



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
PIOTR MIKLIS

LGD.410.22.1.2024

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/055 – Prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych przez Krajową Administrację Skarbową

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej: „Ministerstwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów, od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r., – Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów, od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r., – Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów, od 9 lutego do 26 kwietnia 2022 r., – Tadeusz Kościński, Minister Finansów, od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie, realizacja i monitorowanie przebiegu procesu reorganizacji Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie utworzenia pionów karnych skarbowych w wybranych urzędach skarbowych. 2. Monitorowanie efektów reorganizacji w zakresie utworzenia pionów karnych skarbowych w wybranych urzędach skarbowych. 3. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych przez dyrektorów izb administracji skarbowej i naczelników urzędów skarbowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024, z możliwością wykorzystania dowodów wytworzonych przed tym okresem. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za 2021 r. okres kontroli obejmuje również ten rok.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Anna Dąbrowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/136/2024 z 12 września 2024 r. 2. Krystian Kułaga, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/135/2024 z 12 września 2024 r. 3. Beata Smyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/137/2024 r. z 13 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministra Finansów w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Ministerstwie rzetelnie przygotowano, przeprowadzono i monitorowano proces reorganizacji Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: „KAS”) w zakresie utworzenia pionów karnych skarbowych w wybranych urzędach skarbowych. Wprowadzenie zmian poprzedzono analizami, których wyniki stanowiły podstawę do przyjęcia modelu organizacji zadań karnych skarbowych w tych urzędach. Proces legislacyjny dotyczący projektu rozporządzenia Ministra Finansów obejmującego wyznaczenie naczelników urzędów skarbowych do prowadzenia postępowań przygotowawczych m.in. o przestępstwa skarbowe i o wykroczenia skarbowe został przeprowadzony zgodnie z obowiązującymi przepisami. Przebieg procesu reorganizacji w zakresie utworzenia pionów karnych skarbowych w wybranych urzędach skarbowych był skutecznie monitorowany w oparciu o dokument Szefa KAS pn. „Rekomendowane działania do wdrożenia centralizacji komórek spraw karnych skarbowych w urzędach skarbowych³”. Rzetelnie i na bieżąco również monitorowano i oceniano skuteczność i efektywność nowych rozwiązań systemowych w zakresie realizacji spraw karnych skarbowych. Z przeprowadzonych badań i analiz wynikało, że osiągnięto założone dla tej reorganizacji efekty. Jednocześnie, po centralizacji⁴ komórek spraw karnych skarbowych⁵ o 8% obniżyła się liczba pracowników zatrudnionych w scentralizowanych komórkach SKK. Po centralizacji komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych⁶, o niemal 100% wzrosła liczba wszczętych postępowań w sprawach o przestępstwa określone w przepisach o rachunkowości, czemu towarzyszył 42-procentowy spadek liczby wszczynanych postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w latach 2023-2024 (I półrocze) w stosunku do lat 2021-2022. Nadzór Ministra nad prowadzeniem przez wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb administracji skarbowej postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych sprawowano prawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli oceniając działania podejmowane przez Ministra w kontrolowanym zakresie uwzględniła, że centralizacja komórek SKK nastąpiła

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: „Rekomendacje”.

⁴ Przez centralizację rozumie się proces konsolidacji komórek karnych skarbowych w urzędzie skarbowym, którego naczelnik został wymieniony w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania (Dz. U. z 2019 r. poz. 2055, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie wyznaczenia organów KAS”.

⁵ Dalej: „komórki SKK”.

⁶ Przez wyznaczone urzędy skarbowe rozumie się urzędy obsługujące naczelników urzędów skarbowych wymienionych w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wyznaczenia organów KAS.

z dniem 1 stycznia 2023 r. i w okresie objętym kontrolą nadal zachodziły procesy dostosowawcze i optymalizujące funkcjonowanie tych komórek w wyznaczonych urzędach skarbowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Przygotowanie, realizacja i monitorowanie przebiegu procesu reorganizacji KAS w zakresie utworzenia pionów karnych skarbowych w wybranych urzędach skarbowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W celu zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji zadań KAS oraz wysokiej jakości jej działania, zarządzeniem z 23 grudnia 2020 r. określone zostały kierunki działania i rozwoju KAS na lata 2021-2024⁸. W zarządzeniu tym minister właściwy do spraw finansów publicznych wskazał misję, wizję i wartości KAS, a także określił kierunki, cele do zrealizowania, działania oraz zdefiniował wskaźniki do pomiaru stopnia ich realizacji. Za zapewnienie realizacji kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2021-2024 odpowiedzialny był Szef KAS⁹.

Spośród czterech kierunków działania¹⁰ w dwóch¹¹ uwzględniono cele, działania i wskaźniki dotyczące rozpoznawania, wykrywania i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobiegania tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ścigania ich sprawców, w tym w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Celem kierunku nr 1 „Zapewnienie stabilnych finansów publicznych” był wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych, który planowano osiągnąć przez działania polegające m.in. na dążeniu do zmniejszenia szarej strefy, a jednym ze wskaźników pomiaru osiągnięcia celu była liczba zrealizowanych projektów służących zmniejszeniu szarej strefy¹². Z kolei celem kierunku nr 4 „Wzmocnienie zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań” była poprawa skuteczności i efektywności działania organizacji, którą planowano osiągnąć m.in. poprzez zwiększenie liczby wspólnych operacji transgranicznych, wymierzonych w przestępczość ekonomiczną, prowadzonych wraz z partnerskimi służbami

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024 (Dz. Urz. Min. FFIPR poz. 34, ze zm.) wydane na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.); dalej: „ustawa o KAS”.

⁹ Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. zarządzenia.

¹⁰ 1) zapewnienie stabilnych finansów publicznych, 2) klientocentryczność, 3) wspieranie rozwoju krajowego systemu finansowego, 4) wzmocnienie zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań.

¹¹ „Zapewnienie stabilnych finansów publicznych” i „Wzmocnienie zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań”.

¹² Wartość docelowa wskaźnika (narastająco): na 2021 r. ≥ 2; na 2022 r. ≥ 4, na 2023 r. ≥ 5; na 2024 r. ≥ 6.

ochrony prawa¹³ oraz utworzenie nowoczesnego i przyjaznego miejsca pracy i służby, poprzez podniesienie kompetencji pracowników w obszarze analizy kryminalnej lub dziedzin pokrewnych poprzez zwiększenie liczby osób, które ukończyły szkolenia w tym zakresie w celu uzyskania kompetencji do wykonywania analiz wspierających walkę z przestępczością ekonomiczną¹⁴.

Kierunki działania i rozwoju KAS na lata 2021-2024 zostały zmienione 31 października 2023 r.¹⁵ Wprowadzone zmiany nie dotyczyły obszaru rozpoznawania, wykrywania i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobiegania tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ścigania ich sprawców.

Z kolei 23 grudnia 2024 r.¹⁶ Minister Finansów określił kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2025-2028.

W związku z realizacją kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2021-2024, w okresie objętym kontrolą podejmowano działania mające na celu identyfikację obszarów ryzyka mogących wpłynąć na osiągnięcie celów, wskaźników i działań. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii *poziom ryzyka określany był w cyklu rocznym z uwagi na fakt, że stan realizacji wskaźników z kierunków czteroletnich był rozliczany raz do roku. Ryzyka były identyfikowane na etapie przygotowania do sporządzania raportu ze stanu realizacji celów i działań określonych w czteroletnich kierunkach KAS, podjętych w kolejnym roku jego realizacji. Wraz z propozycjami działań zaradczych w tym zakresie były one niezwłocznie przekazywane Ministrowi w ramach raportu rocznego.*

(akta kontroli str. 235-256)

Działając na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o KAS, Minister Finansów 28 sierpnia 2023 r. określił¹⁷ podstawy do przygotowania przez Szefa KAS rocznych kierunków działania i rozwoju KAS ze szczególnym uwzględnieniem:

- kierunków działania i rozwoju,
- celów do osiągnięcia oraz wskaźników ich pomiaru,
- działań służących realizacji tych celów,

oraz zasady składania raportów z ich realizacji.

(akta kontroli str. 257-259)

¹³ Wartość wskaźnika (narastająco): na 2021 r. 13; na 2022 r. 15, na 2023 r. 17; na 2024 r. 20 (wartość docelowa).

¹⁴ Wartość wskaźnika (narastająco): na 2021 r. ≥ 12 ; na 2022 ≥ 24 , na 2023 ≥ 36 ; na 2024 ≥ 50 (wartość docelowa).

¹⁵ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 października 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024 (Dz. Urz. Min. MF poz. 103).

¹⁶ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2024 r. w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2025-2028 (Dz. Urz. MF poz. 123), dalej: „strategia czteroletnia KAS na lata 2025-2028”.

¹⁷ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie przygotowania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej rocznych kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej oraz zasad składania raportów z ich realizacji (Dz. Urz. MF poz. 82). Zgodnie z § 7, przepisy zarządzenia stosuje się po raz pierwszy do sporządzania rocznych kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2024 oraz raportu z realizacji rocznych kierunków działania i rozwoju KAS za rok 2024.

W latach 2021-2024 Szef KAS przekazał Ministrowi Finansów do zatwierdzenia cztery zarządzenia¹⁸ w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS w kolejnych latach 2022-2025 oraz w 2023 r. zarządzenie¹⁹ zmieniające. W zarządzeniach tych sformułowano cele, wskazano działania i określono wskaźniki wraz z wartościami docelowymi zaplanowanymi do osiągnięcia na dany rok. Wskazano również osoby odpowiedzialne za ich realizację tj. dyrektorów izb administracji skarbowej (dalej również: „IAS”) wg ich właściwości miejscowej i komórki organizacyjne Ministerstwa wg właściwości.

Ww. zarządzenia Szefa KAS sporządzone zostały m.in. z uwzględnieniem kierunków działania i rozwoju KAS przyjętych na lata 2021-2024.

W poszczególnych latach objętych kontrolą roczne kierunki działania i rozwoju obejmowały kwestie prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych, z tego:

- na 2022 r. dla celu 4.5. „Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych” zdefiniowano dwa wskaźniki: udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie²⁰ oraz udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach²¹;
- na 2023 r. dla celu 4.4. i 2024 r. dla celu 4.7. „Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych” zdefiniowano wskaźnik: udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach²², natomiast dla celu 4.5. (na 2023 r.) i 4.8. (na 2024 r.)

¹⁸ Zarządzenie nr 67 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2022; zarządzenie nr 83 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2023; zarządzenie nr 81 Szefa KAS z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2024; zarządzenie nr 31 Szefa KAS z dnia 24 grudnia 2024 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2025; dalej: „roczne kierunki działania i rozwoju”.

¹⁹ Zarządzenie nr 80 Szefa KAS z dnia 4 września 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2023.

²⁰ Wartość wskaźnika planowana do osiągnięcia na dzień 31 grudnia 2022r. $\geq$ 68% dla wszystkich właścicieli celu.

²¹ Wartość wskaźnika (w %) planowana do osiągnięcia na dzień 31 grudnia 2022 r. $\geq$ 70 Departament DZP; IAS w Lublinie – 62,0; IAS w Białymstoku – 75,0; w IAS w Gdańsku – 50,1; w IAS w Katowicach – 50,1; IAS w Kielcach – 50,1; IAS w Krakowie – 50,1; IAS w Łodzi – 50,1; IAS w Olsztynie – 84,0; IAS w Opolu – 59,0; IAS w Poznaniu – 50,1; IAS w Zielonej Górze – 60,0; IAS w Rzeszowie – 70,0; IAS w Szczecinie – 50,1; IAS w Bydgoszczy – 58,0; IAS w Warszawie – 50,1; IAS we Wrocławiu – 50,1.

²² Wartość wskaźnika (w %) planowana do osiągnięcia na dzień 31 grudnia 2023 r. i 2024 r. $\geq$ 64 dla Departamentu DZP i IAS w Lublinie – 75,0; IAS w Białymstoku – 79,0; w IAS w Gdańsku – 58,0; w IAS

„Zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym”
wskaźnik: wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym²³.

W rocznych kierunkach działania i rozwoju nie ujęto celów i działań związanych z przeprowadzeniem reorganizacji KAS w zakresie utworzenia pionów karnych skarbowych w wybranych urzędach skarbowych.

(akta kontroli str. 260-300)

Dyrektor Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej (dalej: „Departament DZP”) zwrócił się 12 sierpnia 2021 r. do Szefa KAS o akceptację uruchomienia procesu legislacyjnego w zakresie zmiany rozporządzenia w sprawie wyznaczenia organów KAS. Zmiana ta przewidywała powierzenie wyznaczonym na poziomie województwa naczelnikom urzędów skarbowych zadania prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz występowania przed sądem w sprawach karnych skarbowych oraz z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴. Przygotowanie koncepcji programowanych zmian poprzedzono:

- analizą funkcjonowania komórek SKK w urzędach skarbowych z uwzględnieniem obciążenia pracą pracowników tych komórek oraz możliwych działań w zakresie poprawy efektywności funkcjonowania komórek SKK,
- przeprowadzeniem analizy w zakresie osiągniętych wyników komórek SKK i przedstawieniem jej wyników IAS w toku organizowanych przez Departament DZP telekonferencji,
- podjęciem prac w zakresie przygotowania kierunku zmian legislacyjnych w związku z koncepcją centralizacji komórek SKK w urzędach skarbowych,
- zebraniem z IAS uwag kierunkowych w zakresie centralizacji komórek SKK oraz propozycji konsolidowanych urzędów skarbowych, oraz ich analizą,
- opracowaniem i przedstawieniem dyrektorom IAS oraz kierownictwu KAS głównych założeń centralizacji komórek SKK w urzędach skarbowych oraz podjęciem konsultacji z Departamentem Prawnym w Ministerstwie

w Katowicach – 64,0; IAS w Kielcach – 55,0; IAS w Krakowie – 60,0; IAS w Łodzi – 58,0; IAS w Olsztynie – 75,0; IAS w Opolu – 66,0; IAS w Poznaniu – 62,0; IAS w Zielonej Górze – 69,0; IAS w Rzeszowie – 70,0; IAS w Szczecinie – 58,0; IAS w Bydgoszczy – 62,0; IAS w Warszawie – 55,0; IAS we Wrocławiu – 58,0.

