



Warszawa, dnia 13 marca 2020 r.

**Dyrektor  
Izby Administracji Skarbowej  
w Warszawie**



Znak sprawy: IWW2.0921.1.2020.1  
UNP:1401-20-037884

**Naczelnik  
Drugiego Mazowieckiego  
Urzędu Skarbowego  
w Warszawie**  
ul. Stawki 2  
00-193 Warszawa

## **SPRAWOZDANIE Z KONTROLI** *przeprowadzonej w trybie uproszczonym*

Na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) przekazuję sprawozdanie z kontroli w zakresie „*Terminowość realizacji zawiadomień otrzymanych przez komórkę ds. karnych skarbowych.*”

### **Jednostka kontrolowana:**

Drugi Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie<sup>1</sup>, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.

### **Kierownik jednostki kontrolowanej:**

Pan Przemysław Polkowski - Naczelnik Urzędu Skarbowego.

### **Zakres kontroli:**

„Terminowość realizacji zawiadomień otrzymanych przez komórkę ds. karnych skarbowych.”

### **Okres objęty kontrolą:**

01.01.2018 r. do 31.03.2019 r. oraz stan faktyczny w okresie wcześniejszym i późniejszym mający bezpośredni związek z badanym zagadnieniem

### **Termin przeprowadzenia czynności kontrolnych:**

Kontrolę przeprowadzono od 15.01.2020 r. do 11.02.2020 r.

### **Podstawa przeprowadzenia kontroli:**

Kontrolę na podstawie upoważnienia z dnia 10 stycznia 2020 r. nr IWW2.0921.1.2020.1 wydanego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie przeprowadzili, po okazaniu legitymacji służbowych kontrolerzy:

Katarzyna Wałachowska – Piotrowiak – starszy ekspert skarbowy – koordynator kontroli,  
Jolanta Talarek – główny ekspert skarbowy.

Kontrola została zarejestrowana w książce kontroli 2020 r. pod numerem 1.

<sup>1</sup> dalej zwany Urząd Skarbowy lub Urząd

## I. USTALENIA STANU FAKTYCZNEGO

### 1. Informacje ogólne.

W okresie objętym kontrolą Drugi Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie działał na podstawie Regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem nr 58/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 9 marca 2017 r., z późniejszymi zmianami.

Zgodnie z §5 Regulaminu organizacyjnego realizacją zadań objętych niniejszą kontrolą zajmował się Referat Spraw Karnych Skarbowych (dalej SKK). Zadania realizowane przez komórkę zostały uregulowane w § 20 ww. Regulaminu. Nadzór nad funkcjonowaniem komórki sprawował zgodnie z podległością Drugi Zastępca Naczelnika – Pan Piotr Balski.

[dowód: akta kontroli str. 8 - 30]

W Drugim Mazowieckim Urzędzie Skarbowym w Warszawie, wystąpiła, jak ustalono w trakcie niniejszej kontroli, fluktuacja obsady kadrowej w komórce karnej skarbowej.

Dla potrzeb kontroli sporządzono zestawienie pracowników zatrudnionych w Referacie Spraw Karnych Skarbowych (za okres objęty kontrolą):

Lp.	Imię i nazwisko	Stanowisko	Okres zatrudnienia w SKK/ w Urzędzie – gdy jest inny	Uwagi
1	Agnieszka Koprońska	Kierownik Referatu	od 01.12.2016 r. do nadal	
2	Marzena Kłóś	Inspektor	od 01.05.2014 r. do nadal	
3	Radosław Królikowski	Referent/Starszy referent/Samodzielny referent	od 31.01.2018 r. do nadal	
4	Tatiana Krasieńska	Starszy referent	18.10.2017 r. - 31.03.2018 r. / zatrudniona w US od 04.01.2016 r.	staż pracy w SKK 5 miesięcy
5	Łukasz Dębiński	Starszy referent	10.07.2017 r. - 30.06.2018 r. / zatrudniony w US od 05.01.2015 r.	staż pracy w SKK 12 miesięcy
6	Joanna Kołodziejczyk	Referent	od 17.04.2018 r. do nadal	
7	Zuzanna Wierzbowska	Starszy referent	od 03.07.2018 r. do nadal	
8	Krzysztof Ingram	Referent	od 01.11.2018 r. do nadal	
9.	Maria Maj	Oskarżyciel skarbowy	od 08.07.2010 r.	od lipca 2017 r. długotrwała nieobecność w pracy

Przedmiotowy wykaz załączono do akt kontroli. [dowód: akta kontroli str. 7]

Analiza powyższego zestawienia wykazała, że w okresie objętym kontrolą (tj. w marcu i czerwcu 2018 r.) odeszło z komórki 2 pracowników. Na dzień 31.03.2019 r. zatrudnionych było 6 pracowników, ze stażem pracy w Urzędzie od 5 miesięcy do 5 lat.

