansów

z dnia 18 maja 2005 r. nr SP1-8012-402/2119/03/JL potwierdza prawidłowość stanowiska przyjętego przez Izbę Skarbową w Zielonej Górze."

[Dowód: akta kontroli str.: 603]

**Mierniki oceny jednostek podległych Ministrowi Finansów
Izby i urzędy skarbowe**

Minister Finansów Decyzją Nr 3/OS z dnia 17 marca 2004 r. zatwierdził na rok 2004 oraz Decyzją Nr 2/OS z dnia 21 lutego 2005 r. na rok 2005.:

- mierniki oceny izb i urzędów skarbowych;
- wytyczne do działania izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa oraz wykaz najważniejszych zadań wynikających z wytycznych.

W Załącznikach Nr 1 do Decyzji Ministra Finansów ustalone zostały podstawowe i dodatkowe mierniki, które miały stanowić zasadniczy instrument oceny pracy tych jednostek. Mierniki nie uwzględniały:

- kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych,
- ilości i jakości wydawanych decyzji.

Natomiast w Załącznikach Nr 3 do Decyzji Ministra Finansów został ustalony wykaz mierników realizacji najważniejszych zadań izb i urzędów skarbowych, z wyszczególnieniem obszarów do których mają zastosowanie:

- na rok 2004 ustalono 62 mierniki (które w większości miały zastosowanie także w roku 2005);
- na rok 2005 ustalono 61 mierników.

Określone w Załącznikach Nr 3 mierniki nie uwzględniały kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych, natomiast w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w podatku od towarów i usług jeden ze wskaźników dotyczył jakości wydawanych decyzji i był liczony jako relacja: *liczby decyzji uchylonych w całości (unieważnionych) w drodze decyzji administracyjnych lub przez sądy w zakresie podatku VAT wg stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego (z wyłączeniem decyzji uznaniowych) do ogólnej liczby wydanych decyzji w zakresie podatku VAT w okresie sprawozdawczym* (źródłem pozyskania danych miał być Rejestr Własny Urzędu).

Ministerstwo Finansów za 2004 r. dokonało analizy założeń przyjętych w Załączniku nr 3 do wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych w oparciu o 15 (z 62) mierników – sporządzając zestawienia zawierające klasyfikację izb skarbowych w zakresie realizacji tych zadań (mierników). Realizacja zadań została przedstawiona w *Informacji (z lipca 2005 r.) o działalności izb i urzędów skarbowych w 2004 r.*, w której zaprezentowane zostały także inne dane (łącznie 14), w tym liczba przedawnionych spraw i kwoty przedawnionych zobowiązań (zadanie to nie było oceniane). Na podstawie wybranych wyników (17 z 29), uzyskanych przez poszczególne izby skarbowe w realizacji zadań, została obliczona klasyfikacja ogólna. W rozdziale III *Informacji...*, zaakceptowanej przez Sekretarza Stanu S. Steca, stwierdzono m.in.: „*Urzędy i izby skarbowe*

w zakresie swych złożonych kompetencji i funkcji, które spełnia bezpośrednio lub pośrednio administracja finansowa państwa generalnie zrealizowały swoje zadania ...”

[Dowód: akta kontroli str.: 1899-1909]

Ministerstwo Finansów dokonało za 2005 r. analizy założeń przyjętych w Załączniku nr 3 do wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych w oparciu o 30 (z 61) mierników – sporządzając zestawienia zawierające klasyfikacje izb skarbowych w zakresie realizacji tych zadań (mierników). Realizacja poszczególnych zadań została omówiona na spotkaniu roboczym z dyrektorami izb skarbowych w dniu 21 marca 2006 r. Wskaźnik wadliwych decyzji liczony dla VAT w roku 2005 wyniósł ogółem dla izb skarbowych 2,34% (w poszczególnych izbach skarbowych od 0,86% do 6,82%), natomiast za 2004 r. nie dokonano obliczenia i oceny tego wskaźnika.

[Dowód: akta kontroli str.: 1437,1459,1899-1909]

Podsekretarz Stanu Marian Banaś 21 marca 2006 r. zatwierdził „*Zadania dla izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2006 r. oraz wytyczne do ich realizacji*”. W załączniku Nr 1 ustalone zostały mierniki oceny izb i urzędów skarbowych dla trzech obszarów tematycznych: 1. pobór podatków, 2. egzekucja zaległości podatkowych, 3. kontrola podatkowa. Dla oceny poboru podatków ustalone zostały: 3 mierniki podstawowe i 12 mierników dodatkowych. Mierniki dodatkowe to m.in.:

- wskaźnik przedawnionych zaległości podatkowych do zaległości brutto,
- dynamika przedawnionych zaległości podatkowych,
- wskaźnik decyzji przypisowych/wymiarowych (po dokonaniu kontroli) uchylonych do decyzji przypisowych/wymiarowych wydanych po kontroli z podziałem na urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej,
- wskaźnik udziału odsetek wypłaconych w wyniku uchylecia wadliwych decyzji w kwotach odsetek za nieterminowe rozliczenia.

P.o. Zastępy Dyrektora Departamentu AP Jolanta Niewiadomska wyjaśniła m. in. (pismo z dnia 19.09.2006 r. nr AP5/0800/344b/06/MK/6042/06): „*W 2006 r. liczba mierników, częstotliwość oraz obszary oceny uległy zmianie. Ocena pracy izb i urzędów skarbowych dokonywana jest co kwartał w trzech obszarach tematycznych (...) Izby skarbowe zobowiązane są do sporządzania co kwartał oceny realizacji zobowiązań podatkowych w podległych urzędach skarbowych na podstawie mierników zawartych w Załączniku Nr 1 do Zadań dla izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2006 r. Wśród tych mierników po raz pierwszy w 2006 r. uwzględniono skalę przedawnień zobowiązań podatkowych. W tym celu analizowane są dwa mierniki:*”

[Dowód: akta kontroli str.: 111-112]

Analiza realizacji zobowiązań podatkowych za pierwsze półrocze 2006 r. według wskaźników określonych w „*Zadaniach dla izb i urzędów skarbowych ...*” do końca kontroli nie została sporządzona (w listopadzie 2006 r. trwały prace nad jej sporządzeniem). P.o. Z- cy Dyrektora AP



J. Grygierzec wyjaśnił m.in. (w sprawie metodologii szacowania oceny jednostki na podstawie wskaźników, oraz wykorzystywania tych ocen): *„Dla poszczególnych wskaźników zostaną sporządzone rankingi izb skarbowych, które zostaną przesłane wszystkim izbom skarbowym. Poszczególne izby skarbowe będą mogły porównać poziom realizacji własnych wskaźników w odniesieniu do wskaźników zrealizowanych przez pozostałe izby skarbowe. Celem opracowania rankingu izb skarbowych w realizacji poszczególnych wskaźników jest ich mobilizacja do poprawy realizacji wyznaczonych wskaźników.”*

[Dowód: akta kontroli str.: 1437-1438]

Na podstawie sprawozdania, którego wzór stanowi załącznik nr 19 do pisma z dnia 10 maja 2006 r. Departamentu AP w sprawie sprawozdawczości na 2006 r., Ministerstwo Finansów rozpoczęło gromadzenie z urzędów skarbowych danych o decyzjach wydanych i uchylonych, jednak ze względu na przyjętą metodologię (dane dotyczą bieżącego roku sprawozdawczego) uzyskane informacje nadal nie pozwalają zmierzyć i ocenić pełnej skali błędnych decyzji wydanych przez organy podatkowe (ze względu na zbyt krótki okres ich gromadzenia). Jednak na podstawie tego sprawozdania nie można wyodrębnić danych ogółem o decyzjach wydanych w II instancji i na podstawie rozstrzygnięć sądów administracyjnych, aby można je było porównać np. z decyzjami uchylonymi (porównanie takie następuje jedynie do wydanych decyzji ogółem przez organy I instancji /us, uks/).

[Dowód: akta kontroli str.: 1883-1885,1897]

Ogółem, według sprawozdania „Informacja o decyzjach wydanych i uchylonych”, dla decyzji wydanych w I półroczu 2006 r. przez urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej *wskaźnik decyzji uchylonych do decyzji wydanych według stanu na dzień 30 czerwca 2006 r.* wyniósł:

- 2,90% liczony ze względu na liczbę uchylonych decyzji wydanych w wyniku kontroli;
- 9,93% liczony ze względu na kwotę objętą uchylonymi decyzjami pokontrolnymi;
- 4,08% liczony ze względu na liczbę podatników.

Wpływ rozstrzygnięć sądów administracyjnych na ukształtowanie się wymienionych wskaźników był znikomy, tj.:

- z 1.359 uchylonych decyzji w I półroczu 2006 r. - 21 uchylonych zostało w wyniku orzeczeń sądów administracyjnych (tj. 1,5%);
- z kwoty 58.865,7 tys. zł objętej uchylonymi decyzjami pokontrolnymi – kwota 1.274,7 tys. zł została objęta decyzjami uchylonymi przez sądy administracyjne (tj. 2,2%).



Informację o decyzjach wydanych i uchylonych według stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. (na podstawie danych sprawozdawczych Departamentu Administracji Podatkowej) prezentuje poniższe zestawienie:

Lp	Wyszczególnienie	DECYZJE WYDANE			
		OGÓŁEM	Urzędy skarbowe	Urzędy kontroli skarbowej	
1	2	3	4	5	
1.	Liczba decyzji wydanych w wyniku kontroli	46 908	37 816		9 092
2.	Kwoty objęte decyzjami pokontrolnymi	592 561 102	248 181 845		344 379 157
3.	Liczba podatników	15 277	12 304		2 973

DECYZJE UCHYLONE									
Lp.	Wyszczególnienie	ODWOŁANIE				SĄD ADMINISTRACYJNY			
		OGÓŁEM kol.4 + kol. 7	RAZEM kol.5+ kol. 6	Urzędy skarbowe	Urzędy kontroli skarbowej	RAZEM kol.8+ kol.9	Urzędy skarbowe	Urzędy kontroli skarbowej	Wskaźnik decyzji uchylonych do decyzji wydanych %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1a.	Liczba uchylonych decyzji wydanych w wyniku kontroli	1 359	1 338	813	525	21	13	8	2.90%
2a	Kwota objęta uchylonymi decyzjami pokontrolnymi	58 865 699	57 590 976	18 734 434	38 756 542	1 274 723	182 667	1 092 056	9.93%
3a	Liczba podatników	624	605	412	193	19	12	7	4.08%

*) Liczba decyzji i kwot nimi objętych z bieżącego roku sprawozdawczego
Szczegółowe dane w podziale na poszczególne województwa stanowią akta kontroli str. 913-919. [Dowód: akta kontroli str.: 911]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP A. Próchnicki wyjaśnił m.in. (pismo z 23.10.2006 r. nr AP5/0800/389a/06/MK/6791/06): „...Departament AP wyjaśnia, że informacje odnośnie decyzji wydanych i uchylonych rozpoczęto gromadzić w 2006 r. Przyjęto założenie, że dane w nim zawarte jak liczba decyzji i kwoty nimi objęte dotyczą bieżącego roku sprawozdawczego, zarówno w zakresie decyzji wydanych jak i uchylonych. Departament Administracji Podatkowej dokonując analizy założeń sporządzania sprawozdania uznał, że informacje w 2006 r. będą dotyczyły decyzji wydanych i uchylonych **tylko** w bieżącym roku sprawozdawczym. Przyjęto rok 2006 jako rok początkowy. W 2007 r. w sprawozdaniu o decyzjach wydanych i uchylonych dodana będzie kolumna informująca o rozstrzygnięciach organów odwoławczych decyzji wydanych w 2006 r. Zdaniem Departamentu AP przedstawianie w 2006 r. liczby decyzji uchylonych bez względu na rok ich wydania bez odniesienia ich do liczby decyzji wydanych **nie byłoby miarodajną informacją**. Natomiast uzyskanie z izb skarbowych informacji o liczbie wydanych decyzji w okresie ostatnich np. 5 lat, byłoby prawie niemożliwe do zrealizowania przez służby sprawozdawcze izb i urzędów skarbowych. Sprawozdanie jest sporządzane ręcznie i wymaga bardzo dużego nakładu pracy do przedstawienia rzetelnych danych. Najlepszym rozwiązaniem na uzyskanie danych w tym zakresie byłoby pozyskiwanie ich z systemu informatycznego. Wymaga to opracowania nowej tematycznej hurtowni pn. „Decyzje” pobierającej informacje o decyzjach i kwotach nimi objętych bezpośrednio z baz danych urzędów skarbowych. Dotychczas realizację tego zadania uniemożliwiał niewystarczający stan zatrudnienia w Zespole Projektowym WHTAX i brak środków finansowych.”

[Dowód: akta kontroli str.: 1313]

W 2004 r. były Departament OS jednorazowo zebrał z izb i urzędów skarbowych informacje według stanu na dzień 30 czerwca 2004 r. dotyczące:

- liczby decyzji wydanych przez urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej z podziałem na izby skarbowe za I półrocze 2004 r.,
- liczby decyzji uchylonych przez izby skarbowe za I półrocze 2004 r. z podziałem na izby skarbowe,
- liczby decyzji uchylonych przez NSA za I półrocze 2004 r. z podziałem na izby skarbowe.

Wskaźnik decyzji uchylonych przez izby skarbowe w I półroczu 2004 r. do wydanych w I półroczu 2004 r. wyniósł:

- dla decyzji urzędów skarbowych 0,29%;
- dla decyzji urzędów kontroli skarbowej 8,91%;
- ogółem – 0,35%,

odpowiednio wskaźnik uchylonych kwot wyniósł:

- dla decyzji urzędów skarbowych 3,26%;
- dla decyzji urzędów kontroli skarbowej 13,24%;
- ogółem – 7,07%.



W I półroczu 2004 r. zostało uchylonych przez sądy administracyjne 31 decyzji izb skarbowych oraz 12 decyzji urzędów kontroli skarbowej, które zostały wydane w I półroczu 2004 r., dlatego wskaźnik decyzji uchylonych przez sądy administracyjne do wydanych w I półroczu 2004 r.:

- dla decyzji izb skarbowych wyniósł 0,00%;
- dla decyzji urzędów kontroli skarbowej 0,14%;
- ogółem – 0,00%;

odpowiednio wskaźnik uchylonych kwot wyniósł:

- dla decyzji urzędów skarbowych 0,07%;
- dla decyzji urzędów kontroli skarbowej 0,07%;
- ogółem – 0,07%.

[Dowód: akta kontroli str.: 1377-1379]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP A. Próchnicki wyjaśnił m.in. (pismo z 25.10.2006 r. nr AP5/0800/389b/06/MK/6791/06): „Powyższe dane zawarte w załączonej tabeli 1 i tabeli 2 obrazują liczbę wydanych w wyżej wymienionym okresie wszystkich decyzji (także nie mających wpływu na wysokość podatku należnego), liczbę uchylonych decyzji przez izby skarbowe oraz WSA i NSA w I półroczu 2004 r. Dane te zostały zebrane z izb skarbowych i urzędów skarbowych w związku z wystąpieniem Gazety Prawnej o ich udostępnienie w trybie przepisów ustawy z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. (...) Należy zauważyć, że zebranie tych informacji stanowiło bardzo duże obciążenie dla organów podatkowych z uwagi na niemożność ich pozyskania z informatycznych baz danych. Z uwagi na to odstąpiono od uzupełnienia informacji o dane za II półrocze 2004 r. W 2006 r. rozpoczęto gromadzenie informacji o liczbie wydanych i uchylonych decyzji według szczegółowości załącznika 19 (...).”

[Dowód: akta kontroli str.: 1372-1373]

Izby celne

W latach 2004 – 2005 oraz w I półroczu 2006 r. kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych nie były brane pod uwagę w ramach stosowanych wskaźników służących ocenie działania izb celnych. Natomiast dla oceny działania izb celnych wykorzystywane były trzy wskaźniki określające ilość wydawanych decyzji oraz ich jakość, tzn. ile rozstrzygnięć wydanych w ramach I instancji uległo zmianie w wyniku postępowania w II instancji oraz jaki jest poziom „zaległości” w ramach spraw w I i II instancji (wskaźniki te oznaczono symbolami WO6³, WO6⁴ i WO6⁵). Zasady oceny działania izb celnych zostały szczegółowo przedstawione w dalszej części protokołu w punkcie „Mierniki oceny działalności izb celnych”.

[Dowód: akta kontroli str.: 481E-517E]

Decyzją Nr 45 Szefa Służby Celnej z dnia 15 grudnia 2004 r. OC-MA-0301-3/2004 w sprawie przekazywania danych w zakresie dozoru i kontroli celnej oraz kontroli podatkowej sprawowanej przez organy celne dyrektorzy izb celnych zobowiązani zostali do przekazywania od 1 stycznia 2005 r. do Departamentu OC, obecnie Departament SC, kwartalnych informacji wg wzoru SC-1.



Na podstawie danych przekazywanych w tych sprawozdaniach, przez Departament SC opracowywana jest co kwartał, narastająco w skali roku, informacja m.in. na temat:

- postępowania w ramach I instancji w urzędach celnych,
- postępowania w ramach I instancji w izbach celnych,
- postępowania w ramach II instancji w izbach celnych).

Dla postępowań w przypadku, gdy I instancją jest dyrektor izby celnej gromadzone są dane ogółem o liczbie: spraw wszczętych, wydanych decyzji, wydanych postanowień oraz spraw załatwionych w innym trybie.

Dane dotyczące postępowań podatkowych (w ramach I instancji w urzędach celnych oraz w ramach II instancji w izbach celnych) prowadzone są z wyodrębnieniem:

- podatku akcyzowego (w tym dotyczącego: importu wyrobów akcyzowych i akcyzy „krajowej”; oraz szczególnego nadzoru podatkowego);
- podatku od towarów i usług.

Dla poszczególnych tytułów podatkowych zbierane są następujące dane:

a) dla postępowania w I instancji w urzędach celnych:

- liczba spraw wszczętych,
- liczba wydanych decyzji,
- liczba wydanych postanowień,
- liczba spraw załatwionych w innym trybie;

b) dla postępowania w II instancji:

- liczba spraw wszczętych,
- liczba wydanych decyzji ogółem, oraz z podziałem na: decyzje utrzymujące w mocy decyzje organów I instancji; decyzje uchylające w całości lub w części decyzje organów I instancji i orzekające co do istoty; decyzje uchylające w całości decyzje organów I instancji i umarzające postępowanie; decyzje uchylające w całości decyzje organów I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia; decyzje umarzające postępowanie odwoławcze,
- liczba wydanych postanowień,
- liczba spraw załatwionych w innym trybie.

Ponadto w sprawozdaniu SC-1 gromadzone są dane o:

- liczbie skarg wniesionych w danym okresie do WSA, w których dyrektor izby celnej jest stroną oraz liczbie spraw zakończonych w danym okresie,
- liczbie skarg kasacyjnych do NSA, w których dyrektor izby celnej jest stroną oraz liczbie spraw zakończonych w danym okresie.

[Dowód: akta kontroli str.: 563-575]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC Anna Jędruszczak wyjaśniła m.in. (pismo z 11.10.2006 r. nr S.C.-MA-08000-4/1/2006/6651): „1. Informacje na temat decyzji utrzymanych



w mocy przez sądy administracyjne zbierane są przez Wydział Prawno Organizacyjny Departamentu Polityki Celnej. 2. Zbierane w Departamencie Służby Celnej informacji dotyczących decyzji i postanowień wydanych w I i II instancji i odwołań od nich odbywa się na potrzeby Biuletynu Statystycznego Służby Celnej i oprócz realizacji celu sprawozdawczego służy ocenie działania organów celnych. Na przestrzeni lat, kiedy zestawienia te przygotowywane są na użytek kierownictwa i komórek organizacyjnych administracji celnej nie pojawiło się zapotrzebowanie na włączenie do tych statystyk rozstrzygnięć sądów administracyjnych. (...) 4. Ponadto informacje zebrane na podstawie danych nadsyłanych w dziale 7 i 8 sprawozdania SC-1 wykorzystywane są do opracowywania (...) wskaźników oceniających i charakteryzujących działanie izb celnych. ”

[Dowód: akta kontroli str.: 1097]

Liczba wydanych przez urzędy celne decyzji podatkowych w ramach I instancji; liczba odwołań przyjętych w ramach w ramach II instancji przez izby celne oraz liczba wydanych decyzji przez izby celne prezentuje poniższa tabela:

liczby celne prezentuje poniższa tabela:

Wyszczególnienie	Postępowanie w sprawach podatkowych		
	w zakresie podatku akcyzowego		w zakresie VAT
	liczba postępowań dotyczących importu wyrobów akcyzowych	liczba postępowań dotyczących akcyzy „krajowej”	
dane za 2005 r.			
liczba wydanych decyzji w ramach I instancji –razem urzędy celne	1 805	15 881	36 667
liczba wydanych postanowień w ramach I instancji – razem urzędy celne	149	7 974	4 823
- liczba odwołań przyjętych w ramach II instancji przez izby celne *)	394	5 593	4 068
liczba decyzji wydanych w ramach II instancji przez izby celne ogółem	329	2 694	1 581
w tym			
utrzymujących w mocy postanowienia I instancji	216	1 904	821
uchylających w całości lub w części decyzje organów I instancji i orzekające co do istoty	16	198	229
uchylających w całości decyzje organów I instancji i umarzające postępowanie	40	117	231
uchylających w całości decyzje organów I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia	32	430	79
umarzających postępowanie odwoławcze	10	10	47
dane za I półrocze 2006 r.			
liczba wydanych decyzji w ramach I instancji –razem urzędy celne	1 103	10 126	13 833
liczba wydanych postanowień w ramach I instancji -- razem urzędy celne	132	3 427	1 667
- liczba odwołań przyjętych w ramach II instancji przez izby celne *)	446	5 795	3 011
liczba decyzji wydanych w ramach II instancji przez izby celne ogółem	44	2 228	1 210
w tym			
utrzymujących w mocy postanowienia I instancji	18	1 592	490
uchylających w całości lub w części decyzje organów I instancji i orzekające co do istoty	14	70	62

uchylających w całości decyzje organów I instancji i umarzające postępowanie	2	78	503
uchylających w całości decyzje organów I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia	10	177	108
umarzających postępowanie odwoławcze	0	17	0

*) liczba odwołań przyjętych w ramach II instancji jest sumą liczby odwołań od decyzji wydanych w ramach I instancji (przez uc i ic) i odwołań od postanowień w postępowaniu podatkowym wydanych w ramach I instancji (przez uc i ic).

Szczegółowe dane według wzoru sprawozdania SC-1, łącznie dla wszystkich urzędów celnych i izb celnych stanowią akta kontroli str. 1099-1114 (a dla poszczególnych izb celnych dane o decyzjach utrzymujących w mocy decyzje organów I instancji: str. 555-561).

[Dowód: akta kontroli str.: 551-561, 1097-1114]

W roku 2005 z ogółem 4.604 wydanych decyzji w ramach II instancji przez izby celne dotyczących postępowań w zakresie podatku akcyzowego oraz VAT - 63,9% stanowiły decyzje utrzymujące w mocy decyzje organów I instancji (2.941); odpowiednio w I półroczu 2006 r. decyzje izb celnych utrzymujące w mocy decyzje organów I instancji stanowiły 60,3% (2.100; 3.482).

Urzędy kontroli skarbowej

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS) decyzją z dnia 19 marca 2004 r. nr 1/KS/2004 określił zasady przyznawania premii indywidualnych dyrektorom i wicedyrektorom urzędów kontroli skarbowej, które obowiązywały w 2004 r. Wysokość premii wyjściowej dla dyrektora i wicedyrektorów urzędu kontroli skarbowej była uzależniona m.in. od wyników kontroli uzyskanych za dany kwartał, ustalonych według kryteriów oceny pracy urzędów kontroli skarbowej zawartych w załączniku do decyzji. Efektywność zadań wykonywanych przez urzędy kontroli skarbowej ustalana była w oparciu o dziewięć mierników. Pierwszy z tych mierników : „ustalenia kontroli podlegające wpłacie do budżetu na 1 etat” uwzględniał w swej konstrukcji skalę odwołań od decyzji oraz ustalenia z decyzji ostatecznych w postępowaniu odwoławczym i był liczony według formuły: *ustalenia z decyzji wydanych w okresie sprawozdawczym minus ustalenia z decyzji objętych odwołaniami wniesionymi w okresie sprawozdawczym plus ustalenia z decyzji ostatecznych w postępowaniu odwoławczym wydanych w okresie sprawozdawczym, bez względu na kres którego dotyczą.*

[Dowód: akta kontroli str.: 579-583, 591-596]

Od I kwartału 2005 r. zasady przyznawania nagród dyrektorom i wicedyrektorom urzędów kontroli skarbowej ustalone zostały decyzją Ministra Finansów z dnia 16 maja 2005 r. nr 1/KS/2005. Zgodnie, z którą wnioski dotyczące przyznawania nagród dyrektorom i wicedyrektorom urzędów kontroli skarbowej uwzględniać miały: „*kryteria efektywności i skuteczności wykonywania zadań ustalone w załączniku do niniejszej decyzji, ocenę wykonania Zadań dla urzędów kontroli skarbowej ustalanych corocznie przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz realizację bieżących zadań nakładanych na urzędy kontroli skarbowej.*” Efektywność zadań wykonywanych przez urzędy kontroli skarbowej ustalana była w oparciu

o dziewięć mierników, które były takie same jak ustalone decyzją z dnia 19 marca 2004 r. przez GIKS w 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str.: 585-589,597-599]

P.o. Dyrektor Departamentu KSI Janusz Kobeszko wyjaśnił m.in. (pismo z 14.09.2006r. nr KSI 2/066/206/SM/06/10512): „*Opracowywane obecnie nowe mierniki oceny efektywności pracy urzędów kontroli skarbowej, z chwilą ich wdrożenia, uwzględniać będą w jeszcze większym stopniu jakość prowadzonych postępowań kontrolnych oraz postępowań przygotowawczych. Istotą wprowadzanego systemu ocen urzędów kontroli skarbowej jest ocena z uwzględnieniem poszczególnych etapów realizacji kluczowych produktów działalności. Wyróżniony będzie etap ustaleń wstępnych, etap odwołań, etap decyzji ostatecznych, etap wpłat i ewentualnych zwrotów. O ocenie i pozycji w rankingu urzędów kontroli skarbowej decydować będzie zatem nie tylko wielkość kwot wynikających z decyzji, ale przede wszystkim wielkość kwot z decyzji ostatecznych oraz wysokość wpłat należności do budżetu państwa.*”

[Dowód: akta kontroli str.: 11]

Ponadto p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu KSI J. Kobeszko wyjaśnił m.in. (pismo z 16 października 2006 r. nr KSI4/8560/41/06/11855): „*(...) obecnie finalizowane są prace dotyczące nowych mierników oceny efektywności pracy urzędów i po zaakceptowaniu przez Ministra Finansów zostaną wprowadzone w życie. (...) Proponowane mierniki będą w pewnym stopniu umożliwiały monitorowanie działań urzędów kontroli skarbowej zarówno pod kątem przyczyn przedawnień zobowiązań podatkowych, jak i ograniczania ponoszonych kosztów błędnych decyzji. Urząd, który będzie miał duże ustalenia wstępne a niskie wynikające z decyzji ostatecznych, automatycznie znajdzie się na pozycji niższej w rankingu, co będzie wskazywało na podejmowanie błędnych decyzji. Natomiast niskie wpłaty do budżetu będą wskazówką do zbadania, czy przyczyna nie leży po stronie urzędu. (...)*”

[Dowód: akta kontroli str.:1293-1295]

Wybrane efekty pracy urzędów kontroli skarbowej w latach 2004 – 2005 oraz w I półroczu 2006 r. (na podstawie danych Departamentu KS I) prezentuje poniższa tabela:

Okres	Decyzje wydane przez organy kontroli skarbowej		Odwołania od decyzji do izb skarbowych i celnych		Decyzje utrzymane przez izby skarbowe i celne *)	Dokonane zabezpieczenia majątkowe	
	ilość	kwota w tys. zł	Ilość	Kwota w tys. zł		Ilość	Kwota w tys. zł
2004r.	15.794	1.359.380	5.042	575.131	1.169.010	214	151.899
2005r.	14.971	1.718.331	5.215	794.986	695.041	246	447.302
I pół. 2006r.	6.862	664.141	2.072	376.802	446.265	106	93.375

*) – w tym zakresie zbierane są tylko dane obejmujące kwotę decyzji

[Dowód: akta kontroli str.: 29]

Informacje o skargach do sądów administracyjnych

Biuro Obsługi Prawnej i Zastępstwa Procesowego w MF sporządziło, na podstawie danych przekazanych przez izby skarbowe, izby celne oraz zainteresowane departamenty Ministerstwa Finansów w związku zarządzeniem Nr 19 Ministra Finansów z dnia 22 września 2005 r. w sprawie postępowania w Ministerstwie Finansów oraz w izbach skarbowych i izbach celnych w wypadku zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji, postanowienia lub innego aktu albo czynności z zakresu administracji publicznej (Dz.Urz.MF Nr 10, poz. 102 z 2005 r.), „Informację o skargach do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych za 2005 rok” (zwana dalej Informacją za 2005 r.).

Odpowiednio informację taką za rok 2004 sporządził (były) Departament Prawny w MF na podstawie danych przekazanych przez jednostki w związku z instrukcją nr 1 z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania w Ministerstwie Finansów oraz w izbach skarbowych, izbach celnych i urzędach kontroli skarbowej w wypadku zaskarżenia do NSA decyzji, postanowienia lub innego aktu bądź czynności z zakresu administracji publicznej.

W Informacji za 2005 r. (która zawiera także porównanie danych z rokiem 2004.) przedstawiono dane oddzielnie dla izb skarbowych, izb celnych oraz dla departamentów Ministerstwa Finansów, z wyszczególnieniem (m.in.) obszarów takich jak:

- informacje o skargach do WSA za rok 2005 w sprawach ustalenia/określenia zobowiązań podatkowych;
- informacje o skargach do WSA za rok 2005, na decyzje ustalające wysokość podatku dochodowego do przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych;
- informacje o skargach do WSA za rok 2005, na decyzje ustalające/określające wysokość należności budżetowych inne niż podatkowe i celne.

Według danych z **izb skarbowych** o skargach do WSA za rok 2005 w sprawach ustalenia/określenia zobowiązań podatkowych:

- liczba skarg, które wpłynęły do organów administracji w okresie sprawozdawczym:

w 2005 r. – 6.979;	w 2004 r. – 13.881;
--------------------	---------------------
- liczba skarg, które pozostały do załatwienia (z poprzedniego okresu sprawozdawczego):

w 2005 r. – 533,	w 2004 r. – 800;
------------------	------------------
- liczba decyzji administracyjnych (ogółem – niezależnie od tego, czy zostały zaskarżone, czy też nie) wydanych przez organy administracji w okresie sprawozdawczym:

w 2005 r. – 47.374,	w 2004 r. – 40.560;
---------------------	---------------------
- liczba skarg załatwionych przez organ administracji w wyniku uwzględnienia skargi:

w 2005 r. – 311,	w 2004 r. – 894;
------------------	------------------
- liczba skarg, które organ administracji przekazał w okresie sprawozdawczym WSA:

w 2005 r. – 7.017,	w 2004 r. – 13.018;
--------------------	---------------------



- liczba orzeczeń WSA oraz wydanych w trybie art. 188 i 189 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi:

ogółem: w 2005 r. – 11.110, w 2004 r. – 12.308;

w tym:

a) uchylających decyzję (ewentualnie zawierających inne rozstrzygnięcie, niekorzystne z punktu widzenia organu administracji):

w 2005 r. – 3.122, w 2004 r. – 3.508;

b) oddalających (odrzucających) skargi:

w 2005 r. – 6.285, w 2004 r. – 7.723;

c) umarzających postępowanie:

w 2005 r. – 1.704, w 2004 r. – 1.076.