²³ Wartość wskaźnika (w tys. zł) planowana do osiągnięcia na dzień 31 grudnia 2023r. ≥ 450 000,0 dla Departamentu DZP i IAS w Lublinie – 22 224,0; IAS w Białymstoku – 9801,2; w IAS w Gdańsku – 24846,1; w IAS w Katowicach – 35546,8; IAS w Kielcach – 35546,7; IAS w Krakowie – 6181,7; IAS w Łodzi – 34 334,8; IAS w Olsztynie – 38 370,9; IAS w Opolu – 28 357,6; IAS w Poznaniu – 46 307,8; IAS w Zielonej Górze – 11 546,0; IAS w Rzeszowie – 9769,4; IAS w Szczecinie – 35 560,5; IAS w Bydgoszczy – 13 109,6; IAS w Warszawie – 98 308,4; IAS we Wrocławiu – 28 673,4 oraz na dzień 31 grudnia 2023r. ≥ 925 893,4 dla Departamentu DZP i IAS w Lublinie – 79 581,5; IAS w Białymstoku – 12 808,0; w IAS w Gdańsku – 39 443,1; w IAS w Katowicach – 94 701,8; IAS w Kielcach – 2907,3; IAS w Krakowie – 38 060,4; IAS w Łodzi – 55 441,7; IAS w Olsztynie – 73 445,7; IAS w Opolu – 25 106,7; IAS w Poznaniu – 33 938,2 ł; IAS w Zielonej Górze – 46 814,9; IAS w Rzeszowie – 14 960,9; IAS w Szczecinie – 35 002,6; IAS w Bydgoszczy – 26 848,5; IAS w Warszawie – 277 068,5; IAS we Wrocławiu – 69 764,0.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.; dalej: „ustawa o rachunkowości”.

w zakresie włączenia do konsolidacji wyspecjalizowanych²⁰ urzędów skarbowych.

Analiza funkcjonowania komórek SKK w urzędach skarbowych, z uwzględnieniem obciążenia pracą w tych komórkach, została przeprowadzona przez Departament DZP na podstawie danych zebranych z IAS i 64 wybranych²⁵ urzędów skarbowych²⁶ za 2019 r. Wskaźnik obciążenia pracą mierzony był relacją liczby wszczynanych postępowań przygotowawczych, przypadających na pracownika. Pod uwagę wzięto również zaległe²⁷ z 2019 r. sprawy (wg stanu na 30 września 2020 r.), najczęstsze kwalifikacje prawne czynów występujących w sprawach karnych skarbowych w poszczególnych urzędach skarbowych, liczbę wymierzonych mandatów oraz średnią liczbę mandatów przypadających na etat.

Z powyższej analizy wynikało, że w istniejącej przed centralizacją komórek SKK strukturze organizacyjno-kadrowej w poszczególnych urzędach skarbowych występowały dysproporcje w liczbie wszczętych postępowań przygotowawczych pomiędzy urzędami skarbowymi w kraju, ale także między urzędami skarbowymi w ramach poszczególnych izb administracji skarbowej. Łącznie we wszystkich urzędach skarbowych w 2019 r. wszczęto 55 173 postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych, natomiast średnia liczba wszczętych postępowań przygotowawczych w urzędach skarbowych wyniosła 138 postępowań na urząd. Poniżej tej średniej znalazły się 373 urzędy skarbowe. Spośród urzędów skarbowych, których dane za 2019 r. poddano analizie, najwyższa liczba wszczętych postępowań przygotowawczych w jednym urzędzie wynosiła 1404. W jednym z urzędów skarbowych nie zostało wszczęte żadne postępowanie przygotowawcze. W 2019 r. w przeliczeniu na pracownika urzędu w danej IAS wszczęto średnio 72,4²⁸ postępowania przygotowawcze (wraz z wydanymi postanowieniami o odmowie wszczęcia dochodzenia). Z porównania liczby wszczynanych postępowań w urzędach skarbowych podległych poszczególnym IAS wynikało, iż najniższa liczba wszczętych postępowań przygotowawczych w ramach danej izby administracji skarbowej wyniosła 356, a najwyższa – 9215 postępowań.

²⁰ Wymienionych w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie niektórych podatników i płatników, w odniesieniu do których zadania są wykonywane przez naczelnika urzędu skarbowego innego niż właściwy miejscowo (Dz. U. poz. 2456).

²⁵ Z 400 (16%) urzędów skarbowych w kraju.

²⁶ Za podstawę przyjęto reprezentatywne dane dotyczące dwóch urzędów skarbowych o największym obciążeniu pracą oraz dwóch urzędów skarbowych o najmniejszym obciążeniu pracą w ramach danej izby administracji skarbowej, co miało wskazać czy są takie różnice i jaka jest ich skala.

²⁷ Obejmujące sprawy wszczęte w 2019 r.

²⁸ IAS w Lublinie – 61,1; IAS w Białymstoku – 15,4; w IAS w Gdańsku – 47,5; w IAS w Katowicach – 95,1; IAS w Kielcach – 31,3; IAS w Krakowie – 125,8; IAS w Łodzi – 75,1; IAS w Olsztynie – 55,1; IAS w Opolu – 57,6; IAS w Poznaniu – 92,0; IAS w Zielonej Górze – 67,1; IAS w Rzeszowie – 31,9; IAS w Szczecinie – 120,5; IAS w Bydgoszczy – 64,1; IAS w Warszawie – 65,8; IAS we Wrocławiu – 43,9.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu DZP wynikało, że *przed centralizacją struktura organizacyjno-kadrowa urzędów skarbowych opierała się w dużej liczbie na jednoosobowej obsadzie komórek SKK, a dane sprawozdawcze dotyczące postępowań przygotowawczych w poszczególnych urzędach skarbowych były zróżnicowane, co dało asumpt do przeprowadzenia takiej analizy i podjęcia działań zmierzających do podniesienia efektywności realizowanych zadań przez naczelników urzędów skarbowych działających jako finansowe organy postępowania przygotowawczego*²⁹ *w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Dyrektor Departamentu DZP dodał ponadto, że na różnice w zakresie liczby wszczętych postępowań przygotowawczych wpływ miały np. specyfika regionu, rozmiar komórki organizacyjnej, wielkość urzędu, czyli czynniki, na które co do zasady trudno oddziaływać. Wyniki wskazujące na zróżnicowanie w obciążeniu pracą nie podlegały szczegółowej analizie pod kątem określenia wielkości tych czynników. Istotny w tej sprawie był wynik wskazujący na dysproporcje w obciążeniu pracą we wszystkich izbach administracji skarbowej i potrzebę efektywniejszego wykorzystania istniejącej kadry w komórkach SKK w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowania przed sądem, w celu stworzenia warunków do podniesienia sprawności i efektywności realizowanych zadań.*

Według stanu na dzień 1 sierpnia 2020 r. w komórkach SKK w 400 urzędach skarbowych zatrudnionych było na stałe 758 osób, z tego na jednoosobowych stanowiskach do spraw karnych skarbowych w 204 urzędach skarbowych (51%). W notatce służbowej z dnia 12 sierpnia 2021 skierowanej do Szefa KAS przez Dyrektora Departamentu DZP wskazano problemy w zakresie prowadzenia spraw karnych skarbowych w urzędach skarbowych, wśród których wymieniono m.in.:

- problem zastępstw w związku z absencją pracownika zatrudnionego na jednoosobowym stanowisku,
- brak możliwości w zakresie wymiany doświadczeń i podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- organizację zadań nałożonych na naczelników urzędów skarbowych z zakresu postępowań w sprawach karnych skarbowych oraz postępowań o przestępstwa z ustawy o rachunkowości, skutkująca utrzymywaniem się nierównomiernego obciążenia pracą w poszczególnych urzędach podległych danej izbie administracji skarbowej,

co znacząco utrudniało możliwość zarządzania kadrą pracowników realizującą ww. zadania (zwłaszcza przy jednoosobowej obsadzie). Dyrektor Departamentu DZP wskazał na konieczność podjęcia działań w celu podniesienia efektywności prowadzenia postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz o przestępstwa z ustawy o rachunkowości.

W zakresie innych kwestii, takich jak terminowość postępowań karnych skarbowych i ich wyników czy przedawnienia karalności czynów, których nie

²⁹ Dalej: „FOPP”.

uwzględniono w przygotowanej analizie, Dyrektor Departamentu DZP wyjaśnił, że były one wielokrotnie przedmiotem zainteresowania w ramach sprawowanego nadzoru o charakterze ogólnym oraz w sprawach indywidualnych (np. w związku z rozpoznawaniem środków odwoławczych i sporów kompetencyjnych). Podkreślił także, że ww. zagadnienia po stwierdzeniu ich wystąpienia, wymagały każdorazowo indywidualnego podejścia w celu oceny, czy w konkretnym przypadku doszło do uchybień w zakresie zachowania właściwej dynamiki i terminowości podejmowanych czynności w świetle przepisów Kodeksu karnego skarbowego³⁰ i Kodeksu postępowania karnego³¹. Natomiast przypadki przedawnienia karalności czynów zabronionych, wykazane w danych sprawozdawczych, nie mogą być postrzegane jako efekt nieprawidłowych działań pracowników prowadzących czynności dochodzeniowo-śledcze. Z uwagi na wskazany związek oceny tych zagadnień z okolicznościami wynikającymi z danego postępowania kwestie te najszerzej podlegają badaniu i wyjaśnieniu w ramach nadzoru służbowego, nadzoru procesowego w danej sprawie sprawowanego przez dyrektora izby administracji skarbowej lub prokuratora, sprawującego nadzór na podstawie art. 326 KPK, jak również w ramach kontroli tego obszaru spraw przeprowadzanych przez izby administracji skarbowej, prokuratury, jak również Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej. Dyrektor Departamentu DZP podkreślił ponadto, że wyniki przeprowadzonych w 2020 r. analiz obciążenia pracą przesądziły o podjęciu działań, a w efekcie wypracowaniu nowego modelu organizacyjnego komórek SKK, który stworzył realną możliwość dla podejmowania działań w celu eliminacji dysproporcji w poszczególnych urzędach skarbowych. Zapewnienie warunków do lepszej organizacji pracy i zarządzania kadrą w komórkach SKK, a jednocześnie wzmocnienie nadzoru nad prowadzeniem postępowań przygotowawczych w wyznaczonych urzędach skarbowych miały wpłynąć na poprawę jakości prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych postępowań przygotowawczych, w tym w zakresie terminowości i szybkości podejmowanych czynności. Dyrektor Departamentu DZP zauważył, że powyższe można było również odnieść do poprawy rezultatów finansowych dla budżetu państwa z zasadniczym zastrzeżeniem, że szybkość i wysokość nakładanych kar finansowych w toku postępowań karnych skarbowych i karnych były bezpośrednio zależne od decyzji sądowych, które wynikały także z uwzględnienia indywidualnych okoliczności wpływających na wymiar kary w odniesieniu do konkretnych sprawców wykroczeń skarbowych, przestępstw skarbowych i przestępstw.

Na podstawie przeprowadzonej analizy funkcjonowania komórek SKK w 64 (z 400) urzędach skarbowych w zakresie prowadzonych postępowań przygotowawczych i mandatowych Departament DZP (Wydział Dochodzeniowo-Śledczy) przygotował dwie koncepcje centralizacji tych komórek w ramach urzędów skarbowych oraz trzecią koncepcję, która dotyczyła przeniesienia w całości zadań związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 628, ze zm.; dalej: „KKS”.

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.; dalej: „KPK”.

w sprawach karnych skarbowych i karnych do wyłącznej właściwości urzędów celno-skarbowych³¹ (wraz z organizacyjnym przeniesieniem pracowników komórek SKK w urzędach skarbowych do komórek dochodzeniowo-śledczych UCS).

(akta kontroli str. 301-376, 493-569)

W proponowanych zmianach założono pozostawienie postępowań mandatowych w zakresie zadań realizowanych przez wszystkich naczelników urzędów skarbowych. Wynikało to z uproszczonego charakteru tego rodzaju postępowań oraz dużej liczby ujawnianych wykroczeń skarbowych, tj. czynów zabronionych przez KKS pod groźbą kary grzywny określonej kwotowo. Wykroczenia te ujawniane były na ogół przez komórki inne niż komórki SKK, np. komórki kontroli. Obie koncepcje centralizacji komórek KKS w urzędach skarbowych zakładały, że pracownicy komórek merytorycznych mieliby (bez udziału pracowników komórek SKK) nakładać mandaty karne w sytuacji ujawnienia wykroczeń skarbowych, co skutkowałoby przyspieszeniem i większą skutecznością reakcji karnej.

W zakresie postępowań przygotowawczych, wymagających od prowadzących je pracowników specjalistycznej wiedzy oraz doświadczenia, zaproponowano utworzenie wyspecjalizowanych wieloosobowych komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych (dwie pierwsze koncepcje):

- w pierwszej koncepcji przyjęto założenie o utworzeniu wieloosobowych komórek SKK umiejscowionych w zakresie działania danej IAS w wyspecjalizowanych urzędach skarbowych, w których oprócz komórki centralnej funkcjonowałyby zamiejscowe komórki SKK, obejmujące obszar właściwości kilku urzędów skarbowych. Konkretnie umiejscowienie komórek zamiejscowych wynikałoby z decyzji dyrektora IAS, podjętej w porozumieniu z naczelnikami właściwych urzędów skarbowych i akceptacji Ministra,
- w drugiej koncepcji założono utworzenie wieloosobowych komórek SKK umiejscowionych w zakresie działania danej IAS w urzędach skarbowych obejmujących właściwością miejscową teren kilku powiatów lub dzielnic w dużych miastach. O zasięgu terytorialnym wyznaczonego urzędu skarbowego decydować miało rozmieszczenie geograficzne koncentrowanych urzędów oraz wyniki w zakresie liczby prowadzonych postępowań przygotowawczych. W ramach tej koncepcji, założono ograniczenie liczby naczelników urzędów skarbowych uprawnionych do prowadzenia postępowań przygotowawczych z 400 do około 100.

Zadania w wieloosobowych komórkach SKK utworzonych w wyznaczonych³² urzędach skarbowych, w ramach wyżej wskazanych dwóch koncepcji, mieli realizować dotychczasowi pracownicy z urzędów skarbowych, którzy od

³¹ Dalej: „UCS”.

³² Wskazanych w załączniku do projektu rozporządzenia.

1 stycznia 2023 r. mieli zostać przeniesieni do realizacji tych zadań w wyznaczonych urzędach skarbowych, co miało umożliwić:

- efektywną wymianę doświadczeń, a także pozytywny wpływ na podnoszenie kwalifikacji pracowników w tym obszarze,
- likwidację problemu z zapewnianiem zastępstw w związku z absencjami pracowników oraz zapobieganie przedawnianiu się spraw,
- ujednolicenie podejścia i praktyki urzędów w sporządzaniu analiz i gromadzeniu materiału dowodowego w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

Zgodnie z przyjętymi założeniami nowa struktura komórek SKK miała pozostawać bez wpływu na dostępność dla klientów zewnętrznych, ponieważ pracownicy komórek SKK, pomimo przeniesienia do wyznaczonego urzędu skarbowego, świadczyliby pracę w siedzibach dotychczasowych urzędów skarbowych.

(akta kontroli str. 301-330, 493-569)

Za przygotowanie zmian w zakresie centralizacji odpowiedzialny był Departament DZP, który zgodnie z zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów³³ realizował zadania Szefa KAS w zakresie nadzoru nad działalnością dyrektorów IAS, naczelników UCS i naczelników urzędów skarbowych w zakresie postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz przestępstwa i wykroczenia. W celu wdrożenia zmian w strukturze KAS skutkujących centralizacją komórek SKK, w tym Departamencie podjęto działania w zakresie:

- przygotowania projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyznaczenia organów KAS z załącznikiem, który wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji³⁴ został przekazany do akceptacji Szefa KAS oraz do uzgodnień wewnętrznych (z IAS oraz właściwymi departamentami Ministerstwa);
- opracowania dokumentu dotyczącego rekomendowanych działań w związku z centralizacją komórek SKK w urzędach skarbowych.

(akta kontroli str. 7-88, 469-491)

Działania niezbędne do wprowadzenia w związku z planowaną reorganizacją, opisano w Rekomendacjach, które 19 września 2022 r. przekazano dyrektorom IAS. Wskazano w nich zakres działań do podjęcia, w szczególności w aspekcie spraw organizacyjnych, kadrowych oraz systemów informatycznych. Proces realizacji tych zadań uzależniono i skorelowano z przebiegiem procesu legislacyjnego dotyczącego rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyznaczenia organów KAS. Realizację całego procesu

³³ Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 78.

³⁴ Dalej: „OSR”.

podzielono na trzy etapy tj. przed ogłoszeniem rozporządzenia, po ogłoszeniu oraz po jego wejściu w życie.

W pierwszym etapie, tj. przed ogłoszeniem rozporządzenia, dyrektorzy IAS zostali zobowiązani do powołania zespołów odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrożenie szczegółowych działań i procedur, zgodnie z przyjętym w Rekomendacjach harmonogramem w celu wdrożenia centralizacji komórek SKK w urzędach skarbowych. W szczególności zobowiązano dyrektorów IAS do:

- przeprowadzenia analizy stanu kadrowego w komórkach SKK w urzędach działających w ramach danej izby administracji skarbowej, w tym w zakresie ustalenia istniejących wakatów,
- sporządzenia wykazu pracowników tworzących wieloosobowe komórki SKK w ramach wyznaczonych urzędów skarbowych,
- zorganizowania akcji informacyjnej oraz spotkań wyznaczonego naczelnika urzędu skarbowego z pracownikami, którzy będą pracownikami wieloosobowych komórek SKK w tym urzędzie,
- sporządzenia wykazu nowych uprawnień do systemów informatycznych dla pracowników wieloosobowych komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych oraz upoważnień wyznaczonego naczelnika urzędu skarbowego dla przedstawicieli tego organu do czynności procesowych organu (art. 118 § 3 KKS) oraz do prowadzenia postępowania mandatowego (art. 136 § 1 KKS),
- przygotowania wykazu pracowników uprawnionych do przeprowadzenia postępowania mandatowego w komórkach innych niż SKK, a następnie rozpoczęcia procesu szkoleniowego w zakresie przepisów KKS oraz systemu informatycznego ESKS2³⁵, przygotowania upoważnień oraz wniosków o nadanie uprawnień do SI ESKS2 oraz wystąpienia o legitymacje służbowe dla wyznaczonych pracowników,
- zorganizowania szkoleń dla pracowników z urzędów niewyznaczonych³⁶ z komórek merytorycznych ujawniających nieprawidłowości podatkowe penalizowane w KKS w zakresie kwalifikacji wykroczeń skarbowych i przestępstw skarbowych oraz przesłanek negatywnych określonych w art. 17 § 1 KPK decydujących o braku podstaw do wszczęcia postępowania przygotowawczego lub postępowania mandatowego dotyczących najczęstszych czynów zabronionych ujawnianych w danym urzędzie skarbowym.

Po ogłoszeniu rozporządzenia, ale przed jego wejściem w życie, dyrektorzy IAS byli zobowiązani do:

- wyznaczenia kierowników wieloosobowych komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych,

³⁵ System informatyczny ESKS2 to system funkcjonujący w komórkach karnych skarbowych urzędów skarbowych; dalej: „SI ESKS2”.

³⁶ Przez niewyznaczone urzędy skarbowe rozumie się urzędy obsługujące naczelników urzędów skarbowych niewymienionych w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wyznaczenia organów KAS.

- sporządzenia dokumentacji pracowniczej pracowników, którzy będą tworzyli wieloosobowe komórki SKK w ramach wyznaczonych urzędów skarbowych (porozumienie zmieniające, wypowiedzenie zmieniające),
- sporządzenia upoważnień wyznaczonego naczelnika urzędu skarbowego dla przedstawicieli tego organu do czynności procesowych organu oraz do prowadzenia postępowania mandatowego,
- nadania uprawnień do systemów informatycznych,
- wydania legitymacji służbowych oraz pieczętek imiennych,
- przeprowadzenia procesu szkoleniowego (w zakresie KKS oraz SI ESKS2) dla pracowników innych komórek niż SKK, którzy będą uprawnieni do przeprowadzenia postępowania mandatowego, oraz wydania upoważnień dla przenoszonych pracowników do prowadzenia postępowania mandatowego, nadawania uprawnień do SI ESKS2, przekazania legitymacji służbowych oraz bloczków mandatowych,
- przeprowadzeniu szkoleń dla pracowników z urzędów skarbowych niewyznaczonych z komórek merytorycznych ujawniających nieprawidłowości podatkowe penalizowane w KKS (w zakresie kwalifikacji wykroczeń skarbowych i przestępstw skarbowych oraz przesłanek negatywnych określonych w art. 17 § 1 KPK decydujących o braku podstaw do wszczęcia postępowania przygotowawczego lub postępowania mandatowego dotyczących najczęstszych czynów zabronionych ujawnianych w danym urzędzie skarbowym),
- zakończeniu działań dotyczących spraw kadrowych pracowników wieloosobowych komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych,
- wdrożeniu modelu nakładania mandatów karnych za wykroczenia skarbowe przez pracowników komórek innych niż SKK w wyznaczonym urzędzie skarbowym,
- zmianie regulacji organizacyjnych wyznaczonych urzędów skarbowych.

W wydanych Rekomendacjach zalecono wdrożenie jednolitej instrukcji obiegu dokumentów i spraw z wykorzystaniem systemu kancelaryjnego, regulującej komunikację pomiędzy niewyznaczonymi urzędami skarbowymi a urzędem skarbowym wyznaczonym do prowadzenia postępowań przygotowawczych. Ponadto zalecono określone działania w zakresie przekazania niezakończonych spraw do wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych oraz określono wzory m.in. protokołu przekazywania akt i materiałów, wykazu akt spraw w toku, wykazu spraw dotyczących wykonania czynności w ramach pomocy prawnej i wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego.

Dyrektor Departamentu DZP wyjaśnił że, *Rekomendacje powstały z udziałem reprezentantów IAS, którzy brali udział w pracach nad jego projektem.*

(akta kontroli str. 331-373)

Dyrektor Departamentu DZP przekazał 24 czerwca 2022 r. Sekretarzowi Stanu – Szefowi KAS notatkę w sprawie koncepcji centralizacji komórek SKK w urzędach skarbowych poprzez wyznaczenie jednego naczelnika urzędu skarbowego

w każdym województwie do wykonywania zadań z zakresu prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowania przed sądem. W notatce tej Dyrektor Departamentu DZP przedstawił m.in.:

- przyczyny podjęcia prac legislacyjnych w zakresie centralizacji komórek SKK w urzędach skarbowych,
- podjęte działania legislacyjne, propozycję koncentracji komórek karnych skarbowych w urzędach skarbowych, zakładającą wyznaczenie jednego naczelnika urzędu skarbowego do prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowania przed sądem w zakresie działania danej izby administracji skarbowej,
- zakładane korzyści proponowanych zmian,
- plan wdrożenia centralizacji komórek spraw karnych skarbowych.

Przedstawiona do realizacji koncepcja (projekt) zakładała wyznaczenie jednego naczelnika urzędu skarbowego do prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowania przed sądem w zakresie działania danej izby administracji skarbowej. Na terenie całego kraju wyznaczonych zostało 16 naczelników urzędów skarbowych. Koncepcja zakładała objęcie centralizacją również komórek SKK z wyspecjalizowanych urzędów skarbowych, w których funkcjonować miał zespół ds. kluczowych podmiotów lub wyznaczony pracownik. W urzędach skarbowych, których naczelnicy nie zostali wyznaczeni do prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowania przed sądem, nadal prowadzono postępowania mandatowe. Zatrudnieni w komórkach SKK pracownicy mieli świadczyć pracę w miejscach, w których świadczyli pracę dotychczas.

Plan wdrożenia centralizacji komórek SKK obejmował zadania wraz z terminem ich realizacji i przewidywał m.in.:

- wyznaczenie urzędów skarbowych do konsolidacji (czerwiec 2022 r.),
- uzyskanie akceptacji Departamentu Organizacji i Współpracy Międzynarodowej Krajowej Administracji Skarbowej³⁷ (czerwiec 2022 r.) i Departamentu Prawnego (lipiec 2022 r.) w zakresie nowego modelu organizacyjnego,
- skierowanie projektu rozporządzenia do uzgodnień zewnętrznych (lipiec 2022 r.),
- przekazanie do Departamentu DOM propozycji zmiany zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów³⁸ w zakresie zmiany statutu urzędu skarbowego (lipiec 2022 r.),
- analizę uwag zgłoszonych w toku uzgodnień zewnętrznych w zakresie projektu rozporządzenia (lipiec/sierpień 2022 r.),

³⁷ Dalej: „Departament DOM”.

³⁸ Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 16, ze zm.

- przekazanie do IAS zatwierdzonego przez Szefa KAS dokumentu Rekomendacji (sierpień 2022 r.),
- podpisanie rozporządzenia (wrzesień 2022 r.),
- wejście w życie rozporządzenia (1 stycznia 2023 r.).

Powyższa koncepcja uzyskała akceptację Szefa KAS w dniu 25 czerwca 2022 r., przy czym siedziba wyznaczonego urzędu w województwie miała być zgodna z siedzibą UCS lub co najmniej z miejscowością, w której funkcjonowała komórka dochodzeniowo-śledcza USC.

Z „Raportu o stanie realizacji działań związanych z centralizacją komórek spraw karnych skarbowych w urzędach skarbowych po przyjęciu koncepcji jednego wyznaczonego urzędu skarbowego”, sporządzonego 5 sierpnia 2022 r. przez Zastępcę Dyrektora Departamentu DZP, wynikało, że w wyniku uzgodnień z Departamentem Prawnym, Departamentem DOM i Departamentem Polityki Podatkowej podjęto decyzję o pracach nad jednym rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 11 ust. 7 ustawy o KAS i odstąpieniu od prac nad innym rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 11 ust. 6 tej ustawy.

Projekt rozporządzenia z 26 września 2022 r. zakładał powierzenie spraw w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz występowania w postępowaniu przed sądem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w zakresie określonym w KKS oraz w sprawach o przestępstwa określone w ustawie o rachunkowości 16 wyznaczonym naczelnikom urzędów skarbowych. Zasięg terytorialny wyznaczonych organów został rozszerzony o terytorialny zasięg innych naczelników urzędów skarbowych, którym nie powierzono tych zadań.

(akta kontroli str. 303-569, 660-671, 703-705, 747-800)

W związku z planowaną reorganizacją dyrektorzy IAS zgodnie z przedstawionymi Ministrowi Finansów informacjami deklarowali, że finansowe skutki wdrożenia nowych rozwiązań zostały zabezpieczone w budżetach IAS.

(akta kontroli str. 283-285, 633-700)

Wyboru urzędów skarbowych, których naczelnicy mieli zostać wyznaczeni do realizacji zadań w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz występowania w postępowaniu przed sądem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w zakresie określonym w KKS, dokonywano w oparciu o kryterium lokalizacji, tj. siedziba wyznaczonego urzędu skarbowego miała znajdować się w miejscowości funkcjonowania naczelnika UCS lub w miejscowości, w której funkcjonowała komórka dochodzeniowo-śledcza UCS.

Dyrektorzy IAS zgodnie z założeniami koncepcji centralizacji komórek SKK przedstawili propozycje wyznaczenia naczelników urzędów skarbowych do prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowania w postępowaniu przed sądem, poza Dyrektorem IAS w Gdańsku, który do realizacji tych zadań zaproponował wyznaczenie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Sopocie, o czym poinformowano Szefa KAS notatką służbową z 13 lipca 2023 r. Dyrektor IAS

w Gdańsku uzasadnił swoją propozycję faktem, że jest ona zbieżna z dotychczasowym modelem siedzib komórek dochodzeniowo-śledczych UCS, które zlokalizowane były w trzech różnych miejscach na terenie Trójmiasta. Dodatkowo zwrócił uwagę, że wyodrębnienie pionu karnego skarbowego w urzędzie skarbowym w Gdańsku lub w Gdyni było utrudnione z uwagi na wielkość tych urzędów (np. Pierwszy Urząd Skarbowy w Gdańsku był największym w województwie pomorskim z liczbą 229 etatów, a Pierwszy Urząd Skarbowy w Gdyni z liczbą 144 etatów), jak i specjalizacją w zakresie podatku akcyzowego. Z uwagi na mniejsze obciążenie pracą Naczelnika Urzędu Skarbowego w Sopocie położonego w Trójmieście, w bliskiej odległości od komórek dochodzeniowo-śledczych Pomorskiego UCS, uznano wyznaczenie go, jako wyznaczonego w sprawach karnych skarbowych na terenie województwa pomorskiego, za optymalne rozwiązanie.

(akta kontroli str. 428-485, 660-671)

1.2. Projekt rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyznaczenia organów KAS i jego uzasadnienie zostały przygotowane na podstawie przeprowadzonych analiz funkcjonowania komórek SKK w urzędach skarbowych z uwzględnieniem obciążenia pracą w komórkach SKK.

Dyrektor Departamentu DZP wyjaśnił, że przed podjęciem prac legislacyjnych nie opracowano harmonogramu prac nad projektem rozporządzenia. Projekt zmiany rozporządzenia wymagał konsultacji i uzgodnień z IAS przede wszystkim w zakresie wskazania konsolidowanych urzędów skarbowych, co ostatecznie umożliwiło uruchomienie procesu legislacyjnego.

(akta kontroli str. 469-485)

Komórką organizacyjną, w której opracowano ww. projekt rozporządzenia i prowadzono nad nim prace zgodnie z trybem określonym w Regulaminie pracy Rady Ministrów³⁹, był Departament DZP. W szczególności:

- rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu rozporządzenia poprzedzono sporządzeniem oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania (§ 24 ust. 3 Regulaminu),
- ww. projekt wpisany został pod pozycją 431 w wykazie prac legislacyjnych Ministra Finansów,
- opracowanie oraz skierowanie projektu rozporządzenia do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania nastąpiło po wpisaniu projektu do wykazu prac legislacyjnych Ministra (§ 141 Regulaminu),
- wykaz prac legislacyjnych ministra zawierał elementy wymagane art. 4 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁴⁰,

³⁹ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806), dalej: „Regulamin”.

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 248, ze zm.

- opracowanie projektu rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym stwierdził swoim podpisem kierownik właściwej w sprawach legislacji komórki organizacyjnej Ministerstwa, tj. Departamentu Prawnego (§ 26 ust. 3 Regulaminu),
- wraz z projektem rozporządzenia opracowano uzasadnienie projektu, które zawierało elementy wymagane § 27 ust. 3 i § 28 ust. 1 Regulaminu,
- OSR spełniała wymogi określone § 28 ust. 2, 3 i 5 Regulaminu, natomiast mimo przekazania projektu koordynator OSR nie zajął stanowiska dotyczącego OSR,
- projekt rozporządzenia został uzgodniony z podmiotami wskazanymi w § 35 Regulaminu, tj. członkami Rady Ministrów, Szefem KPRM, Rządowym Centrum Legislacji oraz podmiotami lub organami, które mają prawo uzgadniania na podstawie odrębnych przepisów,
- projekt rozporządzenia zgodnie z § 36 ust. 1 Regulaminu został przedstawiony do konsultacji publicznych, w tym został skierowany do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska. Projekt skierowano do Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Stowarzyszenia Podatników w Polsce, Konfederacji Pracodawców Lewiatan, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Izby Radców Prawnych, Rady Dialogu Społecznego, a także do 17 organizacji związkowych działających przy KAS,
- jedynym podmiotem, który zgłosił uwagi do projektu rozporządzenia, była Rada Krajowej Sekcji Administracji Skarbowej NSZZ „Solidarność”. Dotyczyły one:
 - opinii, że projektowane rozporządzenie prowadzące do centralizacji na poziomie województwa zadań komórek SKK, nie gwarantowało osiągnięcia założonych celów w zakresie poprawy sprawności i efektywności realizacji przez naczelników urzędów skarbowych zadań w obszarze spraw karnych skarbowych i karnych,
 - trudności w zarządzaniu nowo powstałych w wyznaczonych urzędach skarbowych ogromnych działów SKK o liczebności kilkudziesięciu pracowników, w których większość z nich będzie świadczyła pracę poza siedzibą wyznaczonego urzędu,
 - kwestii wydłużenia obiegu dokumentów,
 - wątpliwości co do stosowania instytucji pomocy prawnej, zarówno w sytuacji konieczności przesłuchania podejrzanego lub świadka na terenie tego samego województwa, jak i na terenie innego województwa,
 - kwestii generowania kosztów – argumentowano, że w celu zapobieżenia skutkom ewentualnej absencji pracowników będzie możliwe delegowanie pracowników na krótszy lub dłuższy czas do zadań w miejscu, w którym ta absencja nastąpiła i w celu prowadzenia czynności procesowych lub uczestnictwa w rozprawach,

- kwestii zagrożenia pozostawienia postępowań mandatowych w dotychczasowych urzędach, co mogło powodować zwiększenie liczby zawiadomień do scentralizowanych komórek SKK w sytuacji odmowy przyjęcia mandatu.

Żadna z ww. uwag nie została uwzględniona, o czym poinformowano zgłaszającego uwagi ze wskazaniem przyczyn;

- z konsultacji sporządzono raport, który zawierał elementy wymagane § 51 Regulaminu,
- przed przekazaniem projektu rozporządzenia do podpisu, został on skierowany do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą⁴¹, zgodnie z § 144 ust. 1 Regulaminu,
- stosownie do § 52 ust. 1-2 Regulaminu projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny⁴², wraz ze wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem (§ 52 ust. 3),
- projekt rozporządzenia kierowany do podpisu został udostępniony również w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (§ 146 Regulaminu).

(akta kontroli str. 7-88, 486-806)

Minister Finansów podpisał 13 października 2022 r. rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania⁴³.

1.3. Stan realizacji harmonogramu wdrożenia centralizacji komórek spraw karnych skarbowych określonego w Rekomendacjach był monitorowany: 5 sierpnia, 30 września, 30 listopada oraz 20 grudnia 2022 r., przez pracowników Departamentu DZP, na podstawie pisemnych informacji przekazywanych przez dyrektorów IAS.

Według stanu na 30 listopada 2022 r. wszystkie IAS potwierdziły m.in.:

- przeprowadzenie analizy stanu kadrowego w komórkach SKK w urzędach skarbowych działających w ramach danej izby administracji skarbowej, w tym zakresie ustalenia istniejących wakatów,
- sporządzenie wykazów osób, które miały tworzyć wieloosobowe komórki SKK w ramach wyznaczonych urzędów skarbowych,
- przeprowadzenie przez dyrektorów IAS akcji informacyjnych dla pracowników komórek podlegających centralizacji,
- przeprowadzenie spotkań wyznaczonego naczelnika urzędu skarbowego z pracownikami, którzy mieli zostać pracownikami wieloosobowych komórek SKK w tym urzędzie,

⁴¹ W odpowiedzi RCL wskazał, że projekt nie wymagał rozpatrzenia przez tę komisję.

⁴² Dalej: „RPL”.

⁴³ Dz. U. poz. 2281; dalej: „rozporządzenie z dnia 13 października 2022 r.”.

- sporządzenie wykazu w zakresie potrzebnych nowych uprawnień do systemów informatycznych dla pracowników wieloosobowych komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych oraz upoważnień pracowników wyznaczonego urzędu do prowadzenia czynności procesowych organu (oraz do prowadzenia postępowania mandatowego),
- przygotowanie wykazów pracowników, którzy będą uprawnieni do przeprowadzenia postępowania mandatowego,
- wyznaczenie pracowników danego urzędu skarbowego do realizacji postępowań mandatowych,
- rozpoczęcie procesu szkoleniowego w zakresie przepisów KKS oraz SI ESKS2,
- zorganizowanie szkoleń dla pracowników z urzędów skarbowych niewyznaczonych z komórek merytorycznych ujawniających nieprawidłowości podatkowe penalizowane w KKS – w zakresie kwalifikacji wykroczeń skarbowych i przestępstw skarbowych oraz przesłanek negatywnych określonych w art. 17 § 1 KPK decydujących o braku podstaw do wszczęcia postępowania przygotowawczego lub postępowania mandatowego dotyczących najczęstszych czynów zabronionych ujawnianych w danym urzędzie skarbowym,
- przekazanie do Ministerstwa danych statystycznych w zakresie wyznaczenia pracowników do odpowiednich komórek SKK i stanowisk wraz ze strukturą organizacyjną.

Na podstawie przeprowadzonej analizy Szef KAS określił⁴⁴ wielkość zatrudnienia pracowników w komórkach SKK wyznaczonych urzędów skarbowych na poziomie 705 etatów⁴⁵, do którego utrzymania zobowiązał dyrektorów IAS.

Podczas telekonferencji w sprawie centralizacji komórek SKK w urzędach skarbowych, która odbyła się 29 grudnia 2022 r. z udziałem przedstawicieli Departamentu DZP, zastępców dyrektorów IAS oraz wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych, potwierdzono stan realizacji działań przewidzianych w związku z centralizacją komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych i wskazanych w Rekomendacjach. Przedstawiciele IAS potwierdzili realizację najważniejszych zadań, natomiast częściowa realizacja niektórych zadań była przewidziana po terminie wejścia w życie rozporządzenia z dnia 13 października 2022 r., tj. po 1 stycznia 2023 r. Dotyczyło to:

- przekazania upoważnień wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych do prowadzenia czynności procesowych, które miały zostać wręczone pracownikom 2 stycznia 2023 r.,

⁴⁴ W piśmie z dnia 7 marca 2023 r. skierowanym do dyrektorów IAS.

⁴⁵ W IAS w Lublinie – 24, w IAS w Białymstoku – 13, w IAS w Gdańsku – 43, w IAS w Katowicach – 107, IAS w Kielcach – 17, IAS w Krakowie – 54, IAS w Łodzi – 47, IAS w Olsztynie – 25, IAS w Opolu – 15, IAS w Poznaniu – 56, IAS w Zielonej Górze – 25, IAS w Rzeszowie – 24, IAS w Szczecinie – 42, IAS w Bydgoszczy – 39, IAS w Warszawie – 120, IAS we Wrocławiu – 54 etaty.

- przeprowadzenia weryfikacji sprzętu informatycznego, który umożliwić miał bezkonfliktową obsługę systemu informatycznego SZD⁴⁶,
- przygotowania upoważnień oraz wniosków o nadanie uprawnień do SI ESKS⁴⁷ oraz innych niezbędnych systemów informatycznych⁴⁸ i baz danych, w wyznaczonych urzędach skarbowych (wystąpienie o dostęp nowym pracownikom było możliwe po 2 stycznia 2023 r., po przeniesieniu do wyznaczonego urzędu skarbowego),
- zapewnienia pracownikom wyznaczonym do prowadzenia postępowań mandatowych w wyznaczonych i niewyznaczonych urzędach skarbowych legitymacji służbowych, które zostały zamówione, a także upoważnień do przeprowadzania postępowań mandatowych, które zostały przygotowane,
- przygotowanie zestawień spraw niezakończonych, w celu ich przekazania do wyznaczonego urzędu skarbowego.

Pełna realizacja ww. zadań była możliwa po wejściu w życie rozporządzenia. Nie stwierdzono realizacji zadań, które nie wynikałyby z harmonogramu przyjętego w wydanych Rekomendacjach.

(akta kontroli str. 385-430, 402-485, 858-890, 906-908)

W Ministerstwie nie posiadano informacji w zakresie wartości wydatków poniesionych na wykonanie działań związanych z centralizacją komórek SKK (np. zakup sprzętu, szkoleń, najem pomieszczeń, tworzenie dodatkowych etatów) przez poszczególne IAS. Dyrektor Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej wyjaśniła, że na podstawie danych będących w posiadaniu jej departamentu, jak również z informacji uzyskanych z Departamentu DZP, do departamentów tych nie wpłynęły wnioski dyrektorów IAS o potrzebie zwiększenia środków w planie finansowym na 2023 r. i 2024 r., w celu realizacji zadań przez komórki SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych.

(akta kontroli str. 807-814)

1.4 Zastępca Dyrektora Departamentu DZP, który sprawował nadzór nad Wydziałem Dochodzeniowo-Śledczym, odpowiedzialnym za wdrożenie centralizacji komórek SKK w urzędach skarbowych, wyjaśnił, że nie stwierdził *istotnych trudności i problemów w realizacji zadania. Do podstawowych problemów, które można było usunąć zasobami pozostającymi w dyspozycji naczelnika komórki realizującej wymienione zadanie, zaliczył wykonanie czynności inicjowania i wdrażania procesu centralizacji, obok innych bieżących zadań ww. wydziału o charakterze stałym i okresowym wynikającym z podstawowego regulaminowego zakresu czynności komórki, gdzie zadanie wdrożenia centralizacji było zadaniem wykonywanym priorytetowo, pod presją czasu wynikającą z konieczności*

⁴⁶ System teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych

⁴⁷ System informatyczny „Ewidencja Spraw Karnych Skarbowych”.

⁴⁸ Np. PoltaxPlus – Centralny system poboru podatków, KCIK – Krajowy System Informacji Kryminalnych,

dotrzymania terminu wprowadzenia przygotowywanej reorganizacji z dniem 1 stycznia 2023 r. Zadanie to wymagało składających się na całościową realizację przedsięwzięcia, gdzie dotrzymanie terminów czy wykonanie działań było także uzależnione od pracy innych departamentów, jak również jednostek podległych. Działanie Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego było długofalowe. Ze względu na termin wdrożenia i zakres czynności wyrażonych w Rekomendacjach, Naczelnik na bieżąco podejmowała decyzje o gradacji realizowanych priorytetów w nadzorowanej komórce.

Naczelnik Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego w Departamencie DZP wyjaśniła, że trudność stanowiła dla niej jednoczesna realizacja bieżących zadań Wydziału oraz szeroki zakres działań, które były wymagane do wdrożenia nowego modelu funkcjonowania komórek SKK w urzędach skarbowych i ich intensyfikacja w 2022 r. Przykładowo działania Wydziału obejmowały prace nad koncepcją zmian, prace legislacyjne nad rozporządzeniem wprowadzającym zmiany, wypracowanie najważniejszych działań organizacyjno-przygotowawczych, a następnie systematyczne monitorowanie ich realizacji przez izby administracji skarbowej. Istotny charakter w tym procesie miały również liczne spotkania głównie on-line z przedstawicielami IAS, a później również z udziałem wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych, podczas których omawiano przebieg działań w każdej izbie, ale też następowała wymiana doświadczeń i rozwiązań. W związku z tym, iż na wstępnym etapie prac, w tym w wyniku konsultacji z izbami administracji skarbowej wypracowano najważniejsze działania do wykonania ujęte m.in. w Rekomendacjach, etap koordynacji działań prowadzących do wdrożenia centralizacji przebiegał sprawnie i zapewnił wejście w życie nowego modelu organizacyjnego w planowanym terminie, tj. od stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 815-824)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działaniach podejmowanych przez Ministra Finansów nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Ministra Finansów w zakresie przygotowania, realizacji i monitorowania przebiegu procesu reorganizacji KAS w zakresie utworzenia komórek SKK w wybranych urzędach skarbowych.

Wydanie rozporządzenia z dnia 13 października 2022 r. zostało poprzedzone analizami stanowiącymi podstawę do przyjęcia zmian w strukturze wewnętrznej KAS w zakresie utworzenia pionów karnych skarbowych w wybranych urzędach skarbowych. Prawidłowo przeprowadzono również proces legislacyjny. Przebieg reorganizacji w powyższym zakresie był skutecznie monitorowany w oparciu o Rekomendacje Szefa KAS.

2. Monitorowanie efektów reorganizacji w zakresie utworzenia pionów karnych skarbowych w wybranych urzędach skarbowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowania w postępowaniach przed sądami w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przez wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych były nadzorowane i koordynowane przez Departament DZP. Podejmowane lub przygotowywane działania w zakresie dotyczącym nadzoru nad reorganizacją obejmowały czynności skierowane do wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych oraz do dyrektorów IAS.

(akta kontroli str. 7-88, 848-857, 896-905)

Departament DZP monitorował również przekazywanie spraw do komórek prowadzących postępowania przygotowawcze w terminie późniejszym niż 12 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego – jak wynikało z wyjaśnień Dyrektora DZP – z uwagi na podnoszone w przestrzeni publicznej kwestie instrumentalnego wszczynania postępowań karnych skarbowych na krótko przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w celu zawieszenia biegu jego przedawnienia.

(akta kontroli str. 896-905, 971-1005)

Podjęto również prace analityczne w zakresie zbudowania modelu badania obciążenia pracą by ocenić dysproporcje, w związku z wprowadzeniem centralizacji komórek SKK w urzędach skarbowych. Departament DZP zaproponował w maju 2023 r. model badania, do którego dyrektorzy IAS przedstawili uwagi, m.in. w zakresie złożoności pozyskiwania danych do badania i potrzeby wykorzystania raportów z SI ESKS. Prace nie zostały zakończone w 2024 r.

W związku z centralizacją komórek SKK w urzędach skarbowych od 2023 r. analizowano także kwestie wymierzania przez naczelników urzędów skarbowych mandatów karnych za wykroczenia skarbowe, na podstawie danych przekazywanych przez IAS w cyklu kwartalnym (narastająco w skali danego roku).

(akta kontroli str. 896-905, 1000-1005, 1073-1083, 1220-1222)

Po wdrożeniu centralizacji komórek SKK, w ramach oceny pierwszych efektów wprowadzenia reorganizacji, w terminie od 29 marca do 24 kwietnia 2023 r. przeprowadzono badanie ankietowe wśród pracowników komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych. Badanie miało charakter anonimowy i dobrowolny, a jego głównym celem było zebranie informacji zarówno o pracownikach komórek SKK, jak i o zasobach znajdujących się w dyspozycji tych komórek. Kwestionariusz ankiety składał się z dwóch części, z których pierwsza dotyczyła kwestii zawodowych pracownika oraz miejsca świadczenia pracy (wskazania konkretnej IAS oraz czy pracownik pracował w siedzibie lub poza siedzibą wyznaczonego urzędu). Druga część dotyczyła zasobów, którymi dysponowała komórka SKK osoby uczestniczącej w badaniu oraz uprawnień do systemów informatycznych, a także innych czynników mających wpływ na

wykonywanie pracy w tych jednostkach. Do 24 kwietnia 2023 r. ankietę wypełniło 540 spośród 632 osób⁴⁹ (85%). Pozyskane dane poddano analizie, z której wynikało m.in., że:

- według 172 respondentów z komórek SKK (32%) posiadany na stanowisku sprzęt komputerowy i oprogramowanie nie pozwalały w stopniu zadawalającym na obsługę systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań (przede wszystkim SZD i SI ESKS). W większości przypadków pracownicy wskazywali na problemy związane z przestarzałymi, wolnymi w działaniu jednostkami komputerowymi oraz wolną w działaniu lokalną infrastrukturą sieciową. Wskazywany był również problem z brakiem zainstalowanych na komputerach pakietów Microsoft Office. Problemy te, według odpowiedzi przeważającej części respondentów, były zgłoszone bądź wielokrotnie zgłaszane przełożonym oraz w systemie CSD,
- 85 pracowników komórek SKK (16%) zgłosiło brak uprawnień do systemów informatycznych niezbędnych do realizacji zadań,
- 409 pracowników komórek SKK (76%) zgłosiło występowanie innych problemów związanych z korzystaniem z systemów informatycznych. Opisane problemy najczęściej dotyczyły częstych przerw w działaniu SZD oraz niewystarczających uprawnień do niektórych systemów/baz danych (w tym SI ESKS, POLTAX, Podatnik360, WRO-SYSTEM), a także braku szkoleń z nowo wprowadzonych systemów m.in. SZD oraz WRO-SYSTEM,
- 107 respondentów komórek SKK (20%) w związku z centralizacją komórek SKK zmieniło miejsce świadczenia pracy,
- 269 pracowników komórek SKK (51%) jako czynniki utrudniające pracę w SKK najczęściej wskazało: rozproszenie pracowników działu i kierownictwa, a co za tym idzie problemy z komunikacją na linii pracownik-kierownik, długotrwały obieg dokumentów zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych (np. przy 7-dniowym terminie na złożenie sprzeciwu, wyrok otrzymany po terminie, skutkowało brakiem możliwości jego złożenia), problemy z przekazywaniem dokumentów do IAS i wyznaczonych urzędów skarbowych, co powodowało znaczne wydłużenie czasu prowadzenia spraw, a także późne przekazywanie informacji o rozprawach, problemy z obsadzeniem wakatów, co skutkowało dużą ilością zadań do wykonania,
- 97 pracowników komórek SKK (18%) negatywnie oceniło współpracę z niewyznaczonymi urzędami skarbowymi w zakresie realizowanych zadań z obszaru spraw karnych skarbowych. Najczęściej dotyczyło to braku przygotowania tych urzędów do centralizacji oraz braku współpracy z nimi, przerzucania obowiązków na komórki SKK oraz niewystarczającego przygotowania do realizacji pomocy prawnych i prowadzenia postępowań mandatowych. Wskazywano również na braki w szkoleniu pracowników

⁴⁹ Liczba osób, które wg stanu na 24 kwietnia 2023 r. była pracownikami komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych.

niewyznaczonych urzędów skarbowych do pracy w systemach i bazach danych takich jak SI ESKS.

Wyniki ankiety zostały przedstawione 9 maja 2023 r. podczas spotkania przedstawicieli Departamentu DZP z zastępcami dyrektorów IAS oraz naczelnikami wyznaczonych urzędów skarbowych. Dyrektorom IAS przekazano dane zebrane podczas ankiety dotyczące konkretnych izb, w celu podjęcia działań mających na celu podniesienie efektywności realizowanych zadań w wyznaczonych urzędach skarbowych. Jednocześnie zobowiązano dyrektorów IAS do przekazania do Departamentu DZP informacji o podjętych działaniach w szczególności w celu usprawnienia działania komórek SKK w nowym scentralizowanym modelu. Dyrektorzy IAS w terminie do 30 czerwca 2023 r. przekazali informacje o podjętych działaniach.

W kwietniu 2024 r. IAS w Bydgoszczy i IAS w Zielonej Górze przygotowały opracowanie pn. „Analiza skutków centralizacji procesów karnych skarbowych”, obejmujące informacje i dane ze wszystkich IAS wraz z analizą skutków wprowadzenia w urzędach skarbowych od 1 stycznia 2023 r. centralizacji komórek SKK. Z analizy tej wynikało m.in., że:

- liczba pracowników zatrudnionych w komórkach SKK w urzędach skarbowych spadła z 751 w 2022 r. do 689 w 2023 r., tj. o 8%,
- liczba pracowników upoważnionych do nakładania mandatów karnych za wykroczenia skarbowe w urzędach skarbowych⁵⁰ wzrosła z 5731 w 2022 r. do 6598 w 2023 r., tj. o 15%,
- koszty wynikające z korzystania z samochodów prywatnych w komórkach SKK w urzędach skarbowych wzrosły z 5,3 tys. zł w 2022 r. do 25,3 tys. zł w 2023 r., tj. o 375,0%⁵¹. Koncentracja specjalistów w ramach ograniczonej liczby komórek SKK skutkowałą koniecznością realizacji spraw na terenie całego województwa, co wygenerowało wzrost kosztów związanych z dojazdem na oględziny, doręczaniem wezwań podejrzanym lub świadkom, dojazdem do sądów itp.,
- kwoty wypłaconych diet pracownikom komórek SKK w urzędach skarbowych wzrosły z 49,6 tys. zł w 2022 r. do 128,2 tys. w 2023 r., tj. o 158,0%,
- liczba wszczętych postępowań w sprawach o przestępstwa z ustawy o rachunkowości wzrosła z 4813 postępowań w 2022 r. do 9579 postępowań w 2023 r., tj. o niemal 100%.

Ze sporządzonej analizy wynikało ponadto, że osiągnięte zostały efekty konsolidacji zgodnie z przyjętymi założeniami, w tym m.in.:

- równomierne rozłożenie pracy i zadań (wobec dysproporcji w liczbie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw/wykroczeń skarbowych w różnych urzędach);

⁵⁰ Z wyłączeniem pracowników komórek SKK.

⁵¹ Wzrost kosztów w ośmiu IAS, w tym powyżej 100% w dwóch izbach, najwyższy wzrost w IAS w Bydgoszczy o 3477%.

- sprawna koordynacja wykonania zadań nakładanych przez Szefa KAS i dokonywania analizy ryzyka;
- zapewnienie ciągłości rozpraw poprzez możliwość swobodnego wyboru zastępcy dla oskarżyciela;
- zapewnienie ciągłości w prowadzeniu postępowań poprzez możliwość zastąpienia prowadzącego;
- ustalenie na terenie województw jednolitych zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych (np. wspólna reguła określająca znikomą szkodliwość społeczną czynów, zasady odstąpienia od wszczęcia postępowania, jednolita polityka karania w tym: ustalania wysokości stawek dziennych, wysokości kar określonych kwotowo w odniesieniu do danej kategorii czynów);
- ujednolicenie standardów obsługi;
- koncentracja specjalistów w ramach jednej komórki (wymiana doświadczeń);
- zapewnienie możliwości koordynowania i kontroli rejestracji w SI ESKS; ułatwiona komunikacja organu nadzoru z podległym FOPP;
- umożliwienie wypracowania efektywniejszych rozwiązań współpracy z innymi jednostkami tj. urzędami niewyznaczonymi, sądami, prokuratorami organem nadzoru.

