



Lublin, dnia 30 czerwca 2014 r.

**DYREKTOR IZBY SKARBOWEJ
W LUBLINIE**

NU/093-0009/14/2014

N+KS+ZNI+ZNI

Pani
Anna Zięba-Bednaruk
Naczelnik
Urzędu Skarbowego
w Chełmie



Egz. Nr 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

sporządzone na podstawie art. 46 i 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zawierające ustalenia dokonane w trakcie kontroli planowanej przeprowadzonej

**w Urzędzie Skarbowym w Chełmie,
ul. Obłowska 22 A, 22-100 Chełm**

przez zespół kontrolerów w składzie:

1. Jolanta Królikowska, starszy komisarz skarbowy – koordynator kontroli
2. Marcin Kapłan, inspektor

w dniach od 24 marca 2014r. do 27 marca 2014r.

w zakresie: **spraw karnych skarbowych**

Okres objęty kontrolą 1.01.2012r. - 10.03.2014r.

Kierującą kontrolowaną jednostką jest Pani Anna Zięba-Bednaruk powołana na stanowisko Naczelnika Urzędu Skarbowego w Chełmie od 27 lipca 2009 r.

Mając na uwadze dokonane w toku kontroli ustalenia stwierdza się, co następuje.

1. Organizacja pracy w Wieloosobowym Stanowisku Pracy Spraw Karnych Skarbowych i rozpatrywanie wpływających informacji o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego.

Zasady dotyczące składania, ewidencjonowania i rozpatrywania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych uregulowano

Zarządzeniem Nr 38/2012 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Chełmie z dnia 18 grudnia 2012r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Skarbowym w Chełmie instrukcji „Prowadzenie spraw karnych skarbowych oraz karnych o przestępstwa określone w ustawie o rachunkowości” obowiązującym od dnia 1 stycznia 2013r.

[dowód: akta kontroli str. 11-25]

W Wieloosobowym Stanowisku Spraw Karnych Skarbowych zatrudnione są 2 osoby. Nadzór nad pracą pracowników komórki pełni oskarżyciel skarbowy, który zgodnie z zakresem czynności odpowiada za prawidłową i terminową realizację zadań. W okresie objętym kontrolą stanowisko podlegało bezpośrednio Naczelnikowi Urzędu Skarbowego. Okazane do wglądu zakresy obowiązków pracowników prowadzących postępowania w sprawach karnych skarbowych oraz aktualne upoważnienia do nakładania kary grzywny w drodze mandatu karnego nie budzą zastrzeżeń.

W okresie objętym kontrolą prowadzono elektroniczny rejestr wniosków oraz elektroniczną ewidencję mandatów karnych i spraw karnych skarbowych przy wykorzystaniu aplikacji MANDATY.

Na podstawie „Podsumowania dotyczącego wniosków”(raport sporządzony z aplikacji MANDATY dnia 25 marca 2014r. obejmujący wnioski zarejestrowane w okresie od 1 stycznia 2012r. do 10 marca 2014r.) ustalono, iż w okresie objętym kontrolą w Urzędzie Skarbowym w Chełmie:

- ▲ sporządzono 5.174 wnioski o ukaranie,
- ▲ w odniesieniu do 1.744 wniosków (33,7% wszystkich wniosków) odstąpiono od prowadzenia postępowania karnego skarbowego, przy czym najczęstszą przyczyną podejmowanej w tym przedmiocie decyzji było ustalenie, iż sprawca zgodnie z ustawą nie podlega karze (546 spraw), uznanie, że społeczna szkodliwość czynu jest znikoma (493 sprawy), przedawnienie karalności czynu zabronionego (293 sprawy) oraz ustalenie, iż czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (291).
- ▲ 1.716 wniosków o ukaranie załatwiono w postępowaniu mandatowym,
- ▲ wobec 388 wniosków wszczęto postępowanie przygotowawcze,
- ▲ 1.411 wniosków oczekuje na załatwienie.

[dowód: akta kontroli str. 26]

Na podstawie rejestru niezadowolonych wniosków o ukaranie za okres od 01.01.2010r. do 10.03.2014r. ustalono, że łącznie niezadowolonych pozostaje 1512 wniosków, w tym:

- ▲ 1 wniosek z 2010r.
- ▲ 101 wniosków z 2011r.
- ▲ 361 wniosków z 2012r.
- ▲ 841 wniosków z 2013r.
- ▲ 208 wniosków z 2014r.