W roku 2005 orzeczenia WSA oddalające skargę na decyzje izb skarbowych stanowiły 56,6% ogółem orzeczeń wydanych w tym okresie, odpowiednio w roku 2004 stanowiły 62,7%.

Według danych z *izb celnych* o skargach do WSA za rok 2005 w sprawach ustalenia/określenia zobowiązań podatkowych:

- liczba skarg, które wpłynęły do organów administracji w okresie sprawozdawczym:

w 2005 r. – 1.234; w 2004 r. – 371;

- liczba skarg, które pozostały do załatwienia (z poprzedniego okresu sprawozdawczego):

w 2005 r. – 66, w 2004 r. – 20;

- liczba decyzji administracyjnych (ogółem – niezależnie od tego, czy zostały zaskarżone, czy też nie) wydanych przez organy administracji w okresie sprawozdawczym:

w 2005 r. – 3.744, w 2004 r. – 997;

- liczba skarg załatwionych przez organ administracji w wyniku uwzględnienia skargi:

w 2005 r. – 9, w 2004 r. – 0;

- liczba skarg, które organ administracji przekazał w okresie sprawozdawczym WSA:

w 2005 r. – 1.329, w 2004 r. – 355;

- liczba orzeczeń WSA oraz wydanych w trybie art. 188 i 189 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi:

ogółem: w 2005 r. – 372, w 2004 r. – 133;

w tym:

a) uchylających decyzję (ewentualnie zawierających inne rozstrzygnięcie, niekorzystne z punktu widzenia organu administracji):

w 2005 r. – 106, w 2004 r. – 12;

b) oddalających (odrzucających) skargi:

w 2005 r. – 263, w 2004 r. – 99;

c) umarzających postępowanie:

w 2005 r. – 7, w 2004 r. – 22.



W roku 2005 orzeczenia WSA oddalające skargę na decyzje izb celnych stanowiły 70,7% ogółem orzeczeń wydanych w tym okresie, odpowiednio w roku 2004 stanowiły 74,4%.

[Dowód: akta kontroli str.: 1911-2007]

Przyczyny przedawnień za rok 2005 i I półrocze 2006 r. na podstawie danych przekazanych z izb celnych i skarbowych

Na 22 posiedzeniu Sejmu w dniu 18 lipca 2006 r. Pani Poseł Maria Zuba oraz Pani Poseł Teresa Piotrowska zgłosiły do Ministra Finansów pytania dotyczące w szczególności: niskiej efektywności egzekucji zaległości podatkowych i realizacji tytułów wykonawczych, skali i przyczyn przedawnień zaległości podatkowych z winy organów podatkowych, konsekwencji jakie ponieśli urzędnicy za to odpowiedzialni, rozwiązań jakie wprowadził Minister Finansów w roku 2006, aby wyeliminować nieprawidłowości w tym względzie.

W celu udzielenia odpowiedzi dla Marszałka Sejmu (na pytania posłów zgłoszone na 22 posiedzeniu Sejmu w dniu 18 lipca 2006 r.) oraz dla NIK, Departament AP 24 lipca 2006 r. zwrócił się do wszystkich Dyrektorów IS, a Departament SC do Dyrektorów IC, o przedstawienie informacji według stanu na 31 grudnia 2005 r. i 30 czerwca 2006 r. w zakresie m.in.: przyczyn przedawnień zobowiązań podatkowych, liczby i kwoty głównej ogółem przedawnień zobowiązań podatkowych, które nastąpiły z winy pracownika, liczby postępowań dyscyplinarnych wobec pracowników, z winy których doszło do przedawnienia zobowiązań podatkowych, działań podejmowanych w celu zapobieżenia przedawnieniu zobowiązań podatkowych. Do głównych przyczyn przedawnień należności, według sprawozdania Departamentu AP opracowanego na podstawie informacji nadesłanych przez izby skarbowe i celne należały:

- 1) nieskuteczna egzekucja administracyjna z powodu braku majątku ruchomego i nieruchomego oraz wierzytelności podatnika, osób trzecich, następców prawnych i spadkobierców na zaspokojenie zobowiązań podatkowych,
- 2) brak możliwości ustalenia adresu zamieszkania zobowiązanego w związku z administracyjnym wymeldowaniem się z pobytu stałego. Odpowiedzi na zapytania o adres wysyłane do Centralnego Biura Adresowego często wpływają do Urzędu po upływie kilkunastu miesięcy lub w ogóle nie są udzielane,
- 3) zmiany własności organów podatkowych związane ze zmianą miejsca zamieszkania podatników,
- 4) niewystarczająca masa upadłości na zaspokojenie zobowiązań podatkowych po ogłoszeniu upadłości podatnika,
- 5) bezskuteczność działań windykacyjnych wobec bezrobotnych podatników, bądź osób otrzymujących rentę w wysokości niepodlegającej zajęciu,



- 6) odmowa sądów ustanowienia hipoteki przymusowej na majątku podatnika z powodu współwłasności majątkowej dłużnika,
- 7) niedopełnianie obowiązków rejestracyjnych przez podatników i nie przedkładanie zgłoszeń aktualizacyjnych,
- 8) nie prowadzenie przez podatników działalności gospodarczej w miejscu wskazanym w zgłoszeniu rejestracyjnym,
- 9) pozbywanie się majątku przez zobowiązanego (wyprzedaż, przepisywanie na członków rodziny lub na inne osoby),
- 10) nieprzekazywanie przez sądy postanowień o ukończeniu postępowań upadłościowych, co uniemożliwia monitorowanie przebiegu tych postępowań,
- 11) niezaspokojenie wierzytelności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym,
- 12) brak postanowień o nabyciu spadku, co uniemożliwia prowadzenie postępowań wobec spadkobierców,
- 13) błędy w pracy urzędu, takie jak nie wystawienie upomnienia, tytułu wykonawczego, nie sprawdzenie terminów przedawnienia,
- 14) niedobory kadrowe, szczególnie w komórkach egzekucji administracyjnej, przy równoczesnym wzroście liczby tytułów wykonawczych otrzymanych od innych wierzycieli,
- 15) wszczynanie postępowań kontrolnych przez urzędy kontroli skarbowej za zbyt odległe lata podatkowe na wnioski organów ścigania.
- 16) zubożenie społeczeństwa, szczególnie osób fizycznych samodzielnie prowadzących działalność gospodarczą opodatkowaną w formie karty podatkowej. Podatnicy ci nie posiadają majątku i nie uzyskują dochodów, z których mogłaby być prowadzona skuteczna egzekucja administracyjna,
- 17) konieczność ustalania aktualnych informacji o adresie zamieszkania, siedziby lub prowadzenia działalności przez dłużników co powoduje wydłużenie w czasie możliwości wszczęcia egzekucji administracyjnej,
- 18) wyjazd podatnika poza granice kraju i brak możliwości ustalenia miejsca jego zamieszkania, a przy kwotach nie przekraczających równowartości 1.500 EURO brak możliwości korzystania z pomocy państwa obcego w dochodzeniu zaległości podatkowych.

[Dowód: akta kontroli str.: 297299;415-528,985-1095]

Ponadto według Izby Skarbowej w Warszawie przyczynami przedawnień zobowiązań podatkowych były także: „- *opieszałość organów podatkowych w przekazywaniu sobie spraw czy istotnych informacji (np. akta podatkowe wpływają do US po upływie 5 lat od podpisania*



protokołu kontroli) (...) – wpływ decyzji UKS po terminie przedawnienia, (...) brak własnego zaplecza magazynowego (co uniemożliwia zwózki i racjonalną sprzedaż zajętych ruchomości)”.

[Dowód: akta kontroli str.: 417-419]

W informacji Izby Skarbowej we Wrocławiu na temat przyczyn przedawnień zobowiązań podatkowych wskazano m.in., że „(...) zmiana ustawy Ordynacja podatkowa z dniem 1 września 2005 r. w zakresie przedawnienia zobowiązań podatkowych oraz dokonana przez Ministra Finansów wykładnia przepisów art. 70 powyższej ustawy pismem z dnia 13 grudnia 2005 r. nr SP1/648/8012-116/2184/05/ES, spowodowała konieczność ponownej, pracochłonnej analizy przedawnień w okresie IX-XII 2005 r. zobowiązań podatkowych, co odbyło się kosztem bieżącej pracy organów podatkowych. (...)”

[Dowód: akta kontroli str.: 425]

Izba Skarbowa w Zielonej Górze poinformowała, że w badanym okresie jedną z głównych przyczyn przedawnień zobowiązań podatkowych były „(...) trudności w prawidłowej ocenie biegu terminu przedawnienia spowodowane wątpliwościami interpretacyjnymi, związanymi ze zmianami przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa obowiązującymi od dnia 1 stycznia 2003 r. oraz od dnia 1 września 2005 r.”

[Dowód: akta kontroli str.: 439]

Izba Skarbowa w Krakowie w przedłożonej informacji do przyczyn przedawnień zobowiązań podatkowych zaliczyła m.in.: „(...) zbyt krótki okres przedawnienia. Wydłużanie okresu przedawnienia np. do 10 lat, przy jednoczesnej rezygnacji z instytucji zawieszenia oraz przerwy biegu terminu przedawnienia spowodowałoby znaczące uproszczenie egzekucji i dawałoby silne gwarancje zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Częstą przyczyną przedawnienia zobowiązań podatkowych są bowiem skomplikowane regulacje prawne dotycząca w/w instytucji, zwłaszcza w kontekście częstych zmian i odmiennie traktowanych spraw w okresach przejściowych. (...)”

[Dowód: akta kontroli str.: 453]

Izba Skarbowa w Szczecinie poinformowała, że sprawując bezpośredni nadzór nad urzędami skarbowymi województwa zachodniopomorskiego m.in. udzielano urzędom wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów regulujących zasady ustalania przedawnienia się zobowiązania podatkowego. „Realizacja zadania polegająca na uporządkowaniu ksiąg rachunkowych urzędów i odpisaniu przedawnionych zobowiązań podatkowych była w roku 2005 utrudniona z uwagi na problemy interpretacyjne powstałe na tle stosowania art. 70 §4 Ordynacji podatkowej, którego treść uległa zmianie na mocy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 143, poz. 1199). Przekazanie dyrektorom izb skarbowych interpretacji Ministra Finansów w zakresie stosowania zmienionych przepisów dopiero pod koniec 2005 r. spowodowało przesunięcie w czasie ustalenia stanu prawnego zobowiązań, co do których zachodziły przesłanki jego przedawnienia. Ta sytuacja



powodowała też powstanie niepewności co do skuteczności prawnej podejmowanych działań windykacyjnych wobec niektórych zobowiązań (...)”

[Dowód: akta kontroli str.: 508]

Izby skarbowe w swoich informacjach przedstawiły przyczyny przedawnień opisowo, nie zostały one poparte danymi na temat kwot i ilości przedawnionych spraw ze względu na poszczególne przyczyny. W informacjach jednostek została natomiast określona, liczba i kwota przedawnień zobowiązań podatkowych, które nastąpiły z winy pracownika, na której podstawie Departament Administracji Podatkowej sporządził następujące zestawienie:

kwoty w tys. zł

Lp.	Wyszczególnienie	2005 r.	I półrocze 2006 r.
1	2	3	4
1.	Ogółem	1.180,4	2.762,7
1.1.	Izby skarbowe	1.180,4	2.710,7
1.2.	Izby celne		52,0

[Dowód: akta kontroli str.: 532]

Najwyższe kwoty przedawnionych zobowiązań podatkowych w 2005 r. i I półroczu 2006 r., które (według zebranych informacji z Izb Skarbowych) nastąpiły z winy pracownika wystąpiły na terytorium działania Izby Skarbowej w Warszawie:

„(...) liczba i kwota główna ogółem przedawnień zobowiązań podatkowych, które nastąpiły z winy pracownika:

	<i>Liczba</i>	<i>kwota</i>
- wg stanu na dzień 31.12.2005r.	3	15.266,60 zł
- wg stanu na dzień 30.06.2006r.	10	2.616.572,94 zł

Ad.3) liczba postępowań dyscyplinarnych wobec pracowników, z winy których doszło do przedawnienia zobowiązań podatkowych:

- wg stanu na dzień 31.12.2005r.	0	
- wg stanu na dzień 30.06.2006r.	7	(dotyczą 10 przedawnionych zobowiązań podatkowych) (...)”

[Dowód: akta kontroli str.: 419]

Izba Skarbowa w Lublinie poinformowała m.in.: *„(...) Na terenie województwa lubelskiego z winy pracowników urzędów skarbowych przedawniły się: w 2005 r. 34 zobowiązania podatkowe na ogólną kwotę 294.241 zł, a w I połowie 2006 r. 29 zobowiązań podatkowych na kwotę 35.633 zł. W związku z ww. przypadkami przedawnień przeprowadzono 3 postępowania dyscyplinarne. (...)”*

[Dowód: akta kontroli str.: 437-438]

Izba Skarbowa w Zielonej Górze poinformowała m.in., że *„W badanym okresie wystąpiły w urzędach skarbowych województwa lubuskiego cztery przypadki przedawnienia zobowiązań*

podatkowych z winy pracowników. W trzech przypadkach byli to pracownicy komórek egzekucyjnych, natomiast w jednym – pracownik komórki wymiarowej. Kwota główna ogółem zobowiązań podatkowych, które uległy przedawnieniu wynosi 25.118,06 zł. Wszczęto dwa postępowania dyscyplinarne i w obu przypadkach winnych pracowników ukarano karą upomnienia, a jedna z winnych osób dodatkowo poniosła odpowiedzialność materialną. Trzeci z winnych pracowników nie jest już zatrudniony w urzędzie skarbowym, a z wyjaśnień naczelnika urzędu skarbowego wynika, że w tym przypadku również z przełożonymi pracownika przeprowadzono rozmowy dyscyplinujące i obniżono im kwoty nagrody kwartalnej. Natomiast w czwartym przypadku postępowania wyjaśniające pozwoliło ustalić, że do przedawnienia doszłoby niezależnie od zaniedbań pracownika. (...)

[Dowód: akta kontroli str.: 439]

Izba Skarbowa w Katowicach poinformowała, że w 2005 r. liczba przedawnień wyniosła 141 na łączną kwotę 220,2 tys. zł, a w I półroczu 2006 r. liczba przedawnień wyniosła 30 na łączną kwotę 9,0 tys. zł, wyjaśniając m.in.: „(...) Część ujawnionych przedawnień zobowiązań podatkowych, nastąpiło poniekąd z winy pracownika, jednak winy tej nie można stwierdzić w sposób jednoznaczny i oczywisty, ponieważ osoby, które przyczyniły się do przedawnienia już nie pracują (m.in. emerytura) i nie mają możliwości wypowiedzenia się oraz złożenia wyjaśnień. (...)”

[Dowód: akta kontroli str.: 484]

Minister Finansów poinformował (pismem z 14.09.2006 r.) Marszałka Sejmu o głównych przyczynach przedawnień należności, a także o podejmowanych działaniach mających na celu zapobieganie przedawnieniu zobowiązań podatkowych we wszystkich organach uczestniczących w postępowaniach podatkowych i egzekucyjnych oraz na wszystkich etapach postępowań prowadzonych w celu zaspokojenia należności budżetu państwa, w szczególności takich jak:

A. w urzędach skarbowych

➤ w ramach prowadzonego postępowania kontrolnego i podatkowego:

- wszczynanie kontroli podatkowych w miarę możliwości za bieżące okresy rozliczeniowe i następnie szybkie prowadzenie postępowań podatkowych, celem uniknięcia sytuacji wydawania decyzji tuż przed upływem terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych,
- doskonalenie systemu selekcji podmiotów do kontroli z uwzględnieniem kryterium przedawnienia,
- bieżący przepływ materiałów z zakończonych kontroli podatkowych,
- efektywne i szybkie wykorzystanie materiałów pokontrolnych,
- terminowe wszczynanie i prowadzenie postępowań podatkowych,
- wydawanie decyzji wymiarowych bez zbędnej zwłoki, z zachowaniem zasad określonych przepisami ustawy Ordynacja podatkowa,



- niezwłoczne wydawanie decyzji określających odpowiedzialność płatnika za zaległości podatkowe.

➤ *postępowanie zabezpieczające:*

- wydawanie decyzji o zabezpieczeniu wykonania zobowiązań podatkowych, w przypadku istnienia przesłanek wskazujących na niebezpieczeństwo nie wywiązania się z obowiązku uregulowania zobowiązania podatkowego,
- stosowanie w szerokim zakresie instytucji hipoteki przymusowej i zastawu skarbowego oraz zabezpieczeń w trybie rozdziału 3 dział III Ordynacji podatkowej,
- ustanawianie zastawów skarbowych na majątku dłużnika,
- systematyczne badanie stanu majątkowego zobowiązanych (w miejscu zamieszkania i prowadzenia działalności) w celu ustalenia składników majątkowych mogących być przedmiotem skutecznej egzekucji,
- analizowanie aktów notarialnych oraz informacji o nabytych przez podatnika składnikach majątkowych pod kątem możliwości zastosowania środków egzekucyjnych, w tym również składanych w formie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania,
- ujawnianie składników majątkowych poprzez kierowanie wniosków o udostępnienie danych, w celu ustalenia informacji o nieruchomościach oraz posiadanych przez dłużników pojazdach mechanicznych, jak również korzystanie z informacji znajdujących się w systemie POLTAX oraz CZM,

➤ *w ramach rachunkowości podatkowej:*

- bezzwłoczne dokonywanie przypisów zobowiązań z decyzji oraz deklaracji na kartach kontowych, bieżące księgowanie wpłat,
- sporządzanie wykazów istniejących zaległości podatkowych celem weryfikacji danych oraz podjęcia działań zmierzających do zaspokojenia należności,
- terminowe i bezzwłoczne wystawianie upomnień oraz tytułów wykonawczych,
- prowadzenie sprawnej i efektywnej współpracy z organami podatkowymi i egzekucyjnymi innych urzędów skarbowych,
- dokonywanie bieżącej analizy prowadzonych postępowań egzekucyjnych przy uwzględnieniu konieczności sporządzania wniosków o wydanie decyzji orzekających o odpowiedzialności osób trzecich lub następców prawnych oraz bezzwłoczne wystawienie tytułów wykonawczych na osoby trzecie w przypadkach stwierdzenia bezskuteczności egzekucji prowadzonych do zobowiązanego,



- przeprowadzanie rozmów dyscyplinujących z podatnikami,
- wystawianie wniosków o ukaranie za uporczywe niepłacenie podatków,
- wszczynanie postępowań w procesach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe związane z niewykonaniem zobowiązania podatkowego,
- wystawianie tytułów wykonawczych na zaległości podatkowe, w stosunku do których dokonano umorzenia postępowania egzekucyjnego, w przypadku ujawnienia majątku lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższającego kwotę kosztów egzekucyjnych.

➤ *w ramach postępowania egzekucyjnego:*

- bezzwłoczne nadawanie biegu otrzymanym tytułom wykonawczym oraz konsekwentne dążenie do ich realizacji w celu doprowadzenia do wygaśnięcia zobowiązań podatkowych,
- wykorzystywanie informatycznej hurtowni danych WHTAX do dokonywania przeglądu tytułów wykonawczych i przydział do służby tytułów wykonawczych obejmujących zaległości „zagrożone” przedawnieniem,
- stosowanie wszystkich środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie egzekucyjnej,
- zasięganie informacji o stanie majątkowym zobowiązanego w jednostkach samorządowych, CEPIK, prowadzenie sądowych wyjawień majątku zobowiązanego,
- w stosunku do zobowiązanych utrudniających postępowanie egzekucyjne przeprowadzanie czynności egzekucyjnych w dni wolne od pracy lub w godzinach poza 7 – 21, co często odbywa się przy asyście policji,
- maksymalne wykorzystanie dostępnych źródeł informacji (takich jak Sądy, Krajowa Ewidencja Podatników, Urzędy Miast i Gmin, ZUS, Policja, Krajowy Rejestr Sądowy, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Centralne Biuro Adresowe, bazy danych organów administracji samorządowej, bazy danych firm ubezpieczeniowych, banków i domów maklerskich), celem prowadzenia sprawnego i skutecznego postępowania egzekucyjnego,
- szersze korzystanie z uprawnień w zakresie uzyskiwania pomocy innego państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych.

➤ *postępowanie komórek wymiarowych w wypadkach umorzenia postępowań egzekucyjnych:*

- występowanie do Prokuratury z zawiadomieniami o podejrzeniu popełnienia czynu karalnego,
- prowadzenie postępowań karnych skarbowych,
- prowadzenie analizy prawidłowości przebiegu postępowań upadłościowych,



- przeprowadzanie kontroli wierzytelności, w wyniku których często ustalane są i zajmowane wierzytelności zobowiązanego u kontrahentów,
- występowanie z wnioskami do właściwych sądów o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.

B) dyrektorzy izb skarbowych i izb celnych oraz naczelnicy urzędów skarbowych:

- powołanie Zespołów ds. Analizy Zaległości Podatkowych, których zadaniem jest monitorowanie zobowiązań podatkowych co najmniej rok przed przedawnieniem oraz niezwłoczne wdrażanie działań mających wpływ na przerwanie biegu terminu przedawnienia,
- przestrzeganie zasady przekazywania do organu II instancji wraz z odwołaniem i aktami sprawy, również szczegółowej informacji o działaniach podjętych przez organ I instancji w sprawach będących przedmiotem odwołania,
- wydawanie przez naczelników urzędów skarbowych zarządzeń zawierających instrukcje m.in. w zakresie rejestracji wniosków o przeprowadzenie kontroli, ostatecznego terminu wszczęcia kontroli, sposobu jej prowadzenia, terminów przekazywania materiałów z kontroli,
- zobowiązanie kierowników komórek organizacyjnych do sporządzania i przedkładania naczelnikowi urzędu skarbowego, w okresach miesięcznych, wykazów spraw przedawniających się w roku bieżącym,
- zobowiązanie kierowników komórek organizacyjnych do omawiania z podległymi pracownikami najczęściej popełnianych błędów na poszczególnych etapach postępowania kontrolnego, podatkowego i egzekucyjnego,
- przeprowadzanie tematycznych szkoleń dla pracowników m.in. w zakresie zwiększenia efektywności egzekucji, prawidłowego sporządzania wniosków o dokonanie zabezpieczeń zobowiązań podatkowych.

Podejmowane są też działania organizacyjne mające na celu usprawnienia pracy organów podatkowych i celnych. W urzędach skarbowych systematycznie prowadzona jest weryfikacja obciążenia zadaniami poszczególnych komórek organizacyjnych, a w miarę występujących potrzeb (np. w okresie składania zeznań podatkowych, wystawiania zaświadczeń o dochodach itp.) dokonywane są przesunięcia kadrowe, w celu zabezpieczenia efektywnej i terminowej realizacji statutowych zadań organów podatkowych.

Naczelnicy urzędów skarbowych w szerszym zakresie, niż to miało miejsce w 2005 roku, wykorzystują instytucję wyjawienia majątku, dokonują zabezpieczeń zobowiązań podatkowych, w tym w formie hipoteki przymusowej i zastawu skarbowego.

W Izbie Celnej w Olsztynie od lipca 2006 r. na przejściach granicznych celnikom dokonującym odprawy towarzyszą celnicy pełniący zarazem funkcję poborców podatkowych. Kontrolowany



podróżny, u którego stwierdzono zaległości w płaceniu mandatów, jest zobowiązany do uregulowania zaległości na przejściu granicznym u celnika pełniącego funkcje poborcy. W razie odmowy zostaje zatrzymana część jego majątku. Jeżeli rozwiązanie to sprawdzi się, zostaną podjęte działania w celu jego upowszechnienia.

C. Ministerstwo Finansów:

- kierowanie zaleceń do aparatu skarbowego w zakresie prawidłowego działania na poszczególnych etapach postępowania kontrolnego, podatkowego i egzekucyjnego,
- zobowiązanie izb skarbowych i celnych do sporządzania szczegółowych sprawozdań zawierających informacje o kwotach przedawnionych zaległości,
- prowadzenie prac nad rozszerzeniem bazy POLTAX i WHTAX o informacje dotyczące przyczyn przedawnień należności budżetowych, których bieżąca analiza pozwoliłaby na podjęcie systemowych działań zmierzających do ograniczenia kosztów błędnie wydanych decyzji,
- wprowadzenie w ustawie Ordynacja podatkowa formy zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych określonych w decyzji, w szczególności w formie gwarancji (poręczenia) bankowej lub ubezpieczeniowej, weksla, czeku, depozytu w gotówce, jako alternatywny dla dochodzenia zaległości podatkowych w drodze egzekucji administracyjnej; zmiana ta ma na celu zmniejszenie kosztów z tytułu roszczeń odszkodowawczych oraz oprocentowania nadpłat, będących wynikiem wydania błędnych decyzji przez organ podatkowy,
- prowadzenie szkoleń w zakresie Ordynacji podatkowej, egzekucji administracyjnej oraz Systemu Informacji Podatkowej,
- wdrożenie Systemu Informacji Podatkowej, który ma w założeniu wspierać procesy decyzyjne w zakresie spraw podatkowych, służyć ujednoliceniu stanowiska Ministerstwa Finansów i organów podatkowych oraz sprzyjać działaniom zmierzającym do uproszczenia przepisów prawa podatkowego.

[Dowód: akta kontroli str.: 531-539, 301- 309]

2. Realizacja zaleceń Ministra Finansów skierowanych do dyrektorów izb skarbowych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej w lutym 2005 r.

Dyrektorzy izb skarbowych i dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej zostali zobowiązani przez Sekretarza Stanu S. Steca, pismem z dnia 28 lutego 2005 r., do złożenia w terminie do dnia 29 kwietnia 2005 r. informacji o realizacji zaleceń w zakresie zapobiegania przedawnieniom zobowiązań oraz przedłożenia analizy liczby i wartości oraz przyczyn przedawnionych spraw w 2004 r. i I kwartale 2005r. wraz z wnioskami. Ponadto Sekretarz Stanu Stanisław Stec polecił:



„7. pozyskiwanie od organów I instancji informacji o kwotach przedawnionych zobowiązań wraz z odsetkami za zwłokę na poszczególnych etapach postępowania, podatkowego i egzekucyjnego.”

[Dowód: akta kontroli str.: 763-767]

P.o. Zastępcy Dyrektora AP J. Grygierzec w sprawie realizacji przez jednostki polecenia nr 7 przekazanego pismem z 28.02.2005r. przez Sekretarza Stanu w MF wyjaśnił m.in.: *„W latach 2004-2005 sprawy związane z przedawnieniem zobowiązań podatkowych pozostawały w zakresie obowiązków byłego Departamentu Organizacji Skarbowości, który nie prowadził cyklicznej sprawozdawczości w tym zakresie. W 2005 r. dyrektorzy [is i uks] zostali jednorazowo zobowiązani pismem Ministra Finansów z dnia 28 lutego 2005 r. (...) do pozyskania od organów I instancji informacji o kwotach przedawnionych zobowiązań wraz z odsetkami za zwłokę na poszczególnych etapach postępowania kontrolnego, podatkowego i egzekucyjnego. Poza wyżej wymienioną dyspozycją, były departament Organizacji Skarbowości nie przekazywał dyrektorom izb skarbowych dodatkowych wytycznych. Od początku 2006 r. informacje o kwotach przedawnionych należności budżetowych gromadzone są cyklicznie – co kwartał w szczególności Załącznika 16 „Informacja o kwotach przedawnionych. Obowiązek ten został nałożony na izby skarbowe i celne pismem z dnia 10 maja 2006 r. (...)”*

[Dowód: akta kontroli str.: 1438]

2.1. Izby skarbowe udzieliły odpowiedzi na pismo Ministerstwa Finansów (z dnia 28 lutego 2005 r.) w dniach 27-29 kwietnia 2005 r. (ponadto niektóre jednostki w maju 2005 r. złożyły dane uzupełniające i korekty). W przekazanych informacjach dyrektorzy izb skarbowych przedstawili zakres podjętych działań dla realizacji zaleceń, oraz skalę i przyczyny przedawnionych spraw w 2004 r. i I kwartale 2005r. W celu zapewnienia sprawnego przepływu materiałów z zakończonych kontroli podatkowych do właściwych komórek orzeczniczych w urzędach skarbowych, niektóre jednostki poinformowały o podjętych działaniach polegających na: sformalizowaniu w drodze aktów wewnętrznych zasad gromadzenia i przekazywania materiałów pokontrolnych, w tym terminów do ich przekazywania (IS w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Olsztynie, Szczecinie, Warszawie, Zielonej Górze). W zakresie dotyczącym postępowań odwoławczych niektóre jednostki poleciły urzędowi skarbowemu by stanowisko organu pierwszej instancji (przekazywane w trybie art. 227 ustawy Ordynacja podatkowa) zawierało także informację o stanie realizacji zobowiązania będącego przedmiotem odwołania, zastosowanych środkach egzekucyjnych, przerwach w biegu przedawnienia oraz informację o przewidywanym terminie przedawnienia (IS w Gdańsku, Kielcach, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Warszawie).

[Dowód: akta kontroli str.: 601-755]

Według informacji izb skarbowych przedawnieniu uległo w:



- 2004 r. ogółem 22.578 spraw na łączną kwotę: zaległości główne - 216.439,9 tys. zł oraz odsetki – 369.751,9 tys. zł,
- I kwartale 2005 r. 3.825 spraw na łączną kwotę: zaległości główne - 20.057,0 tys. zł oraz odsetki – 37.943,8 ty. zł.

Najwyższe liczby spraw przedawnionych oraz kwoty nimi objęte wystąpiły na terenie działania izby skarbowej w Warszawie, Katowicach i Wrocławiu.

[Dowód: akta kontroli str.: 295,319,761]

Na prośbę NIK (z dnia 26 sierpnia 2005 r.), były Departament Organizacji Skarbowości w Ministerstwie Finansów pismem z dnia 1 września 2005 r. przesłał informację o kwotach przedawnionych zobowiązań podatkowych za 2004 r. i I kwartał 2005 r. ogółem (tj. bez podziału na poszczególne podatki ze względu na brak danych): o liczbie spraw, które uległy przedawnieniu oraz o kwocie zaległości głównej i odsetkach, które uległy przedawnieniu.

