

Kraków, dnia 5 października 2006 r.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA w KRAKOWIE

30-038 KRAKÓW, ul. Łobzowska 67
☎ (0-12) 633 77 22, 633 77 24, 633 37 09
Fax (0-12) 633 74 55

P/06/026
LKR-41018-1/06

Dyrektor Izby Skarbowej

ul. Wiślna 7

31-007 Kraków

Nr statyst. 001021270

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. w Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) – kontrolę Izby Skarbowej w Krakowie w zakresie przedawniania się zobowiązań podatkowych w okresie 2004 r. – I półrocze 2006 r.

Niniejsze wystąpienie pokontrolne tut. Delegatura przesyła – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – w związku z wynikami tej kontroli przedstawionymi w protokole podpisanym przez Pana Dyrektora w dniu 8 września 2006 r. i omówionymi na naradzie pokontrolnej w dniu 21 września 2006 r.

NIK ocenia pozytywnie realizację zadań w badanym zakresie, mimo stwierdzonych w trakcie kontroli i opisanych niżej nieprawidłowości.

1. W okresie objętym kontrolą na terenie działania Izby przedawniło się ogółem 46.405.068,10 zł (bez odsetek za 2004 r.) zobowiązań podatkowych, z tego 21.062.139 zł stanowiła należność główna, a 25.342.929 zł odsetki. Przedawnione zobowiązania podatkowe w 2004 r. stanowiły 0,1% zrealizowanych wpływów, w 2005 r. 0,1% (z odsetkami przedawnionymi 0,3%) i w I półroczu 2006 r. 0,03% (z odsetkami przedawnionymi 0,11%).

Z powodu przedawnienia się zaległości podatkowych, w badanym okresie odpisano kwotę 32.110.760 zł, w tym 22.417.473 zł, tj. 69,8%, w 2005 r.; odpisana kwota 4.578.586 zł w I półroczu 2006 r. była o 536.115 zł niższa od kwoty odpisanej w całym 2004 r. Wśród 28 urzędów skarbowych podległych Izbie, najwyższą kwotę odpisano w Urzędzie Skarbowym Kraków-Śródmieście – 8.117.090 zł (tj. 25,3%), Urzędzie Skarbowym Kraków-Stare Miasto – 7.786.466 zł (tj. 24,2%), Urzędzie Skarbowym Kraków-Podgórze – 5.263.268 zł (tj. 16,4%) i w Urzędzie Skarbowym w Wadowicach – 3.637.581 zł (tj. 11,3%), natomiast w 7 urzędach skarbowych kwota dokonanych odpisów nie przekroczyła 100 tys. zł, a w Urzędzie Skarbowym w Suchej Beskidzkiej wyniosła tylko 827 zł. Jak wskazują ustalenia kontroli, Izba nie posiadała rozeznania, co do wielkości przedawnień zobowiązań podatkowych na różnych etapach postępowania.

Zwrócenia uwagi wymaga przy tym fakt, iż w okresie objętym kontrolą, na 6.750 spraw rozpatrzonych przez Izbę w trakcie postępowania odwoławczego, zobowiązania podatkowe uległy przedawnieniu tylko w 47 przypadkach (tj. 0,7%) na kwotę 96.697,10 zł (tj. 0,02% łącznej kwoty zobowiązań podatkowych orzeczonych przez Izbę), natomiast aż w 99 przypadkach na kwotę 1.815.206,48 zł przedawniły się w chwili wpływu odwołania do Izby lub przed wszczęciem postępowania odwoławczego.

2. W okresie objętym kontrolą, rejestry odwołań od decyzji były prowadzone ręcznie. Niezależnie od tych rejestrów, kierownicy Oddziałów oraz pracownicy prowadzili własne, odrębne rejestry i zapiski, co pozwalało na „wychwytywanie” spraw, które ze względu na bliski termin przedawnienia powinny być jak najszybciej zakończone. Nie sporządzano dla kierownictwa Izby informacji nt. terminowości załatwiania spraw. Wdrażany od stycznia br. w Izbie elektroniczny obieg dokumentów (moduł RESAK i ASYSTENT) zapewni m.in. kontrolę terminowości załatwiania spraw.

W Izbie w latach 2004 – 2005 nie określono kryteriów doboru spraw do rozpatrywania w pierwszej kolejności, dopiero w 2006 r. Dyrektor Izby w piśmie OG-2/016/1/06/DN z dnia 24 stycznia 2006 r. skierowanym do naczelników i kierowników komórek orzeczniczych Izby określił m.in. zasady postępowania w sprawach odwoławczych oraz polecił bieżące monitorowanie ich załatwiania, nie zawarto w nim jednak obowiązku sporządzania i przedstawiania kierownictwu Izby okresowych sprawozdań z terminowości załatwiania spraw odwoławczych.