Ponadto duża fluktuacja kadry miała miejsce także w okresie poprzedzającym okres kontrolowany. W latach 2016 – 2017 z pracy odeszło dwóch oskarżycieli skarbowych, w tym kierujący komórką, a od lipca 2017 r. trzeci z oskarżycieli skarbowych faktycznie jest trwale nieobecny w pracy. W efekcie tych zmian w Urzędzie w kontrolowanym okresie był tylko jeden oskarżyciel skarbowy – p. Agnieszka Koprowska, zajmująca od dnia 01.06.2017 r. stanowisko Kierownika Referatu Spraw Karnych Skarbowych.

Powyższe okoliczności Naczelnik Drugiego Mazowieckiego w Warszawie podnosił w piśmie z dnia 26.03.2018 r. nr 1472-SKK.800.18.2018.KW, przesłanym do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, w którym, zwracając uwagę na problemy kadrowe, zgłaszał trudności w realizacji zadań i prosił o pomoc w zakresie pozyskania osoby na stanowisko oskarżyciela skarbowego.

W Urzędzie w zakresie objętym kontrolą obowiązywały od dnia 29.05.2017 r. :

- Instrukcja nr 13/2017 w sprawie „Przyjmowania zawiadomień dotyczących spraw karnych i karnych skarbowych”, opisująca m.in. tryb składania zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych przez pracowników wewnętrznych komórek organizacyjnych Urzędu,
- Instrukcja nr 14/2017 „Postępowanie w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe”, regulująca sposób postępowania z zawiadomieniami i prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia skarbowe oraz postępowania w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zasady rejestrowania zawiadomień oraz podział zadań i odpowiedzialności.

*[dowód: akta kontroli str. 31-76]*

Wspomniane Instrukcje *nie zostały zaktualizowane w zakresie rejestrowania zawiadomień w systemie Ewidencja Spraw Karnych Skarbowych, pozostawiając uregulowania o wprowadzaniu i przekazywaniu do komórki karnej skarbowej wniosków za pośrednictwem podsystemu „Mandaty”.*

## **2. Rozwiązania organizacyjne w funkcjonowaniu komórki kontrolowanej i nadzór nad realizacją zadań.**

Na podstawie dokonanych w toku kontroli ustaleń oraz informacji Naczelnika Drugiego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2020 r. stwierdzono, iż w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2019 r. realizacja zadań w Referacie Spraw Karnych Skarbowych (dalej Referat SKK) przebiegała w oparciu o ww. Instrukcje. Zawiadomienia wewnętrzne i zewnętrzne po ich otrzymaniu przez pracowników Referatu SKK były ewidencjonowane w systemie ESKS w rejestrze RMW oraz (wyjaśnienie z dnia 17.01.2020 r.) w rejestrach RKS, RSP, EMS, RPP, a sprawy prowadzono w systemie ESKS i aplikacji Mandaty.

Zawiadomienia wewnętrzne przed ich przekazaniem do Referatu SKK były odnotowywane w rejestrze wniosków systemu MANDATY przez pracownika komórki merytorycznej sporządzającej zawiadomienie wewnętrzne. Zawiadomienia zewnętrzne były wprowadzane do systemu MANDATY przez pracowników komórki karnej skarbowej.

Przydziałem spraw do realizacji pracownikom zajmował się Kierownik Referatu SKK, który decyzje w tym zakresie podejmował na podstawie liczby prowadzonych przez danego pracownika spraw, kwalifikacji prawnej czynów prowadzonych przez pracownika postępowań przygotowawczych, ilości spraw zakończonych lub na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego gotowego do zakończenia z uwzględnieniem okresu zatrudnienia danego pracownika i jego znajomości przepisów prawa. Dokonywał dekretacji sprawy w systemie Biblioteka Akt i odnotowywał w systemie ESKS. W zakresie wywiązywania się przez pracowników z realizowanych spraw bezpośredni nadzór sprawował Kierownik Referatu SKK poprzez konsultacje z pracownikami, wgląd do akt prowadzonych postępowań przygotowawczych oraz weryfikację poprawności i terminowości wpisów dokonywanych w systemie ESKS. Kierownik Referatu SKK podpisywał osobiście większość wniosków o przedłużenie postępowania przygotowawczego kierowanych do organów nadrzędnych, a po zwrocie akt odnotowywał powyższy fakt w systemach Biblioteka Akt oraz ESKS.

Naczelnik Drugiego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie oraz Drugi Zastępca Naczelnika sprawowali nadzór nad prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi poprzez:

- bezpośredni wgląd do akt otrzymywanych po zwrocie z organu nadzoru,
- informacje przekazywane na bieżąco przez Kierownika Referatu,
- zapoznanie się z informacjami zbiorczymi zawartymi w sporządzanych cyklicznie sprawozdaniach miesięcznych, kwartalnych i rocznych.

Ponadto Drugi Zastępca Naczelnika podpisywał decyzje merytoryczne kończące postępowania przygotowawcze oraz sprawdzające.

W okresie kontrolowanym w Referacie SKK poziom obciążenia pracą był wysoki i wynikał z:

- dużej ilości niezrealizowanych zawiadomień wewnętrznych z lat ubiegłych,
- dużej ilości wpływających zawiadomień zewnętrznych dot. czynów z art. 79 pkt 4 ustawy o rachunkowości,
- zmian w strukturze zatrudnienia komórki i konieczności przyuczenia nowo zatrudnionych osób.