[Dowód: akta kontroli str.: 757-761]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej Jolanta Niewiadomska wyjaśniła m.in.: *„Były Departament Organizacji Skarbowości na podstawie pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Pana Stanisława Steca z dnia 28 lutego 2005 r., zobowiązującego dyrektorów izb skarbowych do złożenia informacji o realizacji zaleceń w zakresie zapobiegania przedawnieniom zobowiązań oraz przedłożenia analizy liczby i wartości oraz przyczyn przedawnionych spraw, zebrał dane dla celów kontroli NIK za 2004 r. w zakresie jedynie 2004 r. i I kwartału 2005 r.*

Od 2005 r. nałożono na izby skarbowe i celne obowiązek sporządzenia sprawozdania zatytułowanego „Informacja o kwotach przedawnionych zaległości”. Analiza przyczyn przedawnienia oraz wyciąganie konsekwencji następowało na szczeblu naczelnika urzędu skarbowego i dyrektora izby skarbowej.

Natomiast w związku z pytaniami zgłoszonymi przez Panią Posel Marię Zuba i Panią Posel Teresę Piotrowską w sprawie przyczyn przedawnień zaległości podatkowych w 2005 r. i I półroczu 2006 r., Departament Administracji Podatkowej zebrał szczegółowe informacje w tym zakresie w sierpniu bieżącego roku ze wszystkich izb skarbowych i celnych.”

[Dowód: akta kontroli str.: 297]

Izba Skarbowa w Zielonej Górze odpowiadając na pismo Ministerstwa Finansów z 28 lutego 2005 r. poinformowała m.in.: *„(...) W celu zapewnienia harmonijnego przepływu materiałów z zakończonych kontroli podatkowych do właściwych komórek orzeczniczych w urzędach skarbowych woj. lubuskiego opracowano instrukcje bądź zarządzenia określające przetwarzanie i obieg dokumentów. Zarządzenia i instrukcje określają terminy przekazania materiałów z kontroli do właściwych komórek podatkowych. (...) opracowano zalecenia dla urzędów skarbowych, w których polecono stosowanie następujących zasad (...) – objęcie szczególnym nadzorem zobowiązań podatkowych od momentu, gdy do upływu terminu przedawnienia pozostał rok.*



Zalecono założenie w powyższych sprawach stosownej karty informacyjnej, w której byłyby zawarte następujące dane: (...) data rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia, okres zawieszenia biegu terminu przedawnienia i zdarzenia, które je spowodowały, data przerwania biegu (...); - odpisywanie zaległości na karcie kontowej podatnika następuje po akceptacji naczelnika urzędu, który sprawdza jednocześnie czy przedawnienie nie jest wynikiem zaniedbania pracownika (...)."

[Dowód: akta kontroli str.: 749-754]

2.2. W odpowiedzi na pismo Sekretarza Stanu dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej przedłożyli informacje dotyczące przedawnionych spraw w 2004 r. i I kwartale 2005 r. oraz realizacji zaleceń Ministra Finansów. Analiza tych informacji (przeprowadzona przez Ministerstwo Finansów) wykazała, że dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej, w celu wyeliminowania przedawnień zobowiązań podatkowych, zobowiązali pracowników przede wszystkim do:

- każdorazowego, w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że kontrolowany podatnik może uchylać się od uregulowania kwot zobowiązań podatkowych, sporządzania wniosków do właściwego naczelnika urzędu skarbowego o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań na majątku podatnika,

- szczególnego akcentowania w pismach kierowanych do organu odwoławczego (w przypadku złożenia przez podatnika odwołania od decyzji organu kontroli skarbowej) kwestii potencjalnego zagrożenia przedawnieniem sprawy,

- niezwłocznego podejmowania postępowań kontrolnych w sprawach przekazanych przez organ odwoławczy do ponownego rozpatrzenia,

- bezzwłocznego przekazywania materiałów z zakończonych postępowań kontrolnych (wyników kontroli oraz decyzji) do właściwych urzędów skarbowych lub urzędów celnych.

[Dowód: akta kontroli str.: 1127]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu KSI J. Kobeszko wyjaśnił m.in. (pismo z 16.10.2006 r. nr KSI4/8560/41/06/11855): - na przykładzie UKS w Warszawie - że realizacja wymienionych zaleceń przyczyniła się do ograniczenia w pewnym stopniu przedawnień zobowiązań podatkowych, w szczególności: „*W okresie 2005 i I półroczu 2006 r. odnotowano 5 takich przypadków (w 2004 i I kw. 2005r. przedawnieniu uległo 13 spraw, co stanowiło jedynie 1,29% wszystkich zakończonych kontroli; zakończono 804 kontrole). W dwóch - Dyrektor Urzędu umorzył postępowanie, w trzech - Dyrektor Izby Skarbowej uchylił decyzje Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej i umorzył postępowanie ze względu na przedawnienie zobowiązania. UKS w Warszawie w 2005 i 2006 r. na bieżąco analizuje decyzje wydawane przez organ II instancji i w przypadku wątpliwości dotyczących podstaw do uchylenia decyzji organu kontroli skarbowej prowadzi rozmowy – dyskusje z Dyrektorem Izby Skarbowej, w których uzgadniane są kwestie sporne. W listopadzie 2005 r. odbyło się spotkanie pracowników Izby i UKS z sędzią NSA, na którym omówiona została problematyka przyczyn uchylania decyzji.*”

[Dowód: akta kontroli str.: 1127-1129]



W odpowiedzi na pismo z dnia 28 lutego 2005 r. skierowane do dyrektorów izb skarbowych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej (w którym zobowiązani oni zostali do dokonania analizy liczby i wartości oraz przyczyn przedawnionych spraw w roku 2004 oraz w I kwartale 2005 r.), 1 maja 2005 r. Dyrektor Departamentu KS Sylwester Zając poinformował Dyrektora Departamentu OS Krzysztofa Piechotę m.in.: „Z informacji przekazanych w tym zakresie przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej wynikało, iż przedawnienie było przesłanką do umorzenia postępowania kontrolnego w 131 sprawach na łączną kwotę 51.712.816,65 zł. Największa kwota przedawnionych zobowiązań wykazana została w informacjach przekazanych przez dyrektorów Urzędów Kontroli Skarbowej w Katowicach i Wrocławiu. Spowodowane to było specyfiką prowadzonych kontroli skarbowych, które między innymi dotyczyły obrotu paliwami. Głównymi przyczynami przedawnień zobowiązań była długotrwałość postępowania odwoławczego prowadzonego przez organ II instancji, kilkukrotne uchylanie decyzji organu I instancji i przekazywanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. (...) Postępowania kontrole były wszczynane również za zbyt odległe lata podatkowe, dotyczyło to zwłaszcza kontroli, o których przeprowadzenie wnioskowały inne organy, między innymi policja i prokuratura. W wielu przypadkach przyczyną przedawnienia było również utrudnianie przez kontrolowanych oraz ich pełnomocników postępowania, poprzez między innymi nie dostarczanie objętych zakresem kontroli dokumentów, nie odbieranie korespondencji, nie stawianie się na wezwania kontrolujących oraz przedkładanie zwolnień lekarskich. Przedstawiając powyższą informację, Departament Kontroli Skarbowej informuje, iż w przeprowadzanych kontrolach resortowych w organach skarbowych, każdorazowo sprawdzana jest kwestia przedawnienia należności skarbu państwa i w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie wobec osób winnych wyciągane są stosowne środki dyscyplinujące.(...)”

[Dowód: akta kontroli str.: 13-15]

Zastępca Dyrektora Departamentu KS Mariola Kucińska w notatce z dnia 6.10.2005 r. (skierowanej do Dyrektora Departamentu KS) w sprawie przedawnień zobowiązań podatkowych w 2004 r. i I kwartale 2005 r. poinformowała m.in.: „(...) Z analizy nadesłanego przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej materiału oraz z ustaleń kontroli resortowej wynikało, że głównymi przyczynami przedawnień zobowiązań podatkowych były najczęściej:

- długotrwałość prowadzonego postępowania kontrolnego. Kontrola resortowa ustaliła, iż w wielu przypadkach czas trwania tego postępowania miał nieuzasadniony wydłużony przebieg. (...) Decyzje były wydawane na kilka dni przed terminem przedawnienia, co powodowało trudności w doręczeniu takiej decyzji i wszczęciu przez właściwy miejscowo organ egzekucyjny postępowania egzekucyjnego w celu przerwania biegu przedawnienia. Należy zatem na bieżąco monitorować przebieg prowadzonego przez inspektorów kontroli skarbowej postępowania kontrolnego, zwracać również szczególną uwagę na sposób przygotowania się inspektorów do kontroli skarbowej.



- długotrwałość prowadzonego postępowania odwoławczego. W odniesieniu do spraw co do których istnieje prawdopodobieństwo przedawnienia już na etapie postępowania odwoławczego lub niezwłocznie po jego zakończeniu, należy takie sprawy sygnalizować dyrektorowi izby skarbowej w celu podjęcia stosownych działań w celu niezwłocznego wydania decyzji, aby był jeszcze czas na ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku jej przekazania do ponownego rozpatrzenia.
- kilkukrotne uchylanie decyzji organu pierwszej instancji i przekazywanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Kontrola resortowa ustaliła, iż kilkukrotne uchylanie decyzji organu pierwszej instancji i przekazywanie sprawy do ponownego rozpatrzenia związane było najczęściej z nie zachowaniem przez ten organ podstawowych zasad proceduralnych, określonych przepisami ustawy Ordynacja podatkowa. (...)
- nie podejmowanie wszelkich przewidzianych prawem działań w celu przerywania biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych. (...)
- w wielu przypadkach przyczyną przedawnienia było również utrudnianie przez kontrolowanych (lub ich pełnomocników) prowadzonego postępowania kontrolnego (...)

Przedstawiając powyższe pragnę nadmienić, iż kontrola resortowa w kolejnych kontrolach będzie zwracać szczególną uwagę na sprawy przedawnień zobowiązań podatkowych. W przypadku nieprawidłowości kontrola resortowa wobec osób winnych będzie wnioskować o wyciągnięcie stosownych środków dyscyplinujących."

[Dowód: akta kontroli str.: 23-25]

2.3. Izby Celné nie zostały poinformowane przez Ministerstwo Finansów o wnioskach wynikających z kontroli przeprowadzonej przez NIK w Izbie Skarbowej w Warszawie.

P. o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski w sprawie: dlaczego do izb celnych nie zostały skierowane zalecenia Sekretarza Stanu Stanisława Steca (z dnia 28.02.2006 r.) lub inne analogiczne wyjaśnił (pismo z 16.10.2006 r. nr S.C.-BS-0800/17/JG/06/6651) m.in.: „Departament Służby Celnej nie był w posiadaniu pisma NIK z dnia 15 lutego 2005 r. informującego Ministra Finansów o wynikach kontroli przeprowadzonej w Izbie Skarbowej w Warszawie. Nie było także znane wystąpienie Ministra Stanisława Steca do izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej. W związku z powyższym do izb celnych nie zostały skierowane analogiczne zalecenia jak do ww. jednostek."

[Dowód: akta kontroli str.: 951]

P. o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec w sprawie dlaczego do izb celnych nie zostały skierowane zalecenia Sekretarza Stanu Stanisława Steca (z dnia 28.02.2006 r.) lub inne analogiczne wyjaśnił (pismo z 13.10.2006 r. nr AP5/0800/400/06/MK/6855/06) m.in.: „Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pan Stanisław Stec, w dniu 28 lutego 2005 r. wystosował pismo (znak OS4-0120-12/BM6-1972/05) nakładające obowiązek przedłożenia informacji o



przedawnionych zobowiązaniach podatkowych. Pismo skierowane było do dyrektorów izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, a więc do jednostek nad którymi Pan Minister w tym czasie sprawował bezpośredni nadzór, a sprawę koordynował były Departament Organizacji Skarbowości. (...) Natomiast nadzór nad działalnością izb celnych i urzędów celnych nie leżał w kompetencji Pana Ministra Stanisława Steca."

[Dowód: akta kontroli str.: 935]

3. Czynniki i mechanizmy korupcjogenne (skargi na pracowników izb skarbowych i urzędów skarbowych)

Minister Finansów Decyzją z dnia 17 marca 2004 r. Nr 3/OS oraz Decyzją z dnia 21 lutego 2005 r. Nr 2/OS w sprawie *mierników oceny izb i urzędów skarbowych oraz wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w latach 2004 - 2005 r.* oraz Podsekretarz Stanu Marian Banaś 21 marca 2006 r. w „Zadaniach dla izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2006 r. oraz wytycznych do ich realizacji” polecieli m.in.:

- bezwzględnie przestrzegać postanowień art. 71 ustawy o służbie cywilnej, które stanowią, że „W służbie cywilnej nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli."

- członkowie korpusu służby cywilnej, przy wypełnianiu swoich obowiązków służbowych, powinni bezwzględnie przestrzegać postanowień Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

- członek korpusu służby cywilnej zatrudniony w izbie skarbowej lub urzędzie skarbowym, w myśl art. 72 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uprzedniego uzyskania zgody dyrektora izby skarbowej lub odpowiednio naczelnika urzędu skarbowego, który jest obowiązany rozważyć, czy dodatkowe zatrudnienie lub wykonywanie innych zajęć bądź czynności nie byłoby sprzeczne z obowiązkami służbowymi oraz czy nie powodowałyby one podważenia zaufania do służby cywilnej,

- należy przestrzegać przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,

- zgodnie z art. 8b ustawy o urzędach i izbach skarbowych pracownicy urzędów skarbowych i izb skarbowych będący pracownikami służby cywilnej są obowiązani corocznie, w terminie do dnia 15 maja, składać oświadczenia majątkowe wraz z załącznikiem - kserokopią zeznania o wysokości dochodu w roku podatkowym i jego korekt.

Środki służące ujawnianiu i zapobieganiu korupcji w resorcie to także:



- działania kontrolne, w tym kontrole resortowe, prowadzone na podstawie ustawy o kontroli skarbowej, zgodnie z art. 3 pkt 5 w granicach i na zasadach określonych w odrębnych przepisach kontrola skarbową obejmuje zapobieganie i ujawnianie przestępstw, o których mowa w art. 228-231 Kodeksu karnego, popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych,
- prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych przez wywiad skarbowy (regulacje zawiera rozdział 4 ustawy o kontroli skarbowej),
- do zadań kontroli skarbowej należy kontrola oświadczeń o stanie majątkowym osób - obowiązanych do ich składania - zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych administracji celnej, podatkowej oraz kontroli skarbowej podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w tym w urzędzie obsługującym tego ministra (art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o kontroli skarbowej),
- wyłączenie pracownika lub organu i urzędu (art. 130, 131, 131a, 278, 278a, 279 ustawy Ordynacja podatkowa),
- stworzenie Systemu Informacji Podatkowej umożliwiającego monitorowanie stanu rozwiązań prawno-podatkowych oraz sygnalizowanie sprzeczności zawartych w wyjaśnieniach przepisów prawa podatkowego.

[Dowód: akta kontroli str.: 119-227]

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej na 2006 r. ustalił pięć priorytetów kontroli, jednym z nich jest przeciwdziałanie korupcji w resorcie finansów, a w szczególności:

- kontrole resortowe jednostek organizacyjnych administracji celnej, podatkowej oraz kontroli skarbowej podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych;
- kontrole oświadczeń o stanie majątkowym osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych administracji celnej, podatkowej oraz kontroli skarbowej.

W sporządzonym przez Departament Kontroli Skarbowej I „Informatorze o działalności kontroli skarbowej za okres od stycznia do sierpnia 2006 r.” podano m.in.:

- w zakresie założeń: kontrola skarbową powinna również obejmować obszary do tej pory obsługiwane marginalnie – jak m.in. zapobieganie korupcji w resorcie finansów;

- w zakresie zmian: od początku roku 2006 przeprowadzono m.in. następujące zmiany: odzyskano możliwość kontroli dużych podmiotów gospodarczych; odzyskano możliwość bieżącej współpracy z organami ścigania i Prokuraturą (przywrócono możliwość korzystania z dowodów zgromadzonych w postępowaniach karnych i karnych skarbowych); w trakcie są kolejne m.in.: nowe zasady oceny urzędów kontroli skarbowej;



- w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej i ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej w zakresie ograniczeń w zatrudnianiu osób powiązanych rodzinnie dokonano przeglądu zatrudnienia w terenowych jednostkach administracji skarbowo-celnej (izbach i urzędach skarbowych, izbach i urzędach celnych oraz urzędach kontroli skarbowej). Stwierdzono 2.076 przypadków zatrudnienia w tej samej jednostce członków rodzin, w tym 39 przypadków dotyczących najwyższego kierownictwa tych jednostek. W kolejnym etapie każdy z tych przypadków poddawany jest indywidualnej analizie w celu ustalenia, czy stosunki podległości służbowej między osobami spokrewnionymi naruszają ww. ustawy. Dotychczas potwierdzono dwa przypadki występowania podległości służbowej pomiędzy członkami rodzin (dotyczące dyrektora izby skarbowej i dyrektora urzędu kontroli skarbowej) i podjęto odpowiednie decyzje kadrowe likwidujące niedopuszczalne prawem stosunki podległości służbowej.

Ponadto w rozdziale 10 *Kontrola resortowa* podano m.in.:

W dwóch sprawach w związku z wynikami kontroli skierowano zawiadomienie do Prokuratury o podejrzenie popełnienia przestępstwa (sprawy zostały podjęte przez organy ścigania). W trzech, w tym dotyczącej prywatyzacji PZU SA, wyniki kontroli skierowano do jednostek Prokuratury, które prowadziły już odpowiednie postępowania. W kolejnych dwóch sprawach skierowano zawiadomienie do Rzecznika Finansów Publicznych.

Korupcja w Ministerstwie Finansów: Wywiad skarbowy uczestniczy w pracach grupy roboczej ds. współpracy z Prokuraturą Okręgową w Warszawie. Przedmiotem prac grupy jest śledztwo przeciwko tymczasowo aresztowanym pracownikom Ministerstwa Finansów podejrzanym o popełnienie przestępstw z art. 228 Kodeksu karnego. Podstawowymi zarzutami są: współpraca ze zorganizowaną grupą przestępczą; wpływanie na niekorzystne dla finansów publicznych rozstrzygnięcie w sprawach podatkowych dotyczących określonych podatników; wydawanie interpretacji prawa podatkowego korzystnych dla podatników.

Korupcja w urzędzie kontroli skarbowej: We współpracy z KW Policji zebrano dowody potwierdzające podejrzenia przyjęcia korzyści majątkowych przez pracownika UKS w Kielcach. Został on zatrzymany i po przedstawieniu zarzutów tymczasowo aresztowany.

[Dowód: akta kontroli str.: 2009-2015]

W 2006r. Departament KSII wystąpił do kierowników jednostek terenowych o przekazanie pełnych informacji o zatrudnianiu w tych jednostkach osób powiązanych rodzinnie (w rozumieniu art. 71 ustawy o służbie cywilnej) oraz o zajmowanych przez nich stanowiskach służbowych. Na tej podstawie sporządzono informacje o zatrudnieniu członków rodzin kierownictw jednostek terenowych i przekazano członkom Kierownictwa MF nadzorującym poszczególne piony administracji skarbowej, podatkowej i celnej do wykorzystania. W latach poprzednich Biuro

Dokumentacji Skarbowej nie podejmowało kompleksowych działań dotyczących tej tematyki. Prowadzone były jednostkowe sprawdzenia w przypadkach pozyskania informacji o możliwości naruszenia przepisów art. 71 ustawy o służbie cywilnej.

Departament KSII oraz zlikwidowane Biuro Dokumentacji Skarbowej nie prowadziły dotychczas działań mających na celu pełne monitorowanie przestrzegania postanowień art. 72 ustawy o służbie cywilnej we wszystkich jednostkach. Analizą i sprawdzeniem obejmowano dodatkowe zatrudnienie osób obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych w Ministerstwie Finansów. W wyniku analizy oświadczeń majątkowych pracowników Ministerstwa Finansów złożonych w 2006 r. stwierdzono 24 przypadki podjęcia dodatkowego zatrudnienia. Czynności mające na celu weryfikację uzyskanych informacji m.in. sprawdzenie w aktach osobowych pracowników posiadania zgody Dyrektora Generalnego nie zostały jeszcze zakończone.

Corocznie sporządzane są informacje dla członków Kierownictwa MF, ustawowo wyznaczonych do odbioru oświadczeń majątkowych, o przebiegu składania oświadczeń majątkowych przez poszczególne grupy pracowników. W dokumentach tych wykazane są m.in. ilość osób obowiązanych do złożenia „rocznych” oświadczeń, ilość oświadczeń złożonych terminowo i po terminie oraz ilość osób, które niedopełniały obowiązku złożenia oświadczeń. W załączeniu przekazywane są wykazy osób naruszających przepisy w zakresie obowiązku składania oświadczeń.

W 2005r. przeprowadzona została analiza przestrzegania przepisu art.4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne przez pracowników Ministerstwa Finansów w latach 1998-2004. Wyniki analizy, ze wskazaniem przypadków, w których mogło dojść do naruszenia w/w przepisów, zostały przekazane Dyrektorowi Generalnemu MF.

W IV kwartale 2006 r. rozpoczęto analizę oświadczeń majątkowych naczelników urzędów skarbowych mającą na celu sprawdzenie rzetelności składanych oświadczeń oraz zebranie informacji, czy zgromadzony przez nich majątek znajduje pokrycie w ujawnionych źródłach przychodów oraz zbadanie, czy nie uzyskują oni ewentualnych dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów.

W I półroczu 2006 r. analizą objęto ponad 2.000 oświadczeń majątkowych składanych przez pracowników resortu finansów, w tym również pod kątem przestrzegania przepisów art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. W jej wyniku stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości uzasadniające podjęcie dodatkowych czynności sprawdzających w stosunku do 30 osób, w tym: 21 osób z kadry kierowniczej Ministerstwa Finansów, 5 pracowników jednostek terenowych, 4 funkcjonariuszy celnych z jednostek terenowych.



Oprócz przedstawionych wyżej działań Departament KSII prowadzi czynności wywiadu skarbowego przy zwalczaniu przestępstw określonych w art. 228-231 Kodeksu karnego. W I półroczu 2006 r. prowadzono ok. 140 spraw z tego zakresu.

[Dowód: akta kontroli str.: 1417-1425]

Przez były Departament KS, a następnie Departament KSII zostały przeprowadzone następujące kontrole resortowe:

- w roku 2005 łącznie 28, z tego:
 - 13 – w urzędach skarbowych, ważniejsze ustalenia dotyczyły: nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych, niepodejmowania egzekucji administracyjnej zaległości podatkowych, nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg podatkowych na wniosek podatnika, przypadków dopuszczenia do przedawnienia zobowiązań podatkowych;
 - 4 – w izbach skarbowych, w tym w jednej stwierdzone zostały nieprawidłowości dotyczące m.in. wydawania decyzji bez uprzedniego wydania postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego;
 - 7 – w urzędach kontroli skarbowej, stwierdzono m.in. jeden przypadek podległości służbowej między osobami powiązanymi rodzinnie będący w sprzeczności z dyspozycją art. 71 ustawy z dnia 28.12.1998 r. o służbie cywilnej; przypadki nieprawidłowo przeprowadzonych kontroli w wyniku czego doszło do przedawnienia zobowiązań;
 - 4 – w izbach celnych, kontrole dotyczyły powstałych zobowiązań wymagalnych.
- w I półroczu 2006 r. łącznie 8, z tego:
 - 1 – w Ministerstwie Finansów – wyniki kontroli dotyczącej prywatyzacji PZU SA skierowano do Prokuratury, która prowadziła już postępowanie;
 - 3 w urzędach kontroli skarbowej - ważniejsze ustalenia dotyczyły nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych (stwierdzono w dwóch urzędach);
 - 1 – w izbie celnej – kontrola obejmowała udzielenie zamówienia publicznego – nie stwierdzono nieprawidłowości;
 - 4 – w urzędach skarbowych – ważniejsze ustalenia dotyczyły: znacznego zaniżenia zobowiązania podatkowego jednego podatnika, nieprawidłowości w wystawionych tytułach wykonawczych, jednego przypadku nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług (w znacznej kwocie), nieprawidłowości w udzielaniu zamówienia publicznego, nieprawidłowości w udzielaniu pomocy publicznej podmiotom gospodarczym.

[Dowód: akta kontroli str.: 1383-1411]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu KSII Jarosław Przydział wyjaśnił m.in. (pismo z dnia 19.10.2006 r. nr KRII/0800/5/AM/06/TS-170/6936): „(...) Większość z kontroli [przeprowadzonych w 2005 r. i pierwszym półroczu 2006] obejmowała swoim zakresem obszary, których ewentualne nieprawidłowości mogłyby mieć podłoże korupcyjne. Dopuszczenie



do przedawnienia zobowiązań podatkowych zostały stwierdzone w trakcie kontroli w Urzędzie Skarbowym (...). W stosunku do winnych nieprawidłowości podjęto środki dyscyplinujące – Naczelnik Urzędu został odwołany z pełnionej funkcji, wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz złożono zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa do prokuratury.”

[Dowód: akta kontroli str.: 1381]

W wyniku kontroli resortowych przeprowadzonych w 2004 r. przez były Departament Kontroli Skarbowej, w zakresie przedawnień zobowiązań podatkowych, stwierdzono:

- w urzędzie skarbowym - przypadki niepodejmowania wszelkich możliwych działań w zakresie windykacji i egzekucji, co doprowadziło do przedawnienia należności,
- w izbie skarbowej - przypadek przedawnienia zobowiązania podatkowego na znaczną kwotę w trakcie postępowania odwoławczego.

[Dowód: akta kontroli str.: 1413-1415]

W informacji o działalności kontroli skarbowej w 2005 r. sporządzonej przez Departament Kontroli Skarbowej I (w punkcie poświęconym Kontroli resortowej) stwierdzono m.in.: *„Kontrola resortowa nie była jednakże aktywna na polu zwalczania korupcji w administracji skarbowej i celnej, co było przyczyną zmian organizacyjnych przeprowadzonych w grudniu 2005 r. w Ministerstwie Finansów.”*

[Dowód: akta kontroli str.: 600]

Do Ministerstwa Finansów, w okresie objętym kontrolą, wpłynęło 17 skarg na pracowników izb i urzędów skarbowych w sprawach z zakresu przedawniania się zobowiązań podatkowych. Po przeprowadzonych czynnościach wyjaśniających, za zasadne uznane zostały 2 skargi, w szczególności dotyczyło to:

- prowadzenia postępowania egzekucyjnego z naruszeniem art. 225 ustawy Ordynacja podatkowa (wierzyciel w czasie wstrzymania wykonania decyzji, podjął działania zmierzające do jej wykonania, tj. przekazał do przymusowego ściągnięcia);
- nieuzasadnionego zajęcia zwrotu podatku od towarów i usług w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym.

[Dowód: akta kontroli str.: 2017-2019]

4. Kwoty zasądzonych i wypłaconych roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 260 O.p.

W latach 2004 – 2005 oraz w I półroczu 2006 r., na podstawie sprawozdania „Informacja o wypłaconych roszczeniach odszkodowawczych”, były gromadzone, przez Departament SP a następnie Departament AP, dane: o liczbie spraw i wielkości kwot wypłaconych podatnikom przez izby skarbowe i celne odszkodowań na podstawie art. 260-261 ustawy Ordynacja podatkowa. Od 2005 roku dane gromadzone na podstawie tego sprawozdania zostały rozszerzone: o odsetki oraz koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego z tytułu wypłaconych roszczeń



odszkodowawczych (w instrukcji do sprawozdania podano, że sprawozdanie ma na celu przedstawienie informacji o liczbie i wielkości kwot wypłaconych /wraz z odsetkami i kosztami postępowania/ w związku z roszczeniami odszkodowawczymi /art. 260-261 O.p./).

[Dowód: akta kontroli str.:1870,1881,1886,1894]

Ministerstwo Finansów nie gromadzi danych w zakresie liczby spraw, w których podatnicy wystąpili z roszczeniami ale sprawy nie zostały rozpatrzone.

[Dowód: akta kontroli str.: 113]

Na rzecz osób fizycznych oraz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych zostały przez izby skarbowe i izby celne wypłacone odszkodowania:

- w roku 2004 – na łączną kwotę 2.714 tys. zł, wypłaty dotyczyły 33 spraw;
- w roku 2005 – na łączną kwotę 1.403,1 tys. zł (co stanowiło 51,7% kwoty wypłaconej w roku 2004), wypłaty dotyczyły 35 spraw,
- w I półroczu 2006 r. – odpowiednio 371,6 tys. zł w 17 sprawach.

Według „Informacji o wypłaconych roszczeniach odszkodowawczych”:

- wydatki budżetowe z tytułu wypłaty odsetki od roszczeń odszkodowawczych wyniosły:
 - w roku 2005 – łącznie 1.427,3 tys. zł (w 47 sprawach);
 - w I półroczu 2006 r. – łącznie 116,2 tys. zł (w 19 sprawach);
- wydatki budżetowe z tytułu wypłaty kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego:
 - w roku 2005 – wyniosły łącznie 5.538,9 tys. zł (w 2.373 sprawach);
 - w I półroczu 2006 r. – wyniosły łącznie 3.440,4 tys. zł (w 1.828 sprawach).

[Dowód: akta kontroli str.: 235-245,602,1327-1349]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec wyjaśnił m.in.: *„Departament AP potwierdza stwierdzoną w załączniku 13a „Informacja o wypłaconych roszczeniach odszkodowawczych” sporządzonego za rok 2005 i I półrocze 2006 r. niezgodność dotyczącą prezentowania danych o kosztach postępowania sądowego i prokuratorskiego oraz wypłaconych odsetek w szerszym zakresie niż tylko roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 260-261 Ordynacji podatkowej. Niezgodność ta występuje w jednej izbie skarbowej i kilku izbach celnych. (...) Departament AP w ramach podnoszenia jakości danych sprawozdawczych, doprecyzuje opis sprawozdania „Informacja o wypłaconych roszczeniach odszkodowawczych” i poinformuje o tym wszystkie izby skarbowe i celne.”*

[Dowód: akta kontroli str.: 1867]

5. Zabezpieczenia należności podatkowych

Informacje o zabezpieczeniach (dokonanych na podstawie art. 154 § 2 oraz art. 155 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) gromadzone były według szczegółowości następujących sprawozdań: „Informacja o zarządzeniu zabezpieczenia wykonania zobowiązań budżetowych: według kodów podstaw prawnych oraz według kodów sposobu zakończenia”, w szczególności według kodów podstaw prawnych:



- w roku 2004 izby skarbowe i izby celne wydały łącznie 3.898 decyzji w sprawie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych (zarządzeń zabezpieczeń) na kwotę ogółem 1.110.159 tys. zł,
- w roku 2005 odpowiednio zostało wydanych 5.392 decyzji na kwotę 665.705 tys. zł,
- w I półroczu 2006 r.: 2.496 decyzji na kwotę 1.158.911 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str.: 247-269]

Ministerstwo Finansów, w okresie objętym kontrolą, nie gromadziło danych o:

- liczbie i kwotach stosowanych zabezpieczeń należności podatkowych na majątku podatnika, płatnika, osób trzecich odpowiedzialnych za zobowiązania podatkowe podatnika w trybie art. 154 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- liczbie skierowanych zapytań o wyjawienie nieruchomości i praw majątkowych, które mogą być przedmiotem egzekucji (art. 39 ustawy Ordynacja podatkowa).