W analizie zwrócono równocześnie uwagę, że zmiana funkcjonowania komórek SKK umożliwiła osiągnięcie ww. efektów kosztem m.in.:

- wydłużonego obiegu dokumentów, spowodowanego koniecznością przekazywania akt z jednostek zamiejscowych do wyznaczonego naczelnika urzędu skarbowego i odwrotnie,
- większych odległości do sądów, co generowało dodatkowe koszty i dłuższy czas obsługi,
- zwiększonych wydatków, związanych ze zwrotem należności przysługującym świadkom, wyższych kosztów ponoszonych przez policję, związanych z przymusowym doprowadzaniem podejrzanych i świadków do wyznaczonych urzędów, wyższych kosztów związanych z dojazdem na oględziny lub doręczaniem wezwań podejrzanym lub świadkom,
- braku doświadczonej kadry w urzędach niewyznaczonych – w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowania w postępowaniach przed sądami w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe,
- ryzyka dublowania materiałów z urzędami niewyznaczonymi (np. protokół kontroli za ten sam okres trafia do SKK, a zawiadomienie z SOB/SER do urzędu niewyznaczonego), braku możliwości rozpatrzenia niektórych spraw (a przekazanych przez urzędy niewyznaczone) w trybie mandatowym, z pominięciem wszczęcia postępowania przygotowawczego,
- wydłużonego w czasie obiegu zawiadomień (po nieskutecznym postępowaniu mandatowym), skutkującego tym, że do komórek SKK trafiały

- zawiadomienia krótko przed przedawnieniem, co mogło skutkować brakiem możliwości przedstawienia zarzutów w wymaganych terminach,
- angażowania naczelników urzędów skarbowych niewyznaczonych w zakresie przekazywania materiału dowodowego do wyznaczonego urzędu skarbowego (przepływ dokumentów pomiędzy instytucjami został utrudniony poprzez kierowanie przez prokuratury, sądy pism do urzędów niewyznaczonych),
 - braku zaangażowania pracowników urzędów skarbowych niewyznaczonych w zakończenie postępowania w drodze nałożenia mandatu karnego,
 - dużego obciążenia komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych w zakresie obsługi dokumentów papierowych i elektronicznych w systemach.

W analizie nie uwzględniono żadnego z zagadnień, które były objęto badaniem ankietowym. Na podstawie przeprowadzonej analizy IAS w Bydgoszczy i IAS w Zielonej Górze w końcowym wniosku wskazały na potrzebę powtórzenia analizy skutków konsolidacji po zakończeniu 2024 r., z uwagi na to, że 2023 r. był pierwszym rokiem funkcjonowania nowej struktury komórek SKK i na kształtowanie się osiągniętych w jego trakcie wyników miały wpływ kwestie organizacyjne.

(akta kontroli str. 896-905, 1084-1137)

Po wprowadzeniu centralizacji komórek SKK, tj. od 2023 r. do I półrocza 2024 r., dyrektorzy IAS wystąpili do Departamentu DZP w następujących kwestiach merytorycznych i proceduralnych:

- w sprawie stosowania przepisu art. 16a KKS,
- w sprawie właściwości organu ścigania w związku z odmową przyjęcia mandatu oraz w zakresie wykroczenia skarbowego z art. 84 KKS,
- w sprawie obliczania biegu terminów przedawnienia przestępstw i przestępstw skarbowych związanych z regulacjami wynikającymi z przepisów uchwalonych w związku z pandemią COVID-19,
- w sprawie statusu wniosków/zawiadomień/informacji o naruszeniu przepisów podatkowych sporządzonych przez naczelników urzędów skarbowych niewyznaczonych i kierowanych do rozpoznania przez wyznaczonego naczelnika urzędu skarbowego w kontekście właściwej reakcji procesowej organu oraz w zakresie organów właściwych do wykonywania czynności w ramach pomocy prawnej po wdrożeniu centralizacji komórek SKK w urzędach skarbowych,
- w sprawie kosztów postępowania karnego w zakresie świadczenia usług przez rzeczoznawców i biegłych/tłumaczy,
- w sprawie możliwości prowadzenia przez wyspecjalizowane urzędy skarbowe czynności mandatowych w zakresie ewidencjonowania obrotu przy użyciu kasy rejestrującej i wydawania paragonów fiskalnych,
- w sprawie zainicjowania procesu legislacyjnego zmiany KKS w zakresie postępowania mandatowego o wykroczenia skarbowe dotyczącego mandatu zaocznego,

- w sprawie interpretacji przepisu art. 86h § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵² i możliwości prowadzenia postępowań przygotowawczych o czyny z art. 80f KKS,
- w sprawie skutków nowelizacji art. 313 KPK.

We wszystkich przypadkach Departament DPZ przygotował odpowiedź w zakresie stosowania przepisów. W jednym przypadku, z uwagi na skomplikowany charakter zagadnienia dotyczącego wykładni przepisów Ordynacji podatkowej, przekazał zapytanie zgodnie z właściwością do dalszej realizacji do Departamentu Systemu Podatkowego. W innej z ww. spraw konieczne było uzyskaniu opinii Ministerstwa Sprawiedliwości. Natomiast wniosek o zainicjowanie procesu legislacyjnego zmiany KKS został przekazany zgodnie z właściwością rzeczową do Departamentu Polityki Podatkowej.

(akta kontroli str. 1138-1185, 1199-1244)

Po wprowadzeniu centralizacji komórek SKK nie wpłynęły do Szefa KAS wnioski o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych, o których mowa w art. 135 § 4 KKS.

(akta kontroli str. 1138-1146)

Wraz z wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego, tj. od 1 stycznia 2023 r., zmieniła się organizacja zadań związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz występowaniem w postępowaniach przed sądem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w wyznaczonych urzędach skarbowych. Zmianie uległa struktura komórek SKK, tj. zlikwidowano jednoosobowe stanowiska do spraw karnych skarbowych na rzecz utworzenia wieloosobowych komórek SKK. W celu wprowadzenia tych zmian:

- dyrektorzy IAS przedłożyli Ministrowi Finansów do akceptacji, zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 statutu urzędu skarbowego⁵³, projekty 16 regulaminów organizacyjnych urzędów skarbowych wyznaczonych do prowadzenia postępowań przygotowawczych. Do 12 projektów wniesiono uwagi na etapie ich uzgadniania, które zostały uwzględnione przez dyrektorów IAS. Minister Finansów zaakceptował wszystkie przedłożone regulaminy organizacyjne wyznaczonych urzędów skarbowych,
- w przypadku dziewięciu wyznaczonych urzędów skarbowych Minister Finansów wyraził zgodę na utworzenie dodatkowego stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, zgodnie z § 17 ust. 3a ww. zarządzenia,
- w przypadku 11 wyznaczonych urzędów skarbowych Minister Finansów wyraził zgodę na utworzenie pionu karnego skarbowego (§ 18 ust. 5 zarządzenia),
- liczba osób świadczących pracę w komórkach SKK⁵⁴ urzędów skarbowych wynosiła 678 osób wg stanu na 1 stycznia 2022 r., 671 osób wg stanu na

⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.; dalej: „Ordynacja podatkowa”.

⁵³ Stanowiący załącznik nr 8 do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutow (Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 61, ze zm.), dalej: „zarządzenie w sprawie statutow”.

⁵⁴ Z wyłączeniem pracowników obsługi administracyjnej, kancelaryjnej, itp.

30 czerwca 2022 r., 660 osób wg stanu na 1 stycznia 2023 r. oraz 682 osoby wg stanu na 1 stycznia 2024 r.,

- liczba komórek SKK wynosiła 316 wg stanu na 1 stycznia 2022 r., 312 wg stanu na 30 czerwca 2022 r., 64 wg stanu na 1 stycznia 2023 r. oraz 61 wg stanu na 1 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 283-285, 807-814, 825-847)

Średnie obciążenie pracą⁵⁵ pracowników komórek KKS w poszczególnych latach 2021-2023 wynosiło odpowiednio w zakresie:

- postępowań przygotowawczych: 41,1; 33,6 i 35,1;
- zawieszonych postępowań: 1,0; 0,6 i 0,7;
- zakończonych postępowań przygotowawczych: 44,4; 38,9 i 32,3.

W latach 2021-2022 naczelnicy urzędów skarbowych podległych IAS oraz po centralizacji komórek SKK (w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2024 r.) wyznaczeni naczelnicy urzędów skarbowych, działający jako FOPP, wszczęli odpowiednio: 39 851⁵⁶ i 23 008⁵⁷ (spadek o ok. 42%) postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

O 52% spadła liczba zawieszonych postępowań przygotowawczych – z łącznie 633⁵⁸ w latach 2021-2022⁵⁹ do 307⁶⁰ po centralizacji komórek SKK.

W latach 2021-2022 Dyrektorzy IAS, działając jako organy nadrzędne nad FOPP, zatwierdzili łącznie 865⁶¹ postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia, z tego z uwagi na przesłanki wynikające z:

- art. 17 § 1 pkt 1⁶² i 2⁶³ KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS⁶⁴ – 194 (odpowiednio 124 i 70) w sprawach o wykroczenia skarbowe i 106 (60 i 46) w sprawach o przestępstwa skarbowe,
- art. 17 § 1 pkt 3⁶⁵ KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 82 (57 i 25) i 19 (osiem i 11),
- art. 17 § 1 pkt 6⁶⁶ KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 187 (101 i 86) i 24 (14 i 10),

⁵⁵ Dane uwzględniają liczbę postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o przestępstwa z ustawy o rachunkowości.

⁵⁶ 25820 (14482 w 2021 r. i 11338 w 2022 r.) w sprawach o wykroczenia skarbowe oraz 14031 (7995 i 6036) w sprawach o przestępstwa skarbowe.

⁵⁷ 13578 (8390 w 2021 r. i 5188 w 2022 r.) w sprawach o wykroczenia skarbowe oraz 9430 (5902 i 3528) w sprawach o przestępstwa skarbowe.

⁵⁸ 63 w 2021 r. i 21 w 2022 r. w sprawach o wykroczenia skarbowe i 340 w 2021 r. i 209 w 2022 r. w sprawach o przestępstwa skarbowe.

⁵⁹ Na podstawie danych ze sprawozdań SK KAS KKS.

⁶⁰ 20 w 2023 r. i dziewięć w 2024 r. I półrocze w sprawach o wykroczenia skarbowe i 205 w 2023 r. i 73 w 2024 r. I półrocze w sprawach o przestępstwa skarbowe.

⁶¹ 579 (363 w 2021 r. i 216 w 2022 r.) w sprawach o wykroczenia skarbowe oraz 286 (163 i 123) w sprawach o przestępstwa skarbowe.

⁶² Czynu nie popełniono albo brak było danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia.

⁶³ Czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa.

⁶⁴ Zgodnie z art. 113 § 1 KKS, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy KPK, jeżeli przepisy KKS nie stanowią inaczej.

⁶⁵ Społeczna szkodliwość czynu jest znikoma.

⁶⁶ Nastąpiło przedawnienie karalności.

- z innych przyczyn – 116 (81 i 35) i 137 (81 i 56).

Po centralizacji (2023-2024 I półrocze) liczba postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia zatwierdzonych przez Dyrektorów IAS obniżyła się do 778⁶⁷ (o 10%), z tego z uwagi na przesłanki wynikające z:

- art. 17 § 1 pkt 1 i 2 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 132 (odpowiednio 73 i 59) w sprawach o wykroczenia skarbowe i 85 (50 i 35) w sprawach o przestępstwa skarbowe,
- art. 17 § 1 pkt 3 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 84 (46 i 38) i 27 (12 i 15),
- art. 17 § 1 pkt 6 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 210 (109 i 101) i 12 (10 i dwa),
- z innych przyczyn – 83 (53 i 30) i 145 (78 i 67).

W latach 2021-2022 prokurator zatwierdził łącznie 56 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, z tego 16 (odpowiednio 10 i sześć) w sprawach o wykroczenia skarbowe i 40 (34 i sześć) w sprawach o przestępstwa skarbowe. Z kolei w 2023 r. i I połowie 2024 r. wydał łącznie 14 takich postanowień, z tego odpowiednio dwa (po jednym w każdym roku) i 12 (10 i dwa). Ponadto prokurator wydał 13 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego samoistnie, z tego jedno w 2024 (I półrocze) w sprawie o wykroczenie skarbowe oraz jedno w 2022 r. i 11 w 2024 (I półrocze) w sprawach o przestępstwa skarbowe.

Spadkowi liczby wszczętych postępowań przygotowawczych po centralizacji komórek SKK towarzyszył spadek o 52% liczby zakończonych postępowań przygotowawczych. W analizowanym okresie zakończono łącznie 66 906 postępowania przygotowawcze (24 795 w 2021 r., 20 487 w 2022 r., 13 632 w 2023 r. i 7992 w I połowie 2024 r.), w tym:

- a) 41 350 (15 923, 12 900, 7879 i 4648) w sprawach o wykroczenia skarbowe – w okresie po centralizacji ponad dwukrotnie mniej niż w latach 2021-2022, w tym:
 - 22 868 (8769, 7215, 4284 i 2600) skierowaniem aktu oskarżenia do sądu – o 57% mniej,
 - 1181 (536, 317, 197 i 131) skierowaniem do sądu wniosku o dobrowolne poddanie odpowiedzialności⁶⁸ – o 62% mniej,
 - Dyrektorzy IAS jako organy nadrzędne nad FOFP zatwierdzili 2020 (751, 491, 447 i 331; po centralizacji 37% mniej niż w latach wcześniejszych) postanowień o umorzeniu postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 2 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS - 719 (261, 156, 177 i 125), art. 17 § 1 pkt 3 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 116 (38, 31, 36 i 11), art. 17 § 1 pkt 6 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS - 921 (364, 234, 178 i 145) i 238 (81, 58, 49 i 50) z innych przyczyn,
 - 34 (10, dziewięć, 11 i cztery) postanowienia o umorzeniu postępowania zostały zatwierdzone przez prokuratora, z tego na podstawie art. 17 § 1

⁶⁷ 509 (281 w 2023 r. i 228 w 2024 r. I półrocze) w sprawach o wykroczenia skarbowe i 269 (150 w 2023 r. i 119 w 2024 r. I półrocze) w sprawach o przestępstwa skarbowe.