W zakresie wykonywania kontroli funkcjonalnej złożone zostało w dn. 21.01.2020 r. wyjaśnienie. Wynika z niego, że w Urzędzie nie były wydawane w 2018 r. komunikaty w sprawie określenia zakresu, katalogu i częstotliwości ww. kontroli z uwagi na uchylene przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie instrukcji w zakresie kontroli funkcjonalnej i odwołaniem sprawozdawczości w tym zakresie. Niemniej Kierownik Referatu SKK objął od 01.01.2018 r. wzmocnionym nadzorem sporządzane przez pracowników pisma i prowadzone postępowania oraz weryfikował dane wprowadzane do systemów Mandaty i ESKS.

*[dowód: akta kontroli str. 177, 297-299]*

W toku kontroli dokonano także analizy i weryfikacji nadanych uprawnień wynikających z zakresów obowiązków pracowników komórki karnej skarbowej, które załączono do akt kontroli.

*[dowód: akta kontroli str. 253-289]*

Do obowiązków wszystkich zatrudnionych w komórce osób należało m.in. przyjmowanie wpływających do komórki zawiadomień czy ich badanie pod względem czasu ustania karalności popełnienia opisanych w nich czynów zabronionych. Pracownicy otrzymali zróżnicowane zakresy pod względem upoważnień do podpisywania dokumentów - zatrudnieni w komórce SKK na stanowisku referenta posiadali zakres upoważnień do podpisywania pism ograniczony do wezwań do osobistego stawienia świadków, biegłych, podejrzanych oraz zawiadomień kierowanych w związku z toczącym się postępowaniem karnym skarbowym.

Analizując ww. dokumenty stwierdzono, że p. Agnieszka Koprowska, zajmująca od dnia 01.06.2017 r. stanowisko Kierownika Referatu SKK, *posiada jedynie „Zakres czynności” z dnia 21.03.2017 r. dla stanowiska „oskarżyciel skarbowy, p.o. kierownika referatu”*.

Jednocześnie kontrolujący stwierdzili, że w indywidualnych zakresach obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień pracowników *brak jest upoważnień do podpisywania odstępień od wszczęcia postępowania (w formie adnotacji na zawiadomieniach) na podstawie przesłanek art. 17 § 1 k.p.k.* Przyznane pracownikom upoważnienia (szersze dla p. Agnieszki Koprowskiej i Marzeny Kłoś) przewidują podpisywanie np. wezwań do osobistego stawienia świadków, biegłych i podejrzanych oraz zawiadomień w związku z toczącym się postępowaniem karnym skarbowym.

W przedmiotowym zakresie wyjaśnienie złożył w dniu 30.01.2020 r. Z-ca Naczelnika p. Piotr Balski, a uzupełniły je wyjaśnienia z dn. 12.02.2020 r. p. Agnieszki Koprowskiej. Według przekazanych informacji adnotacje o odstąpieniu od wszczęcia postępowania dokonywane były i są przez Kierownika Referatu SKK Agnieszkę Koprowską oraz Starszego Inspektora Marzenę Kłoś, które zgodnie z powierzonym im zakresem obowiązków odpowiedzialności i uprawnień pracownika dokonywały analizy wpływających do Referatu SKK zawiadomień pod względem czasu ustania karalności opisanych w nich czynów zabronionych oraz wystąpienia innych przesłanek odstąpienia od wszczęcia postępowania przygotowawczego zgodnie z obowiązującą Instrukcją nr 14/2017, która reguluje ten proces w § 10. Inni pracownicy Referatu SKK nie dokonywali samodzielnej analizy w tym zakresie. Wymienione osoby miały przydzielone w zakresie obowiązków kompetencje do podpisywania z upoważnienia Naczelnika pism procesowych pozostających w związku z prowadzonymi postępowaniami w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. Natomiast podpisywanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, o umorzeniu postępowania przygotowawczego, o zawieszeniu postępowania, zarządzeń o przymusowym doprowadzeniu i postanowień o nałożeniu kary pieniężnej oraz kierowanych do sądu aktów oskarżenia, wniosków o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, wniosków o warunkowe umorzenie postępowania oraz wniosków

o umorzenie postępowania i zastosowanie środków zabezpieczających, postanowień o powołanie biegłych i tłumaczy przysięgłych, zastrzeżone były do wyłącznej kompetencji Naczelnika Urzędu. Według przywołanego wyjaśnienia na sporządzanych adnotacjach o odstąpieniu od wszczęcia postępowania brak było wskazania, iż czynność ta dokonywana jest z upoważnienia Naczelnika Urzędu, gdyż czynność ta ma charakter wewnętrzny „mający na celu analizę zawiadomień pod kątem wystąpienia zarówno negatywnych przesłanek procesowych, jak i wyłonienia zawiadomień na podstawie których będzie następnie zainicjowane wszczęcie postępowania przygotowawczego.”

