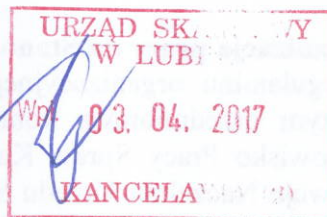




**DYREKTOR IZBY ADMINISTRACJI
SKARBOWEJ WE WROCŁAWIU**

KW/0710-81/16

ZN
JWS
SKK



Pan
Dariusz Polakowski
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Lubinie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrolę przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 185 poz. 1092).

1	Nazwa urzędu skarbowego	Urząd Skarbowy w Lubinie
		Naczelnik Pan Dariusz Polakowski
2	Zakres kontroli (przedmiot i okres kontroli)	Obieg dokumentów w Urzędzie Skarbowym w zakresie spraw karnych skarbowych i efektywność wykorzystania materiałów w postępowaniu karnym skarbowym i postępowaniu mandatowym - w ramach realizowanej polityki karnej. Okres objęty kontrolą – od 1 stycznia 2016 do dnia kontroli.
3	Upoważnienie do kontroli	KW/0710-81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r.
4	Termin kontroli	23 i 29 grudnia 2016 r
5	Imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolera	Robert Babijew, starszy komisarz skarbowy
6	USTALENIA FAKTYCZNE	

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu przekazuje wystąpienie pokontrolne obejmujące ustalenia kontroli zawarte w projekcie wystąpienia pokontrolnego nr 0201-KW.0710.82.2016 z 21.02.2016 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń.

Organizacja pracy na Stanowisku Pracy Spraw Karnych Skarbowych

Z regulaminu organizacyjnego kontrolowanego Urzędu Skarbowego wynika, że w okresie objętym przedmiotową kontrolą postępowania w sprawach karnych skarbowych prowadzi Stanowisko Pracy Spraw Karnych Skarbowych, a bezpośredni nadzór nad pracą stanowiska sprawuje Naczelnik Urzędu Skarbowego. Na stanowisku tym zatrudnione są obecnie 3 osoby, w tym dwoje oskarżycieli skarbowych, co zabezpiecza należyte wykonywanie zadań w tym obszarze. Kontrolującemu okazano do wglądu dokumentację osobową pracowników dot. realizowanych zadań, w tym zakresy obowiązków i uprawnień oraz upoważnienie do nakładania mandatów i odrębne upoważnienia do podpisywania pism w sprawach karnych skarbowych. Brak uwag.

Weryfikacji poddano również obieg dokumentów w zakresie spraw karnych skarbowych, w aspekcie stosowania Zarządzenia Nr 1/2015 Naczelnika Urzędu Skarbowego w sprawie określenia procedur postępowania w zakresie realizacji spraw karnych skarbowych z dnia 2 stycznia 2015 r. – treść zgodna z wzorcem. Zbadano także kwestię sprawowania nadzoru nad stanowiskiem pracy spraw karnych skarbowych - ustalono, że plan kontroli funkcjonalnych zakładał kontrolę w zakresie spraw karnych skarbowych za II półrocze 2016 r. Przedmiotowa kontrola została zrealizowana w dniu 2 stycznia 2017 r. Tematem tej kontroli funkcjonalnej było zagadnienie prawidłowej kwalifikacji prawnej wykroczeń skarbowych przy nakładaniu kar grzywny w drodze mandatu karnego oraz przekazywania pouczeń sprawcom. Kontrola nie stwierdziła usterek w tym zakresie. Weryfikacja ustaleń przez kontrolującego potwierdziła prawidłowość oceny.

Poprzednia kontrola problemowa w ramach czynności nadzoru na Stanowisku Pracy do Spraw Karnych Skarbowych została zakończona oceną pozytywną z nieprawidłowościami. Sformułowano następujące zalecenia pokontrolne:

- Przestrzegać reguł postępowania (w tym terminów instrukcyjnych) w zakresie obowiązków finansowego organu postępowania przygotowawczego w przypadku wpływu tzw. zawiadomień zewnętrznych.
- Stosować się do Wytocznych Ministra Finansów w zakresie spraw karnych skarbowych – w tym także tych dot. obowiązków ewidencyjnych Urzędu Skarbowego działającego jako finansowy organ postępowania przygotowawczego.
- Weryfikować przesłanki zawieszenia dochodzenia pod kątem ew. ustania stwierdzonej przeszkody procesowej, dokumentować wykonywane czynności – do momentu podjęcia postępowania.

W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że ww. zalecenia są realizowane (w zakresie rejestracji prowadzone są w części rejestry tzw. odrębne – repertorium RKS), bez uwag.

