



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia 14 grudnia 2011 r.

**Pan
Miroslaw STEFANIAK
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Radomsku**

LLO-4101-26-01/2011
P/11/024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Skarbowym w Radomsku, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe w roku 2010 i I półroczu 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 listopada 2011 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie przez Urząd postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły nieprzekazywania oraz przekazywania ze zwłoką zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych przez płatników podatku dochodowego od osób fizycznych.

1.1 W badanym okresie w wyniku kontroli podatkowych do komórki karno skarbowej skierowano ogółem 436 zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych (283 w 2010 r. i 153 w I półroczu). Analiza 15 spraw, w których kontrole podatkowe stwierdziły uszczuplenia lub narażenie na uszczuplenie w łącznej kwocie 994.881 zł

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

wykazała, że Dział Kontroli Podatkowej niezwłocznie (w terminach do 30 dni) przekazywał zawiadomienia o naruszeniu przepisów podatkowych, zarówno do komórki karnej skarbowej, jak i właściwych komórek merytorycznych. Treść tych zawiadomień zgodna była z ustaleniami kontroli.

We wszystkich sprawach zakończonych wydaniem decyzji wymiarowych, do stanowiska ds. karnych skarbowych skierowane zostały uzupełnienia do zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych, jednak w jednej sprawie dopiero po upływie 192 dni od uprawomocnienia się decyzji. W sprawie tej nie wystąpiło zagrożenie upływu terminu karalności wykroczenia.

1.2 Analiza 24 deklaracji i zeznań złożonych po terminie przekraczającym jeden dzień oraz 20 deklaracji i zeznań niezłożonych za 2009 i 2010 r. wykazała, że z punktu widzenia art. 5 ust. 1 ustawy o NIK działania Urzędu nie były rzetelne. W 41 przypadkach stosowne zawiadomienie przekazano do komórki prowadzącej sprawę karne skarbowe odpowiednio w terminach do 196 dni od daty złożenia dokumentów w Urzędzie i do 313 dni od upływu ustawowego terminu złożenia zeznań. Nie złożono zawiadomienia w 3 sprawach (6,8%), w których deklaracje i zeznanie złożono z opóźnieniem 7, 131 i 333 dni, co uzasadniał Pan Naczelnik przeoczeniem pracowników komórek wymiarowych. W sprawach tych karalność za wykroczenie skarbowe uległa przedawnieniu.

1.3 W wyniku nierzetelnych działań wystąpiła również zwłoka w kierowaniu do komórki karnej skarbowej zawiadomień o naruszeniu przepisów przez płatników podatku dochodowego od osób fizycznych, a w niektórych sprawach brak takich zawiadomień. W badanym okresie komórka rachunkowości podatkowej przekazała łącznie 28 zawiadomień o naruszeniu prawa podatkowego przez płatników, którzy nie wpłacili w terminie pobranych zaliczek na łączną kwotę 134.765 zł. Zawiadomieniami objęto jedynie 27% płatników zalegających z płatnościami pobranego podatku (zaliczek) za lata 2009 – I półrocze 2011, co stanowiło 65% łącznej kwoty zaległości powstałych w tym okresie. Zawiadomienia te przekazywano średnio w terminie 315 dni (od 2 do 840) od daty złożenia przez płatników deklaracji.

Spośród 13 analizowanych spraw obejmujących największe zaległości w łącznej kwocie 584.788 zł, w stosunku do 4 płatników odpowiedzialnych za niewpłacenie pobranego podatku na łączną kwotę 102.910 zł, komórka rachunkowości podatkowej nie skierowała do stanowiska ds. karnych skarbowych stosownych zawiadomień. Brak tych zawiadomień uzasadniano m.in. zmianami organizacyjnymi i prowadzonym postępowaniem upadłościowym wobec jednego z podatników, przeoczeniem pracownika oraz splatą

zaległości w chwili dokonywania analizy. Zdaniem NIK powyższe okoliczności nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia stwierdzonych w tym zakresie zaniedbań.

2. Rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami wykorzystywano w postępowaniach karnych skarbowych informacje o przypadkach naruszenia przepisów podatkowych.