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP A. Próchnicki wyjaśnił m.in. (pismo z 23.10.2006 r. nr AP5/0800/389a/06/MK/6791/06): *„Oczywiste jest, że gromadzenie i analizowanie danych powinno odbywać się z możliwie najszerszą szczegółowością. Jednak sytuacja w jakiej znalazły się urzędy skarbowe (znaczące obciążenie pracą) nie pozwala na to aby cel ten był realizowany poprzez zwiększenie obciążeń sprawozdawczością pracowników tych jednostek. Do gromadzenia danych bardzo szczegółowych niezbędny jest więc system informatyczny, który pozwoli uzyskać dane w sposób rzetelny, szybki i bez ogromnego nakładu pracy. Istniejący system umożliwia uzyskiwanie danych pod warunkiem opracowania odpowiednich procedur, algorytmów, modułów. Należy podkreślić, że zakres danych możliwych do uzyskania przy pomocy systemu informatycznego i obrazujący stan realizacji zobowiązań podatkowych jest stale rozszerzany, odpowiednio do możliwości kadrowych i finansowych.”*

[Dowód: akta kontroli str.: 1312-1313]

Ministerstwo Finansów nie gromadzi informacji o skali zastosowania nowych form zabezpieczenia zobowiązań podatkowych - wprowadzonych nowelizacją ustawy Ordynacja podatkowa z dnia 30 czerwca 2005 r.

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP A. Próchnicki wyjaśnił m.in. (pismo z 23.10.2006 r. nr AP5/0800/389a/06/MK/6791/06): *„Najbardziej istotne - zdaniem Departamentu AP - jest bowiem uzyskanie informacji jaka część zobowiązań podatkowych została zabezpieczona. Zastosowany środek zabezpieczający ma tu mniejsze znaczenie. W Ministerstwie Finansów istnieje system informatyczny pn. POLTAX umożliwiający uzyskiwanie danych w tym zakresie. Obecnie są to informacje jeszcze niepełne, bowiem w wykazie dokumentów obsługiwanych w systemie POLTAX oraz czynności wykonywanych przez organy podatkowe – SC69 istnieją dokumenty: ZOB-ZB – Wniosek o przyjęcie zabezpieczenia na podstawie art. 33d Ordynacji podatkowej, POS-WB - Postanowienie o przyjęciu zabezpieczenia na podstawie art. 33g Ordynacji podatkowej - bez uwzględnienia informacji o formie i kwocie zabezpieczenia.”*

[Dowód: akta kontroli str.: 1309]



Liczba zabezpieczeń dokonanych w związku z ustaleniami kontroli podatkowych wyniosła odpowiednio:

- w 2004 r. - 2.094 na kwotę – 159.169 tys. zł,
- w 2005 r. – 1.269 na kwotę – 124.769 tys. zł,
- w I półroczu 2006 r. – 477 na kwotę – 45.145 tys. zł”.

[Dowód: akta kontroli str.: 114]

Ponadto Departament AP gromadził m.in. sprawozdania: o skierowanych do sądów wnioskach o ustanowienie hipoteki przymusowej, o egzekucji z nieruchomości, o decyzjach o odpowiedzialności osób trzecich i następców prawnych, a od 2006 r. także informacje o obciążeniu pracą.

[Dowód: akta kontroli str.: 271-293, 891-909, 921-925]

Minister Finansów w latach 2004-2006 dwukrotnie podjął działania w celu ustalenia przyczyn przedawnień zobowiązań podatkowych, tj. w związku:

- z pismem Wiceprezesa NIK do Ministra Finansów, z dnia 15 lutego 2005 r., informującym o stwierdzonych nieprawidłowościach w Izbie Skarbowej w Warszawie,
- z pytaniami Posłów zgłoszonymi na 22 posiedzeniu Sejmu w dniu 18 lipca 2006 r.

Obowiązująca od roku 2005 sprawozdawczość z zakresu przedawnień zobowiązań podatkowych pozwala ustalić jedynie skalę odpisywanych zaległości (kwoty główne).

Ministerstwo Finansów w celu wprowadzenia monitoringu przedawnień należności budżetu państwa zamierza rozszerzyć bazę POLTAX i WHTAX o informacje dotyczące przyczyn przedawnień oraz o wykaz podmiotów, których zobowiązania uległy przedawnieniu. Ponadto rozpoczęto prace nad przygotowaniem procedur eksportu informacji dotyczących przerw w biegu przedawnienia z podsystemu Egapoltax do Modułu Rejestracji Przerw w podsystemie POLTAX2b. Działania te są na etapie tworzenia wstępnych założeń. Proponowane rozwiązania dotyczą administracji skarbowej, gdyż izby i urzędy celne nie wykorzystują systemu POLTAX oraz WHTAX.

B. Egzekwowanie zaległości podatkowych i celnych przez służbę celną w latach 2004, 2005 i w I półroczu 2006 r.

1. Zaległości podatkowe i celne oraz ich wysokość, struktura i dynamika

Dane dotyczące dynamiki realizowanych przez służbę celną dochodów podatkowych i celnych oraz skali zaległości i skuteczności ich egzekwowania przez organy egzekucyjne w latach 2004, 2005 i w I półroczu 2006 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

kwoty w tys. zł

Okres	Zrealizowane dochody z tytułu:					Zaległości netto z tytułu:*/									
	Podatku akcy- zowego	Cel	VAT	Inne *** /	Ogółem	Podatku akcyzowego	7:2 %	Cel	8:3 %	VAT	9:4 %	Inne ** /	10:5 %	Ogółem	11:6
	2	3	4	5	6	7	7a	8	8a	9	9a	10	10a	11	11a
1															
01-06.2004 r.	17.306.154,8	1.665.759,4	22.227.323,5	7.562,4	41.206.800,1	1.860.865,4	10,8	413.906,8	1,9	167.120,1	0,4	12.411,4	164,1	2.454.303,7	6,0
01-12.2004 r.	37.967.121,8	2.290.018,7	30.791.395,1	16.632,2	71.065.167,8	2.310.543,9	6,1	483.963,3	1,6	175.866,9	0,2	72.374,8	435,1	3.042.748,9	4,3
01-06.2005 r.	18.426.311,2	603.871,8	7.845.236,9	9.748,7	26.885.168,6	2.189.348,5	11,9	565.982,4	7,2	175.577,3	0,7	68.354,5	701,2	2.999.262,7	11,2
01-12.2005 r.	39.479.108,0	1.270.640,1	16.865.304,5	24.142,1	57.639.194,7	2.526.264,6	6,4	612.664,1	3,6	188.462,9	0,3	88.760,7	367,7	3.416.152,3	5,9
01-06.2006 r.	20.246.458,3	647.519,5	9.337.592,3	15.496,5	30.247.066,6	2.540.784,7	12,5	630.747,9	6,8	199.735,5	0,7	77.222,9	498,3	3.448.491,0	11,4

Okres	Zaległości objęte tytułami wykonawczymi z:									
	Podatku akcy- zowego	12:7 %	Cel	13:8 %	VAT	14:9 %	Inne ***	15:10 %	Ogółem	16:1 %
	12	12a	13	13a	14	14a	15	15a	16	16a
01-06.2004 r.	705.136,0	37,9	73.408,0	17,7	45.738,0	27,4	3.359,0	27,1	827.641,0	33,7
01-12.2004 r.	1.109.893,0	48,0	137.600,0	28,4	57.561,0	32,7	6.270,0	8,7	1.311.324,0	43,1
01-06.2005 r.	1.323.781,3	60,5	273.228,1	48,3	74.653,4	42,5	8.771,0	12,8	1.680.433,8	56,0
01-12.2005 r.	1.405.444,4	55,6	299.323,5	48,9	87.316,9	46,3	19.537,6	22,0	1.811.622,4	53,0
01-06.2006 r.	1.194.466,2	47,0	313.469,8	49,7	82.065,1	41,1	22.719,1	29,4	1.612.720,2	46,8

Okres	Kwota wyegzekwowanych zaległości z tytułu:										Wskaźnik ściągальności dla zaległości w:				
	Podatku akcyzowego	17:7 (%)	Cel	18:8 (%)	VAT	19:9 (%)	Inne ***/	20:10 (%)	Ogółem	21:11 (%)	Podatku akcyzowego	Clach	VAT	Inne ***/	OGÓŁEM
	17	17a	18	18a	19	19a	20	20a	21	21a	wym				
01-06.2004 r.	3.088,0	0,2	3.829,0	0,9	2.921,0	1,7	771,0	6,2	10.609,0	0,4	0,44%	5,22	6,39	22,95	1,28
01-12.2004 r.	18.354,0	0,8	6.668,0	1,4	8.127,0	4,6	1.963,0	2,7	35.112,0	1,2	1,65%	4,85	14,12	31,31	2,64
01-06.2005 r.	27.870,8	1,3	2.942,0	0,5	4.527,9	2,6	1.264,5	1,8	36.605,2	1,2	2,11%	1,08	6,07	14,42	2,18
01-12.2005 r.	35.064,5	1,4	5.675,6	0,9	5.643,2	3,0	1.750,1	2,0	48.133,4	1,4	2,49%	1,90	6,46	8,96	2,71
01-06.2006 r.	7.175,4	0,3	1.374,0	0,2	2.370,2	1,2	1.806,0	2,3	12.725,6	0,4	0,60%	0,44	2,89	7,95	0,79

[Dowód: akta kontroli str. 33E-169E, 171E]

*/ Wg danych wykazanych przez izby celne w sprawozdaniach RB-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,

**/ W kol. 13 „Inne” uwzględniono: grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności (§ 057) oraz od osób prawnych

i innych jednostek organizacyjnych (§ 058) oraz opłatę restrukturyzacyjną (§ 013).

***/ Inne, tj. podatki zniesione, grzywny i mandaty, opłata restrukturyzacyjna.



Dynamikę zrealizowanych dochodów, powstałych oraz wyegzekwowanych zaległości z tytułu należności budżetu państwa realizowanych przez służbę celną w latach 2004, 2005 i w I półroczu 2006 r. prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Rodzaj należności	Dynamika zrealizowanych dochodów z tytułu:			Dynamika zaległości netto z tytułu:*/		
	01-06.2005 r.	01-12.2005 r.	01-06.2006 r.	01-06.2005 r.	01-12.2005 r.	01-06.2006 r.
	01-06.2004 r.	01-12.2004 r.	01-06.2005 r.	01-06.2004 r.	01-12.2004 r.	01-06.2005 r.
I	2	3	4	5	6	7
Akcyzy	106,5%	104,0%	109,9%	117,7%	109,3%	116,1%
Cel	36,3%	55,5%	107,2%	136,7%	126,6%	111,4%
VAT	35,3%	54,8%	119,0%	105,1%	107,2%	113,8%
Innych	128,9%	145,2%	159,0%	550,7%	122,6%	113,0%
Ogółem	65,2%	81,1%	112,5%	122,2%	112,3%	115,0%

Rodzaj należności	Dynamika zaległości objętych tytułami wykonawczymi z tytułu:			Dynamika kwot wyegzekwowanych zaległości z tytułu:		
	01-06.2005 r.	01-12.2005 r.	01-06.2006 r.	01-06.2005 r.	01-12.2005 r.	01-06.2006 r.
	01-06.2004 r.	01-12.2004 r.	01-06.2005 r.	01-06.2004 r.	01-12.2004 r.	01-06.2005 r.
I	2	4	5	6	7	8
Akcyzy	187,7%	126,6%	90,2%	902,6%	191,0%	25,7%
Cel	372,2%	217,5%	114,7%	76,8%	85,1%	46,7%
VAT	163,2%	151,7%	109,9%	155,0%	69,4%	52,3%
Innych***/	261,1%	311,6%	259,0%	164,0%	89,2%	142,8%
Ogółem	203,0%	138,2%	96,0%	345,0%	137,1%	34,8%

Z analizy danych dotyczących dynamiki dochodów podatkowych i celnych, realizowanych przez Służbę Celną oraz skali zaległości i skuteczności ich egzekwowania w latach 2004, 2005 i w I półroczu 2006 r. wynika m.in., że na przestrzeni lat 2004, 2005 i I półrocza 2006 r.:

- udział kwoty zaległości netto (należności wymagalne) w zrealizowanych dochodach wzrósł z 4,3% (wg stanu na 31.12.2004 r.) do 5,9% na koniec 2005 r., w podatku akcyzowym wskaźniki te wyniosły odpowiednio 6,4% oraz 6,1%, a w cłach – 1,6% oraz 3,6%. Według stanu na dzień 30.06.2006 r. udział kwoty zaległości netto w zrealizowanych dochodach wyniósł 11,4%, w tym w podatku akcyzowym – 12,5%, w cłach – 6, 8%;
- udział zaległości objętych tytułami wykonawczymi w kwocie zaległości netto wzrósł z 43,1% (wg stanu na 31.12.2004 r.) do 53,0% na koniec 2005 r., w podatku akcyzowym wskaźniki te wyniosły odpowiednio 48,0% oraz 55,6%, a w cłach – 28,4% oraz 48,9%. Według stanu na dzień 30.06.2006 r. udział zaległości objętych tytułami wykonawczymi w kwocie zaległości netto wyniósł 46,8%, w tym w podatku akcyzowym – 47,0%, w cłach – 49,7%;
- udział zaległości wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne w kwocie zaległości netto w 2005 r. wzrósł w porównaniu do roku 2004 o 0,2 punktu procentowego, jednakże wskaźnik ten na przestrzeni całego analizowanego okresu kształtował się na bardzo niskim poziomie i wynosił: 1,2% na koniec 2004 r., 1,4% na koniec 2005 r., natomiast według stanu na dzień 30.06.2006 r. obniżył się do 0,4%, w tym w podatku akcyzowym – 0,3% oraz w cłach – 0,2%;

- wskaźnik ściągальności dla zaległości objętych postępowaniami egzekucyjnymi w izbach celnych - w analizowanym okresie - kształtował się na bardzo niskim poziomie i wynosił: 2,64% na koniec 2004 r., 2,71% na koniec 2005 r., natomiast według stanu dzień 30.06.2006 r. obniżył się aż do 0,79%, w tym w podatku akcyzowym – 0,3% oraz w cłach – 0,44%;

Departament SC w piśmie z dnia 21.08.2006 r. (nr SC-BS-8621/52/JG/06/5045) - skierowanym do Departamentu AP – w celu udzielenia odpowiedzi dla Marszałka Sejmu na pytanie zgłoszone na posiedzeniu Sejmu w dniu 18 lipca 2006 r. – odnośnie niskiej efektywności egzekucji zaległości podatkowych według stanu na koniec 2005 r. i na dzień 30.06.2006 r. wskazał m.in., że wysokość wskaźnika efektywności egzekucji uzależniona jest od dwóch wielkości, tj. zaległości z tytułu podatku akcyzowego oraz ceł (ponad 90 % kwoty objętej tytułami wykonawczymi dotyczy zaległości w podatku akcyzowym oraz w cłach. Odnośnie zaległości w podatku akcyzowym podano m.in., że:

W 2004 r. w izbach celnych nastąpił wzrost zaległości z tytułu podatku akcyzowego o 107,1% w porównaniu ze stanem koniec 2003 r. (tj. z 1.115.438 tys. zł w 2003 r. do 2 310 544 tys. zł w 2004 r.). W dniu 1.09.2003 r. weszła w życie ustawa o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, co spowodowało sukcesywnie przenoszenie ewidencji zaległości oraz egzekucji akcyzy z administracji skarbowej do izb celnych. Na podstawie informacji uzyskanych z izb celnych wg stanu na 30.06.2005 r., w kwocie zaległości w podatku akcyzowym (2.189.348 tys. zł) 44,0% (962.736 tys. zł) tych zaległości to kwoty przejęte z administracji skarbowej. Według oceny izb celnych przejęte zaległości w 57,5 % były nieściągalne.

Na koniec 2005 r. kwota 1.768.224,7 tys. zł, tj. 70% zaległości z tytułu podatku akcyzowego, to zaległości powstałe po przeprowadzonych kontrolach, a kwota 405.956 tys. zł (tj. 16 %), to podatek zadeklarowany, a nie uiszczony przez podatnika. Według stanu na 31.12.2005 r. – 32,2 % zaległości wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 stanowiły zaległości przejęte z urzędów skarbowych (814.000 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 573E-575E, 1467E]

Odnośnie zaległości z tytułu ceł podano m.in., że wynikły one przede wszystkim z nieprawidłowości, stwierdzonych w wyniku powtórnych kontroli celnych (dokonanych w siedzibach firm), co stanowi ok. 60 % zaległości ogółem. (...). Dynamika przyrostu zaległości z tytułu nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku powtórnej kontroli celnej jest wyższa niż dynamika przyrostu zaległości ogółem.

Przyczyny powstawania zadłużeń, zarówno w zakresie podatku akcyzowego jak i w zakresie ceł, determinują możliwości egzekwowania tych zaległości na dalszym etapie postępowania. Przy ocenie efektywności egzekucji niezbędne jest uwzględnienie charakteru zaległości. W przypadku podatku akcyzowego kluczowym problemem jest to, że są to zaległości



z lat minionych. Jednocześnie ponad 60 % zaległości z tytułu cel, a także z tytułu podatku akcyzowego, to zaległości powstałe po przeprowadzonych kontrolach. W większości przypadków zaległości są określane w stosunku do podmiotów, wobec których działania egzekucyjne nie mogą być skutecznie prowadzone (obszar paliw – podatek akcyzowy; tekstylia – cło).

Niski wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych wynikał głównie z takich okoliczności, jak:

1. brak możliwości wyegzekwowania zaległości z tytułu podatku akcyzowego, który został określony decyzjami dyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz naczelników urzędów celnych w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych i podatkowych;

W wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych okazuje się, że zobowiązane podmioty nie prowadzą już działalności gospodarczej i nie posiadają żadnego majątku, z którego można wyegzekwować należne kwoty. Należy podkreślić, że istnienie wielu zaległości nieściągalnych związane jest z działalnością „mafii paliwowej”;

W przypadku, gdy zobowiązanymi są osoby fizyczne, prowadzone postępowania egzekucyjnego ujawniają, że są to głównie osoby niepracujące i nie posiadające żadnego majątku, z którego można byłoby prowadzić skuteczne postępowanie egzekucyjne;

2. brak możliwości wyegzekwowania należności celnych i podatkowych powstałych w wyniku nieprawidłowości i oszustw stwierdzonych w trakcie weryfikacji dokumentów po zwolnieniu towaru. W wielu przypadkach firmy (tzw. „słupy”), które dopuściły się naruszania przepisów prawa i w konsekwencji naraziły Skarb Państwa na poważne uszczuplenia, albo nigdy nie istniały, albo już nie istnieją;
3. długotrwałość prowadzonych postępowań upadłościowych;
4. brak możliwości wyegzekwowania zaległości podatkowych wynikających z decyzji z uwagi na fakt, że podmiot posiada swoją siedzibę poza granicami kraju;
5. zbyt mała liczba poborców w izbach celnych oraz brak motywacyjnego systemu wynagradzania poborców. W administracji celnej system wynagradzania poborców podatkowych jest odmienny od systemu obowiązującego w administracji skarbowej;
6. występujące niedobory środków na wydatki bieżące, które również mają wpływ na działanie komórek egzekucyjnych.”

[Dowód: akta kontroli str. 573E-579E]

Powołane wyżej pismo Departament SC sporządził w oparciu o przekazane do Ministerstwa Finansów (w odpowiedzi na zapytanie z dnia 27.07.2006 r. nr SC-BS-8621/JG/47/06/5054) informacje Dyrektorów Izb Celnych, którzy w swoich informacjach wskazali ponadto, że na niższą - niż w urzędach skarbowych - efektywność egzekucji mają także istotny wpływ takie okoliczności, jak:

- wykonywanie przez komórkę egzekucyjną w izbie celnej czynności zarówno wierzyciela jak i organu egzekucyjnego, tj. sprawdzanie stanu zadłużenia, wymagalności należności (w przypadku odwołań), przerachowywanie złożonego zabezpieczenia, wystawianie upomnień,

dokonywanie odpisów, rozliczeń i księgowania wpłat po upomnieniu, wystawianie tytułów wykonawczych (w urzędach skarbowych zadania te wykonuje komórka rachunkowości), a także rozliczanie i księgowanie wpłat po wystawieniu tytułu wykonawczego, prowadzenie sprawozdawczości itd.;

- „obsługa” rozległej właściwości miejscowej obszaru województwa, w przeciwieństwie do urzędów skarbowych, za czym idzie również potencjał ludzki komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych; w każdym województwie funkcjonuje co najmniej kilkanaście urzędów skarbowych i prawie w każdym z nich działa komórka windykacyjna, w której zatrudniona jest porównywalna liczba pracowników, co w izbie celnej. Powyższe stanowi o istotnych utrudnieniach w poborze należności przez poborców pełniących służbę w izbach celnych. Egzekucja z ruchomości i prowadzenie innych czynności windykacyjnych w miejscu zamieszkania bądź w siedzibie zobowiązanego związana jest z dalekimi wyjazdami służbowymi. Podczas jednego dnia służby poborca pokonuje średnio ok. 200-250 kilometrów;
- brak systemu informatycznego umożliwiającego gromadzenie i szybki dostęp do danych dłużnika: NIP, dane adresowe, nadpłaty, stan majątkowy. Pozbawione takich danych izby celne muszą kompletować pisemne informacje o dłużniku w ramach korespondencji z innymi organami;
- komórki egzekucyjne urzędów skarbowych pracują w oparciu o sprawdzony w praktyce komórki egzekucyjne izb celnych testują nowy moduł EGZEKUCJA w systemie komputerowym ZEFIR, który „na dzień dzisiejszy jest daleki od doskonałości”. Program ZEFIR nie generuje żadnych raportów przydatnych na rzecz sprawozdawczości egzekucyjnej, co powoduje konieczność ręcznego zbierania danych oraz ich odpowiedniego przetwarzania;

[Dowód: akta kontroli str. 581E-583E]

Odnosnie zmian związanych z przeniesieniem egzekucji zaległości w podatku akcyzowym do izb celnych, Podsekretarz Stanu Szef Służby Celnej Wiesław Czyżowicz w piśmie z dnia 31.03.2005 r., skierowanym do kontrolerów NIK w związku z prowadzoną kontrolą wykonania budżetu państwa (Część 19) za 2004 r. podał m.in., że zakres zmian związanych z przeniesieniem egzekucji do izb celnych, a także z nowymi uprawnieniami organów celnych jako organów egzekucyjnych spowodowały, iż komórki organizacyjne izb celnych odpowiedzialne za prowadzenie postępowań egzekucyjnych, aby prawidłowo funkcjonować musiały zostać gruntownie zreorganizowane. Przed 1 września 2003 r. izby celne nie zatrudniały poborców, konieczne było w tym celu przeszkolenie funkcjonariuszy i przygotowanie do realizacji nowych zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 1136E]



Ministerstwo Finansów pismami: z dnia 04.05.2004 r., z dnia 02.06.2005 r. oraz z dnia 19.05.2006 r. nałożyło na dyrektorów izb celnych obowiązki sprawozdawcze na lata 2004, 2005 i 2006 z zakresu działania Departamentu AP (poprzednio Departamentu SP). Pisma zawierały informacje o sposobach i terminach realizacji sprawozdań, wyjaśnienia używanych pojęć oraz omówienie kryteriów wyboru informacji do poszczególnych pozycji formularzy.

[Dowód: akta kontroli str. 181E-203E]

Zgodnie z powyższymi pismami, przez kwotę „zaległości netto” prezentowaną w kolumnie 4 Załącznika nr 4 „Miesięczna informacja o zaległościach budżetowych netto oraz należnościach budżetowych netto” należy rozumieć: *„zaległości brutto (kol. 7 Załącznik nr 1) pomniejszone o zaległości płatne w ratach i odroczone (kol. 10 Załącznik 1), kwoty objęte wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego lub sądu administracyjnego (kol. 11 Załącznik nr 1) oraz zaległości w postępowaniu ugodowym lub układowym (kol. 15 Załącznik nr 1)”*.

[Dowód: akta kontroli str. 200E]

W piśmie z dnia 19.05.2006 r., dotyczącym obowiązków sprawozdawczych na 2006 r. wskazano, że dane zawarte w Zał. nr 1 „Informacja o wpływach oraz kształtowaniu się zaległości budżetowych” (na koniec każdego kwartału) powinny być zgodne ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w zakresie wielkości należności (kol. 3), wygasłych zobowiązań budżetowych przez potrącenia, przejęcie mienia oraz wynagrodzenia płatników (kol. 4), wykonania kasowego (kol. 5), zaległości brutto (kol. 7) i nadpłat (kol. 9) w poszczególnych rodzajach należności.

[Dowód: akta kontroli str. 188E]

Przepisy § 5 ust. 2 pkt 2) Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych... (Załącznik Nr 31 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279 ze zm.) stanowiły m.in., że w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych: *„w odpowiednich kolumnach salda końcowego (13-15) wykazuje się, na podstawie księgowości analitycznej do konta należności z tytułu dochodów budżetowych, należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął) oraz nadpłaty (...).”*

Przepisy § 9 pkt 5) Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych ... (Załącznik Nr 31 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 170, poz. 1426) – mające zastosowanie do sprawozdań poczynszy od sprawozdania za wrzesień 2005 r. – uzupełniły powyższy zapis o tekst w brzmieniu: (...). *W kolumnie "zaległości netto" nie należy wykazywać zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonech (w przypadku gdy odroczony termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego lub sądu administracyjnego oraz zaległości w postępowaniu ugodowym lub układowym.”*



Na podstawie analizy danych zawartych w Załącznikach nr 4 „Informacja o zaległościach podatkowych netto oraz należnościach podatkowych netto ...” - Izby Celne”, sporządzonych przez Departament AP (poprzednio Departament SP) za lata 2004 – 2005 i I półrocze 2006 r. ustalono, że kwoty „zaległości netto” (kol. 4) wykazane przez Departament AP za poszczególne okresy sprawozdawcze (półrocze, rok) różnią się od kwot „zaległości netto” („zaległości”) wykazanych w sprawozdaniach zbiorczych Rb-27 dla izb celnych (przedłożonych przez Departament Budżetu Państwa).

Rozbieżności odnośnie danych prezentowanych w wymienionych sprawozdaniach przedstawia poniższe zestawienie:

kwoty w tys. zł

Okres sprawoz- dawczy	Zaległości netto według:								
	sprawozdania RB-27			Załącznika nr 4 (kol. 4)			Różnica w stosunku do Rb-27 „ - ” kwota niższa, niż w Rb-27 „ + ” kwota wyższa, niż w Rb-27		
	Podatku akcyzowego	Cel	VAT	Podatku akcyzowego	Cel	VAT	Podatku akcyzowego	Cel	VAT
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
01-06. 2004 r.	1.860.865	413.907	167.120	1.831.161	401.538	329.759	- 29.704	- 12.369	+ 162.639
Rok 2004	2.310.544	483.963	175.867	2.326.608	475.834	275.042	+ 16.064	- 8.129	+ 99.175
01-06. 2005 r.	2.189.349	565.982	175.577	2.264.273	593.549	340.847	+ 74.924	+ 27.567	+ 165.270
Rok 2005	2.526.265	612.664	188.463	2.591.610	627.370	399.517	+ 65.345	+ 14.706	+ 211.054
01-06. 2006 r.	2.540.785	630.748	199.736	2.597.002	647.813	437.547	+ 56.217	+ 17.065	+ 237.811

[Dowód: akta kontroli str. 33E-131E, 253E-261E]

W sprawie przyczyn rozbieżności w kwotach „zaległości netto”, prezentowanych przez Departament AP w odniesieniu do wielkości zaległości, wykazanych w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP Andrzej Próchnicki w piśmie z dnia 25.10.2006 r. (nr AP5/0800/404/06/MK/6964/06) wyjaśnił m.in., że zaległości netto określone w Załączniku nr 4 „(...) nie są tożsame z pojęciem zaległości wymagalnych, a podatek należny netto z należnościami wymagalnymi. Zaległości netto i podatek należny netto są pojęciem szerszym ponieważ obejmują również należności niewymagalne jak: należności wynikające z dokumentów SAD posiadające 10-dniowy termin płatności lub podatek rozłożony na raty czy podatek, którego termin płatności został odroczony w związku z wnioskiem złożonym przed terminem płatności.

(...) Załącznik nr 1 „Informacja o kształtowaniu się wpływów i zaległości budżetu państwa” na koniec każdego kwartału powinny być zgodne ze sprawozdaniem Rb-27, wymaganym rozporządzeniem Ministra Finansów w zakresie wielkości: należności (kol. 3), wygasłych zobowiązań budżetowych przez potracenia, przejęcie mienia oraz wynagrodzenia płatników (kol. 4), wykonania kasowego (kol. 5), zaległości brutto (kol. 7) i nadpłat (kol. 9). Na koniec pozostałych miesięcy dane te muszą być zgodne w zakresie kwoty wykonania kasowego (kol. 5).



Zgodność zaległości netto z Załącznika 4 – „Informacja o zaległościach budżetowych netto oraz należnościach budżetowych netto” i sprawozdania Rb-27 nie może być zachowana ponieważ są to różne pojęcia. W załączniku 4 zaległości netto obejmują również podatek należny, którego termin zapłaty nie minął, natomiast w sprawozdaniu Rb27 prezentowane są tylko zaległości, których termin zapłaty upłynął.

Załączniki 1a i 4 są pochodnymi Załącznika 1. Załącznik 1a to uszczegółowione zaległości brutto prezentowane w kolumnie 7 załącznika 1, tj. w podziale na zaległości wymagalne, zaległości niewymagalne i należności niewymagalne.

Natomiast Załącznik 4 pokazuje należności netto i zaległości netto, czyli należności i zaległości brutto z załącznika 1 pomniejszone o zaległości płatne w ratach i odroczone, kwoty objęte wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego lub sądu administracyjnego oraz zaległości w postępowaniu ugodowym i układowym.

Zaległości netto z załącznika 4 na koniec 30 czerwca 2004 r. i 31 grudnia 2004 r. nie są zgodne z powyższą regułą, ponieważ izby celne sporządzając sprawozdania opracowywane przez byłą Departament Systemu Podatkowego popełniały błędy rachunkowe i merytoryczne. Duża liczba nadsyłanych przez izby celne - niekiedy z dużym opóźnieniem - korekt do załącznika 1 (załącznika głównego) nie znajdowała odzwierciedlenia w korektach do załącznika 4, co spowodowało te rozbieżności.”