Próba kontrolna – obszary kontroli

Kontroli poddano losowo wybrane prowadzone lub zakończone sprawy karne skarbowe tzw. RKS (niezależnie od etapu danego postępowania) – KS.60.15.16; KS.60.6.2016; KS.60.30.2016; KS.60.27.2016; KS.60.7.2016; KS.60.24.2016; KS.60.42.2016; KS.60.53.2016; KS.60.50.2016 – łącznie 9 spraw,

Zweryfikowano także wszystkie sprawy z tzw. rejestru wniosków na stanowisku KS oraz odstąpienia wewnętrzne na stanowisku KS - rejestr zawiera 685 pozycji; zawiadomienia są zagregowane nie w układzie chronologicznym ale w układzie rzeczowym, wg komórek przekazujących zawiadomienia w roku 2016; szczegółowej kontroli poddano co 15 sprawę – razem 53 sprawy,

Zbadano także prawidłowość postępowania mandatowego, na podstawie 10 losowo wybranych mandatów, a także ewidencję mandatów, w których nastąpi przedawnienie w ciągu 180 dni oraz

rejestr przypisanych i nieumorzonych mandatów (13 spraw, wydruk z dnia 23 grudnia 2016 r.) – łącznie 24 sprawy;

Analizie poddano sprawy z rejestru działu postępowań podatkowych zawierającego zarówno odstąpienia oraz wykaz zawiadomień do KS - zweryfikowano wszystkie, w teczce 10 spraw.

Zbadano również rejestry komórki OB III/ OB IV za 2016 – dotyczące odpowiednio, odstąpień oraz zawiadomień skierowanych na stanowisko pracy spraw karnych skarbowych i tzw. żółtych kartek – w segregatorze 28 spraw.

Sprawdzono także realizację obowiązku w zakresie szkoleń wewnętrznych (§ 11 ww. zarządzenia) – w 2016 na dzień rozpoczęcia czynności kontroli nie stwierdzono, ostatnie miało miejsce w 2015r.

Łącznie kontroli poddano 124 sprawy.

Zawiadomienia wewnętrzne formułowane są na załącznikach zarządzenia w sprawie określenia procedur postępowania w zakresie realizacji spraw karnych skarbowych. Każdy taki dokument zawiera obligatoryjne elementy, takie jak: syntetyczny opis stanu faktycznego, wskazanie kogo dotyczy naruszony przepis prawa materialnego, a w razie konieczności, także wyspecyfikowanie kolejnych miesięcy wraz z kwotą zaległości oraz ewentualną datę wpłaty w części lub informację o braku wpłaty. Brak uwag.

Analiza spraw

- w odniesieniu do rejestru wniosków KS stwierdzono, że w obrębie wybranej próby kontrolnej (53 zawiadomienia z 2016r.), w 26 przypadkach nie podjęto czynności zmierzających do ścigania i ukarania sprawców, uznano to za uchybienie,

- w sprawie KS.60.53.2016 stwierdzono, że finansowy organ postępowania przygotowawczego przyjął kwalifikację prawną popełnionego czynu z art. 83 § 2 k.k.s. , podczas gdy okoliczności sprawy (nie odbieranie wezwań, zagubienie dokumentu tożsamości, stan zdrowia – choroba alkoholowa i inne, brak współpracy z organem podatkowym, sprzeczności w wyjaśnieniach), w ocenie kontrolującego uzasadniały kwalifikację czynu jako przestępstwo skarbowe. Uwzględniono wyjaśnienia pracownika prowadzącego tę sprawę na okoliczność przyjętej kwalifikacji prawnej, co umożliwiło zakończenie tego postępowania i ukaranie sprawcy w trybie postępowania mandatowego, niemniej uznano to za uchybienie,

- w sprawie prowadzonej przez Dział Kontroli Podatkowej (PP/4211-78/16) podjęto decyzję o tzw. odstąpieniu wewnętrznym w sytuacji, gdy przedmiotem sprawy była m.in. nierzetelność ksiąg. Mając na uwadze, że sprawa dot. przypadku, w którym czyn zabroniony występuje jako przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe – tzw. „wypadek mniejszej wagi” (nierzetelna księga) zalecana praktyka to przekazywanie tego typu zawiadomień, z ostrożności procesowej, na stanowisko pracy spraw karnych skarbowych; z uwagi na odmienne uregulowania prawne dot. definicji nierzetelności księgi w prawie podatkowym i na gruncie kodeksu karnego skarbowego, co może mieć wpływ na ocenę prawnokarną i kwalifikację prawną popełnionego czynu – uznano to za uchybienie (analogicznie – ten sam podmiot, za rok 2012),