2.1 W okresie objętym kontrolą do stanowiska ds. karnych skarbowych wpłynęło 3.667 zawiadomień o naruszeniu przepisów prawa podatkowego, skierowanych przez różne komórki organizacyjne Urzędu i podmioty zewnętrzne. Zawiadomienia te były analizowane pod kątem kolejności rozpatrzenia spraw, z uwzględnieniem kryterium ważności spraw i okresu przedawnienia. Ogółem wszczęto w tym okresie 987 postępowań karnych skarbowych.

Analiza 35 postępowań przygotowawczych wykazała, że 32 sprawy (91% badanych) wszczęto po upływie miesiąca, w tym 12 w okresie do 3 miesięcy, 16 spraw do 11 miesięcy, a dwie sprawy po upływie 18 i 28 miesięcy od daty wpływu zawiadomienia do komórki karnej skarbowej. Zwłokę w postępowaniu uzasadniał Pan Naczelnik m.in. rosnącą liczbą rozpatrywanych spraw przy niezmienionej dwuosobowej obsadzie komórki karnej skarbowej (w żadnej sprawie nie wystąpiło przedawnienie karalności).

Analiza 15 wniosków o ukaranie, w stosunku do których nie wszczęto - do dnia kontroli NIK - postępowania wykazała, że w 3 sprawach dotyczących zaniżenia w zeznaniu podatkowym PIT-36 za 2006 r. dochodów w łącznej wysokości 5.012 zł oraz złożenia deklaracji PCC-3 i zeznania PIT-26 po upływie ustawowych terminów nastąpiło przedawnienie karalności wykroczeń skarbowych. W 2 sprawach upływ terminu określonego w art. 51 ustawy z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy², zwanej dalej „kks”, nie wynikał z zaniedbań Urzędu, jednakże w jednej sprawie termin karalności wykroczenia upłynął po złożeniu zeznania, a przed skierowaniem wniosku o ukaranie do komórki karnej skarbowej.

Nie wystąpiły przypadki przedawnienia ścigania przestępstw i wykroczeń skarbowych jak i przedawnienia ukarania w sprawach, w których wszczęto postępowanie.

3. Postępowania karne skarbowe prowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz procedurami wewnętrznymi.

3.1 W kontrolowanym okresie Urząd sporządził i skierował do sądu 124 akty oskarżenia (48 w 2010 r. i 76 w I półroczu 2011 r.). Nie wystąpiły przypadki zwrócenia aktów oskarżenia przez sąd do uzupełnienia, uniewinnienia sprawcy czy umorzenia przez sąd postępowania. Dochodzenia prowadzone były w ustawowych terminach, określonych

² Dz. U. z 2007 r., Nr 111, poz. 765 ze zm.

w art. 153 kks. Analiza 10 spraw zakończonych skierowaniem do sądu aktu oskarżenia wykazała, że sporządzono je i wniesiono do sądu przed upływem 14 dni od daty zakończenia dochodzenia, tj. w terminie zgodnym z dyspozycją art. 155 § 1 kks.

3.2 Analiza 10 wniosków skierowanych do sądu o udzielenie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności wykazała, iż złożono je niezwłocznie po spełnieniu wszystkich warunków określonych w art. 143 kks, tj. po uiszczeniu uszczuplonych należności podatkowych, grzywien ustalonych w wyniku negocjacji oraz zryczałtowanych kosztów postępowania. Przedmiotowe wnioski spełniały wymogi określone w art. 145 § 2 kks. W badanym okresie podatnicy złożyli łącznie 83 wnioski o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, które zostały poparte przez Urząd. Nie wystąpiły przypadki oddalenia przez sąd wniosku o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, jak i podwyższenia wynegocjowanej kary grzywny

3.3 Postępowania mandatowe prowadzono zgodnie z przepisami i rzetelnie dokumentowano. W badanym okresie w drodze postępowania mandatowego rozstrzygnięto 793 sprawy. Łączna kwota wymierzonych w ten sposób grzywien wyniosła 134.970 zł (średnia kwota grzywny w 2010 r. wyniosła 168 zł, a za I półrocze 2011 r. – 174 zł). Nie wystąpiły przypadki uchylenia przez sąd nałożonej przez Urząd grzywny w drodze mandatu karnego.