3. Liczba odwołań od decyzji organów I instancji, które wpłynęły do Izby w badanym okresie, wyniosła odpowiednio 2.619, 2.698 i 1.044. Warto również wskazać na fakt zmniejszenia w 2005 r. (z uwagi m.in. na zmiany organizacyjne oraz dodatkowe zadania) – w porównaniu do 2004 r. – o 15,4% (z 2.929 do 2.478)

liczby załatwionych spraw oraz skrócenia w I półroczu 2006 r. – w porównaniu do 2005 r. – terminu załatwienia spraw, bowiem jak wykazała kontrola 100 spraw (po 50 spraw w 2005 r. i I półroczu 2006 r.), w I półroczu 2006 r. 41 zostało załatwionych w terminie do 70 dni, a pozostałe 9 spraw załatwiono w terminie od 70 do 100 dni, natomiast w 2005 r. tylko 20 spraw załatwiono w terminie do 70 dni, 6 spraw w terminie 70 – 100 dni i aż 24 w terminie powyżej 100 dni, w tym 4 powyżej 200 dni.

Tak wydłużone terminy nie były zgodne z postanowieniami art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej, wynika z niego bowiem, że załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy (do terminu tego nie wlicza się – zgodnie z postanowieniami § 4 tego artykułu – terminów przewidzianych w przepisach prawa podatkowego dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu).

W wyniku kontroli 122 spraw, NIK nie wnosi uwag do terminowości przekazywania przez kierowników komórek organizacyjnych odwołań od decyzji organów i instancji pracownikom merytorycznym do załatwienia, budzi je natomiast terminowość podejmowania kolejnych czynności w toku załatwiania spraw. Stwierdzono, że odstępy czasowe pomiędzy kolejnymi czynnościami, w niektórych przypadkach wynosiły od 30 do 76 dni i było to niejednokrotnie przyczyną nieterminowego załatwienia spraw. Wystąpiły również przypadki (11), w których pierwszą udokumentowaną czynnością w toku załatwiania danej sprawy było zawiadomienie strony o niezakończonym jej w terminie. Warto w tym miejscu podkreślić, że w Izbie przestrzegano postanowień art. 140 Ordynacji podatkowej, tj. zawsze informowano stronę postępowania o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, podając przyczyny niedotrzymania terminu oraz nowy termin jej załatwienia.

Kontrola 11 najdłużej trwających postępowań odwoławczych i 11 postępowań dotyczących najwyższych kwot wykazała, że tryb ich załatwienia nie odbiegał od trybu załatwiania innych spraw odwoławczych objętych kontrolą, a nienaliczone odsetki z tytułu nieterminowego załatwienia 13 spraw wyniosły 137.618,66 zł. Uwagi budzi terminowość postępowania odwoławczego w sprawie Nr IS I-1/823/67/99 wniesionego przez I. Sz., które trwało aż 2.192 dni. Tut. Delegatura NIK nie podziela stanowiska Izby, iż nie mogła zlecić przeprowadzenia ekspertyzy grafologicznej lecz musiała czekać na jej zlecenie przez Prokuraturę Rejonową w Pszczynie, ta bowiem – jak wskazują ponaglenia i monity przesłane przez Izbę – nie była bezpośrednio zainteresowana jej zleceniem w postępowaniu

przygotowawczym. Również przyczyną nieterminowego załatwienia sprawy wniesionej przez [REDAKTOWANE] (sprawa Nr PP-1/4407/327/04) było długie oczekiwanie na informację z Głównego Urzędu Statystycznego (pismo o udzielenie informacji wysłano 22 listopada 2004 r., pełną informację Izba otrzymała dopiero 24 sierpnia 2005 r.).

