



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, grudnia 2011 r.

**Pani
Danuta Starzyńska
Naczelnik
Drugiego Urzędu Skarbowego
w Tarnowie
al. Solidarności nr 5-9B
33-100 Tarnów**

P/11/024
LKR-4101-17-03/2011

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.) – kontrolę Drugiego Urzędu Skarbowego w Tarnowie, zwanego dalej *Urzędem*, w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z wynikami tej kontroli, przedstawionymi w protokole podpisanym 6 grudnia 2011 r. i omówionymi na naradzie pokontrolnej 13 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przekazuje – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie – pomimo stwierdzonych uchybień – działania podejmowane w Urzędzie w kontrolowanym zakresie. Pozytywna ocena wynika z ogólnie prawidłowych, rzetelnych, gospodarnych i celowych działań w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe, a zastrzeżenia NIK dotyczą niepełnego przestrzegania wewnętrznych uregulowań Urzędu w zakresie odstępowania od kierowania zawiadomień o ujawnieniu czynów zabronionych oraz przypadków opieszałości we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych i w podejmowaniu czynności egzekucyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny cząstkowe.

1. Na pozytywną ocenę zasługuje – pomimo stwierdzonych uchybień – skuteczność ujawniania przestępstw i wykroczeń skarbowych, a także terminowość przekazywania informacji o nich do komórki ds. karnych skarbowych.

1.1. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do terminowości przekazywania komórce ds. karnych skarbowych zawiadomień o naruszeniu przepisów prawa podatkowego sporządzonych w okresie objętym kontrolą. Badanie dokumentacji 15 spraw zakończonych skierowaniem takich zawiadomień wykazało, że 11 przekazano przed upływem 30 dni od zakończenia postępowania kontrolnego lub podatkowego, a pozostałe 4 później, co było uzasadnione koniecznością dogłębnego zbadania przesłanek karalności czynów zabronionych.

Również kontrola 15 losowo wybranych spraw, w których podatnik po zakończeniu kontroli złożył korektę deklaracji podatkowej, wykazała, że w każdym przypadku – zgodnie z art. 16a Kodeksu karnego skarbowego (k.k.s.)¹ – złożono korektę deklaracji podatkowej wraz z uzasadnieniem przyczyny tej korekty, a następnie niezwłocznie dokonano rozliczeń gotówkowych uwzględniających ustalenia kontrolne.

1.2. W badanym okresie komórki kontroli przekazały do komórek wymiarowych 40 spraw w celu wydania decyzji wymiarowych (27 w 2010 r. i 13 w I półroczu 2011 r.). Spośród ww. spraw w 14 przypadkach po wydaniu decyzji wymiarowych nie skierowano do komórki ds. karnych skarbowych zawiadomień o naruszeniu przepisów prawa podatkowego. Analiza dokumentacji dot. 5 z tych spraw wykazała, że działanie takie było uzasadnione m.in. przedawnieniem karalności wykroczenia skarbowego przed zakończeniem postępowania podatkowego, a także trudną sytuacją materialną podatnika/płatnika wynikającą ze zdarzeń losowych.

1.3. W Urzędzie rzetelnie prowadzono monitoring w zakresie ustalania podatników, którzy nie złożyli zeznań/deklaracji podatkowych lub złożyli je z uchybieniem obowiązującego terminu. Sporządzanie wykazów takich podatników odbywało się po upływie ustawowych terminów na złożenie zeznań/deklaracji podatkowych i po przeprowadzeniu czynności mających na celu potwierdzenie obowiązku ich złożenia.

Badanie dokumentacji dot. 40 losowo wybranych spraw wykazało m.in., że w 34 przypadkach komórki organizacyjne Urzędu generalnie zasadnie odstąpiły od kierowania zawiadomienia o naruszeniu przepisów podatkowych do komórki ds. karnych skarbowych, przy czym w 1 przypadku odstąpienie wynikało z zastosowania *czynnego żalu* (art. 16 k.k.s.), w 1 uzasadniono je *niskim przychodem podatnika*, a w pozostałych 32 – *znikomą społeczną szkodliwością czynu zabronionego* (art. 1 § 2 k.k.s.), przy której uwzględniano m.in. niską

¹ Ustawa z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.).

kwotę uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie należności oraz krótki termin opóźnienia złożenia dokumentu (przy jednoczesnym braku powtarzalności tego zachowania).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stosowanie trybu postępowania w zakresie odstępowania od kierowania zawiadomień o naruszeniu przepisów prawa podatkowego przyjętego zarządzeniem Naczelnika Urzędu nr 12/2008 z 30 kwietnia 2008 r. (zmienionym zarządzeniem nr 23/2008 z 18 grudnia 2008 r.) w sprawie zasad sporządzania zawiadomień o ujawnieniu czynów zabronionych oraz odstąpienia od sporządzenia zawiadomienia o ujawnieniu czynu zabronionego. Należy jednak zwrócić uwagę, że kontrola stwierdziła:

- 3 przypadki odstąpienia od kierowania zawiadomienia uzasadnione trudną sytuacją materialną podatnika/płatnika, której nie przewidziano w powołanym wyżej zarządzeniu jako podstawy do wnioskowania o odstąpienie od ukarania;
- 26 przypadków odstąpienia od kierowania zawiadomienia, kiedy nie w pełni opisano we wnioskach – wymaganych ww. zarządzeniem – warunki dopuszczające zastosowanie przesłanki o *znikomej społecznej szkodliwości czynu zabronionego*;
- 8 przypadków zastosowania *czynnego żalu*, mimo niepełnego opisanego przez podatników okoliczności lub niewskazania współsprawców czynu zabronionego;
- brak wymaganych ww. zarządzeniem pisemnych wniosków do komórki ds. karnych skarbowych o odstąpienie od kierowania zawiadomień (poza sporadycznymi przypadkami).

Co prawda powyższe uchybienia wynikają częściowo z ograniczonych zasobów kadrowych w stosunku do zakresu zadań Urzędu i mają charakter formalny, ale uzasadniają potrzebę poprawy powołanych wyżej zarządzenia.

1.4. Według stanu na koniec 2009 r. 73 płatników zalegało z płatnościami pobranego podatku dochodowego (zaliczek), łącznie na 291 035 zł, w tym 4 zalegało z wpłatą powyżej 10 000 zł (łącznie na 212 600 zł). Do końca 2010 r. nastąpił wzrost liczby płatników zalegających z tymi płatnościami – do 80 (zwiększyła się także łączna kwota zaległości – do 360 118 zł), a do 2 spadła liczba płatników zalegających w wpłatą powyżej 10 000 zł (łącznie na 276 915 zł).

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do terminowości składania przez Dział Rachunkowości Podatkowej zawiadomień o naruszeniu przepisów prawa podatkowego przez płatników zalegających z płatnościami pobranego podatku (zaliczek). W kontrolowanym okresie Dział ten przekazał do komórki ds. karnych skarbowych 55 takich zawiadomień.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób wykorzystania informacji o naruszeniu przepisów prawa podatkowego w prowadzonych postępowaniach karnych skarbowych, a także terminowość wszczynania tych postępowań.

W okresie objętym kontrolą do komórki ds. karnych skarbowych Urzędu wpłynęło ogółem 746 zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych (502 w 2010 r. i 244 w I półroczu 2011 r.), w tym 22 w wyniku kontroli podatkowych (15 w 2010 r. i 7 w I półroczu 2011 r.). Wszczętych zostało 719 postępowań karnych skarbowych (468 w 2010 r. i 251 w I półroczu 2011 r.), z tego 224 przygotowawczych i 495 mandatowych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do terminowości wszczynania postępowań przygotowawczych i mandatowych (skontrolowanej na próbie 35 spraw). W poddanej analizie próbie 21 postępowań mandatowych zostało wdrożonych średnio po ok. 5 dniach od otrzymania zawiadomienia (najdłużej po 33 dniach), zaś 14 dochodzeń (na podstawie 16 zawiadomień) zostało wszczętych średnio po ok. 17 dniach (najdłużej po 31 dniach). W badanym okresie nie stwierdzono przypadków zawiadomień, które pozostały bez załatwienia. Ponadto nie ujawniono przypadków przedawnienia spraw o przestępstwa lub wykroczenia skarbowe oraz przedawnienia ukarania w sprawach, w których wszczęte zostały postępowania przygotowawcze na podstawie zawiadomień przekazanych do komórki ds. karnych skarbowych.

3. Na pozytywną ocenę zasługuje sposób stosowania przepisów prawa i procedur wewnętrznych w prowadzonych postępowaniach karnych skarbowych.

3.1. Terminowość postępowań, w których sprawcy wnieśli o zezwolenie na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (d.p.o.) nie budzi zastrzeżeń NIK. W 2010 r. wpłynęły 34 takie wnioski, a w I półroczu 2011 r. – 20. We wszystkich objętych badaniem sprawach (10 przypadków) złożono do właściwych sądów wnioski o udzielenie zezwoleń na d.p.o., niezwłocznie po otrzymaniu wniosków sprawców o zezwolenie na d.p.o. oraz po spełnieniu warunków określonych w art. 143 k.k.s. Wszystkie zbadane wnioski zawierały elementy określone w art. 145 § 2 k.k.s., a Naczelnik Urzędu każdorazowo zawiadamiał sprawcę o wniesieniu do sądu wniosku o udzielenie zezwolenia na d.p.o.