[Dowód: akta kontroli str. 205E-209E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec, w piśmie z dnia 14.11.2006 r. w sprawie doprowadzenia do porównywalności pomiędzy kwotami „zaległości netto” prezentowanymi w sprawozdawczości Departamentu AP i sprawozdaniu Rb-27 podał, że: „doprowadzenie do porównywalności (..) wymaga ujednolicenia pojęć, co wiąże się z koniecznością zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zdaniem Departamentu AP kategoria „zaległości netto” w sprawozdaniu Rb-27 powinna być zastąpiona pojęciem „zaległości wymagalne”, gdyż ta nazwa trafniej odzwierciedla rodzaj prezentowanych danych. Problem ujednolicenia pojęć był zgłaszany w rozmowach roboczych z przedstawicielami nadzorującymi sprawozdanie RB-27, tj. pracownikami Departamentu Budżetu Państwa i przy najbliższej nowelizacji powyższego rozporządzenia wniosek ten zostanie zgłoszony w formie pisemnej. Ponadto Departament AP w roku sprawozdawczym 2007 doprowadzi do porównywalności danych niezależnie od ujednolicenia pojęć – pod względem rachunkowym w zakresie zaległości netto prezentowanych we własnej sprawozdawczości oraz sprawozdaniu RB-27. Założeniem przy określaniu sprawozdawczości dla izb celnych na 2007 r. będzie bezwzględny wymóg zgodności zaległości netto ze sprawozdania RB-27 z zaległościami wymagalnymi ze sprawozdania „Informacja o kształtowaniu się zaległości podatkowych – Załącznik 1a”.

[Dowód: akta kontroli str. 1439E-1441E]



W sprawie rozszerzenia sprawozdawczości elektronicznej na izby celne, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec w piśmie z dnia 13.10.2006 r. (nr AP5/0800/400/06/MK/6855/06) wyjaśnił m.in., że: „Z dniem 1 lipca 2004 r. rozpoczęto pozyskiwanie danych o stanie realizacji zobowiązań podatkowych z izb i urzędów skarbowych przy pomocy hurtowni danych WHTAX, która usprawniła i ujednoliciła pobór danych. (...)”

W związku z tym, że były Departament SP gromadził dane z izb celnych w takiej samej szczegółowości jak z izb skarbowych, powstała konieczność rozszerzenia sprawozdawczości elektronicznej na izby celne. W tym celu Departament SP zwrócił się z prośbą do byłego Departamentu Organizacji Służby Celnej pismem z dnia 06 czerwca 2005 r. Nr SP3/171/068-398/1158/05/MK (...) w celu podjęcia działań, które spowodują cykliczne przekazywanie przez wszystkie izby celne danych sprawozdawczych do hurtowni danych WHTAX. Współpraca została rozpoczęła we wrześniu 2005 r. Odbyły się w sumie trzy spotkania:

- pierwsze, we wrześniu 2005 r. z przedstawicielami: Zespołu Projektowego WHTAX, Poltax2b, Departamentu SP, Departamentu OC i Systemu ZEFIR.
- drugie, w październiku 2005 r. z przedstawicielami: Zespołu Projektowego WHTAX i nadzorowanego przez byłą Departament OC Systemu ZEFIR - wraz z wykonawcą,
- trzecie, z przedstawicielami Poltax2b i Systemu ZEFIR (wykonawca).

W listopadzie 2005 r. współpraca została zawieszona, ze względu na brak środków finansowych niezbędnych na wykonanie oprogramowania do pobierania danych z systemu ZEFIR do ujednoliconych formatów wymaganych przez hurtownię WHTAX. System ZEFIR jest opracowany przez firmę zewnętrzną i tylko ten wykonawca ma prawo dokonać rozszerzenia oprogramowania, jednak brak środków finansowych uniemożliwił dokonanie odpowiednich rozwiązań w celu ujednolicenia pobierania danych. Jest ważnym fakt, że we wrześniu br. wznowiona została współpraca z obecnym Departamentem Służby Celnej. Na 10 listopada br. ustalono spotkanie z przedstawicielami Departamentu SC i Departamentu AP oraz Zespołu Projektowego WHTAX i Systemu ZEFIR w celu dalszych uzgodnień w elektronicznym pozyskiwaniu do hurtowni WHTAX danych sprawozdawczych z izb celnych.”

[Dowód: akta kontroli str. 935-939]

W ramach sprawowanego nadzoru nad prawidłowym sporządzaniem przez podległe jednostki sprawozdań w zakresie części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Departament Finansów Resortu (wcześniej Departament Budżetu Resortu i Spraw Majątkowych) podejmował m.in. następujące działania:

- w celu jednolitego wykazywania zdarzeń gospodarczych przed sporządzeniem sprawozdań za czerwiec i grudzień danego roku wysyłane są w tej sprawie pisma do wszystkich jednostek podległych,



- dwa razy w roku po sporządzeniu bilansu oraz przed zamknięciem roku odbywają się szkolenia dla głównych księgowych jednostek podległych. Na szkoleniach tych oprócz wykładów merytorycznych omawiane są aktualnie występujące problemy. W szkoleniach tych biorą udział również przedstawiciele departamentów pionu skarbowe, kontroli i celne.

[Dowód: akta kontroli str. 1303E-1325E]

Departament Finansów Resortu do wyjaśnień załączył m.in. pismo z dnia 20.08.2004 r. (nr BR3-231/2004) - skierowane do Teresy Brach Zastępcy Dyrektora IC w Krakowie Krajowego Koordynatora Wdrożenia Systemu „Zefir”, które dotyczyło sporządzania sprawozdania RB-27 (kol.13-14).

W powołanym piśmie Departament poinformował o sytuacji, w której – w przypadku wydania np. decyzji o odroczeniu płatności należności - na koncie 221 nie są dokonywane przeksięgowania kwot należności, co powoduje zawyżenie w sprawozdaniu RB-27 kwoty zaległości. W związku z powyższym wskazał zasadność dokonania zmiany w systemie ZEFIR, aby w kolumnie zaległości w sprawozdaniu RB-27 prezentowane były należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności już minął.

W dniu 26 sierpnia 2004 r. Krajowy Koordynator Wdrożenia Systemu ZEFIR Teresa Brach przekazała przedmiotowe pismo Departamentu BR z dnia 20.08.2004 r. do wiadomości wszystkich dyrektorów izb celnych.

Stosowne zmiany w module „Obsługa i windykacja należności celnych i podatkowych” Systemu ZEFIR zostały wdrożone z dniem 16 maja 2005 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1327E-1341E, 1355E-1359E]

Tradycyjne Środki Własne Unii Europejskiej z tytułu cła – zasady naliczania

Od maja 2004 roku Polska, jako Państwo Członkowskie, uczestniczy w „systemie środków własnych UE”. Środki własne UE są to składki wpłacane przez poszczególne państwa do budżetu ogólnego UE, mające na celu zapewnienie pokrycia całości wydatków realizowanych przez Wspólnotę w danym roku.

Obecny system środków własnych jest wynikiem kolejnych modyfikacji pierwotnego systemu wprowadzonego w 1970 r. Funkcjonuje on w oparciu o:

- Decyzję Rady (WE, EURATOM) Nr 2000/597 z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich,
- Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) Nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję Nr 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot,
- Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) Nr 2028 z dnia 16 listopada 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE, EURATOM) Nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję Nr 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot.



Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) i b) ww. Decyzji Rady 2000/597 do środków własnych UE zalicza się m.in. Tradycyjne środki własne (ang. Traditional Own Resources - TOR), do których wlicza się opłaty celne (cła, cła antydumpingowe i wyrównawcze) i rolne, pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej i Wspólnej Polityki Rolnej oraz opłaty cukrowe nałożone na producentów cukru w ramach wspólnej organizacji rynku cukru.

Ustalenie oraz pobór należności celnych (ceł i opłat rolnych) spoczywa na jednostkach terenowych administracji celnej, tj. izbach i urzędach celnych.

Wpłaty do budżetu UE z tytułu tradycyjnych środków własnych pochodzące z opłat celnych, rolnych i cukrowych odprowadzane są w wysokości 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzymywane jest w Państwach Członkowskich jako tzw. koszty poboru. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Nr 1150/2000, księgowanie tradycyjnych środków własnych odbywa się na dwóch rachunkach, tzw. koncie „A” i koncie „B”. Zaksięgowane na koncie „A” należności z tytułu tradycyjnych środków własnych są udostępniane KE w wysokości 75%. Natomiast wykazane na koncie „B” należności nie są przekazywane do budżetu UE.

Zapewnienie właściwej kwalifikacji należności na odpowiednie konta ma szczególne znaczenie w procesie wyliczania składki do budżetu ogólnego z uwagi na fakt, iż wiąże się z poważnymi konsekwencjami finansowymi. Niewłaściwe zakwalifikowanie na konto „A”, zamiast na „B” skutkuje odprowadzeniem środków do Komisji Europejskiej i brakiem możliwości ich odzyskania. Natomiast błędne zakwalifikowanie na konto „B”, zamiast na konto „A” skutkuje nałożeniem przez KE kar na kraj członkowski.

W zakresie środków własnych pochodzących z opłat celnych i rolnych, należności celne księgowane są następująco:

1. Konto „A” należności:

- zapłacone,
- niezapłacone ale zabezpieczone i niezaskarżone,

2. Konto „B” należności:

- niezapłacone i niezabezpieczone (nie jest istotne, czy zostały zaskarżone) – najczęściej są to należności powstałe w wyniku powtórnej kontroli celnej,
- niezapłacone, zabezpieczone i zaskarżone (księgowane są na koncie „B” ze względu na fakt, iż w wyniku zaskarżenia ich wysokość może ulec zmianie).

W przypadku należności celnych, korekta rachunku „A” dotycząca poprzednich miesięcy jest możliwa wyłącznie na podstawie decyzji organu celnego, wydanej w ramach procedury administracyjnej bądź w wyniku postępowania sądowego. Natomiast przeksięgowanie z konta „B” na konto „A” następuje w miesiącu, w którym nastąpił pobór opłat w przypadku zapłacenia należności lub zabezpieczenia albo w wyniku rozstrzygnięcia zaskarżenia. Państwo Członkowskie



nie udostępnia Komisji Europejskiej kwot należności z tytułu tradycyjnych środków własnych jedynie w przypadku zaistnienia siły wyższej lub innej udokumentowanej - niezależnej od niego - przyczyny uniemożliwiającej w długim terminie dokonanie ich wpłaty.

Kwalifikację i księgowanie należności celnych na kontach „A” i „B” umożliwiają następujące systemy informatyczne administracji celnej:

- CELINA (Elektroniczny System Przetwarzania Zgłoszeń Celnych),
- ZEFIR (System Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowy).

Dane pochodzące z deklaracji celnych przetwarzane w systemie CELINA, są przekazywane bezpośrednio do systemu ZEFIR. W tym systemie za pomocą modułu Tradycyjne Środki Własne odbywa się kwalifikacja na konto „A” i „B” oraz tworzone są odpowiednie raporty o stanie tych kont. Raporty te podlegają bieżącej kontroli w izbie celnej, w celu skorygowania spraw, które zostały błędnie zakwalifikowane (przykładowo błędnie wprowadzono dane do systemu). Następnie raporty te są przysyłane do Ministerstwa Finansów – Departamentu Służby Celnej, gdzie po dokonaniu kolejnej weryfikacji w celu wyeliminowania przypadków błędnej kwalifikacji oraz analizy i kontroli, w tym Departamencie następuje zaksięgowanie odpowiednich kwot na koncie „A” i „B”. Po dokonaniu zaksięgowania należności, Departament SC sporządza miesięcznie sprawozdania z konta „A” i kwartalnie z konta „B” (w formie określonej w Załączniku I i III Decyzji Komisji z 21 marca 2006 r. zmieniającej decyzję 97/245/WE, Euratom ustanawiającą ustalenia dotyczące przekazywania informacji do Komisji przez państwa członkowskie w systemie środków własnych Wspólnot Nr 2006/246/WE, Euratom).

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Nr 1150/2000 obowiązuje termin zaksięgowania należności na konta i sporządzania sprawozdań dla KE najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19. dniu drugiego miesiąca licząc od miesiąca, w którym uprawnienie zostało ustalone.

Dla potrzeb terminowego sporządzania sprawozdań z kont „A” i „B” przyjęte zostały w zakresie opłat celnych i rolnych następujące terminy:

- 1) miesiąc, za który sporządza się sprawozdanie – urzędy celne i izby celne dokonują wymiaru, zarejestrowania i pobrania należności,
- 2) miesiąc następujący po miesiącu, za który sporządza się sprawozdanie – sporządzanie raportów przez izby celne, ich kontrola i dokonywanie ewentualnych korekt,
- 3) drugi miesiąc następujący po miesiącu, za który sporządza się sprawozdanie:
 - 1 dzień – przesłanie przez izby celne do Departamentu SC raportów służących zaksięgowaniu na kontach „A” i „B”,
 - 2 - 11 dzień – kontrola raportów przesyłanych przez izby celne, ewentualna korekta dokonywana przez izbę celną i ponowne przekazanie raportu,
 - 12 - 15 dzień - księgowanie raportów i uzgadnianie zapisów na kontach „A” i „B”,



- 15 dzień - sporządzanie zestawienia miesięcznego z konta „A” i kwartalnego z konta „B” oraz przekazanie do Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Zagranicznej (poprzednio, do dnia 14 września 2006 r. – Departamentu Integracji Europejskiej).

Na podstawie złożonych przez Departament SC sprawozdań z rachunku „A”, Departament Unii Europejskiej i Współpracy Zagranicznej dokonuje płatności kwot na rachunek Komisji Europejskiej najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19 -tym dniu danego miesiąca.

[Dowód: akta kontroli str. 519E-522E, 523E-531E]

Kwota brutto pozostająca do odzyskania na koniec II-go kwartału 2006 r., wykazana w Deklaracji ustalonych należności nie ujętych na rachunku „A”, stanowiła 1.007,7 tys. zł (tj. 0,1% kwoty należności pozostałych do zapłaty oraz 0,2% kwoty zaległości netto wykazanych w sprawozdaniu Rb-27).

[Dowód: akta kontroli str. 533E]

Wg danych wykazanych w sprawozdaniach RB-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, zaległości z tytułu cel (§ 0060) wynosiły na dzień :

30 czerwca 2006 r.: – zaległości netto - 630.748 tys. zł

30 czerwca 2004 r.: – zaległości netto - 413.907 tys. zł

Kwotowy przyrost zaległości: - 216.841 tys. zł [Dowód: akta kontroli str. 33E, 99E]

P.o. Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski w piśmie z dnia 07.11.2006 r. wyjaśnił (na przykładzie danych źródłowych z Izby Celnej w Krakowie, że różnica pomiędzy saldem spraw pozostających na rachunku B tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej na dzień 30.06.2006 r., a stanem zaległości z cel (§ 0060) wykazany w sprawozdaniu RB-27 z wykonania planu dochodów budżetowych na dzień 30.06.2006 r. i przyrostem tych zaległości w okresie od 30.06.2004 r. do 30.06.2006 r. wynikają z następujących okoliczności, będących podstawą kwalifikowania spraw do zapisania na koncie B:

a) sprawy ujęte w sprawozdaniu RB-27 jako zaległości, a nie ujęte na koncie B:

- zaległości ujęte w ewidencji przed dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej,
- zaległości przypisane po dniu 1.05.2004 r., ale dotyczące spraw przed 1.05.2004 r., np. w wyniku weryfikacji zgłoszeń celnych lub kontroli w siedzibach firm (a posteriori),
- zaległości zabezpieczone, powstałe po dniu 1.05.2004 r.; wobec przyjęcia zabezpieczenia ujęte zostały na koncie A, ale jeszcze nie zostały pokryte z zabezpieczenia,

b) sprawy ujęte na koncie B, a nie ujęte w sprawozdaniu RB-27 jako zaległości:

- należności zabezpieczone, powstałe po dniu 1.05.2004 r. w wyniku decyzji organów celnych, które zostały przez zobowiązanych zaskarżone,
- należności niezabezpieczone, powstałe po dniu 1.05.2004 r. wyniku decyzji organów celnych, które nie są jeszcze wymagalne, gdyż nie upłynął termin płatności; wpisanie na konto B następuje w miesiącu, w którym została wydana decyzja.

[Dowód: akta kontroli str. 535E-551E]



Przedawnienie należności podatkowych i celnych w izbach celnych

Dane ogólne dotyczące należności podatkowych i celnych, które przedawniły się w izbach celnych, prezentuje poniższa tabela:

Rodzaj należności	Przedawnienia w okresie:				
	01 – 06 2004 r.	01 – 12 2004 r.	01 – 06 2005 r.	01 – 12 2005 r.	01 – 06 2006 r.
Należności celne	7.717,0	17.768,0	5.535,6	9.658,2	5.101,4
Należności podatkowe	brak danych	brak danych	51.491,6	105.409,5	256.474,6
OGÓŁEM	brak danych	brak danych	57.027,2	261.576,0	261.576,0

[Dowód: akta kontroli str. 173E, 551]

Ministerstwo Finansów za rok 2004 nie gromadziło i nie analizowało przyczyn i skali przedawniania się zaległości podatkowych, które zostały odpisane w izbach celnych. Ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione części A1. niniejszego protokołu kontroli.

Pismem z dnia 26.06.2006 r. (nr SC-BS-8621/36/JG/06/1485) Departament SC – w wyniku dokonywanych analiz zaległości oraz mając na uwadze szczególne zainteresowanie Sejmowej Komisji Finansów Publicznych zagadnieniem należności przedawnionych – zobowiązał dyrektorów izb celnych do przekazywania danych (od II kwartału 2006 r.) o przyczynach przedawnienia oraz odpowiednio o kwotach przedawnionych należności, oddzielnie dla celi oraz podatku akcyzowego.

[Dowód: akta kontroli str. 571E, 573E-578E]

W celu udzielenia odpowiedzi Marszałkowi Sejmu na pytanie, zgłoszone na 22 posiedzeniu Sejmu w dniu 18 lipca 2006 r. – odnośnie przyczyn przedawnień należności celnych i zobowiązań w podatku akcyzowym według stanu na koniec 2005 r. i na dzień 30 czerwca 2006 r., Departament SC w piśmie z dnia 21.08.2006 r. (nr SC-BS-8621/52/JG/06/5045) - skierowanym do Departamentu AP – podał, w oparciu o informacje dyrektorów izb celnych, następujące przyczyny:

- 1) brak możliwości podjęcia postępowania egzekucyjnego z uwagi na zbyt krótki okres od zakończenia postępowania kontrolnego i wydania decyzji do upływu okresu przedawnienia,
- 2) otrzymanie z urzędów skarbowych spraw z zakresu podatku akcyzowego przedawnionych lub takich, w których wkrótce nastąpiło przedawnienie,
- 3) nieskuteczne postępowanie egzekucyjne wynikające z następujących okoliczności:
 - zobowiązany jest podmiotem zagranicznym;
 - brak majątku dłużników, z którego istniałaby możliwość przeprowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego, skuteczne unikanie egzekucji przez zobowiązanych, np. poprzez ukrywanie majątku i wyprowadzanie jego składników poza granice kraju;
 - upadłość firmy przy jednoczesnym braku zaspokojeni w ramach planu podziału funduszy masy upadłości.

Dwie izby celne (w Gdyni i w Szczecinie) wykazały, że w okresie od 31.12.2005 r. do 30.06.2006 r. przedawnienia zobowiązań podatkowych (68 spraw na łączną kwotę 51.943 tys. zł) mogły nastąpić z winy pracownika.

W ramach działań podejmowanych w celu zapobieżenia przedawnieniom należności budżetowych w administracji celnej - w przypadku Izby Celnej w Olsztynie - od lipca 2006 r. na przejściach granicznych pojawili się celnicy, pełniący zarazem funkcję poborców podatkowych. Towarzyszą ono celnikom dokonującym odpraw na pasie. W przypadku stwierdzenia, że podróżny zalega z zapłatą mandatów, odmowa tej zapłaty może spowodować zatrzymanie na poczet długu części jego majątku. W efekcie okazało się, że tak pracujący poborcy zbierają więcej należności w jeden dzień niż dotąd przez cały tydzień.

[Dowód: akta kontroli str. 985-1087, 575E-578E]

Odsetki za nieterminowe rozliczenia, wypłacone przez organy celne

Kwoty odsetek wypłaconych przez Służbę Celną w latach 2004-2005 i w I półroczu 2006 r. , w tym wypłacone w wyniku uchylenia wadliwych decyzji organów podatkowych lub celnych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

kwoty w tys. zł

Należność	2004 r.*/			2005 r.			I półrocze 2006 r.		
	Ogółem kwota odsetek	w tym w wyniku uchylenia wadliwych decyzji	Liczba wadli- wych decyzji	Ogółem kwota odsetek	w tym w wyniku uchylenia wadliwych decyzji	Liczba wadli- wych decyzji	Ogółem kwota odsetek	w tym w wyniku uchylenia wadliwych decyzji	Liczba wadli- wych decyzji
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Podatek od towarów i usług	22	22	2	169	-	-	-	-	-
Podatek akcyzowy	672	672	85	11.471	11.471	411	6.839	6.816	127
Cła	3.780	3.780	74	8.715	6.526	1.211	3.030	2.447	473
Ogółem	4.475	4.475	161	20.187	17.997	1.622	9.870	9.263	600

*/Dane za rok 2004 są niepełne

[Dowód: akta kontroli str. 353E-361E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Służby Celnej G. Smogorzewski w dniu 14.11.2006 r. (pismo nr S.C.-BS-0800/18/JG/06/7329SC) wyjaśnił, że: „na podstawie informacji uzyskanych z izb celnych można stwierdzić, że dane z izb celnych (załącznik nr 13 - koszty wadliwych decyzji) na koniec 2004 r. były niepełne. Wiele izb celnych nie wykazywało żadnych danych, ponieważ załącznik 13 dotyczył § 0890 – odsetki za nieterminowe rozliczenia płacone przez urzędy skarbowe. Zgodnie z obowiązującą wówczas klasyfikacją budżetową, paragraf ten nie dotyczył izb celnych. Izby celne w zakresie rozliczeń z tytułu odsetek od podatków stosowały paragraf 0910 - odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat, przy czym wypłaty odsetek przez organ podatkowy pomniejszały wpływy z tytułu tych odsetek oraz paragraf 0920 – pozostałe odsetki, stosowany do dochodów państwowych jednostek budżetowych, w tym do cła. W piśmie



Departamentu SP z dnia 18.07.2005 r. (nr SP-3-181/066-68/1850/05/HG - w zał.) izby celne otrzymały wyjaśnienia nt. zastosowania paragrafów 0910 i 0920 w załączniku 13.

W związku z powyższym, dane do ww. załącznika sprawozdawczości podatkowej zostały na koniec roku 2005 sporządzone w oparciu o paragraf 0910 i 0920. Jak z powyższego wynika, dane za 2004 r. i 2005 r. wykazane w załączniku nr 13 – koszty wadliwych decyzji nie są porównywalne.”

[Dowód: akta kontroli str. 1443E]

2. Nadzór nad wykonywaniem ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przez służbę celną

Zgodnie z art. 25 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.), minister właściwy do spraw finansów publicznych sprawuje zwierzchni nadzór i kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli i organy egzekucyjne w zakresie egzekucji należności pieniężnych.

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP Jolanta. Niewiadomska w piśmie z dnia 22.09.2006 r. (nr AP/0800/352a/06/MK/66225/06), uzupełnionym pismem z dnia 27.09.2006 r. wyjaśniła, że „zwierzchni nadzór sprawowany przez Ministra Finansów realizowany jest przez opracowywanie wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa. Ponadto w piśmie z dnia 26.08.2005 r. nr SP-629/033-103/1308/03/MK (zamieszczonym w Biuletynie Skarbowym Ministerstwa Finansów Nr 6 (66) z 2005 r. oraz na stronie internetowej Ministerstwa Finansów) wskazano tryb postępowania organów podatkowych i egzekucyjnych w celu niedopuszczenia do przedawnienia zobowiązań podatkowych.

Zwierzchni nadzór i kontrola przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli i organy egzekucyjne realizowane są także poprzez załatwianie spraw indywidualnych z zakresu orzecznictwa w sprawach egzekucji administracyjnej, w tym wysyłanie do izb skarbowych, sprawujących nadzór nad dyrektorami izb celnych, pism zawierających wytyczne i interpretacje przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.”

[Dowód: akta kontroli str. 1229E-1236E]

Na pytanie: dlaczego w „Wytycznych” na lata 2004 – 2006, w rozdziale poświęconym egzekucji administracyjnej nie zostały wymienione izby celne (dyrektorzy IC), a wymieniono urzędy skarbowe (naczelników) oraz dlaczego Ministerstwo Finansów nie uwzględniło w „Wytycznych” zagadnień związanych z realizacją zadań odnośnie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad dyrektorami izb celnych, jako organami egzekucyjnymi, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Niewiadomska w piśmie z dnia 08.11.2006 r. (nr AP5-0800/441/KD/06/7374) wyjaśniła, że:



„Do zadań Ministra Finansów określonych w art. 25 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, należy zwierzchni nadzór i kontrola przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez organy egzekucyjne. Należy zauważyć, iż kompetencja Ministra Finansów wskazana w tym przepisie ma na celu zapewnienie przede wszystkim jednolitości w zakresie stosowania przepisów ustawy przez organy egzekucyjne wskazane w tej ustawie. Organy uprawnione do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym wymienione zostały w art. 19 § 1 - 8 tej ustawy. Organami egzekucyjnymi posiadającymi największy zakres kompetencji w zakresie egzekucji administracyjnej są naczelnicy urzędów skarbowych uprawnieni do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz do zabezpieczenia takich należności w trybie i na zasadach określonych w dziale IV ustawy (art. 19 § 1 ustawy). Uprawnień takich nie posiadają inne administracyjne organy egzekucyjne, m.in. do dokonywania zabezpieczeń należności pieniężnych, czy też stosowania środka egzekucyjnego – egzekucji z nieruchomości. Z tych względów niezbędne jest przekazywanie tym organom wszelkich wytycznych opracowanych przez Ministra Finansów w zakresie polityki finansowej państwa, również zaleceń co do stosowania przepisów tej ustawy oraz ich interpretacji. W zakresie stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, kompetencje pozostałych organów egzekucyjnych wymienionych w art. 19 ustawy, zostały ograniczone.

Należy zauważyć, iż organami egzekucyjnymi są nie tylko dyrektorzy izb celnych, wskazani w art. 19 § 4 ustawy, lecz także dyrektorzy oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, właściwe organy gminy o statusie miasta, wymienione w odrębnych przepisach i miasto stołeczne Warszawa oraz inne organy wymienione w art. 19 § 3 i 7 ustawy. Przekazywanie wytycznych wszystkim organom egzekucyjnym wymienionym w ustawie w zakresie realizacji polityki finansowej państwa byłoby utrudnione nie tylko ze względu na różne kompetencje przyznane tym organom w zakresie egzekucji administracyjnej, lecz także z uwagi na wielość tych organów. Z tych względów wszelkie interpretacje przepisów z zakresu egzekucji administracyjnej przekazywane są przede wszystkim do dyrektorów izb skarbowych jako organów sprawujących bezpośredni nadzór nad egzekucją administracyjną. Zgodnie bowiem z art. 23 ustawy, organy te sprawują nadzór nad egzekucją administracyjną należności pieniężnych w stosunku do organów właściwych do wykonywania tej egzekucji nie tylko jako organy wyższego stopnia (art. 23 § 1), lecz także w przypadku braku organu wyższego stopnia w stosunku do organów egzekucyjnych, tj. dyrektora oddziału ZUS (art. 23 § 2) oraz w stosunku do dyrektora izby celnej (art. 23 § 4). Przekazywanie wytycznych dyrektorom izb skarbowych z jednej strony ułatwia więc sprawowanie zwierzchniego nadzoru przez Ministra Finansów nad przestrzeganiem przepisów ustawy przez wszystkie organy egzekucyjne, z drugiej



strony stanowi ważny instrument w sprawowaniu bezpośredniego nadzoru nad egzekucją administracyjną przez dyrektorów izb skarbowych. Organy te w ramach kompetencji przyznanych przez przepis art. 23 § 4 zobowiązane są także do czuwania nad jednolitością w zakresie stosowania przepisów ustawy przez organy egzekucyjne, nad którymi sprawują nadzór.

Niezależnie od powyższego należy wyjaśnić, iż Ministerstwo Finansów w ramach zwierzchniego nadzoru przygotowuje interpretacje przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, stanowiące odpowiedzi na zapytania dyrektorów skarbowych oraz naczelników urzędów skarbowych oraz innych uczestników postępowania egzekucyjnego. Opinie prawne przepisów ustawy w sprawach kluczowych i mających znaczenie dla organów egzekucyjnych publikowane są na stronach internetowych Ministerstwa Finansów oraz w Biuletynie Skarbowym, do których dostęp ma nieograniczony krąg odbiorców. Dodatkowo dyrektorzy izb celnych mają pełny dostęp do Systemu Informacji Podatkowej w ramach sieci WAN Ministerstwa Finansów, w którym zamieszczane jest orzecznictwo sądów administracyjnych i opinie prawne z zakresu egzekucji administracyjnej.

Dodatkowo Minister Finansów podejmuje działania mające na celu skontrolowanie przestrzegania przez organy egzekucyjne przepisów ustawy w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych. W postępowaniach wszczętych m.in. skargami na czynności egzekucyjne organów egzekucyjnych badane są zakwestionowane czynności egzekucyjne pod kątem ich zasadności i legalności. Minister Finansów jako organ odwoławczy i jednocześnie jako organ sprawujący zwierzchni nadzór nad organami egzekucyjnymi ocenia pod kątem zgodności z prawem całość postępowania egzekucyjnego i wszystkie czynności podejmowane przez organ egzekucyjny. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu organu egzekucyjnego, organ odwoławczy nie ogranicza się do wydania rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach, lecz dodatkowo przekazuje do właściwej izby skarbowej informacje dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości.”

[Dowód: akta kontroli str. 1249E-1253E]

W wykonaniu zadań z zakresu sprawowania przez Ministra Finansów zwierzchniego nadzoru i kontroli przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przez wierzycieli i organy egzekucyjne przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, Departament AP (poprzednio Departament SP) wypowiedział się w 37 sprawach stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym w 9 sprawach stosowania przepisów Rozdziału 7 w Dziale I ustawy, regulującego zasady i tryb udzielania pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych.

Pisma te kierowane były do departamentów nadzorujących organy celne – w 16 sprawach, do izb celnych – 7 sprawach, izb skarbowych – 14 sprawach, w tym: 2 pisma dotyczyły obowiązków dyrektora izby skarbowej jako organu odwoławczego (II instancji) oraz organu



nadzoru w stosunku do dyrektora izby celnej, prowadzącego postępowanie egzekucyjne, 4 wyjaśnienia zostały zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

[Dowód: akta kontroli str. 1151E-1216E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Niewiadomska w piśmie z dnia 22.09.2006 r., uzupełnionym w dniu 27.09.2006 r. wyjaśniła także, że w ramach nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem ustawy – Ordynacja podatkowa: udzielano odpowiedzi na pisma kierowane przez organy celne do Ministra Finansów, w związku z zaistniałymi rozbieżnościami interpretacyjnymi przepisów ustawy, wydawano urzędowe interpretacje oraz inne pisma w zakresie stosowania tej ustawy, kierowane również do dyrektorów izb celnych, prowadzono szkolenia resortowe w zakresie stosowania przepisów tej ustawy, w których przewidziany był udział pracowników pionu celnego. [Dowód: akta kontroli str. 1230E]

Bezpośredni nadzór nad organami egzekucyjnymi izb celnych

Bezpośredni nadzór nad egzekucją należności pieniężnych - zgodnie z art. 23 § 3a powołanej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - w stosunku do dyrektora izby celnej sprawuje dyrektor izby skarbowej, właściwy ze względu na siedzibę tego dyrektora izby celnej.