[dowód: akta kontroli str. 27-75]

Wobec stwierdzenia, iż w okresie objętym kontrolą nie rozpatrzono ponad 100 wniosków z wpływu za rok 2011, kontroli poddano 50% tych spraw i ustalono, że pochodzą z różnych miesięcy 2011r. i poza 1 sprawą wszystkie pozostałe przekazane zostały przez Dział Kontroli Podatkowej. W sprawie KS 413/11 wniosek nie powinien być sporządzony, ponieważ nieokazanie kontrolującym książek serwisowych kas rejestrujących nie stanowi czynu zabronionego przez k.k.s. Podobnie w odniesieniu do informacji KS 1057/11 i KS 1257/11, które dotyczą niezatwierdzenia rocznego sprawozdania przez zgromadzenie wspólników, co nie stanowi czynu zabronionego o znamionach określonych przepisami ustawy o rachunkowości.

[dowód: akta kontroli str. 76-81]

Ponadto sprawdzono 50 niezatwierdzonych informacji (wniosków) z wpływu w 2012r. i stwierdzono, że karalność opisanych w nich zachowań uległa przedawnieniu lub sprawcy nie podlegają karze z uwagi na okoliczności określone w art. 16a K.k.s. Nie we wszystkich sprawach, na podstawie danych zawartych w informacjach, można ustalić czy doszło do zapłaty podatku w wyniku złożenia prawnie skutecznej korekty deklaracji. Wymaga to przeprowadzenia ustaleń w Dziale rachunkowości podatkowej, niemniej nawet w przypadku niedopełnienia warunku dotyczącego uiszczenia należności podatkowej, treść informacji wymaga oceny w aspekcie ujemnej przesłanki procesowej jaką jest przedawnienie karalności czynu zabronionego.

Biorąc pod uwagę liczbę przekazanych do Wieloosobowego Stanowiska Pracy Spraw Karnych Skarbowych informacji o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego (wniosku o ukaranie) i liczbę spraw oczekujących na załatwienie, działania w obszarze organizacji pracy oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, a po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2013r. Zarządzenia Nr 38/2012 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Chełmie w sprawie wprowadzenia instrukcji „Prowadzenie spraw karnych skarbowych oraz karnych o przestępstwa określone w ustawie o rachunkowości” - pozytywnie z uchybieniami. Osobą odpowiedzialną za przestrzeganie procedur w zakresie terminowości rozpatrywania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego jest oskarżyciel skarbowy Pan Paweł Wieczorek.

2. Prawdliwość odstępień od wszczęcia postępowania przygotowawczego.

Podczas kontroli spraw, w których podjęto decyzję o odstąpieniu od prowadzenia postępowania karnego skarbowego stwierdzono, iż zasadność podejmowanych w tym zakresie decyzji nie budzi wątpliwości. Niemniej na podstawie 74 skontrolowanych spraw z 2012r., 184 z 2013r. oraz 81 z 2014r. ustalono, że występowały przypadki podjęcia decyzji o odstąpieniu od prowadzenia postępowania karnego skarbowego z uwagi na przedawnienie karalności czynu do którego doszło z winy urzędu skarbowego. Jest to nieprawidłowość w działaniu mająca wpływ na przebieg postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 82-87]

W jednej z kontrolowanych spraw, podejmując decyzję o odstąpieniu od prowadzenia postępowania z uwagi na przedawnienie karalności ujawnionego wykroczenia skarbowego, zastosowano niewłaściwą kwalifikację prawną czynu nieznajdującą uzasadnienia w świetle opisu zawartego w informacji przekazanej przez Dział Kontroli Podatkowej.

[dowód: akta kontroli str. 88-91]

Decyzje o odstąpieniu od wszczęcia postępowania podejmowano również w innych komórkach organizacyjnych Urzędu prowadząc dla tych spraw tzw. Rejestry odstąpień. W notatce urzędowej sporządzonej przez Dział PPI stwierdzono nieprawidłowe określenie terminu przedawnienia karalności czynów polegających na podaniu nieprawdy w zeznaniach podatkowych za 2009r. W innej adnotacji służbowej sporządzonej przez tę samą komórkę organizacyjną jako podstawę prawną odstąpienia w odniesieniu do tego samego rodzaju czynów wskazano negatywną przesłankę procesową określoną w art.17§4 K.p.k., mimo iż w 3 przypadkach doszło do przedawnienia karalności czynów.

