



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 1 grudnia 2011 r.

**Pan
Robert Wojewódka
p.o. Dyrektora
Urzędu Kontroli Skarbowej
w Opolu**

LOP-4101-18-01/2011
P/11/024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu skontrolowała postępowanie Urzędu Kontroli Skarbowej w Opolu² w sprawach o wykroczenia i przestępstwa karne skarbowe w 2010 r. i I półroczu 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o *NIK*, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z uchybieniami ocenia działalność UKS w zakresie objętym kontrolą.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej ustawa o *NIK*

² dalej UKS

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. W ocenie NIK w UKS rzetelnie wykorzystywano informacje o przypadkach naruszenia przepisów podatkowych.

1.1. W kontrolowanym okresie do Referatu Postępowań Przygotowawczych³ UKS wpłynęły 273 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia czynów zabronionych według ustawy z dnia 10 września 1999 r. *Kodeks karny skarbowy*⁴, w tym: 74 zawiadomienia w wyniku przeprowadzonych kontroli skarbowych (27 %), 123 zawiadomienia dotyczące ujawnionych przez inspektorów RPP nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania obrotów przy zastosowaniu kas rejestrujących (45 %), 56 zawiadomień z innych komórek UKS (21 %) i 20 zawiadomień od osób fizycznych i instytucji zewnętrznych (7 %). Uszczuplenia podatków wynikające z ww. zawiadomień wyniosły łącznie 21 693,4 tys. zł, z tego 19 813,1 tys. zł w 2010 r. W oparciu o ww. zawiadomienia RPP wszczął 104 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa skarbowe i 21 postępowań przygotowawczych w sprawach o wykroczenia skarbowe.

Badanie 50 postępowań kontrolnych zakończonych ujawnieniem nieprawidłowości w 2010 r. i I półroczu 2011 r. (tzw. kontrole pozytywne) wykazało, iż w przypadku 37 kontroli inspektorzy sporządzili wnioski o wszczęcie postępowania przygotowawczego i niezwłocznie przekazali je do RPP. W przypadku pozostałych 13 kontroli nie sporządzono takich zawiadomień z przyczyn uzasadnionych (4 postępowania prowadzone były przez prokuraturę i inne urzędy kontroli skarbowej, w 3 przypadkach nastąpiło przedawnienie karalności przed wszczęciem kontroli, w 2 przypadkach brakowało uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynów karalnych, w 4 sprawach trwało postępowanie odwoławcze w trybie administracyjnym).

Na podstawie 37 zawiadomień zostały wszczęte postępowania przygotowawcze w 31 sprawach, a w pozostałych 6 przypadkach do dnia zakończenia kontroli postępowania nie zostały wszczęte z uwagi na: 1) przekazanie dwóch spraw do Prokuratury i UKS we Wrocławiu, 2) na przedawnienie karalności czynu przed wszczęciem kontroli skarbowej u podatnika - w jednym przypadku 3) obszerność materiału z kontroli – w trzech sprawach przygotowano projekty postanowień o wszczęciu postępowań (o numerach: W1T/42/22/09, W2U/42/27/10 i W2U/42/28/10).

³ dalej RPP

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm., dalej *Kks*

1.2. Badanie terminowości wszczynania postępowań przygotowawczych w 31 sprawach karnych skarbowych wykazało, iż 16 spraw (52 %) wszczęto w ciągu miesiąca od daty doręczenia podatnikowi decyzji Dyrektora UKS. Wszczęcie 8 spraw (26 %) po upływie miesiąca do 4 miesięcy od doręczenia decyzji wynikało z oczekiwania na upływ terminu uprawniającego podatnika do złożenia odwołania. Wszczęcie pozostałych 7 postępowań przygotowawczych po upływie od 4 miesięcy do 14 miesięcy od daty doręczenia decyzji było uzasadnione złożonością spraw, m.in. oczekiwaniem na zakończenie trybu administracyjnego, a wszczęcie postępowania było konieczne w związku ze zbliżającym się terminem przedawnienia.

Pracownicy UKS w bieżącej działalności kierowali się postanowieniami *Instrukcja w sprawie trybu przekazywania do RPP wniosków o wszczęcie postępowań karnych skarbowych i karnych w przypadku ujawnienia nieprawidłowości wyczerpujących dyspozycje przepisów części materialnej*⁵ wprowadzonej z dniem 25 maja 2009 r. przez Dyrektora UKS, stosując zasady określone dla danego sposobu zakończenia kontroli skarbowej, co zapobiegło przypadkom przedawnienia karalności czynów w czasie postępowania prowadzonego przez UKS.