W badanym okresie wyegzekwowano łącznie 134.337 zł należności z tytułu mandatów. Kwota zaległości w tytułu niezapłaconych mandatów na koniec czerwca 2011 r. wyniosła 17.675 zł, z której 55% dotyczyło mandatów nałożonych w tym okresie. Analiza 15 postępowań mandatowych wykazała, że Urząd przestrzegał warunków dopuszczalności trybu mandatowego, wymogów formalnych nakładania mandatów jak i zasad wymiaru grzywny, określonych w art. 137 kks i art. 48 kks.

Analiza działań egzekucyjnych dotyczących 15 mandatów na łączną kwotę 3.260 zł wykazała, że tytuły wykonawcze wystawiano w terminie od 14 do 36 dni od daty nałożenia mandatów, natomiast postępowania egzekucyjne nie zawsze prowadzone były rzetelnie. Z objętych analizą tytułów wykonawczych, w 6 sprawach pierwsze czynności egzekucyjne podjęto dopiero po upływie 20 do 124 dni. Podobna zwłoka wystąpiła w przypadku czynności podejmowanych dla wyegzekwowania kar grzywien odpisanych z powodu przedawnienia wykonania kary. Spośród 18 przedawnionych w badanym okresie grzywien na łączną kwotę 2.551 zł, w 14 przypadkach (na łączną wysokość 1.800 zł) pierwsze czynności egzekucyjne podejmowano po upływie 23 do 420 dni. Stosownie do terminów wynikających z ogólnych zasad postępowania administracyjnego

określonych dyspozycją art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego³ w związku z art. 18 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴ organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Zwłokę w podejmowaniu czynności egzekucyjnych uzasadniano m.in. dużym obciążeniem pracą osób prowadzących te sprawy, co zdaniem NIK nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia stwierdzonych opóźnień.

3.4 Urząd w 1.330 sprawach odstąpił od wszczęcia postępowania karnego skarbowego uznając niewielką społeczną szkodliwość czynu, a w 60 z uwagi na złożenie przez podatników czynnego żalu (art. 16 kks).

Analiza materiału dowodowego zgromadzonego w 60 spośród ww. spraw wykazała, iż rozstrzygnięcia Urzędu były w pełni uzasadnione. Odstąpienie od wszczęcia postępowania dokumentowano w formie notatki służbowej zatwierdzanej przez Naczelnika, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie procedurami wewnętrznymi.

Rzetelnie prowadzono postępowania wobec podatników, którzy złożyli prawnie skuteczne, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵, korekty deklaracji. Analiza 15 spraw wykazała, że w przypadkach, w których podatnicy uregulowali zaległości podatkowe odstąpiono od wszczęcia postępowania przygotowawczego, stosownie do postanowień art. 16a kks. W 3 sprawach, po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego do zapłaty zaległości podatkowych, w stosunku do podatników wszczęto dochodzenia zakończone skierowaniem do sądu aktów oskarżenia i wydaniem wyroków skazujących na kary grzywny. W jednej sprawie (nr 5559), w której podatnik nie uiszczył uszczuplonej należności w łącznej kwocie 69.868 zł, nie zostało - do zakończenia kontroli NIK - wszczęte postępowanie przygotowawcze. W sprawie tej nie wystąpiło jednak zagrożenie upływu terminu przedawnienia karalności czynu.

4 Stosownie do wytycznych Izby Skarbowej w Łodzi, od 2011 r. w Urzędzie rozpoczęto wdrażanie budżetu zadaniowego w zakresie alokacji środków z budżetu tradycyjnego. Podjęte w tym zakresie prace nie były jednak poprzedzone opracowaniem stosownej dokumentacji opisującej przyjęte zasady budżetu zadaniowego.

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- wyeliminowanie przypadków nie kierowania do komórki karno skarbowej zawiadomień o niezłożeniu lub nieterminowym złożeniu zeznań i deklaracji podatkowych,
- zapewnienie rzetelnej analizy terminowości uiszczania podatków przez płatników podatku dochodowego od osób fizycznych i zawiadamiania komórki karno skarbowej o stwierdzonych naruszeniach prawa podatkowego,
- wszczęcie postępowania karno skarbowego wobec podatnika objętego postępowaniem kontrolnym nr 5559,
- podjęcie działań zmierzających do skrócenia terminów podejmowania czynności egzekucyjnych,
- opracowanie dokumentacji opisującej zasady budżetu zadaniowego oraz polityki rachunkowości w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Naczelnikowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.
mgr Stanisław Wrona
WICEDYREKTOR