[dowód: akta kontroli str. 92-98]

W toku analizy spraw, w których adnotacje o odstąpieniu sporządził Dział Kontroli Podatkowej (w 2013r. w 49 sprawach) stwierdzono, że w 7 przypadkach adnotacje nie zawierają istotnych danych dotyczących czasu popełnienia czynu zabronionego, co skutkowało nieprawidłowym określeniem terminu przedawnienia karalności tego czynu.

[dowód: akta kontroli str. 99-110]

W każdym przypadku, w skontrolowanych sprawach, decyzja o odstąpieniu od wszczęcia postępowania karnego skarbowego zawierała podstawę prawną, datę rozstrzygnięcia oraz akceptację Naczelnika Urzędu Skarbowego.

Mając na uwadze powyżej opisane ustalenia, działania organu postępowania przygotowawczego w tym obszarze oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

3 .Poprawność prowadzonych postępowań z uwzględnieniem stosowanej kwalifikacji prawnej czynów.

Na podstawie statystyki mandatów karnych kredytowanych ustalono, że w kontrolowanym okresie:

1. wydano 2.346 mandatów karnych, którymi na sprawców wykroczeń skarbowych nałożono grzywny w łącznej kwocie 484.390 zł,
2. średnia grzywna nakładana w postępowaniu mandatowym wynosiła 206 zł,
3. wskaźnik ściągłości nałożonych grzywien na dzień 25 marca 2014r. wynosił 93%.

[dowód: akta kontroli str. 111]

W toku kontroli stwierdzono, że w objętym nią okresie Naczelnik Urzędu do prowadzenia postępowań mandatowych upoważnił łącznie siedem osób, przy czym przez cały kontrolowany okres upoważnienie posiadali: Pan Paweł Wieczorek i Pani Katarzyna Pisarska, pozostałe osoby - zgodnie z wykazem załączonym do akt kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 112]

Badając akta postępowań mandatowych w 29 następujących sprawach: KS 2226/13, KS 1560/13, KS 250/14, KS 2102/13, KS 1851/13, KS 1275/13, KS 1276/13, KS 1728/13, KS 1716/13, KS 2190/13, KS 2065/11, KS 2220/11, KS 282/12, KS 354/12, KS 364/12, KS618/12, KS 737/12, KS 1113/12, KS 1685/12, KS 1743/12, KS 19/13, KS 458/13, KS 490/13, KS 700/13, KS 1300/13, KS 1525/13, KS 1526/13, KS 1543/13 w 2 sprawach stwierdzono potwierdzenie wpłaty podatku przez oskarżyciela skarbowego, podczas gdy zdaniem kontrolujących właściwym w urzędzie działem do potwierdzenia wpłaty podatku jest Dział Rachunkowości Podatkowej. Za nieprawidłowe należy również uznać wezwanie podatnika do złożenia zeznania PIT-37, podczas gdy zobowiązany był do złożenia zeznania PIT-28.

[dowód: akta kontroli str. 113-121]

Działalność Urzędu w zakresie postępowań mandatowych oceniono pozytywnie z uchybieniami wynikającymi z powyższych ustaleń.

4. Trafność i celowość podejmowanych decyzji procesowych.

Analizując akta spraw, w których wszczęto postępowanie przygotowawcze i skierowano do sądu akt oskarżenia tj. 20 spraw o sygnaturach: RKS 29/12, RKS 75/12, RKS 86/12, RKS 103/12, RKS 106/12, RKS 107/12, RKS 111/12, RKS 114/12, RKS 156/12, RKS 165/12, RKS 5/13, RKS 9/13, RKS 21/13, RKS 29/13, RKS 33/13, RKS 42/13, RKS 47/13, RKS 49/13, RKS 96/13, RKS 78/13 nieprawidłowości bądź uchybień mogących mieć wpływ na przebieg postępowania nie stwierdzono. Niemniej wątpliwości nasuwa zasadność wszczynania i prowadzenia czasochłonnych oraz generujących koszty postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących drobnych wykroczeń skarbowych polegających na kilkudniowym uchybieniu terminowi złożenia deklaracji lub zeznania i wpłacie podatku w wysokości do kilkudziesięciu złotych bądź braku podatku do wpłaty.

[dowód: akta kontroli str. 122-178]

Biorąc pod uwagę kryterium gospodarności, działania Urzędu w tym obszarze należy ocenić pozytywnie z uchybieniami.