W sprawie oceny sprawowania bezpośredniego nadzoru nad dyrektorami izb celnych jako organami egzekucyjnymi przez – podległych Ministrowi Finansów – dyrektorów izb skarbowych, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec (pismo z dnia 08.11.2006 r., nr AP5-0800/441/KD/06/7374) wyjaśnił, że Departament AP nie dokonuje kompleksowej oceny sprawowania przez dyrektorów izb skarbowych bezpośredniego nadzoru nad dyrektorami izb celnych jako organami egzekucyjnymi. Kompetencje Ministra Finansów określone w art. 25 § 1 ustawy polegają na sprawowaniu nadzoru mającego charakter zwierzchni w odniesieniu do organów egzekucyjnych wymienionych w ustawie oraz kontroli przestrzegania przez organy egzekucyjne przepisów ustawy w toku czynności egzekucyjnych. Kompetencje te mają na celu zapewnienie jednolitości w interpretacji i stosowaniu przepisów ustawy przez organy egzekucyjne, m. in. w toku podejmowanych przez te organy czynności egzekucyjnych. Minister właściwy do spraw finansów publicznych sprawuje nadzór w sprawach, w których właściwe są organy celne, jednak nadzór ten nie wynika z przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, lecz z art. 1a pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o służbie celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.). W zakresie właściwości Departamentu AP pozostaje sprawowanie nadzoru wyłącznie nad funkcjonowaniem urzędów i izb skarbowych na podstawie § 6 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego MF.

Ocena wykonywania kompetencji sprawowania nadzoru przez dyrektorów izb skarbowych nad organami egzekucyjnymi (także dyrektorami izb celnych) odbywa się w ramach załatwiania spraw przekazanych do Ministerstwa Finansów. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości

Departament AP pisemnie wykazuje, na czym nieprawidłowości te polegają, wskazując jednocześnie, iż organ nadzoru winien te nieprawidłowości eliminować w pierwszej kolejności i podejmować działania zapobiegające ich powstawaniu. Ponadto ocena sprawowania nadzoru przez dyrektorów izb skarbowych nad organami egzekucyjnymi jest utrudniona z uwagi na wielość i różnorodność działań podejmowanych przez organy egzekucyjne w ramach prowadzonego postępowania egzekucyjnego. [Dowód: akta kontroli str. 1253E-1255E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Niewiadomska w dniu 22.09.2006 r. (pismo nr AP/0800/352a/06/MK/66225/06, uzupełnione w dniu 27.09.2006 r.) wyjaśniła, że:

W 2004 r. były Departament SP gromadził dane statystyczne z izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji nadzorowanych należności budżetu państwa.

Wejście w życie przepisów ustanawiających organy celne organami podatkowymi (ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych...(Dz.U. Nr 137, poz. 1302) spowodowało, że od 1 września 2003 r. urzędy i izby skarbowe nie miały wpływu na kształtowanie się realizacji zadań z tytułu podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług od importu towarów. W celu zapewnienia posiadania przez Ministerstwo Finansów danych statystycznych z zakresu poboru i egzekucji należności budżetowych, dotychczas gromadzonych przez były Departament SP, powstała potrzeba uzyskiwania informacji z tą samą szczegółowością z izb skarbowych i izb celnych o stanie realizacji zobowiązań nadzorowanych przez te organy.

W związku z powyższym w 2004 r., (pismem z dnia 04.05.2004 r.) Departament Systemu Podatkowego i Departament Podatku Akcyzowego nałożyły na izby skarbowe i celne obowiązek przekazywania do Ministerstwa Finansów danych liczbowych o realizacji zobowiązań podatkowych. W 2004 r. do zadań byłego Departamentu SP, zgodnie z § 36 pkt 2lit. d) Regulaminu Organizacyjnego (...) należał nadzór nad organami podatkowymi w celu prawidłowego poboru zobowiązań podatkowych, jednak z wyłączeniem podatku akcyzowego, którego dotyczył przepis szczególny, jakim był § 38 pkt 13" (...)”, z którego wynikało, że nadzór nad poborem podatku akcyzowego należał do zadań Departamentu Podatku Akcyzowego.

[Dowód: akta kontroli str. 1231E]

W roku 2006, według obowiązującego od dnia 20.05.2006 r. regulaminu organizacyjnego (zarządzenia Ministra Finansów Nr 9 z dnia 20 maja 2006 r. oraz Nr 23 z dnia 14 września 2006 r.), do zadań Departamentu AP należy gromadzenie danych statystycznych z izb skarbowych i celnych z zakresu egzekucji, zobowiązań podatkowych oraz ocena realizacji zobowiązań podatkowych, z wyłączeniem podatku akcyzowego i podatku od towarów i usług od importu towarów.

[Dowód: akta kontroli str. 2E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Niewiadomska w dniu 22.09.2006 r. wyjaśniła, że (...) w 2006 r., według obowiązującego regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (...), „*Departament AP gromadzi z izb celnych jedynie dane statystyczne i analizuje ich*



poprawność rachunkową. Zgodnie z tym przepisem, Departament AP gromadzi z izb celnych jedynie dane statystyczne i analizuje ich poprawność rachunkową. Departament nie dokonuje oceny realizacji poboru, egzekucji i zabezpieczenia zobowiązań podatkowych należności budżetu państwa realizowanych przez służbę celną.

Nadzór nad prawidłowością realizacji powyższych zadań w izbach celnych należy do Departamentów nadzorujących pracę aparatu celnego. (...) Ocena pracy izb celnych pozostaje poza wszelką kompetencją Departamentu AP.” [Dowód: akta kontroli str. 1232E]

W opracowywanych – na przestrzeni od 2004 r. – przez Departament AP (poprzednio Departament SP) „Informacjach w sprawie realizacji zobowiązań podatkowych...” w rozdziale „Efektywność egzekucji” prezentowane są wskaźniki efektywności egzekucji oraz realizacji tytułów wykonawczych w ujęciu: zbiorczo, w izbach skarbowych oraz w izbach celnych. Z danych tych wynikało, że wskaźniki osiągane przez izby celne są znacznie niższe od poziomu wskaźników osiąganych w izbach skarbowych urzędach skarbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1263E-1291E]

Na pytanie, czy Departament AP (poprzednio Departament SP) – w ramach nadzoru sprawowanego przez Ministra Finansów nad podległymi organami – podejmował działania w celu wyjaśnienia przyczyn niskich wskaźników efektywności pracy organów egzekucyjnych w izbach celnych, np. czy występował w tej sprawie do Szefa Służby Celnej lub do podległych mu służb, sygnalizując konieczność dokonania szczegółowej analizy działania tych organów, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec w piśmie z dnia 08.11.2006 r. (nr AP5-0800/441/KD/06/7374) wyjaśnił, że: „Przygotowywane przez były Departament Systemu Podatkowego a obecnie Departament Administracji Podatkowej opracowania zawierające dane statystyczne z zakresu realizacji poboru, egzekucji i zabezpieczenia należności budżetu państwa realizowanych przez służbę celną były i są przekazywane do departamentów nadzorujących pracę aparatu celnego.

Ponadto, jak już informowano w piśmie z dnia 27.09.2006 r. (...), były Departament Systemu Podatkowego w dniu 20.01.2005 r. zgłaszał do Biura Ministra konieczność uszczegółowienia w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Finansów zakresu działania departamentu nadzorującego organy celne poprzez wyraźny zapis, iż departament ten sprawuje nadzór nad organami celnymi w celu zapewnienia prawidłowego poboru (w tym w drodze egzekucji) zobowiązań podatkowych.” [Dowód: akta kontroli str. 1255E-1261E]

W § 5 pkt 2) Zarządzenia Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego z dnia 21 sierpnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego... określono, że do zadań wydziału Analizy Funkcjonowania Poboru i Egzekucji (SP3) należy ocena pracy służb egzekucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 1293E-1299E]

W sprawie niedokonywania oceny działalności dyrektorów izb celnych, jako organów egzekucyjnych - p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP J. Grygierzec, w piśmie z dnia 08.11.2006 r. (nr AP5-0800/441/KD/06/7374) wyjaśnił, że jak wynika z treści przedstawionych wyjaśnień w sprawach sprawowania przez Ministra Finansów zwierzchniego nadzoru nad organami egzekucyjnymi oraz sprawowania przez dyrektorów izb skarbowych nadzoru bezpośredniego nad dyrektorami izb celnych „(...) ocena pracy służb egzekucyjnych, o której była mowa w § 5 pkt 2 Zarządzenia Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego nie mogła dotyczyć organów egzekucyjnych innych niż urzędy skarbowe, m.in. ze względu na wielość tych organów. Natomiast w świetle obowiązującego regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Zarządzenie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 14 września 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów), do zadań Departamentu AP należy „gromadzenie i analiza danych statystycznych z izb skarbowych i celnych z zakresu poboru, egzekucji, zabezpieczenia zobowiązań podatkowych, z wyłączeniem podatku akcyzowego i podatku od towarów i usług od importu towarów. Departament AP gromadzi zatem z izb celnych jedynie dane statystyczne i analizuje ich poprawność rachunkową, natomiast nie dokonuje oceny realizacji poboru, egzekucji i zabezpieczenia zobowiązań podatkowych należności budżetu państwa realizowanych przez służbę celną. Nadzór nad prawidłowością realizacji powyższych zadań w izbach celnych należy do departamentów nadzorujących pracę aparatu celnego, które mają możliwość przekazywania zaleceń, instrukcji, analizy przyczyn stanu realizacji nałożonych zadań oraz oceny tej realizacji.” [Dowód: akta kontroli str. 1255E-1261E]

P.o. Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w sprawie: dlaczego - w Regulaminach Organizacyjnych Ministerstwa Finansów, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, nie przypisane zostało żadnej komórce organizacyjnej zadanie dotyczące oceny i analizy pracy organów egzekucyjnych w izbach celnych, w celu usprawnienia efektywności egzekucji w izbach celnych - w dniu 15.11.2006 r. nie przedstawił wyjaśnień, lecz przekazał w załączeniu pisma otrzymane w tej sprawie od Zastępcy Szefa Służby Celnej, oraz Departamentu AP. Zastępcza Szefa Służby Celnej w piśmie z 17.11.2006 r. podała m.in.: „(...) że w wyniku zmian organizacyjnych w Ministerstwie Finansów większość kluczowych zadań Departamentu SP przejął Departament AP., zadanie to moim zdaniem powinno należeć się we właściwości rzeczowej Departamentu AP. Za takim rozwiązaniem przemawia merytoryczna właściwość Departamentu AP w zakresie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także konieczność zapewnienia jednolitego postępowania i oceny służb realizujących te same zadania (służby egzekucyjne).” Departament AP przedstawił pisma przedłożone już wcześniej Kontrolerom NIK, tj.: z dnia 28.09.2006r. i z dnia 08.11.2006r.

[Dowód: akta kontroli str.: 1469E-1495E]



Nadzór nad poborem należności celnych przez organy celne

Pismem z dnia 14.08.2003 r. i z dnia 05.04.2004, były Departament Organizacji Służby Celnej nałożył na dyrektorów izb celnych obowiązek sporządzania (na podstawie ewidencji księgowej) i przekazywania danych za okresy kwartalne (od III kwartału 2003 r.), według wzorów stanowiących 4 załączniki wraz z częścią opisową odnośnie przyczyn wzrostu-spadku zaległości, podejmowanych działań windykacyjnych zmierzających do uregulowania zadłużeń. Załączniki dotyczyły: należności (zaległości) podmiotów wobec administracji celnej z tytułu cel (kwoty główne+odsetki), zaległości z cel w podziale na przyczyny ich powstawania, zestawienia należności (zaległości) w dochodach budżetowych w stosunku do stanu z poprzedniego okresu sprawozdawczego, informacji o kwotach należności „odpisanych” z tytułu cła (umorzenia, przedawnienia), wg tytułów ich uregulowania/rozliczenia oraz rozłożonych na raty i odroczonech.

[Dowód: akta kontroli str. 553E-569E, 585E]

Departament Służby Celnej dokonywał (od 2003 r.), systematycznie w okresach kwartalnych, analizy zaległości z tytułu cel”, wykorzystując je w procesie nadzoru nad izbami celnymi w obszarze poboru cel.

Do kontroli Departament przedłożył analizy zaległości z tytułu cel według stanu na dzień 30.06. i 31.12.2004 r., 30.06. i 31.12.2005 r. oraz 30.06. 2006 r.

Przedmiotem okresowych analiz były: należności, z tytułu cel i odsetek, kwoty zaległości (należności, których termin płatności minął) i ich dynamika, przyczyny mające wpływ na wzrost zadłużenia oraz na spadek zadłużenia w izbach celnych z tytułu cel, czynności podejmowane przez izby celne w celu odzyskania należności, ulgi w spłacie należności (umorzenia, odroczenia, raty) oraz przedawnienia należności celnych.

[Dowód: akta kontroli str. 597E-704E]

W analizie sporządzonej na dzień 31.12.2005 r. podano m.in., że Departament SC „w celu zmniejszenia zaległości oraz poprawy efektywności egzekucji na bieżąco monitoruje przyczyny powstawania zaległości z tytułu cel. Należy podkreślić, że najważniejszą z tych przyczyn są nieprawidłowości stwierdzone w trakcie powtórnej kontroli celnej (59,6% ogółu zaległości z cel. (...)) Dostrzegając wagę problemu, kwestia wzrostu zaległości była omawiana na posiedzeniu Kierownictwa Służby Celnej oraz na szkoleniu głównych księgowych.”

[Dowód: akta kontroli str. 674E]

W dniu 7 maja 2004 r. były Departament OC sporządził dla Podsekretarza Stanu Szefa Służby Celnej Wiesława Czyżowicza „Informację (..) w sprawie przewidywanych dochodów budżetu państwa z tytułu cel w 2004 r., zadłużenia podmiotów wobec administracji celnej oraz sytuacji finansowej służb celnych”, która została przekazana do Biura Ministra celem przedłożenia do rozpatrzenia przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów. W „Informacji...” m.in. podano kwoty zadłużenia (zaległości) podmiotów wobec administracji celnej według stanu na koniec



I kwartału 2004 r. z tytułu ceł, podatku akcyzowego i podatku od towarów i usług wraz z należnymi odsetkami. [Dowód: akta kontroli str. 593E-596E]

Na podstawie dokonanych analiz zaległości z tytułu ceł za 2004 r. oraz 2005 r., Departament wystąpił do dyrektorów izb celnych o dokonanie szczegółowej analizy przyczyn znacznego wzrostu zaległości z tytułu cła i odsetek oraz o udzielenie informacji o podjętych działaniach w celu odzyskania należności Skarbu Państwa, tj.:

- w dniu 11.02.2005 r. do 6 izb celnych (pisma nr OC-BS-068/JG/2005/1146),
- w dniu 28.02.2006 r. do izb celnych (pisma nr OC-BS-8621/JG/12/06/1074).

[Dowód: akta kontroli str. 627E-658E, 677E-692E]

Analizę zaległości sporządzoną wg stanu na 31.12.2005 r. Dyrektor Departamentu SC przedłożył, Podsekretarzowi Stanu Szefowi Służby Celnej (pismo z dnia 16.03.2006 r., nr OC-BS-8621/18/JG/06/1402) [Dowód: akta kontroli str. 579E]

Nadzór nad poborem podatku akcyzowego przez organy celne

W związku z realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK, zlecających dokonanie szczegółowej analizy przyczyn wzrostu zaległości we wpłatach podatku akcyzowego i podjęcie działań mających na celu poprawę sprawności poboru podatku akcyzowego, skuteczności egzekwowania zaległości i zmniejszania ich dynamiki – były Departament Podatku Akcyzowego, w porozumieniu z Departamentem SP, pismem z dnia 10.01.2005 r. (nr PA-VII-0800-4/TP/2005/120) zwrócił się do dyrektorów izb celnych o przekazanie danych liczbowych charakteryzujących stany zaległości w podatku akcyzowym (na koniec I półrocza oraz roku 2004), wyników szczegółowej analizy przyczyn powstania tych zaległości oraz o przedstawienie planowanych działań zmierzających do poprawy skuteczności poboru zaległości. W piśmie poinformowano także, że opracowania o takim zakresie tematycznym będą sporządzane w cyklu półrocznym.

Do pisma załączone zostały wzory 5 tabel, które dotyczyły: zaległości brutto w podatku akcyzowym od wyrobów spirytusowych, zaległości podmiotów we wpłatach podatku akcyzowego od poszczególnych grup wyrobów, efektywność egzekucji zaległości w podatku akcyzowym od wyrobów spirytusowych. [Dowód: akta kontroli str. 705E-724E]

Departament Podatku Akcyzowego i Ekologicznego na podstawie zebranej sprawozdawczości z izb celnych sporządził „Informację o kształtowaniu się zaległości we wpłatach podatku akcyzowego w 2004 r. ze szczególnym uwzględnieniem zaległości z tytułu tego podatku od alkoholu etylowego” (z dnia 03.06.2005 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 727E-735E]



Pismem z dnia 03.06.2005 r. (nr PA-VII-8171-11b/TP/05/2366) Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego przedłożył „Informację...” Dyrektorowi Departamentu Organizacji Służby Celnej, do wykorzystania. [Dowód: akta kontroli str. 725E]

W „Informacji...” wskazano m.in., że na podstawowe przyczyny powstania (i narastania) zaległości w podatku akcyzowym, określone na podstawie wyjaśnień izb celnych – według stanu na koniec 2004 r. – składają się m.in. następujące okoliczności:

- dużą część ogólnej kwoty zaległości stanowią zaległości akcyzy krajowej wynikające z decyzji pokontrolnych wydanych przez UKS (ponad 86% zaległości – IC Białystok),
- większość zaległości stanowią kwoty przejęte z urzędów skarbowych. Znacząca kwota zaległości jest objęta postępowaniem egzekucyjnym prowadzonym przez naczelników urzędów skarbowych (IC Gdynia, IC Przemysł, IC Rzepin, IC Toruń, IC Warszawa),
- przejęte od urzędów skarbowych zadłużenie dotyczy końca lat 90-tych i w większości przypadków powstało u podmiotów, które w chwili przejęcia nie prowadziły już działalności gospodarczej. Z kolei, przeprowadzone postępowania o przeniesienie odpowiedzialności za zaległości na osoby trzecie, w większości przypadków także nie doprowadziły do wyegzekwowania zaległości, ponieważ kwoty długów wielokrotnie przekraczają ustalone w toku postępowania egzekucyjnego wartości majątków dłużników. Niejednokrotnie brak jest jakiegokolwiek majątku (IC Łódź),
- zaległości podatników, które powstały w urzędach skarbowych i zostały przekazane do IC, stanowią ok. 76% wszystkich zaległości (tj. kwoty 176,6 mln zł). Zaległości te w większości przypadków są nieściągalne, tj. dotyczą podatników w likwidacji lub upadłości (IC Kraków),
- na kwotę zaległości w podatku akcyzowym zasadniczy wpływ ma ilość spraw przejętych przez administrację celną z urzędów skarbowych. Realizacja czynności związanych z egzekwowaniem zaległości jest uzależniona od tempa przekazywania dokumentacji (IC Poznań),
- nieznajomość i błędna interpretacja przepisów prawa podatkowego przez podatników odnośnie terminów płatności podatku od różnych wyrobów: zharmonizowanych, niezharmonizowanych, różne w przypadku produkcji krajowej oraz nabycia wewnątrzwspólnotowego (IC Toruń).

[Dowód: akta kontroli str. 733E-735E]

Departament Organizacji Służby Celnej, na podstawie analizy zaległości w podatku akcyzowym, sporządzonej w oparciu o sprawozdania Rb-27a wg stanu na 30.06.2005 r., zwrócił się do wszystkich izb celnych o dokonanie analizy zadłużenia z tytułu podatku akcyzowego i przyczyn powstawania zaległości a także o przedstawienie działań podjętych w celu odzyskania należności (pismo z dnia 05.08.2005 r.).

Materiał z analizy, dokonanej w oparciu o uzyskane odpowiedzi, zaprezentowany został na posiedzeniu kadry kierowniczej Służby Celnej w dniu 23 września 2005 r. Z Protokołu z posiedzenia wynika m.in., że w trakcie prezentowania materiału Dyrektor Departamentu SC



G. Smogorzewski odniósł się do zaległości z tytułu cła i podatku akcyzowego, a następnie omówił przyczyny ich powstawania. Podkreślił przy tym, że zadłużenie z tytułu podatku akcyzowego w ponad 60 % zostało przez administrację celną przejęte od administracji skarbowej a w przypadku 4 izb celnych (Katowice, Kraków, Przemyśl, Toruń) przejęte zadłużenie w około 90% stanowi zadłużenie przejęte. Jednocześnie zaległości w podatku akcyzowym, wykazane jako powstałe w okresie od 01.09.2003 r. są w znacznym stopniu efektem działania kontroli skarbowej, gdyż wynikają z decyzji pokontrolnych obejmujących okres do roku 2002. Windykacja tych należności jest bardzo trudna lub niemożliwa, gdyż firmy najczęściej już nie istnieją lub są w stanie likwidacji, a ich majątek nie pokrywa istniejącego zadłużenia.”

[Dowód: akta kontroli str. 751E]

Na podstawie analizy stanu zaległości na dzień 30.09.2005 r., sporządzonej według sprawozdania RB-27a, były Departament OC zwrócił się do dyrektorów 11 izb celnych o złożenie dodatkowych wyjaśnień odnośnie przyczyn znacznego wzrostu zaległości w podatku akcyzowym oraz działań podjętych w celu odzyskania należności (pisma z dnia 21.11.2005 r. nr OC-BS-068/JG/2005/7750).

[Dowód: akta kontroli str. 753E-756E, 757E-816E]

Pismem z dnia 02.12.2005 r. (nr OC-BS-068/JG/2005/7849 były Departament Organizacji Służby Celnej nałożył na izby celne obowiązek przekazywania danych (według Rb-27) za okresy kwartalne (począwszy od IV kwartału 2005 r.), według wzorów określonych w 2 tabelach, które dotyczyły: zaległości podmiotów wobec administracji celnej (Tab. nr 1) oraz zaległości z tytułu podatku akcyzowego w podziale na przyczyny powstawania (Tab. nr 2), wraz z częścią opisową, zawierającą szczegółowe informacje nt. przyczyn wzrostu-spadku zaległości oraz podejmowanych działań windykacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 817E-821E]

W notatce służbowej z dnia 25.11.2005 r. Dyrektor Departamentu OC poinformował Podsekretarza Stanu Mariana Banasia, że w celu realizacji zadania w zakresie nadzoru nad poborem podatku akcyzowego można częściowo wykorzystywać dane przekazywane przez izby celne w sprawozdaniach dla innych departamentów (Departament Budżetu Państwa i Departament SP), jednak informacje w nich zawarte nie są wystarczające i nie pozwalają na pełną analizę, zwłaszcza w zakresie przyczyn powstawania zaległości.

[Dowód: akta kontroli str. 823E]

W „Analizie zaległości z tytułu podatku akcyzowego na dzień 31.12.2005 r.”, sporządzonej przez Departament Organizacji Służby Celnej, podano że m.in., że: na zadłużenie w ogólnej kwocie 2.526.264,6 tys. zł – 32,2% (814.000,0 tys. zł) stanowi kwota pozostała z ogólnej kwoty zaległości przejętej od administracji skarbowej. Jednocześnie omawiane

zaległości w 63,5% to zaległości z lat poprzednich (tj. 1.604.929,4 tys. zł), a w 36,5% zaległości bieżące (921.335,1 tys. zł). Ustalono pięć grup przyczyn ich powstawania, tj.:

- I. deklaracja AKC oraz dokumenty SAD – zadeklarowany a nieuiszczony podatek przez podatnika - 405.956,0 tys. zł, tj. 16,1% ogółu zaległości,
- II. decyzje naczelnika UC po przeprowadzonych kontrolach podatkowych oraz decyzje dokonujące ponownego wymiaru należności - 266.551,7 tys. zł, tj. 10,6% ogółu zaległości,
- III. decyzje wydane przez Dyrektorów UKS po przeprowadzonych kontrolach w zakresie prawidłowości rozliczeń - 1.492.035,6 tys. zł, tj. 59,1% ogółu zaległości,
- IV. nieprawidłowości stwierdzone podczas powtórnej kontroli celnej w imporcie - 9.637,4 tys. zł, tj. 0,4% ogółu zaległości,
- V. inne - 352.083,9 tys. zł, tj. 13,9% ogółu zaległości.

[Dowód: akta kontroli str. 831E, 1467E]

Pismem z dnia 28.03.2006 r. (nr OC-BS-8621/19/JG/06/1611) Departament Organizacji Służby Celnej wniósł o włączenie do tematyki kontroli przeprowadzanych przez Departament Kontroli Celno-Akcyzowej zagadnień związanych z zaległościami z tytułu podatku akcyzowego.

[Dowód: akta kontroli str. 833E]

W dniu 21.07.2006 r. przedłożono Podsekretarzowi Stanu Szeferowi Służby Celnej notatkę w sprawie zaległości z tytułu ceł i podatku akcyzowego na koniec I kwartału 2006 r. W notatce podano m.in., że "W celu realizacji zadań związanych z nadzorem nad organami podatkowymi i celnymi w zakresie zapewnienia prawidłowego poboru podatku akcyzowego oraz zwiększenia skuteczności jego poboru, w lipcu 2005 r. w izbach celnych został wdrożony moduł Egzekucja – w systemie rozliczeń ceł i podatków „ZEFIR”. (...) Przeznaczony jest do pomocy w prowadzeniu egzekucji przez organ egzekucyjny działający w ramach izby celnej. Stanowi też narzędzie nadzoru nad służbami poborców."

[Dowód: akta kontroli str. 835E-839E]

W wyniku analizy zaległości z tytułu podatku akcyzowego, sporządzonej wg sprawozdania RB-27 za I półrocze 2006 r., Departament SC wystąpił do 3 izb celnych (pisma z dnia 10.08.2006 r. nr SC-BS-8621/50/JG/2006/3774) o dodatkowe wyjaśnienia odnośnie przyczyn znacznego wzrostu zaległości.

[Dowód: akta kontroli str. 841E-854E]

W związku z odpowiedzią Dyrektora IC w Poznaniu, Departament pismem z dnia 07.09.2006 r. (nr SC-BS-8621/50/JG/2006/3774) wystąpił o szczegółowe przedstawienie przyczyn skierowania na drogę egzekucji administracyjnej sprawy zadłużenia (w wysokości 191.409,1 tys. zł) jednego z dłużników (Spółka z o.o.) dopiero w czerwcu 2006 r., pomimo że decyzja została wydana w dniu 29 lipca 2003 r.

[Dowód: akta kontroli str. 855E]

W przedmiotowej sprawie, Izba Celną w Poznaniu w piśmie z dnia 18.09.2006 r. (nr 390000-EL-3150-1468/06/SSz) podała m.in., że:

- decyzja, z której wynika przedmiotowe zobowiązanie w podatku akcyzowym za lata 2000, 2001 oraz 2002, wydana została przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu w dniu 29 lipca 2003 r.; od decyzji spółka złożyła w dniu 18 sierpnia 2003 r. odwołanie do Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu, które – w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych ... (Dz.U. Nr 137, poz. 1302) – zostało przekazane do Dyrektora Izby Celnej w Poznaniu;
- według zapisów na karcie kontowej podatnika, przekazanej (w styczniu 2004 r.) przez Urząd Skarbowy we Wrześni do Izby Celnej w Poznaniu, zadłużenie z tytułu podatku akcyzowego nie istniało;
- w przedmiotowej sprawie, w dniu 17 czerwca 2003 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego we Wrześni wydał decyzję o zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego w wysokości 242.000 tys. zł; Termin ważności zabezpieczenia, w wyniku kilkukrotnych przedłużeń (na wnioski Dyrektora UKS) upłynął ostatecznie w dniu 31 lipca 2003 r.;
- w dniu 17 lutego 2004 r. Dyrektor Izby Celnej w Poznaniu utrzymał w mocy decyzję wydaną przez Dyrektora UKS;
- w kwietniu 2006 r., w wyniku pisma Dyrektora UKS w Poznaniu, Izba Celna w Poznaniu stwierdziła rozbieżności pomiędzy zapisami dokonanymi na karcie kontowej podatnika a stanem faktycznym. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie stanu zadłużenia spółki (korespondencja z Urzędem Skarbowym we Wrześni, zaliczenie wpłat dokonanych przez spółkę), zaksięgowano decyzję Dyrektora IC w Poznaniu, powstała zaległość w kwocie 191.409,1 tys. zł;
- w dniu 5 lipca 2006 r. do spółki skierowano upomnienie, a 18 lipca 2006 r. zostały wystawione tytuły wykonawcze. Wszczęcie egzekucji nastąpiło w dniu 7 sierpnia 2006 r.

W toku egzekucji dokonano zajęcia rachunków bankowych spółki (w pięciu bankach) oraz nadpłaty w Urzędzie Skarbowym we Wrześni.

W dniu 1 sierpnia 2006 r. na podstawie art. 56 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. Nr 17 z 2001 r., poz. 209 ze zm.) wezwano spółkę do zapłaty należności. Pismem z dnia 12.09.2006 r. Dyrektor IC w Poznaniu wystąpił do Sądu Rejonowego we Wrześni z wnioskiem o wyjawienie majątku spółki. [Dowód: akta kontroli str. 857E-861E]

Podjęte czynności egzekucyjne okazały się bezskuteczne. Banki, w których dokonano zajęć, obecnie nie prowadzą rachunków dla spółki. Zebrany materiał dotyczący stanu majątkowego wskazuje na brak składników majątkowych, z których można prowadzić skuteczną egzekucję. W dniu 16.10.2006 r. ZUS Inspektorat we Wrześni (w odpowiedzi na zapytanie IC w Poznaniu z dnia 06.10.2006 r.) wskazał na rachunek prowadzony przez Bank Spółdzielczy we Wrześni. Dokonane zajęcie pozostaje aktualnie bezskuteczne. [Dowód: akta kontroli str. 1463E-1465E]

Departament SC pismem z dnia 02.10.2006 r. (nr S.C-BS-8621/JG/59/2006/6371) poinformował Podsekretarza Stanu Mariana Banaś o konieczności dokonania przez izby celne weryfikacji spraw przejętych z urzędów skarbowych. Na tej podstawie, Podsekretarz Stanu Marian Banaś pismem z dnia 09.10.2006 r. (nr SC-BS-8621/59/JG/59/2006/6371) polecił dyrektorom izb celnych – w terminie do dnia 27.10.2006 r.: zweryfikowanie przejętych z urzędów skarbowych spraw w postępowaniu odwoławczym i skonfrontowanie ich z otrzymanymi kartami kontowymi, doprowadzenie do prawidłowego zapisu kwot zadłużenia w przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy zapisami na karcie kontowej, a istniejącym rzeczywistym zadłużeniem oraz poinformowanie Departamentu SC o wynikach dokonanych działań.

