



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 29 grudnia 2011 r.

**Pan
Jarosław KUBIAK
Dyrektor
Urzędu Kontroli Skarbowej
we Wrocławiu**

P/11/024
LWR-4101-21-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie postępowania w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe w 2010 r. i I półroczu 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 13 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie postępowanie Urzędu w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe, mimo stwierdzonych uchybień, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na skontrolowaną działalność.

Taką ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe.

1. W badanym okresie do Wydziału Postępowań Przygotowawczych Urzędu wpłynęło 846 informacji oraz zawiadomień wskazujących – według ustawy z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, zwany dalej „Kks”² – na uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego, w tym: 808 informacji z komórek organizacyjnych Urzędu i 38 zawiadomień

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

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

o popełnieniu czynów zabronionych (określonych w Kks). W oparciu o te informacje (zawiadomienia) Urząd wszczął w sumie 1054 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. Najczęstszą ich przyczyną, odnoszącą się do 414 (54,4%) przypadków w 2010 r. i 140 (47,8%) przypadków w I półroczu 2011 r., były przestępstwa określone w art. art. 77-79 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości³, dotyczące m.in. nieprowadzenia ksiąg rachunkowych i niesporządzania sprawozdań finansowych. Natomiast podstawowym powodem wszczęcia dochodzeń i śledztw dla przestępstw określonych w Kks, było 199 (26,1%) przypadków w 2010 r. i 83 (28,3%) przypadków w I półroczu 2011 r. przestępstw skarbowych przeciwko obowiązkom podatkowym, określonych w art. art. 54-56 i dotyczących m.in. uchylenia się od opodatkowania, zatajenia prowadzenia działalności gospodarczej lub jej rzeczywistych rozmiarów, podawania nieprawdy w składanych deklaracjach lub oświadczeniach. Wynikające z przedmiotowych informacji (zawiadomień) uszczuplenia podatków dotyczyły ogółem kwoty 142.623,7 tys. zł, z tego 92.764,7 tys. zł przypadało na 2010 r. a 49.859 tys. zł na I półrocze 2011 r.

Pozyskiwane przez Wydział Postępowań Przygotowawczych informacje (wskazujące na naruszenie prawa) były wykorzystywane, choć nie zawsze rzetelnie, w postępowaniach przygotowawczych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia karne skarbowe. Taka ocena wynika z badań przeprowadzonych na próbie 50 postępowań kontrolnych (10 o najwyższych uszczupleniach i 40 wybranych losowo), zakończonych w latach 2010-2011 (I półrocze) ujawnieniem nieprawidłowości. Zauważyć należy, iż poddane analizie kontrole inspektorów kontroli skarbowej każdorazowo kończyły się ustaleniami (tzw. kontrola pozytywna), a w przypadku 43 z nich wydano decyzje wymiarowe. Natomiast okres czasu, jaki upłynął od momentu podpisania protokołu takiej kontroli⁴ do daty wydania decyzji wymiarowej (określającej wysokość zobowiązania podatkowego), wynosił w 6 przypadkach mniej niż miesiąc, w 31 przypadkach od 1 do 8 miesięcy, a w 6 pozostałych przypadkach od 9 do 20 miesięcy. Powodem wydłużonego w czasie przygotowywania decyzji wymiarowej była przede wszystkim złożoność spraw i obszerność materiałów z kontroli.

W przypadku połowy z 50 badanych spraw inspektorzy kontroli skarbowej nie wszczęli postępowań przygotowawczych z uzasadnionych powodów, z tego 6 w związku ze złożeniem przez podatnika prawnie skutecznej korekty deklaracji podatkowej (przez co nie podlegał on karze), 5 z uwagi na przedawnienie karalności czynu, a 14 ze względu na prowadzone w trybie administracyjnym postępowania odwoławcze, bądź kolejne postępowania

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223.