3.2. W okresie poddanym kontroli Naczelnik Urzędu skierował do sądu łącznie 122 akty oskarżenia (85 w 2010 r. i 37 w I półroczu 2011 r.). Kontrola aktów oskarżenia wniesionych w 10 sprawach dot. łącznej kwoty uszczupień w wysokości 1 362 140 zł nie wykazała nieprawidłowości. Szczegółowa analiza 10 aktów oskarżenia wniesionych przez Urząd w kontrolowanym okresie nie wykazała przekroczenia dopuszczalnych terminów

prowadzenia postępowań przygotowawczych określonych w art. 153 § 1 k.k.s. Żaden akt oskarżenia skierowany w badanym okresie do sądu nie został zwrócony do uzupełnienia, jak również żaden z oskarżonych nie został uniewinniony.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób prowadzenia postępowań w trybie mandatowym.

W kontrolowanym okresie Naczelnik Urzędu nałożył 495 mandatów karnych łącznie na 110 240 zł (330 w 2010 r. łącznie na 73 100 zł oraz 165 w I półroczu 2011 r. łącznie na 37 140 zł). W badanym okresie kary grzywny w drodze mandatu karnego nakładane były w granicach określonych w art. 48 k.k.s. Średnia wysokość grzywien nałożonych w związku z uporczywym niewpłacaniem w terminie podatku (art. 57 § 1 k.k.s.) wynosiła w okresie objętym kontrolą 350 zł, a w przypadku 6 wybranych kar grzywny nałożonych w 2010 r. za ten sam czyn zabroniony – wahała się od 231 zł do 2 000 zł. W badanych sprawach grzywny odbiegające wysokością od średniej były adekwatne do rodzaju czynu i okoliczności jego popełnienia.

Z badania dokumentacji dot. 15 postępowań mandatowych wynika, że w postępowaniach tych przestrzegano warunków dopuszczalności trybu mandatowego, wymogów formalnych nakładania mandatu oraz zasad wymiaru kary grzywny. W każdym przypadku osoba sprawcy i okoliczności popełnienia wykroczenia skarbowego nie budziły wątpliwości oraz nie zachodziła potrzeba wymierzenia kary surowszej niż określona w art. 48 § 2 k.k.s. Wszystkie mandaty zostały przyjęte przez sprawców.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie – pomimo stwierdzonych uchybień – sposób prowadzenia egzekucji grzywien nałożonych w drodze mandatów. Tytuły wykonawcze w 15 zbadanych postępowaniach egzekucyjnych zostały sporządzone do 30 dni od daty upływu 7-dniowego terminu płatności określonego na mandacie. W toku analizy dokumentacji dot. tych postępowań stwierdzono uchybienia, niemające istotnego wpływu na działalność Urzędu, takie jak:

- wszczęcie 5 postępowań egzekucyjnych po okresach dłuższych niż miesięczny termin wyznaczony dla wykonania tej czynności w Instrukcji Pracy dla Działu Egzekucji, nadanej zarządzeniem Naczelnika II Urzędu Skarbowego w Tarnowie nr 14/2009 z 27 kwietnia 2009 r. (3 z tych grzywien zostały wyegzekwowane jeszcze w 2010 r.);
- zajęcie rachunku bankowego 1 z dłużników dopiero po 11 miesiącach od pierwszej nieskutecznej próby wyegzekwowania grzywny w miejscu zamieszkania ukaranego, mimo że dane o tym rachunku dostępne były w bazie danych Urzędu od początku postępowania;

– dwie wielomiesięczne przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami egzekucyjnymi, podejmowanymi wobec dłużnika, który nie zapłacił grzywny (wynikały one z dużej ilości spraw przypadających na każdego pracownika Działu Egzekucji).

6. Należy także odnotować fakt, że kontrole prowadzone w Urzędzie przez przedstawicieli Izby Skarbowej w Krakowie i Prokuratury Rejonowej w Tarnowie w zakresie prowadzenia spraw karnych skarbowych nie wykazały żadnych nieprawidłowości.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Ministerstwo Finansów określiło dla wszystkich zadań i podzadań cele i mierniki pozwalające ocenić stopień ich realizacji (przesłano je do Urzędu do wiadomości), a także zasady alokacji środków z budżetu tradycyjnego do budżetu zadaniowego. Na koniec I półrocza 2011 r. dokonano – zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów – przypisania wszystkich wydatków zrealizowanych w wymienionym okresie do 6 działań przewidzianych do realizacji przez Urząd w jego budżecie zadaniowym.

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

1. Ulepszenia wewnętrznych uregulowań odnoszących się do sporządzania i odstępowania od sporządzania zawiadomień o ujawnieniu czynów zabronionych.
2. Usprawnienia mechanizmów kontroli w obszarze, w którym wystąpiły uchybienia.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Pani Naczelnik prawo zgłoszenia pisemnych umotywowanych zastrzeżeń do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie w sprawie zawartych w niniejszym wystąpieniu ocen, uwag i wniosków – w terminie 7 dni od daty jego otrzymania.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie – na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – oczekuje przedstawienia przez Panią Naczelnik, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o NIK.

Otrzymują:

1. *Adresat.*
2. *Departament Budżetu i Finansów.*
3. *Akta kontroli.*