Z ustaleń kontroli 6 decyzji wydanych przez Izbę przed terminem przedawnienia, w 2 przypadkach podatnicy uiszcili należność, w 3 przypadkach było prowadzone postępowanie egzekucyjne, a w przypadku decyzji PD-2/4117-69/04 z dnia 28 września 2004 r. określającej wysokość zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych za 1998 r. w kwocie 287.710 zł (bieg przedawnienia uległ zawieszeniu na podstawie art. 70 § 6 pkt Ordynacji podatkowej), Urząd Skarbowy Kraków-Stare Miasto nie zastosował żadnych środków w celu zabezpieczenia należności lub które skutecznie przerwałyby bieg przedawnienia. Również ten sam Urząd Skarbowy nie zastosował żadnych środków w celu zabezpieczenia należności lub które skutecznie przerwałyby bieg przedawnienia, skutkiem czego było umorzenie przez Izbę postępowania wobec [REDAKTOWANE] i przedawnienie się zobowiązania z tyt. podatku dochodowego od osób prawnych za 1998 r. w kwocie 462.867 zł, określonego decyzją Naczelnika tego Urzędu Nr DP-421200/15/2004 z dnia 10 maja 2004 r. Uwagi kontroli budzi fakt, iż w 4 sprawach (na 6 w których wydano decyzje przed upływem przedawnienia) Izba nie posiadała informacji o skutecznym przerwaniu biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Pozytywnie należy ocenić fakt, iż na 6 nie zakończonych spraw objętych kontrolą, we wszystkich przypadkach urzędy skarbowe podjęły działania mające na celu nie dopuszczenie do przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Równocześnie kontrola stwierdziła, że w wyniku błędnej interpretacji zapisów art. 116 Ordynacji podatkowej i nie skorzystania z wykładni rady prawnej (zawartego w piśmie RP/006/02/02 z dnia 21 maja 2002 r.), Izba w okresie od 23 maja 2002 r. do 31 stycznia 2004 r. uchyliła 13 decyzji organów I instancji, w których orzeczono o odpowiedzialności byłych członków zarządów za zobowiązania podatkowe (powstałe podczas pełnienia przez nich ww. obowiązków) na ogólną kwotę 2.322.472,90 zł, skutkiem czego przedawniły się zobowiązania podatkowe na ogólną kwotę 3.483.900 zł (należność główna 1.352.199,80 zł i odsetki 2.131.200,20 zł), za co odpowiedzialność ponosi Naczelnik Wydziału Orzecznictwa ds. Egzekucji i Poboru oraz Ulg w Spłacie Należności Podatkowej, która akceptowała projekty decyzji przedkładane kierownictwu Izby do podpisu oraz Dyrektor Izby i jego zastępca, którzy podpisywali (zatwierdzali) przedmiotowe decyzje.

4. Z opracowanych przez Izbę „Informacji o wypłaconych roszczeniach odszkodowawczych” (zał. nr 13a) wynika, że w kontrolowanym okresie do Izby złożone zostały roszczenia odszkodowawcze dot. 8 spraw na kwotę 39.234.682,- zł, natomiast Izba wypłaciła odszkodowanie tylko w 4 sprawach łącznie na kwotę 581.260,30 zł, z czego 5.344,79 zł w 2004 r. i 575.915,51 zł w 2005 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że podane w ww. informacji koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (§ 4610) w łącznej kwocie 44.230,30 zł – obciążające budżet państwa – były zaniżone o 13.418,00 zł, bowiem koszty doradztwa prawnego (w kwocie 5.000,00 zł) poniesione przez [] i opisane w wyroku sądu z dnia 8 lipca 2005 r. oraz grzywna, koszty sądowe i koszty zastępstwa adwokackiego (w kwocie 8.418,00 zł) zapisane w umowie ugody zawartej przez Izbę w dniu 21 stycznia 2005 r. z [] ujęte były w § 4590 – „Kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych” i § 4600 „Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych”.

Tut. Delegatura nie podziela poglądu wyrażonego w wyjaśnieniu Głównej Księgowej Izby, że „Kwalifikacja do § 4610 byłaby możliwa i zasadna tylko w przypadku, gdyby kwestionowane koszty sądowe, grzywny i koszty zastępstwa adwokackiego były zasądzone od Dyrektora Izby Skarbowej wyrokiem sądowym.”

Ponadto budżet państwa został obciążony wypłatą odsetek w łącznej kwocie 74.984,55 zł (§ 4580) z tyt. spraw []

Sp. z o.o. Warto w tym miejscu wskazać na krytyczną ocenę organów skarbowych (w tym Izby) przez sądy w tych sprawach, w tym z powodu niewykorzystywania orzecznictwa NSA.

5. Pozytywnie ocenia się, mimo uchybień, przebieg postępowania odwoławczego, sprawdzonego szczegółowo w 13 sprawach (65 decyzji) łącznie na kwotę 4.736.626,80 zł, w tym w 4 sprawach (4 decyzje) dotyczących przedawnienia prawa do ponownego ustalenia zobowiązania podatkowego za 1997 r. na kwotę 354.466,60 zł.