⁴ Lub od daty rozpatrzenia zastrzeżeń.

kontrolne. W pozostałych 25 przypadkach sporządzili stosowne wnioski o wszczęcie postępowania przygotowawczego, przekazując je bez zwłoki do Wydziału Postępowań Przygotowawczych, przy czym w przypadku 3 z tych postępowań (wnioski nr 02092140, 02100042, 02100133) ich wdrożenie nastąpiło już w toku kontroli NIK. Przeprowadzona na tę okoliczność analiza terminowości 25 postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych wykazała, że tylko 7 (28%) z nich wszczęto w ciągu miesiąca od decyzji wymiarowej dyrektora UKS, a w przypadku pozostałych 18 (72%) nastąpiło to w czasie od 2 do 12 miesięcy po wydaniu decyzji w sprawie. Przykładowo, w sprawie w której kwota uszczuplenia podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosła 832.157 zł (kontrola nr 02100117), okres 12 miesięcy, jaki upłynął od daty wydania decyzji wymiarowej do wszczęcia postępowania przygotowawczego, miał co prawda związek z oczekiwaniem na zakończenie innej (toczącej się przed sądem) sprawy tego samego podatnika, niemniej nie był przez ten fakt w całości uzasadniony, bowiem jeszcze w toku kontroli (9 listopada 2011 r.) wszczęto w tej sprawie postępowanie przygotowawcze. Także w 3 kolejnych sprawach – w których kwota uszczuplenia podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych wyniosła w sumie 3.020.608 zł, a od wydania decyzji upłynęło co najmniej 7 miesięcy – do wszczęcia postępowań przygotowawczych doszło dopiero w trakcie kontroli NIK (postępowania nr nr 02092140, 02100042 i 02100133), tj. między 15 a 18 listopada 2011 r.

W badanym okresie przedawnieniu uległo 21 spraw, dotyczących uszczuplenia podatków na łączną kwotę 9.648.368 zł. Analiza kontrolna 5 z nich, wybranych według kryterium najwyższej kwoty uszczuplenia podatku, których przedawnienie oznaczało niemożność dochodzenia uszczuplenia podatkowego na łączną kwotę 8.498.776 zł – wykazała, że przyczyną tego była m.in. przewlekłość procedur administracyjnych, wynikająca z braku prawomocnych decyzji wymiarowych i konieczności zawieszania dochodzenia, a także niewłaściwa interpretacja przepisów o przedawnieniu, o czym świadczą wyroki sądowe.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia legalność postępowań przygotowawczych prowadzonych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia karne skarbowe, mimo stwierdzonych w tym zakresie uchybień wynikających z nierzetelnego działania, polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia 2 spraw. W latach 2010-2011 (I półrocze) sporządzono łącznie 122 akty oskarżenia (71 w 2010 r. i 51 w I półroczu 2011 r.) w sprawie czynów zabronionych określonych w Kks.

Analiza 20 z nich (10 wybranych według największej kwoty uszczuplenia i 10 wybranych losowo) wykazała, iż postępowania przygotowawcze były prowadzone z zachowaniem terminów i zasad określonych w art. 153 Kks, a przedłużenie w 15 przypadkach czasu ich

trwania (głównie z potrzeby dokonania dodatkowych ustaleń, przesłuchań, zawieszenia śledztwa itp.), postanowione zostało przez prokuratora. Akty oskarżenia sporządzano i wnoszono do właściwego sądu z dochowaniem 14-dniowego terminu, określonego w art. 155 Kks. Uchybieniem było natomiast dopuszczenie do umorzenia z powodu przedawnienia 2 spraw, tj.:

- nr 182/09 WR (1.460.489 zł uszczuplenia), w przypadku której sąd umorzył postępowanie karne skarbowe wskutek przedawnienia karalności (art. 17 §1 pkt 6 Kpk⁵ i art. 2 §2 Kks),
- nr 300/10 WR (369.040 zł uszczuplenia), którą sąd umorzył powołując się na ustanie karalności (art. 44 §1 Kks), gdyż od popełnienia przestępstwa upłynęło 5 i 10 lat.

Zauważyć należy, iż w obu sprawach Urząd nie zgadzał się ze stanowiskiem sądu i wnosił, aczkolwiek bezskutecznie, stosowne zażalenia.

3. W latach 2010-2011 (I półrocze) sprawcy przestępstw i wykroczeń skarbowych wnieśli do Urzędu w sumie 269 (186 w 2010 r. i 83 w I półroczu 2011 r.) wniosków o zezwolenie na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności. W tym samym czasie Urząd skierował do sądów 271 (179 w 2010 r. i 92 w I półroczu 2011 r.) wniosków o udzielenie zgody na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności przez sprawcę, a w kolejnych 6 przypadkach odmówił skierowania takiego wniosku (w związku z niespełnieniem wymogów art. 143 §1 Kks), wnosząc w to miejsce stosowne akty oskarżenia. Należy zauważyć, iż sądy uwzględniały złożone przez Urząd wnioski za wyjątkiem 1 przypadku oddalenia takiego wniosku z uwagi na nieuregulowanie całej kwoty narażonego na uszczuplenie podatku, w związku z rozłożeniem jej na raty.