2. Najwyższa Izba Kontroli uwzględniając kryterium legalności pozytywnie ocenia stosowanie przepisów prawa i procedur wewnętrznych w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia karne skarbowe.

2.1. W kontrolowanym okresie UKS sporządził i przekazał do sądu 46 aktów oskarżenia, (33 w 2010 r. i 13 w I półroczu 2011 r.), z których tylko jeden został zwrócony przez sąd do uzupełnienia. Postępowania przygotowawcze były prowadzone z zachowaniem terminów i zasad określonych w art. 153 Kks, a przedłużenie czasu trwania 21 postępowań zostało dokonane przez GIKS lub Prokuratora. Akty oskarżenia sporządzano z dochowaniem 14-dniowego terminu określonego w art. 155 Kks, natomiast uchybieniem było przesłanie do sądu 5. aktów w 15. dniu i jednego w 17. dniu od daty zakończenia postępowania.

2.2. Wniesione przez podatników w badanym okresie wnioski o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (39 w 2010 r. i 21 w I półroczu 2011 r.) zostały przekazane do sądu, który je uwzględnił. UKS wyegzekwował od sprawców wywiązanie się z obowiązków określonych w art. 143 Kks, od spełnienia których uzależnione było rozpatrzenie wniosku.

⁵ Dalej: Instrukcja

Badanie terminowości przekazywania do sądu ww. wniosków, przeprowadzone na przykładzie wybranych 20 spraw wykazało, że wnioski zostały przekazane do sądu w ciągu 6 dni od daty ich sporządzenia. UKS dopełniał również obowiązku niezwłocznego zawiadomienia sprawców o wniesieniu do sądu wniosku.

2.3. UKS poprawnie stosował przepis art. 16a *Kks*, na podstawie którego odstępowano od wszczęcia postępowania przygotowawczego w sytuacji, gdy podatnik po zakończeniu kontroli złożył korektę deklaracji wraz z uzasadnieniem przyczyny korekty. W takich sytuacjach inspektor kontroli skarbowej wydawał wynik kontroli uprawniający organ podatkowy do wyegzekwowania kwoty podatku wynikającej ze złożonej korekty. Uregulowania zawarte w Instrukcji, a także porozumienie o współpracy zawarte 7 października 2009 r. z Dyrektorem Izby Skarbowej w Opolu, zgodnie z którym urzędy skarbowe były zobowiązane m.in. do przekazywania comiesięcznych informacji o wpływach kwot wynikających ze złożonych przez podatników korekt deklaracji, zapewniały skuteczny nadzór nad realizacją przez podatników niezbędnego wymogu, określonego w art. 16a *Kks*. Kontrola realizacji 15 spraw, w których podatnicy złożyli korekty deklaracji wykazała, iż UKS sprawował nadzór nad wypełnieniem obowiązku uiszczenia skorygowanej kwoty podatku przez podatnika. W dokumentacji 11 spraw znajdowały się dowody uiszczenia podatku w całości lub w ratach, w jednym przypadku zapłata nie była wymagana (w związku z nadwyżką podatku naliczonego VAT nad należnym), w dwóch sprawach postępowanie prowadziła Prokuratura Okręgowa we Wrocławiu. Stwierdzono jeden przypadek podatnika, który zaprzestał spłaty uszczuplonego podatku, w związku z czym RPP wszczął dochodzenie. W toku postępowania karnego skarbowego podatnik zapłacił pozostałą należność wnosząc o zezwolenie na dobrowolne poddanie się karze. Sąd wyrokiem z dnia 30 grudnia 2010 r. przychylił się do wniosku podatnika.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pod względem kryterium legalności i rzetelności, prowadzone postępowania w trybie mandatowym.

3.1. Analiza 30 wybranych postępowań mandatowych z badanego okresu wykazała, iż postępowanie inspektorów k.s. przy nakładaniu mandatów karnych było legalne. We wszystkich przypadkach dopuszczalne było zastosowanie trybu mandatowego, spełnione były wymogi formalne przy nakładaniu mandatu oraz wymiarze grzywny. Potwierdzeniem powyższego jest fakt, iż z czterech wniosków skierowanych do sądu w sprawie uchylenia mandatów sąd uchylił tylko jeden, przy czym powodem tego uchylenia było podanie przez faktycznego sprawcę danych innej osoby. Wobec sprawcy podjęto stosowne kroki prawne.