Powyższe wyjaśnienia nie zmieniają ustaleń kontroli, gdyż nie odniesiono się w nich do kwestii stosownych upoważnień, przywołano jedynie obowiązującą Instrukcję oraz zapis z zakresu obowiązków dotyczący podpisywania pism z upoważnienia Naczelnika w ramach prowadzonego postępowania. Podniesiono argument, że: czynność odstąpienia miała charakter wewnętrzny, a odstąpienie nie podpisywano „z upoważnienia Naczelnika”.

Regulamin organizacyjny Urzędu, obowiązujący w okresie kontrolowanym, określa w § 38 uprawnienia kierownika Referatu Spraw Karnych Skarbowych do podpisywania pism w zakresie przesłania sprawy wg właściwości i dokumentów nieposiadających charakteru rozstrzygnięcia oraz niezawierających stanowiska organu w określonej sprawie. W myśl § 39 „Wszyscy kierownicy uprawnieni są do podpisywania korespondencji wewnętrznej kierowanej do innych komórek organizacyjnych Urzędu”.

Oznacza to, że Pani Agnieszka Koprowska i Marzena Kloś nie posiadały upoważnienia do podpisywania i akceptowania sporządzanych odstąpień od wszczęcia postępowania *w trybie art. 17 § 1 kpk, które jest w istocie stanowiskiem organu, co do sposobu załatwienia sprawy. Adnotacja była podpisywana jednoosobowo przez pracownika, bez akceptacji osoby nadzorującej. Przy podejmowaniu decyzji o odstąpieniu od wszczęcia postępowania nie realizowano w sposób prawidłowy funkcji kontrolnych i nadzorczych – nie stosowano zasady „dwóch par oczu”, wbrew zapisom § 83 ust 5 „Metodyki wykonywania przez funkcjonariuszy i pracowników Krajowej Administracji Skarbowej czynności dochodzeniowo-śledczych” wg której notatkę urzędową uzasadniającą odstąpienie od wszczęcia postępowania aprobuje naczelnik urzędu celno-skarbowego lub naczelnik urzędu skarbowego.*

*[dowód: akta kontroli str. 318, 398]*

## **II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE**

### **1.1 Terminowość i prawidłowość podejmowania czynności w celu realizacji zawiadomień o popełnieniu czynu zabronionego z ustawy kodeks karny skarbowy.**

Sposób prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, jak również organizację, zadania, formy i metody sprawowania przez przełożonych nadzoru służbowego w postępowaniu oraz podział kompetencji poszczególnych komórek opisano w opracowanej przez Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów „Metodyce

wykonywania przez funkcjonariuszy i pracowników Krajowej Administracji Skarbowej czynności dochodzeniowo-śledczych” (dalej zwanej „Metodyką”).

Ponadto Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w piśmie z dnia 13.06.2017 r. zobowiązał podległe jednostki do wdrożenia systemu ESKS i obligatoryjnego z dniem 01.07.2017 r. rejestrowania wszystkich spraw karnych skarbowych, jak również uzupełniania danych o sprawy prowadzone i niezakończone do dnia 30.06.2017 r.

Jednocześnie pismem nr 1401-ICS.820.25.2018.2.IK z dnia 05.03.2018r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie poinformował o zaleceniach Ministerstwa Finansów o odstąpieniu od wprowadzania danych do aplikacji MANDATY.

Na potrzeby kontroli przedłożono w dniu 22.01.2020 r., zestawienie stanu spraw karnych skarbowych występujących w Urzędzie w okresie objętym kontrolą, jednocześnie informując, że poza wyżej podanymi wnioskami dotyczącymi spraw karnych skarbowych w okresie 01.01-31.12.2018 r. wpłynęło dodatkowo 191 zawiadomień z ustawy o rachunkowości oraz 202 zawiadomienia w okresie 01.01-31.03.2019 r.

Z uwagi na stwierdzone przez kontrolerów błędy w sporządzonym zestawieniu (m.in. wynikające z porównania danych w okazanych sprawozdaniach kwartalnych) dokonano skorygowania danych i ostatecznie przedłożono następujące;

Wyszczególnienie		01.01-31.12.2018 r.	01.01-31.03.2019 r.
Zawiadomienia niezakończone na początek okresu		1634	2202
Zawiadomienia, które wpłynęły w okresie - w tym zewnętrzne:		2267	322
Zawiadomienia zakończone w okresie (niezależnie od daty wpływu)		1699	1301
Sposób zakończenia	Mandatem	521	131
	DPO	5	2
	Aktem oskarżenia	5	2
	Umorzeniem	33	15
	Odmową wszczęcia postępowania	12	2
	Odstąpieniem od wszczęcia postępowania	1078	1070
	Przekazane wg właściwości	43	79
	Anulowane	2	0
Zawiadomienia niezakończone na koniec okresu - razem		2202	1223
Czynne żale - ogółem przekazane do komórki SKK *		0	0
Korekty art. 16a kks* - ogółem przekazane do komórki SKK		0	0

Wyjaśnienie w powyższym zakresie złożył w dniu 06.02.2020 r. Pan Piotr Balski, podając szczegółowo pozycje z błędnie wykazanymi uprzednio danymi (m.in. w zakresie liczby wydanych postanowień o umorzeniu dochodzenia, aktów oskarżenia) i uzasadnieniem dokonanej

zmiany (wykazane dane niezgodne były z podanymi w sprawozdaniach kwartalnych i faktycznie wydanymi dokumentami).