Z opisanym niżej wyjątkami Urząd rzetelnie i w zgodzie z obowiązującymi wymogami prawa prowadził postępowania przygotowawcze w sprawach o wykroczenia i przestępstwa karne skarbowe, zakończone wnioskiem o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności. Badania kontrolne próby 20 takich spraw (po 10 wybranych losowo i według kryterium największej kwoty uszczuplenia) wykazały, że Urząd egzekwował od sprawców obowiązki określone w art. 143 Kks (od spełnienia których uzależnione było rozpatrzenie wniosku), a wnoszone do sądu wnioski Urzędu spełniały wymogi formalne określone w art. 145 §2 Kks. Natomiast za uchybienie uznać należy niespełnienie w 3 przypadkach (sprawy nr: 22/10 JG, 63/10 JG i 3/10 JG) obowiązku niezwłocznego kierowania do sądu przez Urząd wniosków o udzielenie zgody na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności przez sprawców, bowiem

⁵ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

wniesiono je w ciągu odpowiednio 37, 40 i 43 dni licząc od daty złożenia w Urzędzie wniosku przez sprawcę.

Urząd respektował przepis art. 16a Kks, umożliwiający odstępianie od wszczęcia postępowania przygotowawczego i ukarania sprawcy w sytuacji, gdy po zakończeniu kontroli taki podatnik złożył korektę deklaracji podatkowej wraz z uzasadnieniem przyczyny korekty i w całości uiszczył należność publicznoprawną. Wykazała to analiza 15 losowo wybranych spraw (10 z 2010 r. i 5 z I półrocza 2011 r.).

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzone w ramach Urzędu przez inspektorów kontroli skarbowej postępowania przy nakładaniu mandatów karnych. W 2010 r. wymierzili oni 3.218 mandatów na łączną kwotę 563,7 tys. zł, a w I półroczu 2011 r. 1.967 mandatów na kwotę 341,3 tys. zł. Wartość uiszczonych grzywien wyniosła natomiast 529 tys. zł w 2010 r. i 272,9 tys. zł w I półroczu.

Na przykładzie 30 wybranych losowo postępowań mandatowych (20 z 2010 r. oraz 10 z I półrocza 2011 r.) stwierdzono, że spełnione zostały warunki dopuszczalności trybu mandatowego i wymogi formalne nakładania mandatu oraz przestrzegane były zasady wymiaru kary grzywny, określone w art. 48 i art. 137 Kks. Wyjątkiem było niepodanie na 4 formularzach mandatów dokładnego określenia wykroczenia skarbowego, do czego zobowiązywały przepisy art. 137 §4 Kks oraz §7 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 kwietnia 2011 r. w sprawie nakładania kary grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia skarbowe⁶.

Z kolei analiza kontrolna 15 najwyższych kwotowo tytułów wykonawczych (10 z 2010 r. i 5 z I półrocza 2011 r.), dotyczących nieściągniętych grzywien, nałożonych w drodze mandatu wykazała, że średni czas przekazywania tych tytułów do organu egzekucyjnego (urzędu skarbowego) mieścił się w granicach od 2 do 4 miesięcy. Świadczy to o niezadowalającym wywiązywaniu się przez Urząd z obowiązku przewidzianego w §2 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷, obligującego wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.

5. W 2010 r. Urząd nie był kontrolowany w zakresie realizacji zadań wynikających z Kks. Z kolei w I półroczu 2011 r. takie zadania były przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Sekcję ds. Kontroli Wewnętrznej Urzędu. W jej wyniku kontrolujący zalecili rozważenie wprowadzenia zmiany i ujednolicenia procedury powiadamiania komórki postępowań

⁶ Dz. U. Nr 94, poz. 552.

⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541.

przygotowawczych Urzędu o ujawnieniu czynu zabronionego przez Kks, co w trakcie niniejszej kontroli było w toku realizacji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. *Doprowadzenie do wszczynania bez opóźnień postępowań przygotowawczych przez inspektorów kontroli skarbowej.***
- 2. *Stworzenie warunków organizacyjnych nadzoru w celu przeciwdziałania przypadkom przedawnienia karalności czynów w czasie postępowania prowadzonego przez Urząd.***
- 3. *Podjęcie działań w celu skrócenia terminu przekazywania do organu egzekucyjnego wystawionych tytułów wykonawczych i bieżącego monitorowania przebiegu egzekucji należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów, stosownie do §2 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.***

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o ich rozpatrzeniu.