W 9 (z ww. 13-tu) badanych sprawach wniesione w odwołaniach zarzuty podatników były wnikliwie analizowane i prawidłowo dokumentowane, przy zachowaniu czynnego udziału stron w postępowaniu i prawa do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, a wydawane decyzje były prawidłowe zarówno od strony formalno-prawnej, jak i merytorycznej w zakresie rozstrzygnięcia i uzasadnienia.

! Jako nieprawidłowe działanie, tj. niezgodne z art. 210 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. w Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze

zm.), uznaje się natomiast brak odniesienia się do większości zarzutów w uzasadnieniach decyzji w 4 sprawach (na kwotę zobowiązania łącznie 349.450,1 zł), z tego 2 sprawach dot. podatników: {

{ [redacted], 1 sprawie podatników [redacted]
[redacted] oraz 1 sprawie podatnika [redacted]

Niezadowolający był również czas rozpatrywania odwołań. Z ustaleń kontroli wynika, że z 6 spraw w których zobowiązania podatkowe uległy przedawnieniu na etapie postępowań w Izbie, czas rozpatrywania (od wniesienia odwołań do wydania decyzji) 3 spraw wynosił odpowiednio 123 dni, 80 dni, 62 dni. Od wniesienia odwołań do terminu przedawnienia – czas rozpatrywania 2 spraw wynosił 71 dni i 64 dni.

Z 4 spraw dotyczących przedawnienia prawa do ustalenia zobowiązania, w 2 sprawach (małżeństwo podatników) odwołania rozpatrywane były przez okres po 136 dni.)

Art. 139 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa stanowi, że załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy.

Uwagi kontroli dotyczą także czasokresu podejmowania pierwszych czynności w procesie rozpatrywania odwołań, bowiem w 3 sprawach czynności te (od daty wpływu odwołań) podjęte były odpowiednio po 61, 60 i 42 dniach, a w 2 sprawach dotyczyły wysłania do podatników po 61 i 60 dniach zawiadomień o nie załatwieniu spraw w terminie. Również przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami dochodziły do 42 dni (w 5 sprawach).

[Z ustaleń kontroli wynika, że główną przyczyną przedawnień było wszczynanie kontroli przez organy podatkowe pierwszej instancji za zbyt odległe lata podatkowe, długotrwałe prowadzenie kontroli podatkowych, w niektórych przypadkach długi okres wydawania decyzji określającej.

Zdaniem kontroli, wpływ na upływ terminu przedawnienia miał również przebieg postępowania odwoławczego w Izbie, a zwłaszcza w odniesieniu do 2 spraw (T. – przedawnienie na kwotę 14.525,00 zł, M. – przedawnienie na kwotę 2.736,00 zł), które nie zostały rozpatrzone do terminu przedawnienia, mimo że od wpływu odwołań do terminu przedawnienia upłynęło w jednej 71 dni, a w drugiej 64 dni.

6. Nadzór Izby Skarbowej nad urzędami skarbowymi w zakresie przedawnień zobowiązań podatkowych w badanym okresie nie był wystarczający, nie były bowiem prowadzone kontrole przedawnień (na 156 kontroli przeprowadzonych w tym okresie przez pracowników Oddziału Kontroli Wydziału Nadzoru nad Urzędami Skarbowymi, tylko w 5 ustalono jedynie fakty w tym zakresie), a stosowne sprawozdania za 2004 r. i I kwartał 2005 r. zostały sporządzone przez

US i łączne przez Izbę dopiero w kwietniu 2005 r. w wyniku pisma Ministra Finansów z dnia 28 lutego 2005 r., natomiast zasady postępowania pracowników właściwych komórek organizacyjnych Izby określono dopiero pismem Dyrektora Izby z dnia 26 stycznia 2006 r. Z ustaleń kontroli wynika, że Izba nie dołożyła starań dla pozyskania z nadzorowanych urzędów skarbowych pełnych i jednoznacznych informacji dotyczących skali przedawnień zobowiązań, przyczyn tego stanu, wszczynania postępowań wyjaśniających i ustalania osób odpowiedzialnych, a informacje które otrzymała w kwietniu 2005 r. i później nie były przedmiotem analiz i wniosków. Nie były również podejmowane przedsięwzięcia dla ujednoczenia sposobów przeciwdziałania powstawaniu przedawnień, nie zainteresowano nimi także Wojewódzkiego Kolegium Skarbowego, co potwierdza brak zapisów w protokołach z jego posiedzeń w okresie od 2004 r. do I połowy 2006 r.