[Dowód: akta kontroli str. 863E-867E]

Odnosnie działań podjętych w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem izb i urzędów celnych oraz izb i urzędów skarbowych, odpowiedzialnych za nieprawidłowości w sprawie dotyczącej:

- odpisania przez Urząd Skarbowy we Wrześni z karty kontowej podatnika „PADEX” Spółka z o.o. zobowiązania w podatku akcyzowym w kwocie 199,8 mln zł, wynikającego z nieprawomocnej decyzji Dyrektora UKS w Poznaniu,
- nieprzypisania w 2004 r. zobowiązania w podatku akcyzowym w kwocie 199,8 mln zł, (na podstawie decyzji ostatecznej Dyrektora IC w Poznaniu) i niepodjęcia czynności windykacyjnych przez Izbę Celną w Poznaniu,

Podsekretarz Stanu Marian Banaś w piśmie z dnia 07.11.2006 r. poinformował kontrolerów, że:

„W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w sprawie dotyczącej odpisania przez Urząd Skarbowy we Wrześni z karty kontowej podatnika „PADEX” Spółka z o.o. zobowiązania w podatku akcyzowym w kwocie 199,8 mln zł, wynikającego z nieprawomocnej decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu, poleciłem dyrektorom izb celnych pilne zweryfikowanie wszystkich spraw przejętych w postępowaniu odwoławczym i skonfrontowaniu ich z otrzymanymi z urzędów skarbowych kartami kontowymi (pismo w załączeniu).

Jednocześnie podległy mi Departament Służby Celnej pismem z dnia 25.10.2006 r. nr SC-BS-8621/50/JG/2006/3774 wystąpił do Izby Celnej w Poznaniu o nadesłanie kserokopii kompletnej dokumentacji w powyższej sprawie (pismo w załączeniu). Żądane kserokopie zostały przekazane przez Izbę Celną i będą przeanalizowane, po czym podejmę decyzję o ewentualnym skierowaniu w tej sprawie kontroli resortowej.

Dodatkowo uprzejmie informuję, że w powyższej sprawie zostały podjęte działania również przez administrację podatkową. W sierpniu br. Izba Skarbowa w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Skarbowym we Wrześni kontrolę tematyczną w zakresie odpisania w 2003 r. w/w zaległości firmy „PADEX”, wynikających z decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej.



W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości w działaniach Urzędu, Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu:

- pismem z dnia 7.09.2006 r. (kopia w załączeniu) zlecił Naczelnikowi Urzędu Skarbowego we Wrześni skierowanie wniosku do rzecznika dyscyplinarnego w celu ustalenia stanu faktycznego oraz osób odpowiedzialnych za zaistniałą sytuację (polecenie dokonania odpisu kwot wynikających z tej decyzji wydał były Naczelnik Urzędu Skarbowego we Wrześni),*
- pismem z dnia 31.10.2006 r. zawiadomił Prokuraturę Rejonową we Wrześni o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (kopia w załączeniu).*

Jednocześnie informuję, że na podstawie otrzymanych dotychczas z izb celnych informacji wynika, że niezgodności w sprawach przejętych w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27.06.2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych..... w postępowaniu odwoławczym, a kartami kontowymi stwierdzono jeszcze w dwóch izbach celnych: w Katowicach i Szczecinie. Sprawy te zostaną szczegółowo przeanalizowane i w zależności od sytuacji podjęte zostaną dalsze działania.”

[Dowód: akta kontroli str. 1361E-1363E, 1401E]

W sprawie, czy i w jakim zakresie Departament SC wykorzystuje, gromadzone przez Departament AP (wcześniej Departament SP), dane statystyczne dotyczące realizacji należności podatkowych i celnych przez izby celne, p.o. Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski wyjaśnił w dniu 14.11.2006 r., że Departament dla celów realizacji zadań wynikających z Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Finansów, przede wszystkim korzysta z danych przekazywanych przez izby celne oraz dostępnych w module Dłużnik systemu ZEFIR. Dane pochodzące z tych źródeł są bardziej szczegółowe od danych prezentowanych przez Departament AP i umożliwiają dokonanie analizy i oceny sytuacji. Przykładem mogą być: przesyłane przez izby celne, a także dostępne w systemie ZEFIR dane w zakresie przyczyn powstawania zadłużeń. Dostępność tych danych pozwala na ustalenie najważniejszych przyczyn powstawania zadłużeń dla:

- należności związanych z importem towarów tj. cła (łącznie z odsetkami wyrównawczymi i opłatami wyrównawczymi) i podatków VAT oraz akcyzowego od towarów importowanych,
- podatku akcyzowego od wyrobów produkcji krajowej z podziałem na poszczególne grupy towarowe

oraz otrzymywane ze wszystkich izb celnych opisowe informacje nt. przyczyn wzrostu lub spadku zaległości, a także działań podejmowanych przez te jednostki w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Zaznaczyć należy, że izby celne mają obowiązek przekazywania danych zgodnych ze sprawozdaniem Rb-27 z realizacji dochodów budżetu państwa i w Departamencie Służby Celnej w tym zakresie podlegają kontroli.



Niezależnie od szczegółowości informacji, dane otrzymywane w powyższy sposób Departament Służby Celnej posiada znacznie wcześniej od opracowań Departamentu Administracji Podatkowej. Pozwala to na odpowiednio szybsze wyjaśnianie wątpliwości i szczegółów bezpośrednio z izbami celnymi oraz w zależności od sytuacji podejmowanie działań przez Departament Służby Celnej.” [Dowód: akta kontroli str. 1443E-1455E]

Nadzór nad poborem podatku od towarów i usług przez organy celne

Na podstawie analizy zapisów zawartych w Regulaminach Organizacyjnych Ministerstwa Finansów, obowiązujących w okresie objętym kontrolą ustalono, że nadzór nad poborem podatku od towarów i usług przez organy celne należał do zadań Departamentu Podatku od Towarów i Usług (wcześniej Departamentu Podatków Pośrednich).

[Dowód: akta kontroli str. 7E,1225E-1227E]

Dyrektor Departamentu PT Hanna Majszczyk w piśmie z dnia 25.09.2006 r. podała, że: *„W okresie objętym kontrolą (tj. w latach ...) w ramach sprawowanego nadzoru przez Ministra Finansów nad Służbą Celną w zakresie wykonywania przez nie funkcji organów podatkowych w zakresie podatku od towarów i usług, Departament Podatku od Towarów i Usług (wcześniej Departament Podatków Pośrednich), w celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz w zakresie zapewnienia prawidłowego poboru podatku od towarów i usług, przygotował i skierował do Izb Celných szereg pism zawierających interpretacje przepisów podatkowych (kopie w załączeniu). Departament Podatku od Towarów i Usług informuje dodatkowo, że zakres tematyczny pozostałych pytań i zagadnień nie należy do właściwości Departamentu.”* [Dowód: akta kontroli str. 9E-11E]

Departament PT przedłożył do kontroli 5 pism skierowanych do wszystkich izb celných oraz 4 pisma skierowane do dyrektora danej izby celnej i przekazane do wiadomości izb celných, w sprawach dotyczących stosowania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług.

[Dowód: akta kontroli str. 13E-31E]

W sprawie: czy w ramach sprawowanego przez Departament PT (wcześniej Departament Podatków Pośrednich) nadzoru nad poborem podatku od towarów i usług przez izby celne jako organy podatkowe, analizowano zaległości z tytułu tego podatku, ich skalę, dynamikę, przyczyny powstawania oraz podejmowano działania (jakie) w celu zwiększenia skuteczności poboru tego podatku poprzez ograniczanie skali (likwidację) zaległości? Jaka była w tym zakresie współpraca z Szefem Służby Celnej i Departamentami nadzorującymi organy celne oraz innymi Departamentami w Ministerstwie Finansów? - Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług H. Majszczyk w piśmie z dnia 07.11.2006 r. (nr PT5-0800-12/IN/2006/PT-758) podała, że: (...) *W ramach sprawowanego nadzoru nad poborem podatku od towarów i usług przez organy podatkowe, do właściwości Departamentu PT (poprzednio Departamentu Podatków*



Pośrednich) nie należy prowadzenie spraw związanych z zaległościami w zakresie podatku od towarów i usług. Gromadzeniem i analizą danych statystycznych z izb skarbowych i celnych z zakresu poboru, egzekucji, zabezpieczenia zobowiązań z tytułu podatku od towarów i usług zajmuje się Departament Administracji Podatkowej.” [Dowód: akta kontroli str. 1217E-1223E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu AP w piśmie z dnia 27 września 2006 r. (nr AP/0800/352b/06/MK/66225/06) wyjaśniła m.in., że:

„ (...) w zakresie podatku od towarów i usług od importu towarów realizowanego przez izby celne, Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Finansów nie przewidywał Departamentu, do obowiązków którego należałby – podobnie jak w odniesieniu do podatku akcyzowego – nadzór nad poborem, opracowywanie wytycznych, kontrola oraz ocena wykonywania zadań. Mając na uwadze powyższe, były Departament Systemu Podatkowego zgłosił do Biura Ministra pismem z dnia 20 stycznia 2005 r. Nr SP3-16/0311-5/119/05/MK konieczność uszczegółowienia zapisów dotyczących Departamentu SP w regulaminie Ministerstwa Finansów, m.in. poprzez dodanie w § 36 pkt 2 litera d – po słowach: „nadzór nad organami podatkowymi w celu zapewnienia prawidłowego poboru zobowiązań podatkowych” wyrazów „z pominięciem organów celnych”. Dodatkowo Departament SP zwracał się z prośbą – w związku ze zgłoszoną powyższą uwagą – o dokonanie stosownego zapisu w zakresie działania Departamentu nadzorującego organy celne. W 2005 r. zadanie nadzoru nad podatkiem akcyzowym przejął Departament Organizacji Służby Celnej – zgodnie z § 1 pkt 2 Zarządzenia Nr 8 Ministra Finansów z dnia 3 marca 2005 r.(...). W zakresie podatku od towarów i usług od importu towarów nie dokonano szczegółowego zapisu.” [Dowód: akta kontroli str. 1235E-1236E]

Wykorzystanie systemu ZEFIR oraz danych w nim gromadzonych dla sprawowania nadzoru nad izbami celnymi w zakresie ściągania należności celnych i podatkowych

Ministerstwo Finansów w ramach realizacji zadań związanych z nadzorem nad organami podatkowymi i celnymi w zakresie zapewnienia prawidłowego poboru należności podatkowych i celnych oraz zwiększenia skuteczności ich poboru, w lipcu 2005 r. wdrożyło moduł - Egzekucja – w systemie rozliczeń cel i podatków „Zefir”, jako nowy element Komputerowego Systemu Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowego ZEFIR. Moduł ten przeznaczony jest do pomocy w prowadzeniu egzekucji przez organ egzekucyjny działający w ramach izby celnej.

Moduł umożliwia w szczególności obsługę tytułów wykonawczych: modyfikację istniejących oraz rejestrację własnych. Moduł współpracuje z następującymi modułami systemu Zefir:

- Moduły „Należności”, „Akcyza” i „Zabezpieczenia” – w których generowane są tytuły wykonawcze, trafiające do egzekucji,
- Centralna baza systemu Zefir – przesyłanie tytułów wykonawczych między bazami izb celnych drogą replikacji,

- Moduł „Zabezpieczenia i sumy depozytowe” – obsługa konta bankowego sum depozytowych – pozycji wyciągu bankowego, gotówki wpłacanej przez poborców, przelewów od podmiotów zewnętrznych. [Dowód: akta kontroli str. 1140E-1141E]

Z dniem 01.01.2006 r. został uruchomiony mechanizm INFOP – tj. nowa funkcjonalność systemu ZEFIR, pozwalająca na przesyłanie do kontrahentów na zadeklarowany przez nich adres e-mail informacji o sposobie rozliczenia dokonanej wpłaty oraz cyklicznego informowania o stanie zadłużenia. Szczegółowe informacje na temat ww. mechanizmu zostały opublikowane na stronach internetowych Ministerstwa Finansów.

Celem mechanizmu INFOP jest usprawnienie współpracy z podmiotami poprzez udostępnienie bezpłatnej informacji o sposobie i stanie rozliczenia dokumentów należności.

W przypadku przyjęcia wpłaty od kontrahenta w formie przelewu system ZEFIR przygotowuje informację zwrotną o sposobie rozliczenia. Dodatkowo, jeśli wpłata zostanie powiązana z dokumentem należności, komunikat zwrotny będzie zawierać pozostałą kwotę do uregulowania. Przygotowany w ten sposób komunikat zostanie wysłany na zadeklarowany przez kontrahenta adres e-mail za pośrednictwem Podsystem Wymiany Komunikatów. Za pośrednictwem mechanizmu INFOP podmiot otrzyma, w formie dokumentu XML przesłanego pocztą elektroniczną:

- szczegółową informację zwrotną o sposobie rozliczenia wpłaty przelewem oraz w przypadku powiązania z dokumentem należności, kwotę zaległości z niego wynikającą (jeśli taka wystąpi); informację stanowi załącznik do wiadomości INFP (informacja o rozliczeniu wpłaty - przesyłana po każdej wpłacie)
- okresową informację o stanie rozliczenia, która stanowi załącznik do wiadomości INFR (informacja o zadłużeniu - przesyłana 10-tego każdego miesiąca).

Informacja w standardzie XML jest wizualizowana i może być wykorzystywana przez podatnika jako dokument księgowy. [Dowód: akta kontroli str. 1142E, 1459E-1465E]

W I półroczu 2006 r. wysłanych zostało 6.227 wiadomości INFP oraz 85 wiadomości INFR. Obecnie mechanizm INFOP obsługuje 76 podmiotów. [Dowód: akta kontroli str. 1461E]]

W systemie ZEFIR - na poziomie Ministerstwa Finansów - dostępne są dane z modułów:

- moduł sprawozdawczy MRDoS – zawiera dane w zakresie sprawozdawczości budżetowej – wykorzystywane przez Departament Finansów Resortu, dostępny także dla Departamentu SC; W Departamencie SC moduł ten umożliwia dokonywanie analiz w zakresie realizacji dochodów i wydatków budżetowych przez izby celne.
- moduł Tradycyjne Środki Własne – umożliwia księgowanie na kontach A i B tradycyjnych środków własnych pochodzących z cel oraz sporządzanie sprawozdań w tym zakresie dla Komisji Europejskiej - funkcjonujący w Departamencie SC,



- moduł „Dłużnik” – zawiera dane dotyczące zaległości podmiotów wobec budżetu państwa; Dane z tego modułu wykorzystywane są w Departamencie SC.

[Dowód: akta kontroli str. 869E]

W sprawie sposobu wykorzystywania przez Ministerstwo Finansów danych zawartych w module „Dłużnik” dla skuteczniejszego nadzoru nad izbami celnymi w zakresie ściągania należności celnych i podatkowych - p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski wyjaśnił, że moduł „Dłużnik” służy do śledzenia struktury oraz kwot zadłużenia kontrahentów, wobec których toczy się postępowania windykacyjne. Dane w każdej Izbie Celnej podlegają procesowi agregacji, a dalej poprzez warstwę centralną są replikowane do wszystkich pozostałych izb celnych, w tym do Ministerstwa Finansów.

W module „Dłużnik” zostało zdefiniowanych 19 raportów, umożliwiających m.in. określenie struktury ilościowo-wartościowej długu w podziale na należności wymagalne i niewymagalne oraz uzyskanie szeregu informacji zarówno dotyczących należności w podziale na rodzaje (cło, podatek VAT od importu, podatek akcyzowy), przyczyn powstawania zadłużeń, jak również informacji o zadłużeniu dla poszczególnego kontrahenta.

Zakres danych objętych raportami zaprezentowano kontrolerom NIK na podstawie przykładowych raportów wygenerowanych z modułu „Dłużnik” dla Izby Celnej w Białej Podlaskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 869E, 961E-1134E]

Moduł Dłużnik zastąpił, funkcjonującą od 1994 r. Ogólnopolską Bazę Dłużników, której aktualizacja ogólnopolska dokonywana była centralnie, co miesiąc w Głównym Urzędzie Cel, a po likwidacji GUC w Departamencie Organizacji Służby Celnej Ministerstwa Finansów. Po wdrożeniu we wszystkich izbach celnych Systemu ZEFIR i opracowaniu raportów, również na poziomie centralnym, w Departamencie OC podjęto działania zmierzające do odstąpienia od posługiwania się tą bazą i korzystania wyłącznie z danych zawartych w Dłużniku. W tym celu Dyrektor Departamentu zwrócił się (pismem z dnia 29.10.2004 r.) do dyrektorów izb celnych o potwierdzenie zgodności danych ujętych w module Dłużnik z ewidencją księgową. Po uzyskaniu potwierdzenia ze wszystkich izb celnych, pismem z dnia 22.06.2005 r. poinformował izby celne o zaprzestaniu - z dniem 30.06.2005 r.- posługiwania się Ogólnopolską Bazą Dłużników.

[Dowód: akta kontroli str. 869E, 879E-917E]

Informacje dotyczące dłużników, zawarte w module Dłużnik na poziomie centralnym – jak wyjaśnił P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski w dniu 14.11.2006 r. – wykorzystywane są dla ustalenia zadłużenia poszczególnych dłużników bez konieczności angażowania izb celnych, przy czym uzyskuje się informacje o zadłużeniu we wszystkich izbach celnych (w przypadku należności związanych z importem towarów nie ma właściwości ze względu na miejsce zamieszkania kontrahenta) oraz dla wszystkich należności pozostających w ewidencji izb celnych. Moduł ten wykorzystywany jest także do ustalenia listy największych



dłużników. W zależności od potrzeb możliwe jest wskazanie zadłużenia również z innych tytułów niż cło i podatek akcyzowy, np. kwota należności z tytułu wymierzonych mandatów kredytowanych w poszczególnych izbach celnych, najwyższe kwoty zaległości oraz osoby, które posiadają najwyższe zaległości z tego tytułu.

Ponadto, w Systemie ZEFIR podejmowane są prace zmierzające do doskonalenia tego modułu. Zakres tych prac ściśle związany jest z harmonogramem realizacji umowy na utrzymanie i rozwój Systemu ZEFIR.

[Dowód: akta kontroli str. 1459E-1465E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski w piśmie z dnia 25.10.2006 r. podał m.in., że: „(...) Potwierdzona przez wszystkie izby celne zgodność danych w module Dłużnik z ewidencją księgową nie oznacza jednak, że dane te są „wprost” widoczne i dostępne w Dłużniku na poziomie centralnym. Dążąc do doprowadzenia do stanu, żeby dane z wygenerowanych raportów w Departamencie Służby Celnej zgodne były z danymi zawartymi w sprawozdaniach Rb-27 sporządzanymi na koniec kwartału, po zidentyfikowaniu rozbieżności, poszczególne izby celne przekazują (drogą elektroniczną) wyjaśnienia w sprawie występujących rozbieżności.”

[Dowód: akta kontroli str. 871E]

Kontrolą objęto zgodność danych zwartych w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w trzech izbach celnych z danymi wykazanymi w raportach nr 10 „Należności wymagalne według stanu na dzień 30.06.2006 r., wygenerowanych w module „Dłużnik” Systemu Finansowo-Księgowego ZEFIR w izbach celnych oraz na poziomie Ministerstwa Finansów. Stwierdzono, że różnice w wykazywanych danych zostały wyjaśnione a ostateczne kwoty zaległości netto uzgodnione z Departamentem SC.

[Dowód: akta kontroli str. 925E-960E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski w piśmie z dnia 25.10.2006 r. wyjaśnił m.in., że:

– w sprawie, czy Ministerstwo Finansów podejmowało działania w celu modyfikacji systemu Zefir, jeśli tak to jakie i z jakim efektem: „(...) W Systemie Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowym ZEFIR od dnia 31 marca 2004 r., tj. w czasie trwania aktualnie realizowanej umowy na utrzymanie i rozwój tego systemu zrealizowane zostało szereg modyfikacji wynikających głównie ze zmieniających się przepisów krajowych i wspólnotowych. Szereg zmian wprowadzonych zostało w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej, a także w związku z przejęciem przez Służbę Celną zadań z zakresu poboru podatku akcyzowego. W celu sprawniejszej realizacji przez izby celne zadań wynikających z uzyskania uprawnień organu egzekucyjnego w lipcu 2005 r. uruchomiono w izbach celnych moduł „Egzekucja”. Funkcjonalność realizowana w ramach tego modułu przeznaczona jest do pomocy w prowadzeniu egzekucji przez organ egzekucyjny działający w ramach izby celnej.



W związku z nałożonym na izby celne obowiązkiem sporządzania sprawozdań dla Departamentu Administracji Podatkowej z zakresu wielkości zaległości podmiotów wobec budżetu państwa oraz egzekucji, podjęte zostały prace zmierzające do umożliwienia przekazywania sprawozdawczości w formie elektronicznej – do Systemu WHTAX. W dniu 2.09.2005 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli: zespołów projektowych hurtowni WHTAX i Systemu Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo- Księgowego ZEFIR oraz ówczesnych Departamentów Systemu Podatkowego i Organizacji Służby Celnej. Z uwagi na znaczne różnice w strukturze zbiorów oraz fakt, że z Systemu ZEFIR nie można pobrać danych bez niezbędnych zmian zarówno w tym systemie jak również w ramach hurtowni WHTAX (umożliwiających przyjęcie danych z ZEFIR-a), przedstawiciele zespołów projektowych w ramach spotkań roboczych zdefiniowali rozbieżności oraz zakres prac do wykonania. Zdefiniowanym problemem do rozwiązania w trakcie dalszych prac są różne wartości słownikowe w systemie ZEFIR i hurtowni WHTAX. Departament Służby Celnej zwrócił się do Departamentu Administracji Podatkowej z propozycją spotkania w celu omówienia dotychczas wykonanego zakresu prac oraz o uzgodnienie kierunku zmian zarówno w Systemie ZEFIR jak i dostosowania hurtowni WHTAX do przyjęcia danych z ZEFIR-a. Dotychczas termin spotkania nie został jeszcze przez Departament Administracji Podatkowej potwierdzony.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w ramach aktualnie realizowanej trzyletniej umowy na utrzymanie i rozwój Systemu ZEFIR zakres prac do wykonania został określony umową, która obowiązuje do 30.03.2007 r. Jakakolwiek modyfikacja Systemu ZEFIR poza zmianami realizowanymi przez wykonawcę, z którym zawarto umowę, wiąże się z niedotrzymaniem warunków umowy przez Ministerstwo Finansów oraz z utratą gwarancji na wykonane w ramach tej umowy prace.”

[Dowód: akta kontroli str. 871E-873E]

– w sprawie planów Ministerstwa Finansów odnośnie wykorzystywania w przyszłości systemu Zefir: „(...) W związku z kończąca się z dniem 30.03.2007 r. umową na utrzymanie i rozwój Systemu ZEFIR, w Departamencie Służby Celnej we współpracy z Krajowym Koordynatorem Systemu podjęte zostały prace zmierzające do uruchomienia projektu informatycznego pod nazwą „Wykonanie, wdrożenie i utrzymanie stosowanego w administracji celnej Systemu Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowych ZEFIR II”. Przewidywany okres realizacji projektu wynosi trzy lata od dnia zawarcia umowy.

Wniosek o uruchomienie projektu zakłada, iż System ZEFIR II zastąpi obecnie funkcjonujący System ZEFIR w okresie dwóch lat od rozpoczęcia realizacji kontraktu. W trakcie realizacji nowego projektu, w systemie ZEFIR będzie zapewnione wsparcie techniczne i będą dokonywane jedynie zmiany niezbędne z racji zmieniających się warunków prawno-organizacyjnych.

Zakres projektu obejmuje:

1. Wytworzenie nowej wersji systemu, który:

- 1.1. Posiada aktualną funkcjonalność obecnie eksploatowanego Systemu ZEFIR,
- 1.2. Posiada architekturę 3-warstwową scentralizowaną, SOA,
- 1.3. Wykorzystuje zoptymalizowanego klienta przeglądarkowego oraz workflow,
- 1.4. Stanowi w całości własność MF wraz z kodami źródłowymi i dokumentacją projektową.
2. Pilotowe wdrożenie nowego systemu i wsparcie próbnej eksploatacji wraz z przeszkoleniem administratorów i użytkowników.
3. Wdrożenie systemu, bilans otwarcia i migrację danych.
4. Dostosowanie istniejących rozwiązań, współpracujących z Systemem ZEFIR do wymagań nowego systemu (INFOP), ARYZ, AKC-03-XML).
5. Dostosowanie interfejsów do współpracy z systemami zewnętrznymi (CELINA, OSOZ, KBK, SEED, SINDBAD).
6. Moduł raportowo-sprawozdawczy – moduł do wydzielania z dotychczas istniejących.
7. Moduł zwolnień z podatku akcyzowego – nowy moduł.
8. Przeszkolenie administratorów i użytkowników.
9. Wykonanie portletów OSOZ i KBK umożliwiających dostęp do danych kontrahenta poprzez WebPortal i świadczących usługi dla wszystkich systemów potrzebujących takich usług.
10. Zapewnienie na bieżąco wsparcia informatycznego w obszarach rozliczeń cel i podatków pobieranych przez administrację celną oraz w zakresie finansowo-księgowym i sprawozdawczości budżetowej.

Ostateczna wersja dotycząca zmian w Systemie ZEFIR, ani szczegóły z tym związane nie zostały jeszcze opracowane.”

[Dowód: akta kontroli str. 873E-877E, 111E-1133E]

Formy i rozmiar zastosowanych przez dyrektorów izb celnych oraz podległych im naczelników urzędów celnych zabezpieczeń na majątku dłużnika prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

kwoty w tys. zł

Okres	Wnioski o ustanowienie hipoteki przymusowej		Wnioski o ustanowienie zastawu skarbowego		Zarządzenia zabezpieczenia wystawione na podstawie:					
	Liczba wniosków o wpis hipoteki przymusowej	Wysokość należności zabezpieczonej hipoteką	Liczba ustanowionych zastawów	Wysokość należności zabezpieczonej zastawem	art. 155 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji */		art. 154 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji */		Łączna kwota	
					Liczba Zarządzeń	Kwota wynikająca Z zarządzeń	Liczba zarządzeń	Kwota wynikająca z zarządzeń		
I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
I półrocze 2004 r.	19	57.011	-	-	3	3.395	3	1.468	4.863	
Rok 2004	112	157.125	-	-	25	36.382	13	386.947	423.329	
I półrocze 2005 r.	47	19.631	1	2,3	47	46.177	102	16.053	62.230	

Rok 2005	141	263.672	1	10.109,9	108	95.310	213	47.623	142.933
I półrocze 2006 r.	88	105.886	5	120,0	37	626.792	17	19.189	645.981

*) ustawa z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz 1954 ze zm.)

[Dowód: akta kontroli str. 175-179]

Departament Systemu Podatkowego, na spotkaniu z przedstawicielami izb celnych w dniu 28.06.2006 r., dotyczącym sporządzania sprawozdawczości (z zakresu działania tego Departamentu) m.in. przypomniał, że: „...ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...) daje możliwość dokonywania zabezpieczeń już na etapie kontroli lub postępowania podatkowego. Organy celne powinny położyć większy nacisk na te możliwości, aby zwiększyć egzekucję należności budżetowych.”

[Dowód: akta kontroli str. 1451E]

W sprawie podejmowania – w ramach nadzoru – działań w celu stosowania przez podległe organy (naczelnicy UC oraz dyrektorzy IC) wszystkich dopuszczalnych prawem form zabezpieczeń wykonania zobowiązań podatkowych oraz należności celnych w każdym przypadku, gdy zachodzą ku temu przesłanki, p.o. Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski wyjaśnił, że *„zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa Finansów, nadzór nad organami egzekucyjnymi oraz ocena działalności służb egzekucyjnych nie należy do właściwości Departamentu Służby Celnej, nie należała również wcześniej do właściwości Departamentu Organizacji Służby Celnej. Z tych powodów Departament SC nie wydawał w powyższym zakresie wytycznych ani wyjaśnień dyrektorom izb celnych. Jednakże nadmienić należy, że analizy dokonywane przez Departament SC uwzględniają działania podejmowane przez izby celne w celu odzyskania należności budżetu państwa.”*

[Dowód: akta kontroli str. 1445E-1455E]

Kontrole organów administracji celnej w latach 2004 – 2005 i w I półroczu 2006 r.

Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier - w ramach realizacji zadań w zakresie kontroli wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej - przeprowadził ogółem - 9 kontroli problemowych w izbach celnych w zakresie:

- 2004 r. - terminowości, prawidłowości oraz skuteczności wykonywania czynności egzekucyjnych. Kontrole przeprowadzono w Izbach Celnych w Łodzi, Białej Podlaskiej i Toruniu;
- 2005 r. - prawidłowości i efektywności wykonywania czynności egzekucyjnych. Kontrole przeprowadzono w 3 izbach celnych;
- I półrocze 2006 r. - windykacji należności celno-podatkowych oraz prawidłowości prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Kontrole przeprowadzono w 3 izbach celnych.

Z przeprowadzonych kontroli każdorazowo sporządzono protokół i kierowano do dyrektorów izb celnych wystąpienia pokontrolne. Z uwagi na różnorodność i złożoność problematyki związanej z egzekucją zaległości celnych i podatkowych, w wystąpieniach

pokontrolnych sformułowane zostały wnioski i zalecenia odnoszące się zarówno do kwestii ogólnych jak i bardziej szczegółowych, których podstawą były ustalenia zawarte w protokole kontroli. Zakres kontroli obejmował również przedawnienia zobowiązań podatkowych oraz należności celnych.

[Dowód: akta kontroli str. 381E-383E]

W 2004 roku kontrole przeprowadzono w Izbach Celnym w Białej Podlaskiej, Łodzi i Toruniu. W okresach objętych kontrolą, stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na braku terminowości załatwiania spraw. Dotyczyły zarówno rozpoczęcia czynności związanych z windykacją należności, przekazaniem sprawy do komórki egzekucyjnej, jak również czynności związanych z ustaleniem majątku dłużnika. Stwierdzono również nieprawidłowości w dokumentowaniu czynności prowadzonych przez poborców.

W Izbie Celnej w Toruniu stwierdzono istotne nieprawidłowości, mające niekorzystny wpływ na efektywność prowadzonych postępowań egzekucyjnych, polegające m.in. na rażącej beczynności w podejmowaniu czynności na poszczególnych etapach prowadzenia spraw, co w ocenie Ministerstwa Finansów wskazywało zarówno na nierzetelne wykonywanie przez pracowników referatu egzekucyjnego obowiązków służbowych, jak również na nieskuteczność sprawowanego nad tymi komórkami nadzoru służbowego. Negatywna ocena dotyczyła również przepływu informacji o dokumentach niezapłaconych pomiędzy urzędami celnymi i działem finansowym izby celnej.

Wnioski zawarte w skierowanych wystąpieniach pokontrolnym dotyczyły m.in.:

- wystawiania i wysyłania upomnień do zapłaty niezwłocznie po dacie określającej termin zapłaty oraz bezzwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych,
- korzystania z wszelkich przewidzianych przez prawo środków egzekucyjnych,
- bieżącego analizowania i monitorowania przebiegu prowadzonych postępowań egzekucyjnych, również w ramach sprawowanych kontroli funkcjonalnych,
- zwiększenia obsady etatowej referatu egzekucyjnego (IC w Toruniu).