[dowód: akta kontroli str. 199, 319-339]

Analiza powyższego zestawienia wskazuje, że na koniec 2018 r. pozostawało niezakończonych łącznie 2202 zawiadomień. Porównanie liczby zawiadomień zakończonych w całym roku 2018 do zakończonych w I kw. 2019 r. wykazuje tendencję wzrostową, co należy ocenić pozytywnie.

Ponadto z przedłożonych wyjaśnień wynika, że w roku 2018 r. zakończono 190 zawiadomień z ustawy o rachunkowości z różnych okresów rozliczeniowych, a w I kw. 2019 r. podjęto już działania do 73 takich zawiadomień.

Przeanalizowano obciążenie pracą, porównując dane z tabel stanu zatrudnienia i spraw karnych skarbowych, i stwierdzono:

- średnie zatrudnienie w roku 2018 wynosiło 5,08 osoby na miesiąc, średnia liczba spraw do załatwienia w m-cu to 325,08, co daje na jednego pracownika do załatwienia (w zaokrągleniu) 64 sprawy,
- miesięczne zatrudnienie w okresie styczeń – marzec 2019 r. wynosiło 6 osób, a średnia liczba spraw do załatwienia w m-cu to 841, co daje na jednego pracownika do załatwienia (w zaokrągleniu) 140 sprawy.

Przy powyższym wyliczeniu nie uwzględniono zawiadomień z ustawy o rachunkowości.

## **1.2 Terminowość i prawidłowość podejmowania czynności w celu realizacji zawiadomień o popełnieniu czynu zabronionego z ustawy kodeks karny skarbowy, które do dnia kontroli nie zostały zakończone.**

W dniu 16.01.2020 r. Kierownik Referatu SKK – p. Agnieszka Koprowska przedłożyła Rejestr niezadowolonych wniosków o ukaranie za okres od 01.01.2014 r. do 31.12.2018 r. i za okres 01.01.2019 r. do 31.03.2019 r. (wg. stanu na 31.03.2019 r.) Wyjaśniła jednocześnie, że w związku z wyłączeniem aplikacji Mandaty wszystkie niezadowolone wnioski, które wpłynęły do Referatu przed 1 stycznia 2018 r., są „w celu zapewnienia ich dalszej transparentnej obsługi zgromadzone w tabelach sporządzonych w programie Excel”. Powyższe działanie należy ocenić pozytywnie.

Do sprawdzenia sposobu postępowania z zawiadomieniami, które do dnia kontroli nie zostały zakończone wybrano łącznie 12 zawiadomień dotyczących czynów zabronionych karnych skarbowych - jak niżej:

- za lata 2018-2019 – łącznie 7 spraw na podstawie systemu ESKS o nr RMW 210/2018, RMW 292/2018, RMW 540/2018, RMW 814/2018, RMW 203/2019, RMW 26/2019 i RMW 179/2019
- w oparciu o przedłożone przez komórkę SKK ww. zestawienia – łącznie 5 spraw o nr KS-552/2015, KS-571/2015, KS-542/2016, KS-194/2016, KS-289/2017.

Doboru spraw dokonano według osądu kontrolującego.

Analiza wybranych 12 spraw wykazała, że:

- w 9 sprawach (nr RMW 210/2018, nr RMW 292/2018, nr RMW 540/2018, nr KS-00552/15, nr KS-00571/15, nr KS-00542/16, nr KS-194/16, nr KS-289/17, nr SKK-00794/2018) brak



*działań Urzędu od dnia wpływu wniosku do komórki kks do dnia wszczęcia niniejszej kontroli tj. przez okres od 23 do 52 miesięcy,*

- *w 4 sprawach ( nr RMW 210/2018, nr RMW 540/2018, nr RMW 203/2019, nr RMW 26/2019) sprawa nie została zadekretowana w systemie ESKS do dalszego prowadzenia,*
- *w 1 sprawie (nr RMW 540/2018) w systemie ESKS nie odnotowano kwoty uszczuplenia w rejestrze RMW,*

W dniu 6 lutego 2020 r. w ww. sprawach z upoważnienia Naczelnika Urzędu Skarbowego wyjaśnienia złożył Zastępca Naczelnika -Pan Piotr Balski wskazując, że:

- brak działań we wskazanych sprawach był spowodowany trudną sytuacją kadrową oraz tym, że przy typowaniu zawiadomień do realizacji w pierwszej kolejności brano pod uwagę; zawiadomienia w których kwoty są najwyższe, sprawy są zagrożone przedawnieniem czy ekonomikę wszczynanego postępowania przygotowawczego (ze szczególnym uwzględnieniem możliwości osiągnięcia jego podstawowych celów tj. wyrównania uszczerbku finansowego Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innego uprawnionego podmiotu),
- brak dekretacji spraw w systemie ESKS do dalszego prowadzenia przez pracownika Referatu SKK wynikał z przeoczenia,
- brak odnotowania w systemie ESKS w rejestrze RMW uszczuplenia wynikał z konieczności uzupełnienia w systemie dużej liczby zawiadomień, które wpłynęły w okresie od 01.01.2018 r. do 05.03.2018 r., a które do tego czasu były wprowadzane do systemu MANDATY.

Złożone wyjaśnienia nie zmieniają ustaleń kontroli.

*[dowód: akta kontroli str.358-394, 401-427,428-431]*

### **1.3 Terminowość i prawidłowość podejmowania czynności w celu realizacji zawiadomień o popełnieniu czynu zabronionego z ustawy kodeks karny skarbowy, które zakończono poprzez odstąpienie.**

Katalog negatywnych przesłanek procesowych zawarty został w art. 17 §1 pkt 1 -11 Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z art. 17 §1 pkt 6 cyt. ustawy nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy nastąpiło przedawnienie karalności.

Natomiast przepis art. 113 §1 ustawy Kodeks karny skarbowy stanowi „W postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, jeżeli przepisy niniejszego kodeksu nie stanowią inaczej”.

Według okazanych sprawozdań kwartalnych przesłanych do organu nadzoru ustalono, że w Urzędzie w roku 2018 sporządzono łącznie 1.078 odstąpień, natomiast w I kw./2019 sporządzono 1.070 odstąpień od wszczęcia postępowania. Ilość odstąpień wykazana w sprawozdaniach zgodna jest z prowadzoną w Urzędzie ewidencją.

W dniu 16.01.2020 r. Kierownik Referatu SKK – p. Agnieszka Koprowska przedłożyła sporządzone w systemie e-Orus zestawienia zawiadomień z odstąpieniami na podstawie art. 17 §1 pkt 6 kpk .

W celu sprawdzenia terminowości i prawidłowości podejmowanych czynności zmierzających do realizacji zawiadomień o popełnieniu czynu zabronionego z ww. zestawienia wybrano

do analizy (według osądu kontrolującego) łącznie 12 zawiadomień, co do których odstąpienie sporządzono na podstawie art. 17 § 1 pkt 6 kpk w zw. z art.113 § 1 kks:

1) 4 z lat 2013-2016 – po jednej sprawie z każdego roku, ostatnia pozycja na zestawieniu – nr KS-01113/13, KS-01085/14, KS-00206/2015, KS-00189/16,

2) 8 z lat 2017 – 2018 – 4 zawiadomienia z pozycji pierwszej i ostatniej z ww. zestawień przestępstw o nr SKK-00924/2017, SKK-00671/2017 i SKK-00709/18, SKK-00847/2018 oraz 4 z zestawień wykroczeń skarbowych o nr SKK-00652/2017, KS-00103/2017 i SKK-00473/2018, SKK-00884/2018.

*W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie badanych spraw stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:*

- w 6 zawiadomieniach obejmujących czyny zakwalifikowane jako przestępstwa skarbowe (nr KS -01113/2013, KS-1085/2014, KS-206/2015 KS-189/2016, KS-924/2017, KS-671/2017) nie podjęto czynności od momentu ich wpływu do komórki do przedawnienia karalności czynu objętego zawiadomieniem tj. przez okres od 5 do 54 miesięcy,

- w 7 zawiadomieniach (nr KS-1113/2013, KS-1085/2014, KS-206/2015, KS-189/2016, KS-103/2017, KS-671/2017, KS-709/2018) odstąpienie od wszczęcia postępowania sporządzono z opóźnieniem od 4 do 13 m-cy po terminie przedawnienia karalności czynu,

- w zakresie zawiadomienia KS - 847/2018 nie wykonano zgodnie z Instrukcją nr 14/2017 analizy wstępnej co do zaistnienia negatywnych przesłanek procesowych po wpływie zawiadomienia do komórki SKK, ani przed przekazaniem sprawy do MUCS, w wyniku czego przesłano do tego organu, zawiadomienie obejmujące czyn z przedawnioną karalnością czynu,

- w zawiadomieniu o nr KS -709/2018 zarejestrowanie odstąpienia od wszczęcia postępowania i jego przesłanki w systemie ESKS nastąpiło po 3 m-cach od upływu podręcznikowego terminu instrukcyjnego,

- we wszystkich zawiadomieniach objętych analizą adnotacje o odstąpieniu od wszczęcia postępowania podpisywali pracownicy Referatu Spraw karnych Skarbowych (Pani Agnieszka Koprowska i Marzena Kłóś), którzy nie posiadali upoważnienia w tym zakresie.

Wyjaśnienia w powyższym zakresie złożył w dn. 10.02.2020 r. z upoważnienia Naczelnika Urzędu Pan Piotr Balski:

- nie podjęcie działań do zawiadomień do momentu przedawnienia karalności (w tym także do zawiadomienia nr 847/2018, przekazanego po zmianie przepisów do Mazowieckiego Urzędu Celno – Skarbowego w Warszawie), wynikało z tego, że wszczęcie postępowania przygotowawczego następuje po uprzednim typowaniu wniosków spośród wszystkich zawiadomień będących do realizacji zarówno bieżących jak i z lat poprzednich np. z uwzględnieniem terminów przedawnienia karalności czynu; część z zawiadomień, do których nie podjęto działań wpłynęła przed objęciem stanowiska przez obecnego Kierownika Referatu SKK, który podjął pracę w Urzędzie w grudniu 2016 r., gdzie na koniec IV kw./2016 r. w komórce pozostawało do realizacji 2408 zawiadomień, a jednocześnie wystąpiła duża fluktuacja zatrudnienia na przełomie 2016/2017 roku, w wyniku której jedyną osobą posiadającą

doświadczenie w prowadzeniu postępowań karnych skarbowych od lipca 2017 r. był Kierownik Referatu SKK,

- brak analizy wstępnej zaistnienia negatywnych przesłanek procesowych i w efekcie przekazanie do MUCS zawiadomieniem KS – 847/2018 czynu, co do którego nastąpiło przedawnienie karalności spowodowane było przeoczeniem pracownika, które wynikało z dużej ilości przekazanych zawiadomień.

- odnotowanie w ESKS z opóźnieniem odstąpienia od wszczęcia postępowania do zawiadomienia KS -709/2018 spowodowane było nałożeniem na urzędy skarbowe obowiązku ewidencjonowania zawiadomień w ww. systemie pismem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 05.03.2018 r. i koniecznością wprowadzenia w związku z tym łącznie ponad 700 zawiadomień.

Odnosnie sporządzenia odstąpienia od wszczęcia postępowania z opóźnieniem od terminu przedawnienia karalności czynu wyjaśniono, że przedawnienie karalności czynów wynikających z zawiadomień sporządzanych przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu analizowane jest na bieżąco, a typowanie zawiadomień do wszczęcia odbywa się w sposób opisany już wcześniej. W związku z dużą liczbą zawiadomień nie ma możliwości podejmowania czynności przed upływem terminu przedawnienia karalności czynu zabronionego, co do wszystkich zawiadomień, które wpływają do komórki. Analiza przedawnień karalności czynu dokonywana jest okresowo i wykonywana jest w okresie późniejszym, nie zawsze następuje w dniu przedawnienia karalności, bo nie jest priorytetem, skoro czyny zabronione wskazane w zawiadomieniu i tak uległy przedawnieniu. W ocenie Urzędu istotniejszym jest podejmowanie działań do zawiadomień, gdzie czyny nimi objęte nie uległy przedawnieniu, gdyż np. nie ma instrukcyjnego terminu na nanoszenie adnotacji o odstąpieniu od wszczęcia postępowania. Ponadto w dniu 10.02.2020 r. wyjaśnienie do tego zagadnienia złożył p. Piotr Balski wskazując że procedura zgodna była z zapisami obowiązującej w Urzędzie Instrukcji 14/2017, co oznacza, że pracownik po dokonaniu wstępnej analizy zawiadomienia mógł zamieścić na zawiadomieniu adnotację o odmowie wszczęcia postępowania ze wskazaniem odpowiedniego punktu art. 17 § 1 k.p.k. Z Instrukcji 14/2017 nie wynikała konieczność podpisywania adnotacji o odstąpieniu od wszczęcia postępowania przez więcej niż jednego pracownika Referatu SKK ani zasada dwóch par oczu”.

Podniesione przez Urząd argumenty w zakresie sporządzenia odstąpienia od wszczęcia postępowania z opóźnieniem od terminu przedawnienia karalności czynu uznano za częściowo zasadne - na tej podstawie nie uznano za uchybienie sporządzenie odstąpienia dopiero w kolejnym kwartale, po tym w którym wystąpiło przedawnienie karalności czynu.

*[dowód: akta kontroli str. 302-317, 340- 355]*

**2. Terminowość i prawidłowość podejmowania czynności w celu realizacji zawiadomień o popełnieniu czynu zabronionego przekazanych po dniu 02.01.2019 r. zgodnie z właściwością miejscową do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie.**

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2018r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018r. poz. 2354) dokonano m.in. zmian regulacji art. 133 § 1 pkt. 1 Kodeksu karnego skarbowego, w wyniku której od dnia 02.01.2019 r. naczelnicy urzędów celno-skarbowych stali się wyłącznie właściwi w sprawach o przestępstwa skarbowe z art. 62 § 2 i 2a oraz art. 76 § 2 kks. Przed tą nowelizacją właściwi w ww. sprawach byli naczelnicy urzędów skarbowych, za wyjątkiem gdy sprawa została ujawniona w zakresie działania naczelnika urzędu celno-skarbowego.

Wobec powyższego nastąpiło przekazanie zawiadomień w przedmiotowym zakresie przez naczelników urzędów skarbowych do właściwych naczelników urzędów celno-skarbowych.

Wg. przekazanych w toku kontroli informacji Naczelnik Drugiego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie przekazał do Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie (dalej MUCS) 125 zawiadomień przy piśmie z dnia 21 lutego 2019 r. nr 1472-SKK.800.12.2019/KW (uzupełnionego następnie pismem z dnia 27.02.2019 r.- przekazanie brakujących materiałów).