Otrzymane z US informacje w kolejnych kwartałach 2005 r. i 2006 r. w wielu przypadkach nie zawierały żądanych przez Izbę informacji dot. przyczyn oraz osób odpowiedzialnych za przedawnienia i pozostało to bez żadnej reakcji. Izba nie posiadała więc pełnych informacji o tym, czy w przypadku przedawnienia się zobowiązań podatkowych przeprowadzone zostało postępowanie w zakresie ustalenia przyczyn tych przedawnień, osób odpowiedzialnych i podjęcia stosownych działań.

W okresie od II kwartału 2005 r. do I kwartału 2006 r. tylko Urząd Skarbowy w Limanowej w odniesieniu do części wykazanych przedawnień wskazał na winę pracowników i podjęte środki dyscyplinujące, natomiast pozostałe 27 urzędów skarbowych wykazało brak zawinienia ze strony pracowników bądź nie podało w tej kwestii żadnych danych. Podane przez urzędy skarbowe w powyższych informacjach oraz w informacjach przekazanych kontrolerom NIK przyczyny przedawnień zobowiązań podatkowych wskazują na brak odpowiednich uregulowań prawnych zapewniających skuteczność podejmowanych działań windykacyjnych, w sytuacji braku możliwości doręczania odpisów tytułów wykonawczych i wszczynania egzekucji administracyjnej przerywających bieg przedawnienia, a także wymeldowania się podatnika pod zgłoszonym adresem zamieszkania i nie zameldowania pod nowym adresem.

Ustalenia kontroli pozwalają również na stwierdzenie, że odpisy przedawnionych zobowiązań podatkowych w wielu przypadkach nie były dokonywane przez urzędy skarbowe na bieżąco lecz w latach następnych, na co wskazują otrzymane informacje, np:

- w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Tarnowie przedawnione w latach 2000 – 2004 zobowiązania podatkowe w łącznej kwocie (wraz z odsetkami) 1.040.806,46 zł odpisane zostały w IV kwartale 2005 r.;
- w Urzędzie Skarbowym w Nowym Sączu zobowiązania podatkowe przedawnione do końca 2002 r. w łącznej wysokości 610.668,22 zł odpisane zostały dopiero w IV kwartale 2004 r.

Zwrócenia uwagi wymaga brak ustalenia osób odpowiedzialnych i podjęcia dalszych stosownych czynności związanych z przedawnieniem się zobowiązania w podatku od towarów i usług za 1999 r. w wysokości 43.413 zł oraz odsetek za zwłokę w wysokości 65.644,70 zł obciążających podatnika J. K., co stwierdzono w wyniku kontroli Urzędu Skarbowego w Wieliczce przeprowadzonej w okresie od 5 maja do 31 maja 2005 r. przez pracowników ww. Oddziału Kontroli Izby Skarbowej. W wyniku tej kontroli nie ustalono, czy doprowadzenie do tego przedawnienia wynikało z zaniedbań określonych pracowników Urzędu.

7. Na podstawie badanych szczegółowo spraw nie stwierdzono nierównego traktowania podatników przez Izbę.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

1. Załatwiania spraw w postępowaniu odwoławczym w obowiązujących terminach oraz monitorowania tych postępowań w Izbie, a działań egzekucyjnych w urzędach skarbowych – zgodnie z wytycznymi określonymi w piśmie Dyrektora Izby, znak OG-2/016/1/06/DN z dnia 24 stycznia 2006 r.
2. Zapewnienia realizacji przez urzędy skarbowe poleceń Resortu Finansów zawartych w piśmie z 28 lutego 2005 r. oraz egzekwowanie od urzędów skarbowych pełnego zakresu informacji dotyczących przedawnień zobowiązań podatkowych i wykorzystywania ich do stosownych analiz i wniosków.
3. Objęcia kontrolą wewnętrzną zagadnień związanych z przedawnieniami zobowiązań podatkowych oraz zwiększenia zakresu kontroli urzędów skarbowych o te zagadnienia.
4. Wyeliminowania przypadków:
 - a) kwalifikowania wypłaconych roszczeń odszkodowawczych niezgodnie z zasadami klasyfikacji wydatków budżetowych;
 - b) braku wykorzystywania orzecznictwa NSA przy podejmowaniu decyzji dotyczących roszczeń odszkodowawczych.

Równocześnie informuję, że przysługuje Panu Dyrektorowi – zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK – prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń

