



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia 21 grudnia 2011 r.

Pan  
**Marek WITKOWSKI**  
Naczelnik Urzędu Skarbowego

w Piotrkowie Tryb.

LLO-4101-26-03/2011  
P/11/024

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Skarbowym w Piotrkowie Tryb. (zwanym dalej „Urzędem”), w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe w latach 2010-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2011 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły zwłoki w przekazywaniu części zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych przez podatników składających deklaracje po terminie, płatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz przez podatnika, który niespełniał wszystkich wymogów określonych w art. 16a ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy<sup>2</sup>, zwanej dalej „kks”. Stwierdzono także nieuzasadnione zastosowanie w jednej sprawie trybu postępowania mandatowego, jak również zwłokę w wystawianiu tytułów wykonawczych.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 111, poz. 765 ze zm.

1. W ocenie NIK nie zawsze stosowano się do wytycznych Ministerstwa Finansów dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa na rok 2010 i 2011 (zwanym dalej „wytycznymi MF”) zalecających zwiększenie nadzoru nad realizacją bezzwłocznego przekazywania do właściwych komórek organizacyjnych zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego.
  - 1.1 W badanym okresie w wyniku kontroli podatkowych przekazano do komórki ds. karnych skarbowych 62 zawiadomienia o naruszeniu przepisów podatkowych (43 w 2010 r. i 19 w I półroczu 2011 r.). Analiza 15 protokołów kontroli, stwierdzających uszczuplenia na łączną kwotę 847.092 zł wykazała, że w 13 sprawach zawiadomienia o naruszeniu przepisów podatkowych przekazano do komórki ds. karnych skarbowych w okresie do 36 dni od daty zakończenia kontroli podatkowej (w przypadku kontroli niewykazujących uszczupień) lub wydania decyzji wymiarowej. W jednej sprawie odstąpiono od ukarania sprawcy wykroczenia skarbowego z uwagi na przedawnienie karalności czynu na etapie postępowania podatkowego, natomiast w kolejnej nie sporządzono zawiadomienia z przyczyn uzasadnionych prowadzonym postępowaniem przed sądem administracyjnym.
  - 1.2 Na ogół rzetelnie monitorowano terminowość składanych deklaracji i zeznań podatkowych. Analiza 50 deklaracji złożonych po ustawowym terminie oraz 20 spraw wynikających z raportów o niezłożonych deklaracjach wykazała, że w 41 przypadkach zasadnie odstąpiono od sporządzenia zawiadomienia o naruszeniu przepisów podatkowych, m.in. z uwagi na fakt, że deklaracje nie wskazywały przedmiotu i podstawy opodatkowania (deklaracje „zerowe”) lub podatnicy złożyli tzw. czynny żal. W 29 przypadkach przekazano stosowne zawiadomienie do komórki ds. karnych skarbowych, w tym w 17 sprawach w okresie od 3 do 48 dni i w 12 od 139 do 285 dni od daty złożenia deklaracji, co wyjaśniano dużą ilością dokumentów składanych przez podatników. Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą usprawiedliwiać stwierdzonej zwłoki, w związku z tym Najwyższa Izba Kontroli ocenia takie działania Urzędu jako nierzetelne w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.
  - 1.3 W 2010 r. Dział Rachunkowości Podatkowej przekazał do komórki ds. karnych skarbowych 68 zawiadomień, obejmujących kwotę 289.068 zł, a w 2011 r. (I półrocze) 42 zawiadomienia na kwotę 307.483 zł.  
Analiza dokumentacji dotyczącej 20 płatników o najwyższych kwotach zaległości wykazała, że w 17 przypadkach (85% analizowanych) zawiadomienia o niewpłaceniu przez nich w terminie zaliczek przekazano do komórki ds. karnych skarbowych po

upływie od 53 do 97 dni od daty dokonania przypisu zaległości na karcie kontowej płatnika (od 62 do 126 dni od daty złożenia deklaracji). Przekazywanie zawiadomień w przedstawionych terminach uzasadniano wydłużonym procesem księgowania zaległości. Wykazano ponadto, że w 2 przypadkach, obejmujących zaległość w kwocie 75.800 zł zawiadomienia zostały sporządzone i przekazane do komórki ds. karnych skarbowych dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie 4 i 20 miesięcy od daty dokonania przypisu zaległości na karcie kontowej, co Kierownik Działu Rachunkowości Podatkowej uzasadniła przeoczeniem. W ocenie NIK, działania Urzędu w powyższym zakresie były nierzetelne.