⁶⁸ Dalej: „DPO”.

- pkt 1 i 2 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – dziewięć (dwa, pięć, po jednym w 2023-2024 I półrocze), art. 17 § 1 pkt 3 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – dwa (po jednym w 2022 r. i 2023 r.), art. 17 § 1 pkt 6 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 16 (osiem, po trzy w 2022 r. i 2023 r., dwa) i siedem (sześć w 2023 r. i jedno w 2024 I półrocze) z innych przyczyn,
- 13 089 (5593, 4697, 2799 i brak danych za 2024 r.) spraw zakończono mandatem karnym;
- b) 25 556 (8872, 7587, 5753 i 3344) w sprawach o przestępstwa skarbowe – w okresie po centralizacji o 44% mniej niż w latach 2021-2022, w tym:
- 9357 (3381, 2867, 1997 i 1112 – spadek o 50%) skierowaniem aktu oskarżenia do sądu (samodzielnie),
 - 945 (330, 266, 220 i 129 – spadek o 41%) postępowań prokurator zatwierdził akt oskarżenia, a w przypadku 56 (11, 15, 19 i 11 – wzrost o 15%) prokurator wniósł samoistnie akt oskarżenia,
 - 11 859 (4081, 3617, 2687 i 1474 – o 46% mniej) skierowaniem do sądu wniosku o DPO,
 - Dyrektor IAS jako organ nadrzędny nad FOPP zatwierdził 2041 (589, 533, 491 i 428 – po centralizacji o 18% mniej niż w latach 2021-2022) postanowień o umorzeniu postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 2 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 1047 (277, 308, 312 i 150 – spadek o 21%), art. 17 § 1 pkt 3 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 83 (24, 23, 26 i 10), art. 17 § 1 pkt 6 KPK w zw. z art. 113 § 1 KKS – 578 (190, 107, 75 i 206) i 305 (88, 82, 73 i 62) z innych przyczyn, ponadto 248 (69, 63, 60 i 56) postanowień o umorzeniu dochodzenia zatwierdził prokurator,
 - w 85 (28, 19, 26 i 12 – spadek o 19%) sprawach prokurator samoistnie umorzył postępowanie przygotowawcze,
 - 88 (38, 21, 19 i 10 – po centralizacji o 51% mniej niż w latach 2021-2022) postępowań prokurator przejął do prowadzenia,
 - 443 (166, 145, 82 i 50 – spadek o 58%) postępowań przekazano innemu organowi wg właściwości.

We wskazanych latach sądy I instancji zwróciły łącznie 274 (116, 83, 46 i 29 – spadek o 62% w stosunku do lat 2021-2022) sprawy do uzupełnienia i rozpoznały łącznie 47 504 sprawy (17 227, 14 596, 10 335 i 5346), z tego:

- 1) 28 181 (9561, 7663, 5211 i 2746) o wykroczenia skarbowe, w których:
 - skazały 24 153 (9076, 7428, 5022 i 2627) osób i uniewinniły 201 (59, 60, 57 i 25),
 - umorzyły postępowanie wobec 252 (83, 83, 51 i 35) osób – w 64% przypadków na podstawie art. 17 § 1 pkt 6 KPK,
 - orzekły DPO w przypadku 1133 (490, 348, 197 i 98) osób,
 - orzekły karę grzywny wobec 25 136 (9456, 7728, 5210 i 2742) osób,
 - odstąpiły od wymierzenia kary w przypadku 132 (52, 42, 23 i 15) osób,
 - orzekły przepadek przedmiotów w 16 (siedmiu, trzech, pięciu i jednej) sprawach,

- orzekły zniszczenie przedmiotów w 23 (dwóch, 11, ośmiu i dwóch) sprawach,
 - orzekły przepadek przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego w trzech (dwóch w 2021r., jednej w 2022 r.);
- 2) 22 323 (7666, 6933, 5124 i 2600) o przestępstwa skarbowe , w których:
- skazały 11 334 (3868, 3492, 2693 i 1281) osób i 408 (121, 128, 110 i 49) uniewinniły,
 - umorzyły postępowanie wobec 301 (119, 58, 61 i 63) osób – w 54% na podstawie art. 17 § 1 pkt 6 KPK i warunkowo je umorzyły wobec 398 (131, 125, 101 i 41) osób,
 - orzekły DPO w przypadku 10 668 (3666, 3370, 2415 i 1217) osób;
 - w przypadku 21 780 (7398, 6735, 5103 i 2544) osób orzekły karę grzywny, 35 (10, 11, 12 i dwóch) osób orzekły karę pozbawienia wolności, 79 (34, 18, 18 i dziewięciu) osób orzekły karę pozbawienia wolności w zawieszeniu, 58 (23, 18, 14 i trzech) osób orzekły karę ograniczenia wolności, 57 (25, 15, 10 i siedmiu) osób odstąpiły od wymierzenia kary, 194 (76, 48, 46 i 24) osób zastosowały środek karny przepadku korzyści majątkowej, 32 (13, 11, pięciu i trzech) osób zastosowały środek karny ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku korzyści majątkowej, 10 (cztery w 2021 r., po trzy w 2022 r. i 2023 r.) osób wydały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywania zawodu lub zajmowania stanowiska oraz pięciu (po dwie w 2021 r. i 2022 r. oraz jednym 2023 r.) osób orzekły środek karny podania wyroku do publicznej wiadomości.

W żadnej ze spraw sądy nie orzekły środka karnego pozbawienia praw publicznych.

W latach 2021-2024 (do 30 czerwca) kwoty należności publicznoprawnych w sprawach o przestępstwa skarbowe wyniosły ogółem 2 191 445,5 tys. zł, a w sprawach o wykroczenia skarbowe 3 318 951,0 tys. zł, w tym:

- kwota narażonych lub uszczuplonych należności publicznoprawnych wyniosła odpowiednio 2 072 920,9 tys. zł i 3 232 128,4 tys. zł⁶⁹,
- wartość kar grzywnien ogółem wyniosła odpowiednio 114 009,2 tys. zł i 85 476,8 tys. zł⁷⁰.

Wartość należności publicznoprawnych ogółem w sprawach o przestępstwa skarbowe po centralizacji komórek SKK spadła o 9% (z 1 144 678,5 tys. zł w latach 2021-2022 do 1 046 767,0 tys. zł w latach 2023-2024, do 30 czerwca). Wartość

⁶⁹ W latach 2023-2024 (do 30 czerwca) wysokość narażonych lub uszczuplonych należności publicznoprawnych w sprawach o przestępstwa skarbowe była niższa o 7% (1 074 161,7 tys. zł) niż w latach 2021-2022 (998 759,2 tys. zł). W przypadku spraw o wykroczenia skarbowe wysokość ta wzrosła o 6% z 1 567 945,5 tys. zł w latach 2021-2022 do 1 664 182,7 tys. zł w latach 2023-2024 (do 30 czerwca).

⁷⁰ W latach 2023-2024 (do 30 czerwca) wysokość kar grzywnien w sprawach o przestępstwa skarbowe była niższa o 38% (43 752,3 tys. zł) niż w latach 2021-2022 (70 256,9 tys. zł). W przypadku spraw o wykroczenia skarbowe wysokość ta spadła o 39% z 53 080,8 tys. zł w latach 2021-2022 do 32 396,0 tys. zł w latach 2023-2024 (do 30 czerwca).

narażonych lub uszczuplonych należności publicznoprawnych spadła o 7% (z 1 074 161,7 tys. zł do 998 759,2 tys. zł), a wartość kar grzywien ogółem spadła o 38% (z 70 256,9 tys. zł w latach 2021-2022 do 43 734,5 tys. zł w latach 2023-2024, do 30 czerwca). Jednocześnie w latach 2023-2024 (do 30 czerwca) wartość zabezpieczonego mienia tytułem zabezpieczenia majątkowego wzrosła ponad piętnastokrotnie i wyniosła 4255,5 tys. zł, podczas gdy w latach poprzedzających wynosiła 259,9 tys. zł.

W przypadku spraw o wykroczenia skarbowe w latach 2023-2024 (do 30 czerwca) w stosunku do lat 2021-2022 wzrosła zarówno wartość należności publicznoprawnych ogółem (z 1 621 048,5 tys. zł do 1 697 902,5 tys. zł, tj. o 5%), jak i wartość narażonych lub uszczuplonych należności publicznoprawnych (z 1 569 945,7 tys. zł do 1 664 182,7 tys. zł, tj. o 6%) natomiast zmniejszyła się wartość kar grzywien ogółem (z 53 080,8 tys. zł do 32 396,0 tys. zł, tj. o 39%). Wartość zabezpieczonego mienia tytułem zabezpieczenia majątkowego wzrosła prawie 60-krotnie z 22 tys. zł w latach 2021-2022 do 1323,8 tys. zł po centralizacji komórek SKK.

Czas trwania dochodzenia wynosił w przypadku:

- dochodzeń w sprawach o wykroczenie skarbowe zakończonych w badanym okresie: do 2 miesięcy – w 14 057 dochodzeniach w latach 2021-2022 i 6418 w latach 2023-2024 (I półrocze), tj. mniej o 54%, powyżej 2 miesięcy do 6 miesięcy – w 9574 i 4489, tj. mniej o 53%, powyżej 6 miesięcy do 1 roku – w 2673 i 1245 dochodzeniach, tj. o 53% mniej, powyżej roku – w 1260 i 468 dochodzeniach, tj. mniej o 63%;
- postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwo skarbowe zakończonych w badanym okresie: do 3 miesięcy – w 7319 dochodzeniach w latach 2021-2022 i 4100 w latach 2023-2024 (I półrocze), tj. mniej o 54%, powyżej 3 miesięcy do 1 roku – w 6371 i 3341, tj. mniej o 48%, powyżej 1 roku – w 3120 i 1788 dochodzeniach, tj. mniej o 43%.

(akta kontroli str. 848-895, 1369-1382)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działaniach podejmowanych przez Ministra Finansów nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Ministra Finansów w zakresie monitorowania i oceny skuteczności i efektywności nowych rozwiązań systemowych w zakresie realizacji spraw karnych skarbowych przez wyznaczone urzędy skarbowe.

W Ministerstwie rzetelnie i na bieżąco monitorowano i oceniano skutki wprowadzenia centralizacji komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych. Z przeprowadzonych badań i analiz wynikało, że osiągnięto założone dla tej reorganizacji efekty, w szczególności w postaci zmniejszenia dysproporcji w obciążeniu pracą pracowników komórek SKK, zapewnienia ciągłości rozpraw i prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych, poprzez możliwość swobodnego wyboru zastępcy dla

nieobecnego oskarżyciela skarbowego, koncentrację specjalistów w ramach jednej komórki, co umożliwiała bieżącą wymianę doświadczeń. Jednocześnie, po centralizacji komórek SKK o 8% obniżyła się liczba pracowników zatrudnionych w tych komórkach, natomiast o 15% wzrosła liczba pracowników upoważnionych do nakładania mandatów karnych za wykroczenia skarbowe w urzędach skarbowych. Po centralizacji komórek SKK w wyznaczonych urzędach skarbowych o niemal 100% wzrosła liczba wszczętych postępowań w sprawach o przestępstwa z ustawy o rachunkowości, natomiast o 42% spadła liczba wszczynanych postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

OBSZAR **3. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych przez dyrektorów izb administracji skarbowej i naczelników urzędów skarbowych**

Opis stanu faktycznego

3.1 Departament DZP przeprowadzał analizy dotyczące prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych dochodzeń w sprawach o przestępstwa skarbowe, wykroczenia skarbowe oraz przestępstwa określone w ustawie o rachunkowości. W okresie objętym kontrolą sporządzano analizy w zakresie:

- prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych dochodzeń w sprawach o przestępstwa określone w ustawie o rachunkowości,
- spraw przekazywanych do wszczęcia postępowania przygotowawczego w terminie późniejszym niż 12 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego,
- kwestii wymierzania przez urzędy skarbowe mandatów karnych za wykroczenia skarbowe na podstawie danych przekazywanych przez IAS w cyklu kwartalnym, narastająco w skali danego roku,
- wykonania wskaźników, w tym za 2023 r. oraz II kw. 2024 r., dotyczących postępowań karnych skarbowych i karnych w zakresie UCS i urzędów skarbowych, określonych w zarządzeniach Szefa KAS w sprawie rocznych kierunków działania i rozwoju na lata 2023 i 2024, a w przypadku braku osiągnięcia założonych wskaźników przekazywał właściwym dyrektorom IAS wskazówki co do kierunków działań naprawczych, kontrolnych i zaradczych celem zniwelowania przyczyn niezrealizowania wskaźnika,
- liczby wystawianych przez urzędy skarbowe mandatów karnych za wykroczenia skarbowe zawierające dane za 2022 r., 2023 r. i I półrocze 2024 r.,
- ewaluacji poziomu realizacji zadań zaleconych dyrektorom IAS w obszarze postępowań przygotowawczych.