- w sprawie 111437 (odstąpienie w komórce OB) odstąpienie, co do zasady, jest prawidłowe niemniej decyzja procesowa jest obciążona brakami formalnymi w postaci braku wskazania terminu, przedmiotu, okresu zwłoki, kwalifikacji prawnej, odstąpiono ze względu na przesłankę znikomego stopnia społecznej szkodliwości zamiast czynnego żalu – uznano to za uchybienie (podobnie – 111439),

- w sprawie dot. 0212-OB34.704.1132.2016 niezasadnie podjęto 4 odrębne decyzje procesowe w przedmiocie tzw. odstąpienia wewnętrznego (wszystkie na przedawnienie), wniosek był jeden, z dnia 30 sierpnia 2016 r, a dotyczył 4 okresów rozliczeniowych – uznano to za uchybienie (podobnie sprawa – 1046),

- sprawa 03/1409/16/16/PT – w paczce 4 odstąpienia i 1 zawiadomienie do KS; w przypadku sprawy dot. jednego podatnika i nieterminowego składania deklaracji VAT 7 za kilka okresów rozliczeniowych decyzje dot. poszczególnych okresów (jak wyżej), przy czym jako podstawę odmowy powołano brak podstawy opodatkowania ale nie wskazano podstawy prawnej takiej decyzji procesowej (art. 17 § 1 k.p.k.) – 2 przypadki.

Pozostałe – bez uwag.

Postępowanie mandatowe

W kontrolowanym okresie nałożono na sprawców wykroczeń skarbowych 141 mandatów, na kwotę 43.100 zł, co daje przeciętną karę grzywny w tym trybie postępowania w wysokości 305 zł. Mając na uwadze, że ponad połowa mandatów została nałożona za wykroczenia skarbowe o charakterze formalnym, głównie na podstawie przepisu art 56 § 4 k.k.s. (67 mandatów) wynik jest zadowalający.

Przypisane i nieumorzono mandaty - wg danych na dzień 23 grudnia 2016 r. (wydruk systemowy) było 13 takich postępowań, na łączną kwotę 4050 zł. Wstępna analiza danych pozwoliła na ustalenie, że 7 spośród tych spraw (pozycje 7-13) uległo przedawnieniu dopiero w II połowie 2016 r., a kolejne 5 – nieznacznie wcześniej, w dniu 27 czerwca 2016 r.

Szczegółowa kontrola tych spraw pozwoliła na ustalenie, że okazany katalog dot. również kar porządkowych nałożonych przez referat orzecznictwa podatkowego (KAR-PP i ZOB SW). Po zweryfikowaniu danych ustalono, że sprawy karne skarbowe zostały prawidłowo odpisane - bez uwag.

Na podstawie wydruku z podsystemu Mandaty zweryfikowano także liczbę nałożonych mandatów, co do których istnieje ryzyko przedawnienia wykonania w ciągu najbliższych 60 dni oraz w okresie 180 dni – oba zestawienia dot. 1 mandatu nałożonego w 2014r. (liczba dni do przedawnienia w tej sprawie wynosiła 54 dni) – brak uwag.

Czynności w zakresie przypisów nakładanych mandatów wykonywane były systematycznie i na bieżąco - brak uwag.

Sprawy niezakończone

Według stanu na 31 grudnia 2016 r., w okresie od 1 stycznia 2016 do dnia 31 grudnia 2016 na stanowisko pracy spraw karnych skarbowych wpłynęło 698 zawiadomień, z których nałożono 113 mandatów za wykroczenia skarbowe, a w 86 przypadkach odstąpiono od dalszych czynności procesowych z uwagi na zidentyfikowaną bezwzględną negatywną przesłankę procesową. W tej grupie spraw rozkład liczbowy odstąpień przedstawia się następująco:

Art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. – 4 wnioski,

Art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. – 40 wniosków (brak znamion),

Art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. – 28 wniosków (znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu),

Art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k. – 11 wniosków (sprawca nie podlega karze),

Art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. - 3 wnioski (przedawnienie).

Razem – 86 spraw.

Spośród zawiadomień zarejestrowanych w 2016 r. wydano postanowienia o wszczęciu postępowania karnego skarbowego w 68 sprawach (które obejmują swoim zakresem rzeczowym 81 zawiadomień).

W pozostałych 416 przypadkach sprawy formalnie nie są zakończone, niemniej wrywkowa analiza danych wskazuje na to, że większość tych wniosków wpłynęła na stanowisko pracy w II półroczu 2016 r., przy czym w tej grupie spraw podejmowano także inne działania zmierzające do ścigania sprawców ujawnionych czynów zabronionych, poprzez wstępną

weryfikację zawiadomień - czynności analityczne, w drodze uzupełnienia materiału dowodowego czy też wysłanie wezwania do stawienia - brak uwag.