1.4 Analiza 16 spraw, na łączną kwotę uszczuplenia 238.865 zł, w których podatnicy złożyli prawnie skuteczne - w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>3</sup> - korekty deklaracji podatkowych wykazała, że w przypadku uregulowania przez nich uszczuplonej należności, nie przekazywano - stosownie do uregulowań zawartych w art. 16a kks - zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych do komórki ds. karnych skarbowych. Natomiast w jednej sprawie nie skierowano zawiadomienia do stanowiska ds. karnych skarbowych pomimo nie uiszczenia przez podatnika uszczuplonej należności w kwocie 16.260 zł i upływu 235 dni od daty złożenia korekty deklaracji. W sprawie tej, stosowne zawiadomienie przekazano dopiero w trakcie kontroli NIK. Kierownik Działu Postępowań Podatkowych uzasadniła, że zwłoka w skierowaniu wniosku spowodowana była m.in. dużym obciążeniem pracą osoby zajmującej się sprawą.

Zdaniem NIK, powyższy argument nie uzasadnia stwierdzonej zwłoki, a działania Urzędu w tej sprawie wskazują na brak rzetelności.

2. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wykorzystywane były w postępowaniach karnych skarbowych informacje o naruszeniu przepisów podatkowych, niemniej jednak postępowania te wszczynane były ze zwłoką.

2.1 W badanym okresie do stanowiska ds. karnych skarbowych wpłynęło łącznie 1340 zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych, skierowanych przez komórki organizacyjne Urzędu i podmioty zewnętrzne. Przed wszczęciem postępowania, zawiadomienia te analizowane były pod kątem kolejności ich rozpatrywania z uwzględnieniem kryterium ważności spraw oraz terminu przedawnienia karalności.

Analiza 34 postępowań wykazała, że wszczęcie w 26 sprawach nastąpiło po upływie jednego miesiąca, w tym w 8 w okresie do 3 miesięcy, w 16 sprawach od 3 do 22

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

miesiący, a w 2 - po upływie 34 i 54 miesięcy od daty wpływu zawiadomienia, co jednak nie spowodowało przedawnienia.

W złożonych wyjaśnieniach wskazał Pan Naczelnik, że długie terminy wszczynania postępowań spowodowane były m.in. dużą ilością spraw karnych skarbowych skierowanych do komórki zajmującej się tymi sprawami, ograniczonymi możliwościami etatowymi w tej komórce organizacyjnej, jak również nie stawianiem się sprawców wykroczeń skarbowych na wezwania Urzędu.

Zdaniem NIK wskazane przyczyny nie uzasadniają stwierdzonej zwłoki we wszczynaniu postępowań zwłaszcza, że w wytycznych MF zalecono bezzwłoczne nadawanie biegu zawiadomieniom o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego.

Nie wystąpiły przypadki przedawnienia karalności przestępstw skarbowych w sprawach, w których nie wszczęto postępowań karnego skarbowego.

3. Postępowania karne skarbowe prowadzone były na ogół zgodnie z obowiązującymi przepisami i wewnętrznymi procedurami. Stwierdzono jednak zastosowanie postępowania mandatowego w jednej sprawie niezgodnie z art. 137 § 2 pkt 1 kks.

3.1. W badanym okresie sporządzono i przekazano do sądu 72 akty oskarżenia. Dochodzenia prowadzone były w ustawowych terminach określonych w art. 153 kks. Analiza 10 spraw zakończonych skierowaniem do sądu aktu oskarżenia wykazała, że sporządzono je i wniesiono do sądu (poza jednym przypadkiem uzasadnionym chorobą oskarżyciela skarbowego) przed upływem 14 dni od zakończenia dochodzenia tj. w terminie zgodnym z dyspozycją art. 155 § 1 kks. Nie wystąpiły przypadki zwrócenia przez sąd aktów oskarżenia do uzupełnienia.

3.2. Badanie 10 spraw zakończonych skierowaniem do sądu wniosku o udzielenie zgody na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności wykazało, że wnioski złożono po spełnieniu wszystkich warunków określonych w art. 143 kks, tj. po uiszczeniu uszczuplonych należności podatkowych, grzywien ustalonych w wyniku negocjacji oraz zryczałtowanych kosztów postępowania. Przedmiotowe wnioski spełniały wymogi określone w art. 145 § 2 kks.

3.3 W badanym okresie w drodze postępowania mandatowego rozstrzygnięto 834 sprawy. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 141.470 zł, z czego uregulowano 136.433 zł, tj. 96,4%. Analiza 15 postępowań mandatowych wykazała, że zastosowanie przez Urząd tego trybu postępowania w jednej sprawie, która dotyczyła czynu określonego w art. 57 § 1 kks (uporczywe niewpłacanie podatku) było niezgodne z dyspozycją art. 137 § 2 pkt 1 kks, gdyż sprawca wykroczenia skarbowego do chwili

przyjęcia mandatu karnego nie uiszczył w całości uszczuplonej należności publicznoprawnej (z kwoty 77.448 zł nie uregulował 17.896 zł). Stosownie do postanowień powołanego przepisu postępowania mandatowego nie stosuje się, jeżeli w związku z wykroczeniem skarbowym nastąpiło uszczuplenie należności publicznoprawnej, chyba, że do chwili przyjęcia mandatu karnego wymagana należność została w całości uiszczona. W złożonych wyjaśnieniach oskarżyciel skarbowy uzasadnił, że przyczyną nałożenia na sprawcę wykroczenia grzywny w drodze mandatu karnego, był błąd w ustaleniach faktycznych co do uregulowania przez niego w całości zobowiązań podatkowych. W pozostałych sprawach przestrzegano warunków dopuszczalności tego trybu, wymogów formalnych nakładania mandatów oraz zasad wymiaru grzywny określonych w art. 48 kks i art. 137 kks.