W przeprowadzonej przez Departament DZP ewaluacji poziomu realizacji zadań zaleconych dyrektorom IAS w obszarze postępowań przygotowawczych, w części dotyczącej działalności urzędów skarbowych, w zakresie wywiązywania się

z obowiązku wpisywania danych w SI ESKS w terminie 14 dni od zdarzenia procesowego w odniesieniu do spraw wszczętych w I kwartale 2024 r. wskazano:

- w siedmiu urzędach poprawę terminowości dokonywania wpisów w SI ESKS, tj. zmniejszył się odsetek wpisów dokonanych po upływie 14 dni od zdarzenia procesowego,
- w siedmiu urzędach skarbowych wzrost udziału wpisów do SI ESKS dokonywanych po terminie,
- w dwóch urzędach skarbowych terminowość wpisów nie uległa zmianie,
- w dwóch urzędach skarbowych odnotowano spadek pod względem udziału nieterminowych wpisów w SI ESKS w ogóle wpisów dokonanych w tych jednostkach w sprawach wszczętych w I kw. 2024 r.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia z dnia 13 października 2022 r. nadzór nad realizacją zadań w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych przez wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych od 1 stycznia 2023 r. polegał na:

- przygotowywaniu wytycznych, wyjaśnień, rekomendacji i poleceń,
- analizie kwestii sygnalizowanych przez jednostki podległe, m.in. w zakresie kwalifikacji materiałów zawierających wnioski o wszczęcie postępowania przygotowawczego, przekazywanych do wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych, przez naczelników niewyznaczonych urzędów, jako materiałów własnych KAS,
- monitorowaniu istotnych obszarów,
- podjęciu inicjatywy w zakresie zmiany ustawy o z dnia 20 sierpnia 1997 r. Krajowym Rejestrze Sądowym⁷¹ oraz niektórych innych ustaw⁷²,
- przygotowywaniu projektów rozstrzygnięć Szefa KAS w związku z art. 53 § 39 pkt 2 KKS,
- przekazywaniu do Departamentu Organizacji KAS propozycji wskaźników z obszaru postępowań przygotowawczych jako istotnych dla kierunków działania i rozwoju KAS,
- analizie danych dotyczących działalności FOPP, w tym wykonania wskaźników ustalonych dla dyrektorów IAS określanych w zarządzeniach Szefa KAS w sprawie rocznych kierunków działania i rozwoju,
- cyklicznym generowaniu danych statystycznych w zależności od aktualnej w danym okresie istotności problematyki nadzoru i przygotowywanie analiz dla kierownictwa KAS w celu rozliczania efektywności realizowanych zadań na organizowanych naradach i odprawach z kierownictwem IAS,
- przygotowywaniu w cyklach kwartalnych danych statycznych i analiz, w tym z obszaru postępowań przygotowawczych na potrzeby opracowania statystycznego, realizowanego przez Departament Analiz KAS z wykonania zadań przez dyrektorów IAS.

W celu zmniejszenia liczby prowadzonych postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa z ustawy o rachunkowości, które kończyły się

⁷¹ Dalej: „KRS”.

⁷² Dalej: „projekt z dnia 9 stycznia 2024 r.”.

wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia lub postanowienia o umorzeniu dochodzenia⁷³ Departament DZP przeprowadził analizy dotyczące prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych dochodzeń w sprawach o przestępstwa z ustawy o rachunkowości z opracowaniem propozycji zmiany w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁷⁴.

(akta kontroli str. 896-959, 1006-1083, 1138-1244)

W piśmie⁷⁵ z dnia 25 czerwca 2014 r. Ministerstwo Finansów przekazało do Dyrektorów IAS „Wytyczne dla administracji podatkowej w zakresie realizacji polityki karnej”, w których m.in. wskazano przykładowy katalog sytuacji, w których należałoby rozważyć znikomą społeczną szkodliwość czynu dokonując oceny stwierdzonego naruszenia przepisu prawa finansowego. Wśród przykładów, jak wyjaśnił Minister Finansów, *wskazano również na czyny popełniane przez osoby powyżej 70. roku życia dodatkowo nieprowadzące działalności gospodarczej*. Minister Finansów wyjaśnił że, *w związku z powstaniem Krajowej Administracji Skarbowej wytyczne zawarte w ww. piśmie utraciły swoją aktualność*.

(akta kontroli str. 1359-1368)

Dyrektorzy IAS przekazywali do Departamentu DZP kwartalne raporty z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS, tj. w zakresie wskaźników określonych w załącznikach do zarządzeń Szefa KAS w sprawie rocznych kierunków działania i rozwoju, oraz dane w zakresie:

- spraw przekazywanych do wszczęcia postępowania przygotowawczego w terminie późniejszym niż 12 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, narastająco w skali danego roku w terminie do końca miesiąca po zakończeniu danego okresu sprawozdawczego,
- liczby wymierzanych przez urzędy skarbowe mandatów karnych za wykroczenia skarbowe, narastająco w skali danego roku, w terminie do końca miesiąca po zakończeniu danego okresu sprawozdawczego,
- liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych w zakresie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych za dany rok po jego zakończeniu.

(akta kontroli str. 1006-1041)

Z analizy raportów oraz kwartalnych analiz sporządzonych przez Departament DZP wynikało, że:

- w 2022 r. dla celu 4.5. „Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych” jednego⁷⁶ z dwóch wskaźników nie udało się

⁷³ Z uwagi na ujawniane w toku postępowania takie okoliczności jak: śmierć członków organów zarządzających spółką, brak obowiązku składania do KRS sprawozdań finansowych w zależności od limitu obrotu.

⁷⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 979, ze zm.

⁷⁵ O sygnaturze AP4-Z-22/2014.

⁷⁶ Dotyczyło to udziału postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do

zrealizować w pełni. Jako przyczynę niezrealizowania wskaźnika wskazano *działania podejmowane bezpośrednio przez prokuratorów i brak realnego wpływu organu postępowania przygotowawczego na bieg i wynik sprawy*,

- w 2023 r. dla celu 4.4. i w 2024 r.⁷⁷ dla celu 4.7. „Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych” wskaźniki⁷⁸ zostały osiągnięte. W 2023 r. dla celu 4.5. „Zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym” przyjęte wskaźniki zostały w pełni zrealizowane⁷⁹,
- w 2024 r. dla celu 4.8. „Zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym” wskaźnik nie został w pełni zrealizowany⁸⁰, co było spowodowane m.in.: *wielowątkowością spraw i potrzebą wykonania dodatkowych czynności procesowych i operacyjnych w kierunku realizacji sprawy, przedstawieniem zarzutów osobom podejrzanym, na mieniu których można dokonać zabezpieczenia majątkowego, nieregularnym przekazywaniem informacji o zastosowanych zabezpieczeniach majątkowych z prokuratur, trudnościami z ujawnianiem majątku podatnika w postępowaniach przygotowawczych skutkującymi mniejszą liczbą sporządzanych wniosków o dokonanie zabezpieczenia i działaniami sprawców polegającymi na ukrywaniu majątku oraz działalnością przestępczą przy pomocy podstawionych osób (tzw. słupów).*

(akta kontroli str. 283-285)

Nadzór nad realizacją zadań w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych przez wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych, realizowany był również poprzez opracowywanie przez Departament DPZ wytycznych, wyjaśnień, rekomendacji i zaleceń. Opracowano w szczególności zalecenia i wytyczne:

- w zakresie postępowań karnych skarbowych dotyczących naruszeń przepisów Polskiego Ładu,
- dotyczące przekazywania materiałów wybranych spraw z urzędów skarbowych do UCS,

sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie wyrażonego w [%]. Wartość wskaźnika osiągnięta na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosła 67.

⁷⁷ Za 2024 r. analizowano wykonanie wskaźników osiągnięta wg stanu na dzień 30 września.

⁷⁸ Udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach [%]: wartość wskaźnika osiągnięta na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniosła 70, na dzień 30 września 2024 r. wyniosła 64.

⁷⁹ Dla celu 4.4 wartość wskaźnika osiągnięta na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniosła 70%, dla celu 4.5 wartość wskaźnika na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniosła 2 044 294,6 tys. zł.

⁸⁰ Dla celu 4.8 wartość wskaźnika osiągnięta na dzień 30 września 2024 r. wyniosła 431 919,7 tys. zł. Wskaźnik nie został zrealizowany przez 11 IAS: we Wrocławiu, w Bydgoszczy, Lublinie, Zielonej Górze, Krakowie, Warszawie, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Olsztynie i Poznaniu.

- w zakresie najistotniejszych ujawnionych nieprawidłowości, w celu wyeliminowania ich z prowadzonych postępowań przygotowawczych oraz unikania w przyszłości,
- w sprawie minimalizowania przypadków w których wszczynano postępowania przygotowawcze na krótko przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego,
- w sprawie kierowanych spraw do komórek prowadzących postępowania przygotowawcze w terminie późniejszym niż 12 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego,
- w sprawie monitorowania liczby wymierzonych mandatów karnych za wykroczenia skarbowe.

Ponadto w sierpniu 2024 r. Departament DZP poinformował dyrektorów IAS o oddaniu do eksploatacji systemu „Przesłuchania na Odległość”⁸¹. Za jego wdrożeniem przemawiały *względy ekonomiki procesowej, w tym ograniczenie kosztów podróży świadka, jak również trudności związane z odległością dzielącą miejsce pobytu świadka od siedziby organu procesowego, co w praktyce miało wpływ na opóźnienia w realizacji czynności dowodowej*. W IAS w Kielcach zostało powołane Centrum Kompetencyjne ds. Przesłuchań na Odległość, które służyło bieżącym wsparciem w zakresie wykorzystania systemu.

(akta kontroli str. 896-1084, 1038-1184, 1199-1244)

Badanie NIK w zakresie rozpatrywania skarg, w tym m.in. związanych z realizacją przez IAS i urzędy skarbowe zadań związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych i występowaniem w postępowaniach przed sądem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe określone w KKS, przeprowadzono na próbie 17 skarg⁸², które wpłynęły do Ministerstwa. W wyniku tych postępowań ustalono, że:

- skargi dotyczyły m.in. pracy oskarżycieli skarbowych, niepodejmowania działań przez naczelników urzędów skarbowych w przypadku zgłoszenia „szarej strefy”, beczynności organów,
- pięć skarg zostało rozpatrzonych zgodnie z właściwością przez Szefa KAS, a 12 zostało przekazanych do właściwych dyrektorów IAS (zgodnie z art. 236 § 1 KPA⁸³ w przypadkach określonych w art. 233 i 234 organem właściwym do organem właściwym do rozpatrzenia skargi był organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie).

W przypadku spraw rozpatrywanych w Ministerstwie:

- czas jaki upłynął od wpływu skargi do przekazania jej do komórki merytorycznej wynosił od zera do siedmiu dni,
- w pięciu sprawach, które zostały rozpatrzone przez Szefa KAS, cztery dotyczyły dyrektorów IAS i jedna Krajowej Informacji Skarbowej, cztery

⁸¹ Sposób przesłuchania na odległość uregulowany został w art. 177 § 1a KPK.

⁸² Próba wybrana wg oceny kontrolera: 7 (z 390) skarg złożonych w 2022 r., 5 (z 403) skarg złożonych w 2023 r., 5 (z 360) skarg złożonych w 2023 r.

⁸³ Ustawa 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

zostały uznane za bezzasadne, jedna została uwzględniona, w czterech przypadkach skargi rozpatrzono w ciągu 30 dni, w jednym przypadku z uwagi na złożony charakter sprawy przesłano skarżącemu zawiadomienie o przewidywanym terminie załatwienia skargi, sprawę załatwiono w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 283-285, 1347-1358)

W latach 2022-2024 w planie kontroli jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych na rok 2022 w zakresie działów administracji rządowej – budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe przewidziano do realizacji jedną kontrolę w obszarze prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowania w postępowaniach przed sądem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe określone w KKS.

Kontrolę prowadzono w jednym urzędzie skarbowym, a w jej wyniku stwierdzono szereg uchybień o charakterze formalnym.

Dyrektor Departamentu Organizacji KAS wyjaśniła, że *proponując obszary/tematy kontroli do planu kontroli na 2022 r. zgłaszane były m.in. przez departamenty i biura Ministerstwa. Natomiast w latach następnych nie zgłoszono propozycji takiego obszaru lub tematu, celem ujęcia go w planach kontroli.*

(akta kontroli str. 283-285, 1289-1346, 1356-1358, 1387-1391)

Działalność KAS w obszarze prowadzenia postępowań przygotowawczych i występowaniem w postępowaniach przed sądem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe określone w KKS, w tym organizacja tych zadań, miała być przedmiotem audytu wewnętrznego w 2023 r.⁸⁴ Do realizacji tego zadania audytowego przystąpiono w 2023 r., jednak zadanie nie zostało zakończone i nie było kontynuowane w 2024 r. Naczelnik Wydziału Biura Kontroli i Audytu wewnętrznego wyjaśnił, że *ww. zadanie audytowe nie było kontynuowane z uwagi na zmianę potrzeb kierownictwa Ministerstwa.*

(akta kontroli str. 1245-1288, 1383-1386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działaniach podejmowanych przez Ministra nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli oceniając działania podejmowane przez Ministra w kontrolowanym zakresie uwzględniła, że centralizacja komórek SKK nastąpiła z dniem 1 stycznia 2023 r. i w okresie objętym kontrolą nadal zachodziły procesy dostosowawcze i optymalizujące funkcjonowanie tych komórek w wyznaczonych urzędach skarbowych.

⁸⁴ Przedmiot audytu określono jako: „Proces centralizacji, na terenie Izby Administracji Skarbowej, prowadzenie postępowań przygotowawczych i występowanie w postępowaniach przed sądem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz o przestępstwa z ustawy o rachunkowości w zakresie właściwości rzeczowej naczelnika urzędu skarbowego wynikającej z przepisów Kodeksu karnego skarbowego (art. 133 § 1 pkt 2 KKS) oraz przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 325d Kodeksu postępowania karnego”.

W Ministerstwie przeprowadzano analizy dotyczące prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i o wykroczenia skarbowe. W celu usprawnienia pracy wyznaczonych urzędów skarbowych przekazywano stosowne wytyczne, wyjaśnienia i zalecenia. Skargi w zakresie realizacji przez izby administracji skarbowej i urzędy skarbowe zadań związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych i występowaniem w postępowaniach przed sądem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe rozpatrywano terminowo i zgodnie z KPA.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwagi ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 3 lutego 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/