5. Wykonywanie obowiązku wprowadzania danych do systemu Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

Na podstawie informacji pracownika Wieloosobowego Stanowiska Pracy Spraw Karnych Skarbowych ustalono, że w okresie objętym kontrolą dokonano łącznie 159 rejestracji w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych, w tym: 52 rejestracje osób, 69 rejestracji przestępstw skarbowych oraz 38 rejestracji podmiotu. Jako czas dokonywania rejestracji wskazano okres do 30 dni, podczas gdy z wyjaśnień Ministerstwa Finansów zawartych w piśmie AP5/571/8/GAV/09/WS-108 z dnia 20 lipca 2009r. wynika, że rejestracja powinna nastąpić w momencie wszczęcia postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 179]

W wyniku porównania danych liczbowych zawartych w wykazie rejestracji i sprawdzeń za lata 2012 – 2013 otrzymanym z Biura Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji z danymi dotyczącymi rejestracji dokonanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych przez Urząd Skarbowy w Chełmie – różnic nie stwierdzono.

W związku z powyższym działania organu postępowania przygotowawczego w tym obszarze oceniono pozytywnie z uchybieniami.

Reasumując, działalność Urzędu Skarbowego w Chełmie w zakresie spraw karnych skarbowych należy ocenić pozytywnie z uchybieniami. Wpływ na taką ocenę miała merytoryczna ocena prowadzonych postępowań oraz waga stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w zakresie organizacji pracy Wieloosobowego Stanowiska Pracy Spraw Karnych Skarbowych. Wyłącznie w jednym obszarze przyznano ocenę pozytywną z nieprawidłowościami, natomiast w pozostałych - ocenę pozytywną z uchybieniami. Wskazać należy, że Urząd nie wdrożył mechanizmów polegających na wstępnej ocenie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia czynu skarbowego, co pozwoliłoby – zważywszy na ilość wpływających zawiadomień i 2-osobową obsadę stanowiska – na wyselekcjonowanie spraw dotyczących czynów, co do których zasadnym byłoby odstąpienie od prowadzenia postępowania karnego skarbowego ze względu na ujemne przesłanki procesowe określone w art. 17§ 1 K.p.k. Zwłoka w podejmowaniu takiej oceny grozi przedawnieniem karalności ujawnionych wykroczeń skarbowych, zaś rosnąca w kolejnych latach kontrolowanego okresu liczba zawiadomień oczekujących na rozpatrzenie wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian w organizacji pracy w Wieloosobowym Stanowisku Pracy Spraw Karnych Skarbowych.

W treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego (pkt 3) uwzględniona została informacja Pani Naczelnik zawarta w piśmie z dnia 24 czerwca 2014 r. nr KS/0711-17/14 dotycząca kwalifikowania zachowań polegających na niezłożeniu w terminie deklaracji i niewpłaceniu w terminie należności publicznoprawnej.

W celu usunięcia z dalszej pracy Urzędu Skarbowego w Chełmie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości i uchybień – *zalecam*:

1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania sporządzania wniosków o ukaranie w odniesieniu do zachowań niestanowiących czynów zabronionych przez Kks (np. nieokazanie do kontroli książek serwisowych kas rejestrujących, niezatwierdzenie rocznego sprawozdania przez zgromadzenie wspólników).
2. Dokonywanie we właściwej kolejności oceny negatywnych przesłanek procesowych z uwzględnieniem priorytetowego w tym zakresie znaczenia przedawnienia karalności czynu zabronionego.
3. Wprowadzenie rozwiązania organizacyjnego na stanowisku spraw karnych skarbowych polegającego na bieżącym kwalifikowaniu spraw do odstąpienia od wszczęcia postępowania karnego skarbowego oraz selekcji informacji dotyczących drobnych wykroczeń skarbowych – w celu zapewnienia przestrzegania procedur w zakresie terminowości rozpatrywania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego.
4. W sprawach załatwianych adnotacją o odstąpieniu od prowadzenia postępowania karnego skarbowego przez inne komórki organizacyjne Urzędu zwracanie uwagi na prawidłowe określanie terminu przedawnienia czynów oraz prawidłowe określanie negatywnych przesłanek określonych w art. 17 Kpk.
5. Zwracanie się do komórki rachunkowości podatkowej w każdym przypadku wymagającym potwierdzenia wpłaty podatku.
6. Dokonywanie rejestracji w KCIK w momencie wszczęcia postępowania (pismo Ministerstwa Finansów z dnia 20 lipca 2009r. nr AP5/571/8/GAV/09/WS-108).

Przekazując powyższe zalecenia wyznaczam termin na złożenie informacji o ich wykonaniu, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich ewentualnego niepodjęcia na **18 lipca 2014 r.**

DYREKTOR
IZBY SKARBOWEJ
Tadeusz Gawda