3.4. Analiza 15 niezapłaconych mandatów nałożonych w badanym okresie wykazała, że dla 4 mandatów (26,7% badanych) tytuły wykonawcze wystawiono ze zwłoką tj. po upływie 41 do 53 dni od daty dokonania przypisu mandatów na kartach kontowych (od 53 do 67 dni od daty ich nałożenia). Stosownie do § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>4</sup>, wierzyciel jest zobowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że zwłoka w wystawieniu tytułów spowodowana była przeoczeniem. Z niewielką zwłoką wszczynano również postępowanie egzekucyjne. Spośród analizowanych 15 tytułów na łączną kwotę 4.600 zł, w 3 sprawach na kwotę 1.300 zł pierwsze czynności egzekucyjne podjęto po upływie 30 do 41 dni od daty otrzymania tytułów wykonawczych. Zwłokę w podjęciu czynności egzekucyjnych kierownik Działu Egzekucyjnego uzasadniła dużą liczbą tytułów wykonawczych do załatwienia.

3.5. W badanym okresie Urząd odstąpił od wszczęcia postępowania karnego skarbowego uznając w 992 sprawach znikomą szkodliwość społeczną czynu, a w 2.950 - z uwagi na czynny żal podatników.

Analiza 60 spraw związanych z odstąpieniem od ukarania w związku ze znikomą szkodliwością społeczną czynu i czynnym żalem wykazała, że zgromadzona dokumentacja uzasadniała podjęcie takich decyzji. Postępowanie Urzędu w tych sprawach było zgodne z obowiązującymi przepisami, a w przypadku czynnego żalu również z instrukcją wewnętrzną. Rozstrzygnięcia o odstąpieniu od wszczęcia postępowania były każdorazowo zatwierdzane przez Naczelnika Urzędu.

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

W latach 2010 – 2011 (I półrocze) Urząd odstąpił od wszczęcia postępowania karnego skarbowego z powodu przedawnienia karalności czynu w 105 sprawach. Analiza 5 spraw związanych z odmową wszczęcia wykazała, że w 2 sprawach (dotyczących czynów formalnych) przedawnienie nastąpiło z powodów leżących po stronie Urzędu. W jednej z tych spraw (sprzedaż z pominięciem kasy rejestrującej), nie podjęto żadnych działań pomimo upływu 48 dni od daty otrzymania zawiadomienia przez komórkę karną skarbową do dnia przedawnienia karalności, natomiast w kolejnej sprawie (niezłożenie w terminie deklaracji) przez okres 229 dni jaki upłynął do daty przedawnienia, porzeczano na jednorazowym wezwaniu sprawcy wykroczenia skarbowego. W złożonych wyjaśnieniach uzasadnił Pan Naczelnik, że przyczyną przedawnienia karalności jednego czynu, był zbyt krótki okres czasu do rozpatrzenia zawiadomienia, a drugiego - niestawienie się sprawcy wykroczenia skarbowego.

NIK zauważa jednak, że w ostatniej sprawie nie ponowiono wezwania do podatnika.

4. Stosownie do wytycznych Izby Skarbowej w Łodzi, od 2011 r. w Urzędzie rozpoczęto wdrażanie budżetu zadaniowego w zakresie alokacji środków z budżetu tradycyjnego.
5. Urząd zrealizował wnioski pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 22 listopada 2007 r. w przedmiocie opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, podejmując m.in. stosowne działania polegające na wyodrębnieniu w strukturze Urzędu nowej komórki organizacyjnej zajmującej się sprawami źródeł nieujawnionych oraz wprowadzeniu wewnętrznych zasad rozpoznawania tych spraw.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- skrócenie terminów przekazywania do komórki ds. karnych skarbowych zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych,
- wszczynanie postępowań karnych skarbowych bez zbędnej zwłoki,
- wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionego zastosowania trybu postępowania mandatowego,
- bezzwłoczne wystawianie tytułów wykonawczych na nieuregulowane grzywny nałożone w postępowaniu mandatowym oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych,
- podjęcie działań zapewniających niedopuszczanie do przedawnienia karalności wykroczeń skarbowych.

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

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

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

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

1000