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne dyrektorzy izb celnym poinformowali m.in., że opracowano procedury wewnętrzne i wydano polecenia kładące nacisk na bieżące załatwianie spraw oraz skrócenie czasu między wpływem dokumentów do komórki egzekucyjnej, wysłaniem upomnienia i następnie wystawieniem tytułu wykonawczego.

Jednocześnie w odniesieniu do normy zawartej w § 13 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, na wniosek Departamentu Kontroli Celnej, Departament Systemu Podatkowego Ministerstwa Finansów potwierdził prawidłowość podejmowanych czynności w zakresie pomijania, w określonych przypadkach, etapu przekazywania upomnień do zobowiązanych. Powyższa informacja została przekazana wszystkim dyrektorom izb celnym



(pismem z dnia 27.09.2004 r. nr DC-ZP/068/50/2962/JK/2004), do wykorzystania w celu zwiększenia efektywności podejmowanych działań egzekucyjnych w całej administracji celnej.

[Dowód: akta kontroli str.383E, 391E-399E]

Kontrole przeprowadzone w 2005 r. dotyczące prawidłowości i efektywności postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez izby celne były kontynuacją działań kontrolnych prowadzonych w tym zakresie w 2004 r. Kontrole przeprowadzono w Izbach Celnym w Białymstoku, Warszawie, Poznaniu i Szczecinie.

Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się przede wszystkim do kwestii proceduralnych związanych z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych oraz terminowości w załatwianiu spraw w ramach czynności windykacyjnych. Stwierdzono również, że decyzje będące podstawą dochodzenia zaległości były wydane przez organ I instancji niejednokrotnie na granicy upływu terminu na dochodzenie zaległości. W konsekwencji czynności egzekucyjne okazywały się nieskuteczne. W niektórych przypadkach ilość powołanych w izbach celnych poborców skarbowych okazała się niewystarczająca w stosunku do istniejących potrzeb. Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych dotyczyły w szczególności:

- zwiększenia stanu zatrudnienia komórce egzekucji, włącznie ze zwiększeniem ilości poborców skarbowych,
- niezwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych,
- bieżącego analizowania prowadzonych postępowań pod kątem przedawnienia należności,
- sprawowania skutecznego nadzoru nad prawidłowością i terminowością prowadzonych postępowań oraz niedopuszczanie do wydawania decyzji na pograniczu terminu przedawnienia należności.

Dyrektorzy izb celnych, w przypadkach uzasadnionych, zwiększyli stan zatrudnienia w komórce egzekucyjnej poprzez zwiększenie ilości poborców skarbowych. Zobligowano funkcjonariuszy celnych do monitorowania prowadzonych postępowań egzekucyjnych w celu niedopuszczenia do przedawnienia zaległości. Na etapie określania należności celnych lub podatkowych, naczelnicy urzędów celnych wydali polecenia w zakresie szerszego stosowania zabezpieczania tych należności. Kierujący komórkami egzekucyjnymi zostali zobowiązani do skuteczniejszego egzekwowania od podległych funkcjonariuszy celnych przestrzegania terminów wystawiania i wysyłania upomnień, tytułów wykonawczych oraz uwzględnienia tego zagadnienia w kontroli funkcjonalnej.

W I półroczu 2006 r. kontrole dotyczące windykacji należności celno-podatkowych oraz prawidłowości prowadzenia postępowania egzekucyjnego przeprowadzono w Izbach Celnym w Katowicach i Gdyni. Podobnie jak w latach poprzednich, ustalenia odnosiły się przede wszystkim do sfery organizacyjnej komórek egzekucyjnych oraz spraw związanych z zabezpieczaniem należności już na etapie zwalnia towarów do procedur celnych. Ustalenia



kontroli wskazały też przypadki przekazania do wydziału egzekucyjnego spraw dłużników dopiero po kilku miesiącach od upływu terminu płatności. Ponadto stwierdzono niepodjęmowanie przez wydziały egzekucyjne czynności windykacyjnych niezwłocznie po otrzymaniu akt dłużników. Bez istotnego uzasadnienia następowały również długotrwałe okresy bezczynności w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych.

Sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych wnioski dotyczyły m.in.:

- stosowania wszelkich przewidzianych prawem środków w zakresie zabezpieczenia należności celnych już na etapie zwalniania towarów do procedur celnych,
- wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych, mechanizmów i procedur, które zapewnią prawidłową realizację zadań z zakresu windykacji należności celnych i podatkowych,
- zapewnienia skutecznego nadzoru służbowego w celu niedopuszczania do nierzetelności w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych.

Dyrektorzy izb celnych poinformowali Ministerstwo Finansów o skoncentrowaniu działań, w trakcie prowadzonych postępowań kontrolnych oraz podatkowych, na zabezpieczaniu przyszłych roszczeń Skarbu Państwa oraz o powzięciu działań zapobiegawczych, polegających przede wszystkim na zabezpieczaniu długu celnego zgodnie z możliwościami prawnymi. W komórkach egzekucyjnych wprowadzone zostały natomiast procedury, które winny się przyczynić do zwiększenia efektywności prowadzonych czynności egzekucyjnych. Terminowość podejmowanych czynności przyjęto jako jeden z priorytetów szczególnej kontroli funkcjonalnej sprawowanej w ramach nadzoru służbowego.

W latach 2004-2005 i I półroczu 2006 r. Departament nie przeprowadzał kontroli w zakresie wykonywania przez organy celne funkcji organów podatkowych (dla podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług od importu). [Dowód: akta kontroli str.385E-387E]

Wz. Dyrektora Departamentu p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier Grzegorz Bysławski w sprawie zakresu i sposobu wykorzystania wyników przeprowadzonych kontroli dla usprawnienia pracy służb celnych, w piśmie z dnia 22.09.2006 r. wyjaśnił, że: „(...) jak już wyżej wspomniałem, po każdej kontroli do dyrektorów izb celnych skierowane zostały wystąpienia pokontrolne zawierające zalecenia usprawniające. W każdym z przypadków wnioski i zalecenia pokontrolne zostały przyjęte do realizacji. Tym samym, realizacja wniosków pokontrolnych, których wykonanie jest przedmiotem późniejszych kontroli, w mojej ocenie, przyczynia się znacznie do usprawnienia pracy służb celnych.”

[Dowód: akta kontroli str. 387E-389E]

Mierniki oceny działalności izb celnych

Do zadań Służby Celnej – zgodnie z przepisami art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (j.t. Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.) – należy realizacja polityki celnej



państwa w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, w szczególności m.in.:

- 1) kontrola przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów;
- 2) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego;
- 3) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów;
- 4) wymiar i pobór podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów;
- 5) kontrola, szczególny nadzór podatkowy, wymiar i pobór podatku akcyzowego.

W sprawie ocen funkcjonowania izb i urzędów celnych oraz mierników oceny efektywności pracy w zakresie pozyskiwania danych z urzędów/izb celnych oraz wypracowywania zasad ich tworzenia, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC G. Smogorzewski w piśmie z dnia 06.10.2006 r. (nr SC-MA-08000-2/2006/6667), wyjaśnił, poddając co następuje:

„1. Propozycje wskaźników oceny pracy urzędów celnych zostały opracowane w Gabinetie Prezesa Głównego Urzędu Cel (GUC) w lutym 1996 r. W maju 1996 r. zagadnienie to zostało przekazane do realizacji Departamentu Analiz prognoz i Informacji GUC, w którym opracowano Decyzję Nr 146 Prezesa GUC z dnia 31 grudnia 1996 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku wypełniania przez urzędy celne ankiet, zawierających dane stanowiące podstawę do dokonywania oceny ich pracy oraz meldunku dobowego.

2. Niektóre zapisy przedmiotowej decyzji zostały zmodyfikowane Decyzją nr 123 Prezesa GUC z dnia 30 maja 1997 r. Kolejne modyfikacje zagadnień składających się na ocenę funkcjonowania urzędów celnych (po zmianach organizacyjnych – izb celnych) zostały zawarte w:

- a) Decyzji Nr 81/161 Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 12 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku zbierania i przekazywania danych niezbędnych do sporządzania wskaźników charakteryzujących działanie urzędów celnych.*
- b) Decyzji Nr 161 Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 22 grudnia 2000 r. zmieniającej decyzję w sprawie wprowadzenia obowiązku ... (j.w). Do decyzji załączono współczynnik obciążenia pracą poszczególnych procedur celnych i powrotnego wywozu, wydania decyzji oraz obsługi ruchu granicznego podróżnych i kryteria oceny działania urzędów celnych.*
- c) Decyzji Nr 31 Szefa Służby Celnej z dnia 18 listopada 2002 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku zbierania i przekazywania danych niezbędnych do sporządzania wskaźników charakteryzujących i oceniających działanie izb celnych.*
- d) Decyzji Nr 15/SC Ministra Finansów z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku zbierania i przekazywania danych niezbędnych do sporządzania wskaźników charakteryzujących i oceniających działanie izb celnych.*



3. W poszczególnych ww. decyzjach modyfikowano zakres danych niezbędnych do sporządzania wskaźników charakteryzujących działanie urzędów celnych. Natomiast ustalanie zasad wyznaczania wskaźników, sposobu ich wyliczania i interpretacji a także określania wag poszczególnych wskaźników wypracowywane było w trybie roboczym z udziałem dyrektora departamentu/biura. Stąd też nie ma żadnych dokumentów, stanowiących zatwierdzenie ich sposobu wyliczania. Wypracowane w ten sposób wskaźniki wraz z zasadami ich wyliczania były przedmiotem dyskusji na posiedzeniu kadry kierowniczej, w którym brali udział dyrektorzy urzędów celnych (kopia pisma Dyrektora Biura Statystyki Celnej i Analiz GUC do Prezesa GUC z dnia 20 lutego 2002 r. w powyższej sprawie w załączeniu).

4. Z chwilą likwidacji GUC i przejęcia zadań Biura Statystyki Celnej i Analiz GUC przez Departament Służby Celnej MF (Departament OC), tj. w maju 2002 r. obowiązywała Decyzja Nr 161 Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 22 grudnia 2000 r. Wraz z ww. decyzją przejęty został opracowywany w trybie roboczych uzgodnień sposób wyznaczania wskaźników wraz ze wzorami służącymi do ich wyliczania (kopia w załączeniu).

5. Pracując na bazie tych materiałów dokonywano w Departamencie OC modyfikacji zakresu zadań obejmowanych wskaźnikami a także polepszano sposób ich wyznaczania tak, aby wskaźniki te były jak najwierniejszym odzwierciedleniem złożoności prac wykonywanych w izbach i urzędach celnych i wynikającego stąd obciążenia pracą. Decyzja Nr 31 Szefa Służby Celnej z dnia 18 listopada 2002 r. zmieniła zakres zbierania danych do wyznaczania wskaźników, tak aby uwzględnić zmiany organizacyjne w Służbie Celnej, wynikające likwidacji GUC oraz powołania izb celnych.

6. Kolejna ostatnia zmiana decyzji określającej obowiązki zbierania i przekazywania danych (...) wynikała ze zmiany zakresu działania Służby Celnej – wprowadzenia do kompetencji Służby Celnej szczególnego nadzoru podatkowego, wprowadzenia obowiązku nadzoru nad poborem podatku akcyzowego, prowadzenia sprawozdawczości statystycznej dotyczącej wewnątrzunijnych obrotów towarowych – Intrastat, objęcia nadzorem zagadnień związanych ze Wspólną Polityką Rolną. Prace nad aktualizacją decyzji do nowej sytuacji prawnej trwały od marca 2005 r. i obejmowały kilkakrotne konsultacje w formie pisemnej z wszystkimi izbami celnymi, departamentami merytorycznymi MF a następnie wypracowana na tej podstawie wersja została przekazana do akceptacji Szefa Służby Celnej i uzyskała ostateczną akceptację w dniu 6 lipca 2006 r. (Decyzja Ministra Finansów nr 15/SC).

7. W chwili obecnej, na podstawie Decyzji nr 15/SC Ministra Finansów z dnia 6 lipca 2006 r. trwają prace nad nowymi miernikami i sposobem dokonywania oceny pracy izb celnych, które zostaną uwzględnione w ocenie pracy izb celnych za I-II kwartał 2006 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 443E-435E, 437E-467E]

Kryteria oceny działania izb celnych, stosowane przez Szefa Służby Celnej w latach 2004 – 2005 i za I półrocze 2006 r. przedstawiały się następująco:

I. Wskaźniki charakteryzujące (WCh):

WCh1 – obciążenie pracą – obrazujące średnie obciążenie pracą na jeden etat w izbie (dotyczy to sumy wszystkich etatów) przy wykonywaniu różnorodnych zadań. Każde zadanie jest mnożone przez odpowiedni współczynnik określający pracochłonność tego zadania. Dane obliczane narastająco dla każdego roku. Wskaźnik pokazuje ilość wykonanej pracy, związanej z odprawami towarów i osób. Najlepszym wskaźnikiem jest wskaźnik najwyższy.

WCh2 – dochody i wydatki – wskaźnik określający „dochodowość” izby, tzn. jaką wielkość przychodów w danym okresie przynosi 1 zł wydatkowany na pracę izby. Najlepszym wskaźnikiem jest wskaźnik najwyższy.

WCh3 – wykształcenie – określający procentowy udział osób z wyższym wykształceniem do ogółu zatrudnionych.

II. Wskaźniki oceniające (WO):

WO1¹ – rewizje celne – liczba zgłoszeń celnych skontrolowanych poprzez rewizję towaru przed zwolnieniem towaru – wskaźnik określa jaki procent zgłoszeń celnych podlega kontroli fizycznej. (za 2005 r.)

WO1² – wynik przeprowadzonych rewizji celnych, liczba rozstrzygnięć zmieniających zgłoszenia celne, wydanych w wyniku przeprowadzenia rewizji celnych – wskaźnik określa, jaki procent zgłoszeń poddanych rewizji celnej zawierał błędy. (za 2005 r.)

WO2¹, WO2², WO2³ – kontrola po zwolnieniu towarów – wskaźniki określające liczbę zgłoszeń celnych poddanych kontroli po zwolnieniu towarów, „trafność” przeprowadzonych kontroli oraz kwoty uszczupień cła i podatków, stwierdzonych w wyniku kontroli. (za 2004 r., za I kwartał oraz I półrocze 2005 r., za 2005 r.)

WO4¹ – dynamika wpływów z tytułu poboru podatków – wskaźnik obrazujący dynamikę wpływów podatkowych. (2004 r., za I kwartał oraz I półrocze 2005 r., za 2005 r.)

WO5¹, WO5², WO5³, WO5⁴ – zadłużenie – wskaźniki określające dynamikę zadłużenia podmiotów wobec izb celnych oraz relację zadłużenia względem dochodów izb celnych. Do kategorii zadłużenia przyjęte zostały kwoty, wobec których stosowane jest określenie „kwoty wymagalne”, tzn. te, których terminy płatności już minęły. Kwoty te obejmują zadłużenie z tytułu cła i podatku akcyzowego.

WO6³, WO6⁴, WO6⁵ – decyzje i odwołania – wskaźniki określające jaki jest poziom wydawanych decyzji, tzn. ile decyzji błędnych zostało „poprawionych” na skutek decyzji organów celnych przed zwolnieniem towaru, ile decyzji uległo zmianie w wyniku postępowania w II instancji oraz jaki jest poziom „zaległości” w realizacji spraw w I i II instancji.

[Dowód: akta kontroli str. 483E, 492E, 499E]

Na podstawie powyższych wskaźników Departament Organizacji Służby Celnej dokonywał oceny działania i porównania poszczególnych izb celnych za okresy kwartalne



i roczne. Opracowania za 2004 r., I-II kwartał 2005 r., 2005 r. oraz za I kwartał 2006 r. (przedłożone do kontroli NIK) zostały przekazywane Szefowi Służby Celnej, Zastępcy Szefa Służby Celnej oraz Dyrektorowi Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej.

[Dowód: akta kontroli str. 481E-510E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Służby Celnej Anna Jędruszczak w sprawach:

– wykorzystywania ocen działania izb celnych przy premiowaniu dyrektorów izb celnych, w piśmie z dnia 10.10.2006 r. (nr SC-KS-08000-2/06/55355) podała, że:

„W okresie objętym kontrolą NIK dyrektorom izb celnych przyznawane były nagrody na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2000 r. w sprawie dodatkowego funduszu nagród za szczególne osiągnięcia w Służbie Celnej (Dz.U. Nr 30, poz. 373 ze zm.). Uruchamiając fundusz nagród, Szefowi Służby Celnej przedkładana była lista dyrektorów izb celnych oraz informacja o wysokości przyznanych nagród za poprzedni okres. Szef Służby Celnej przyznając indywidualne nagrody dyrektorom izb celnych nie uzasadniał swojego stanowiska w tej sprawie. Mając na uwadze, że Szefowi Służby Celnej przedkładane były dokumenty dotyczące oceny działania izb celnych, należy uznać że przy przyznawaniu nagród Szef Służby Celnej uwzględniał ww. oceny, jak również wielkość izby celnej mierzoną ilością funkcjonariuszy celnych i pracowników oraz ilość realizowanych zadań, w tym zadań wykonywanych na rzecz całej administracji celnej.”

[Dowód: akta kontroli str. 1417E, 1433E]

– do czego były wykorzystywane okresowe oceny pracy izb celnych dokonywane w sporządzanych przez Departament Służby Celnej opracowaniach pn. „Wskaźniki charakteryzujące i oceniające pracę izb celnych w okresie ...” za lata 2004, 2005 i I kwartał 2006 r.? - w piśmie z dnia 09.11.2006 r. (nr SC-MA-08000-2/3/2006/7359CS) podała, że: oceny te wykorzystywane są w następujący sposób:

- a) służą kierownictwu Służby Celnej do oceny pracy oraz aktywności dyrektorów izb celnych,
- b) podlegają analizie i dyskusji na naradach kadry kierowniczej,
- c) są materiałem pomocniczym przy rozpatrywaniu wniosków o zmiany struktury organizacyjnej Służby Celnej oraz przy rozpatrywaniu zasadności funkcjonowania jednostek organizacyjnych administracji celnej,
- d) są wykorzystywane jako podstawowe źródło informacji w pracach Zespołu ds. analizy obciążenia pracą w jednostkach organizacyjnych administracji celnej, powołanego Decyzją Nr 16/SC Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2006 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1417E, 1433E]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu SC A. Jędruszczak w piśmie 26.10.2006 r. (nr OC-MA-08000-2/2/2006) w sprawie:

– dlaczego dopiero w marcu 2005 r. podjęto prace nad aktualizacją mierników oceny działania izb celnych i do końca I-go półrocza 2006 r. prac tych ostatecznie nie zakończono, pomimo że

izby celne już od 1 maja 2004 r. działają w nowej sytuacji prawnej, a od 1 września 2003 r. – jako organy podatkowe dokonują wymiaru i poboru podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów a także sprawują szczególny nadzór podatkowy? – podała:

„W 2004 r. w Wydziale Organizacji Struktur Administracji Celnej były prowadzone prace związane z przygotowaniem mierników działalności izb celnych i urzędów celnych.

W grudniu 2004 r. przygotowano projekt decyzji Ministra Finansów w sprawie opracowania mierników działalności jednostek organizacyjnych Służby celnej oraz cyklicznego przygotowywania opracowań w zakresie oceny działalności izb celnych, urzędów celnych i oddziałów celnych. Projekt niniejszej decyzji został przesłany przy piśmie (...) z dnia 08.12.2004 r. do Dyrektorów Departamentów Kontroli Celnej, Podatku Akcyzowego, Prawnego i Departamentu Ceł z prośbą o przekazanie uwag. Ponadto przy piśmie (...) z dnia 08.12.2004 r. przesłano niniejszy projekt do dyrektorów izb celnych z prośbą o zajęcie stanowiska.

Na podstawie zarządzenia nr 1 Dyrektora Departamentu Organizacji Służby Celnej z dnia 13.01.2005 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Organizacji Służby Celnej, zadanie dotyczące opracowywania i doskonalenia mierników działalności jednostek organizacyjnych Służby Celnej zostało przekazane Wydziałowi Monitorowania, Analiz i Statystyki.

Okres opracowywania nowych wskaźników w Wydziale Monitorowania, Analiz i Statystyki można podzielić na II etapy.

Etap I – opracowanie katalogu zadań które są wykonywane w jednostkach organizacyjnych służby celnej. Prace nad katalogiem trwały od marca 2005 r. do sierpnia 2005 r. W tym czasie były przeprowadzone trzykrotne konsultacje z izbami celnymi i departamentami merytorycznymi Ministerstwa Finansów na temat zawartości katalogu zadań i proponowanych wag służących ocenie obciążenia pracą poszczególnymi czynnościami. Efektem tych prac był projekt Decyzji Szefa Służby Celnej w sprawie wprowadzenia obowiązku zbierania i przekazywania danych niezbędnych do wyliczenia wskaźników charakteryzujących działanie izb celnych oraz cyklicznego przygotowywania opracowań charakteryzujących i oceniających działanie izb celnych, który został przekazany do podpisania Szefowi Służby Celnej w dniu 2 sierpnia 2005 r.

W związku z dodatkowymi ustaleniami, w dniu 5 lipca 2006 r. ponownie został złożony projekt decyzji Ministra Finansów w tej sprawie. W dniu 6 lipca 2006 r., z upoważnienia Ministra Finansów, Decyzja nr 15/SC w sprawie wprowadzenia obowiązku zbierania i przekazywania danych niezbędnych do wyliczenia wskaźników charakteryzujących działanie izb celnych oraz cyklicznego przygotowywania opracowań charakteryzujących i oceniających działanie izb celnych została podpisana przez Szefa Służby Celnej.



Etap II – opracowanie nowych wskaźników. Terminem na przygotowanie przez izby celne danych za I-II kwartał 2006 r. obejmował okres od wejścia w życie nowej decyzji, tj. od 6 lipca 2006 r. do końca sierpnia 2006 r. W związku z tym, że nowa decyzja wskazuje bardzo obszerny zakres informacji niezbędnych do uwzględnienia przy opracowywaniu wskaźników oceniających działanie izb celnych, znacznie rozbudowany w stosunku do obowiązującego wcześniej, po otrzymaniu danych z izb celnych zostały opracowane nowe wskaźniki wraz ze zmodyfikowanym sposobem wyliczania oceny zbiorczej działalności izb celnych.

W chwili obecnej proponowany projekt opracowania na temat wskaźników oceniających i charakteryzujących działanie izb celnych w I-II kwartale 2006 r. został przedłożony nadzorującemu Zastępcy Dyrektora Departamentu Służby Celnej.

[Dowód: akta kontroli str. 1411E-1415E]

– czy w związku z aktualnie trwającymi pracami nad nowymi miernikami i sposobem dokonywania oceny pracy izb celnych (w oparciu o Decyzję nr 15/SC Ministra Finansów z dnia 6 lipca 2006 r.) przewiduje się wprowadzenie wskaźników służących ocenie działania izb celnych jako organów egzekucyjnych oraz uwzględnienie skali i dynamiki przedawnień należności celnych i podatkowych, do których poboru obowiązane są organy celne? – podała:

„W chwili obecnej przewiduje się wprowadzenie wskaźnika M68 „Realizacja tytułów wykonawczych”. Przy pomocy tego wskaźnika oceniana będzie liczba zrealizowanych tytułów wykonawczych wobec podmiotów w danym okresie, w stosunku do wszystkich otrzymanych do zrealizowania tytułów wykonawczych. Ponadto prowadzone są prace przygotowawcze do wprowadzenia wskaźnika określającego, jaki jest stosunek kwot umorzeń i przedawnień do kwoty zadłużenia podmiotów wobec administracji celnej ogółem. Wprowadzenie tego wskaźnika przewidywane jest w opracowaniu za okres I-III kwartału 2006 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 1413E-1415E]

W dniu 8 czerwca 2006 r. Dyrektor Departamentu Służby Celnej przedłożył Szefowi Służby Celnej opracowanie „Wskaźniki charakteryzujące i oceniające działanie izb celnych w I-II kwartale 2006 r. z prośbą o akceptację.

W przedłożonym opracowaniu dokonano oceny działania izb celnych przy wykorzystaniu 22 wskaźników, w tym 8 wskaźników (M61, M62, M63, M64, M65, M66, M67 i M68) dotyczących poziomu zadłużenia podmiotów wobec administracji celnej wraz ze zmianami zarejestrowanymi w badanym okresie.

Wskaźniki te określają dynamikę zadłużenia podmiotów wobec izb celnych, relację zadłużenia względem dochodów izb celnych oraz poziom realizacji tytułów wykonawczych.

Do kategorii zadłużenia przyjęte zostały kwoty, wobec których stosuje się określenie „kwoty wymagalne”, tzn. te, których terminy płatności już minęły. Kwoty te obejmują zadłużenie z tytułu ceł i podatku akcyzowego. [Dowód: akta kontroli str. 1419E-1432E]

Podsekretarz Stanu Marian Banaś wyjaśnił m.in.:

„Odmienne zasady wynagradzania poborców w izbach celnych od zasad obowiązujących w urzędach skarbowych są przeze mnie zauważane. Opracowanie systemu motywacyjnego dla poborców w izbach celnych wymaga dokonania zmian ustawowych, w tym przede wszystkim ustawy o finansach publicznych jak również innych ustaw i rozporządzeń. Z uwagi na powyższe okoliczności, zadanie to znajduje się w planie prac Departamentu Służby Celnej.

Odnosząc się do kwestii wykonywania przez komórkę egzekucyjną w izbie celnej czynności zarówno wierzyciela jak i organu egzekucyjnego pragnę wyjaśnić, że powyższa kwestia uregulowana jest w zarządzeniu Ministra Finansów nr 8 z dnia 22.04.2004 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 4, poz. 21 z późn. zm.) Podczas prac nad zmianami powyższego zarządzenia dyrektorzy izb celnych nie zgłaszali w tym zakresie uwag. Wobec tego, że temat ten został zgłoszony jako jedna z przyczyn niskiej skuteczności egzekucji, zostanie rozważony jako ewentualna propozycja dokonania zmian.

Uprzejmie wyjaśniam, że pełnienie przez dyrektorów izb celnych funkcji organu egzekucyjnego ściśle wiąże się z zasięgiem terytorialnym obszaru działania izby celnej, tzn. obszarem województwa. To uregulowanie powoduje, że pracownicy i funkcjonariusze celni wykonujący zadania poborców w izbach celnych, czynności wykonują na terenie całego województwa. Inne rozwiązania w świetle aktualnie obowiązujących uregulowań nie są możliwe.

Wdrożony w izbach celnych System Rozliczeń Celno-Podatkowych oraz Finansowo-Księgowy ZEFIR jest przede wszystkim systemem przy pomocy którego następuje rozliczanie cel i podatków podlegających odprowadzeniu do budżetu państwa i naliczanie wpłaty Polski do budżetu Unii Europejskiej z tytułu tradycyjnych środków własnych pochodzących z cel. Jednym z elementów jest również księgowość budżetowa i podatkowa. System ten systematycznie jest modyfikowany, aktualizowany ze względu na zmiany prawne i organizacyjne oraz rozbudowywany o nowe funkcjonalności. Jedną z nowych funkcjonalności, wdrożoną w 2005 roku jest moduł „Egzekucja”, służący do usprawnienia działania służb egzekucyjnych izb celnych. W oparciu o dane zawarte systemie ZEFIR istnieje możliwość generowania różnych raportów m.in. dla potrzeb sporządzanej przez izby celne sprawozdawczości. Dostrzegając potrzebę usprawnienia i ułatwienia pracy izbom celnym, opracowywane i tworzone są nowe raporty prezentujące dane zawarte w systemie w różnym ujęciu. Również w zakresie danych zawartych w module „Egzekucja” oraz w module „Obsługa i windykacja należności celnych i podatkowych” raporty takie będą (w zależności od potrzeb) opracowywane. Ponadto, w celu ułatwienia i ujednolicenia sprawozdawczości przekazywanej do Departamentu Administracji Podatkowej



przez wszystkie podległe jednostki, trwają prace zmierzające do bezpośredniego przekazywania do hurtowni WHTAX danych z systemu ZEFIR.

W ramach rozwoju Systemu ZEFIR powstaje także Krajowa Baza Kontrahentów, która będzie zawierała zweryfikowane (ujednolicone) dane o kontrahentach, związanych z administracją celną poprzez ich udział w procedurach celnych. Odbiorcą usług Systemu KBK będą systemy celne, które korzystają z danych o kontrahentach (CELINA, INTRASTAT, ZEFIR). W zakresie dokonania weryfikacji danych Zespół Projektowy ZEFIR korzysta z danych otrzymanych z Krajowej Ewidencji Podatników (KEP).

Uprzejmie informuję, że w kwestii nieprawidłowości w sprawie dotyczącej spółki „PADEX” Dyrektor Izby Skarbowej poinformował Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów pismem z dnia 31.10.2006 r. znak DW/092-0015/06, DW/051-0041/06 wskazując jednocześnie na podjęte działania i załączając kserokopie dokumentów: zalecenia dla Naczelnika Urzędu Skarbowego we Wrześni oraz zawiadomienia Prokuratury Rejonowej we Wrześni o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W załączeniu przekazuję kopię powyższych pism oraz potwierdzenie nadania korespondencji do Prokuratury Rejonowej we Wrześni.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że kwestia zaległości podatkowych, ich egzekucji oraz oceny pracy organów egzekucyjnych zostanie rozważona przy opracowywaniu koncepcji zmian i usprawnienia pracy jednostek resortu finansów.

[Dowód: akta kontroli str.:1503E-1513E]

* * *

*

Kontrolerzy poinformowali Ministra Finansów o przysługującym mu z mocy art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, prawie zgłoszenia w terminie 14 dni od daty otrzymania protokołu kontroli, przed jego podpisaniem, umotywowanych zastrzeżeń na piśmie co do ustaleń w nim zawartych. Jednocześnie kontrolerzy poinformowali Ministra Finansów o przysługującym mu z mocy art. 57 ust. 1 ustawy o NIK, prawie odmowy podpisania protokołu kontroli z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni wyjaśnień dotyczących przyczyn takiej odmowy. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin 7 dni - zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK - biegnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia. Minister Finansów został poinformowany o przysługującym mu z mocy art. 59 ust. 2 ustawy o NIK, prawie złożenia wyjaśnień, co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli. O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli pod poz. 187. Niniejszy protokół kontroli



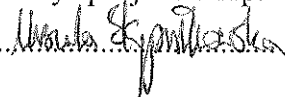
sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden wręczono w dniu 17 listopada 2006 r. Ministrowi Finansów.

[Dowód: akta kontroli str. 1515E]

Kontrolerzy NIK:

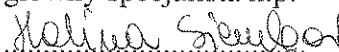
Urszula Stypułkowska

główny specjalista k.p.

.....

Halina Siembor

główny specjalista k.p.

.....

Warszawa, dnia 17 listopada 2006 r.

Minister Finansów

.....

Warszawa, dnia 2006 r.