3.2. W 2010 r. inspektorzy k.s. nałożyli 1 723 mandaty karne na łączną kwotę 576 002 zł, a w I półroczu 2011 r. 792 mandaty na kwotę 235 410 zł.

Z łącznej kwoty 642 643,65 zł należności z tytułu mandatów nałożonych w 2010 r. i niezapłaconych z poprzednich okresów ściągnięto 509 436,26 zł, a z łącznej kwoty 357 972,22 zł należności z tytułu mandatów w I półroczu 2011 r. ściągnięto 201 806,48 zł. Kwota zaległości z tytułu niezapłaconych mandatów na koniec 2010 r. wyniosła 122 562,22 zł, w tym 27 050,37 zł dotyczyło mandatów z lat poprzednich, a na koniec I półrocza 2011 r. wielkości te przedstawiały się odpowiednio: 149 203,28 zł i 74 339,38 zł. W badanym okresie z tytułu przedawnienia (wygaśnięcia wymagalności wierzytelności z mocy prawa) odpisano 58 mandatów na łączną kwotę 15 156,15 zł.

Kontrola terminowości wystawiania tytułów wykonawczych na przykładzie 15 tytułów dla najwyższych kwotowo mandatów (10 z 2010 r. i 5 z I półrocza 2011 r.) wykazała, iż w 2010 r. były one wystawiane po upływie ponad 100 dni od daty nałożenia grzywny (od 103 do 183 dni), a w I półroczu 2011 r. po upływie od 41 do 57 dni. Skrócenie czasu wystawiania tytułów wykonawczych w I półroczu 2011 r. wynikało z działań podjętych przez Dyrektora UKS po kontroli NIK przeprowadzonej w II półroczu 2010 r. obejmującej *finansowanie zadań realizowanych przez UKS w okresie od 1 stycznia do 30 września 2010 r.*⁶ W trakcie ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych, polegające na wystawianiu ich po upływie od 96 do 176 dni oraz nie wystawieniu 6 tytułów wykonawczych na mandaty o łącznej wartości 5 920 zł, pomimo upływu od 58 do 148 dni od terminu płatności.

W ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK zalecającego bieżące wystawianie tytułów wykonawczych Dyrektor UKS zobowiązał Referat Księgowości zarządzeniem z 30 marca 2011 r. do niezwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych, tj. nie później niż do 30 dni od daty wymagalności. NIK zauważa skrócenie czasu wystawiania tytułów wykonawczych, niemniej zasadnym jest podejmowanie dalszych działań w tym zakresie, skutkujących wypełnieniem postanowień § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷.

Kontrola ujawniła, że po przekazaniu tytułów wykonawczych do właściwych organów egzekucyjnych, UKS nie monitorował przebiegu egzekucji, co mogło mieć wpływ na efektywność egzekucji należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych. Na 23 zbadane

⁶ Realizację zadań związanych z windykacją dochodów budżetowych z tytułu nałożonych mandatów NIK oceniła negatywnie

⁷ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

przez NIK tytuły wykonawcze, w 7 przypadkach UKS skierował zapytania o przebieg egzekucji po upływie 2 do 5 lat od wystawienia tytułu, natomiast w 9 sprawach do dnia kontroli NIK nie skierowano takich zapytań, pomimo upływu od wystawienia tytułu od 6 do 12 miesięcy od wystawienia tytułu.

Realizacja przez UKS m.in. spraw z zakresu postępowań karnych skarbowych w okresie od 2009 r. do końca I kwartału 2011 r. była przedmiotem kontroli Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów, przeprowadzonej w dniach od 19 kwietnia do 20 lipca 2011 r. Kontrolą objęto m.in. terminowość wszczynania postępowań przygotowawczych; sprawy, w których nastąpiło przedawnienie karalności oraz zawieszenia postępowań przygotowawczych i sprawy, w których nie wszczęto postępowań karnych skarbowych. Kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie postępowań karnych skarbowych.

4. Zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów w latach 2010 -2011 UKS wdrażał budżet zadaniowy w zakresie alokacji środków z budżetu tradycyjnego do budżetu zadaniowego.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Kontynuowanie działań w celu skrócenia terminu wystawiania tytułów wykonawczych stosownie do § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.*
2. Monitorowanie przebiegu egzekucji należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych w celu poprawy jej efektywności.
3. Wszczęcie do dnia 31 grudnia 2011 r. trzech postępowań przygotowawczych w sprawach nr W1T/42/22/09, W2U/42/27/10 i W2U/42/28/10, w przypadku których przedawnienie karalności nastąpi z końcem 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na

piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Opolu 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.