Szkolenia

Z uwagi na zmianę obsady na stanowisku spraw karnych skarbowych (w tym powrót pracownika do pracy z urlopu wychowawczego) nie przeprowadzano szkoleń. Ostatnie szkolenia zrealizowano jeszcze w 2015 r.

Podsumowanie ustaleń

W przypadku części tzw. ujawnień własnych (zawiadomienia wewnętrzne) stwierdzono iż sprawom nie nadaje się biegu niezwłocznie (w trybie przepisów karnych).

Kierowanie zawiadomień na stanowisko pracy spraw karnych skarbowych z innych komórek organizacyjnych wbrew przyjętym i obowiązującym zasadom polityki karnej oraz wewnętrznej regulacji w tym zakresie (obieg dokumentów w sprawach karnych skarbowych) – na co wskazuje liczba odstępień w komórce KS; tego typu sprawy kwalifikują się na tzw. odstępienia wewnętrzne w komórce ujawniającej.

Podejmowanie prawidłowych merytorycznie decyzji w postaci odstąpienia od wszczęcia, ale bez przywołania właściwej podstawy prawnej takiej decyzji.

Incydentalny przypadek przyjęcia kwalifikacji prawnej w prowadzonej sprawie jako wykroczenie skarbowe, podczas gdy sprawca swym działaniem wyczerpał znamiona przestępstwa skarbowego z art. 83 kks. Po złożeniu ustnych wyjaśnień pracownika US dotyczących stanu faktycznego tej sprawy, zaakceptowano przyjęty sposób działania i zakończenia sprawy – zastosowano tryb mandatowy.

Stwierdzono przypadki odstępień wewnętrznych dot. czynów, w których istnieje możliwość zakwalifikowania danej sprawy jako przestępstwo skarbowe lub jako wykroczenie skarbowe z uwagi na tzw. przypadek mniejszej wagi. Mając na uwadze, że funkcjonują różne definicje nierzetelności w prawie podatkowym i w prawie karnym skarbowym, tego typu rozstrzygnięcia powinny podlegać obligatoryjnie ocenie oskarżyciela skarbowego z uwagi na skutki takiej kwalifikacji prawnej (m.in. przedawnienie, wpis do rejestru karnego, KCIK, środki karne, wysokość kary, inne).

Brak szkoleń wewnętrznych – w zamian zastosowano praktykę indywidualnych konsultacji w danej sprawie (na bazie stanu faktycznego) i wyjaśnienia dla zainteresowanych pracowników innych komórek organizacyjnych urzędu skarbowego.

Ocena skontrolowanej działalności

Pozytywna z uchybieniami

Uzasadnienie oceny

W kontrolowanym urzędzie skarbowym, co do zasady stosuje się prawidłowo przepisy procedury karnej. W związku z ustaleniami kontroli istnieje jednak potrzeba przeszkolenia pracowników komórek kierujących zawiadomienia na okoliczność bezwzględnych negatywnych przesłanek procesowych określonych przepisem art 17 § 1 k.p.k. jako podstawy odstąpienia od skierowania zawiadomienia, zgodnie z polityką karą.

Ustalenia kontroli wskazują, że w pracy urzędu skarbowego, działającego jako finansowy organ postępowania przygotowawczego, występują nieliczne i nieistotne uchybienia, przede wszystkim w sferze organizacji pracy (obieg dokumentów) oraz sporadycznie, stosowania prawa.

Zidentyfikowane usterki nie mają istotnego wpływu na kontrolowany obszar działalności a urząd wykonuje poprawnie zadania w zakresie spraw karnych skarbowych.

Wnioski pokontrolne

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę przeszkolenia pracowników komórek kierujących zawiadomienia na stanowisko pracy spraw karnych skarbowych.

W związku z powyższym polecam przeprowadzenie obligatoryjnych szkoleń wewnętrznych, na okoliczność bezwzględnych negatywnych przesłanek procesowych jako podstawy odstąpienia od skierowania zawiadomienia (tzw. odstąpienie wewnętrzne), a także co do wymogów formalnych treści zawiadomienia.

Z uwagi na charakter stwierdzonych uchybień odstąpiono od innych zaleceń.

Termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków

Pisemną informację o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania należy przekazać Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w terminie 3 miesięcy od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Termin złożenia informacji o rezultatach wdrożonych zaleceń

Pisemną informację o rezultatach wdrożenia zaleceń należy przekazać do tut. Izby Administracji Skarbowej w terminie dziewięciu miesięcy od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 2 marca 2017 r.

Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej
we Wrocławiu

Józef Dolata

.....
(Dyrektor Izby Administracji Skarbowej)