Weryfikacji w toku prowadzonej kontroli poddano wybrane wg. osądu kontrolującego:

- 4 zawiadomienia przekazane do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego z lat 2016 - 2017 o nr KS-00504/16, KS-00239/16, SKK-00964.2017, SKK-00309.2017
- 4 zawiadomienia przekazane do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego z 2018 roku o nr SKK-00702.2018, SKK-02363.2018, SKK-00809.2018, SKK-00505.2018,
- 1 zawiadomienie przekazane do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego z 2014 roku o nr KS-03130/2014.

Analiza wybranych 9 spraw przekazanych do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego wykazała, że:

- w 8 sprawach (KS-03130/2014, KS-00504/16, KS-00239/16, SKK-00964.2017, SKK-00309.2017, SKK-00702.2018, SKK-02363.2018, SKK-00809.2018,) nie podjęto działań od dnia wydania decyzji podatkowej do dnia przekazania sprawy do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego tj. przez okres od 4 do 52 miesięcy,
- w 3 sprawach (nr SKK-00702.2018, nr SKK-02363.2018, nr SKK-00809.2018) odnotowano przekazanie sprawy do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w systemie ESKS z opóźnieniem 27 dni po terminie instrukcyjnym.

W dniu 6 lutego 2020 r. z up. Naczelnika Urzędu Skarbowego wyjaśnienia złożył Zastępca Naczelnika Pan Piotr Balski wyjaśniając co następuje:

- brak działań Urzędu przed przekazaniem spraw do Mazowieckiego Urzędu Celno – Skarbowego wynikał z faktu, iż pracownicy Referatu SKK wszczynają postępowania przygotowawcze po uprzednim typowaniu wniosków spośród wszystkich zawiadomień będących do realizacji zarówno bieżących jak i otrzymanych w latach poprzednich. Typowanie zawiadomień odbywa się między innymi w oparciu o terminy przedawnienia karalności czynu, z uwzględnieniem daty wpływu zawiadomienia oraz wysokości należności publicznoprawnej narażonej na uszczuplenie. Ponadto w okresie objętym kontrolą były problemy związane

z fluktuacją zatrudnienia w Referacie SKK i brakiem doświadczonej kadry do realizacji skomplikowanych i czasochłonnych postępowań, o czym informowano Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

- opóźnienie w odnotowaniu przekazania spraw do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie w systemie ESKS nastąpiło z uwagi na przeoczenie pracownika, które zostało ujawnione przy ponownej weryfikacji w systemie ESKS spraw przekazanych z dniem 21.02.2019 r. dokonywanej przez Kierownika Referatu i niezwłocznie uzupełnione.

Złożone wyjaśnienia nie zmieniają ustaleń kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 177-190,428-429]

### **3. Terminowość i prawidłowość podejmowania czynności w celu realizacji zawiadomień zewnętrznych.**

Według danych przekazanych w sprawozdaniach kwartalnych za 2018 r. ogółem do Urzędu wpłynęło 241 zawiadomień zewnętrznych w tym 23 zawiadomienia karne skarbowe.

W sprawozdaniu za I kw. 2019 r. wykazano wpływ 206 zawiadomień zewnętrznych, w tym 3 zawiadomienia z zakresu czynów karnych skarbowych, natomiast pozostałe zawiadomienia dotyczyły czynów z ustawy o rachunkowości.

W dniu 17.01.2020 r. Referat Spraw Karnych Skarbowych przekazał także zestawienie tabelaryczne w zakresie otrzymanych przez komórkę zawiadomień zewnętrznych w roku 2017 (41 zawiadomień) i 2018 (23 zawiadomienia).

Dokonując sprawdzenia terminowości i poprawności podjęcia i prowadzenia czynności, celem realizacji zawiadomień zewnętrznych zgodnie art. 307 §1 ustawy Kodeks postępowania karnego w zw. z art. 113 §1 ustawy Kodeks karny skarbowy oraz § 81 Metodyki wykonywania przez funkcjonariuszy i pracowników Krajowej Administracji Skarbowej czynności dochodzeniowo - śledczych, wybrano do analizy wg osądu kontrolującego na podstawie powyższych wydruków 6 zawiadomień o nr: SKK-00989.2017, SKK-00977.2017, SKK-00742.2018, SKK-00507.2018, SKK-1376/2018, SKK-02066.2018.

[akta kontroli str. 193,358-399, 507-609]

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie badanych spraw stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości:

- w 4 zawiadomieniach (nr SKK-00977.2017, SKK -764.2018, SKK-742.2018, SKK-2066.2018) do systemu ESKS wprowadzono błędne lub niepełne dane (np. nieprawidłowy status „w sprawie”, nieprawidłowy organ wpływu nieprawidłowa kwalifikacja, brak kwoty uszczuplenia, różna kwalifikacja czynu wprowadzona w RMW i RKS nieadekwatna do faktycznego wszczęcia)

Wyjaśnienie w sprawie nieprawidłowości złożył w dniu 11.02.2020 r. p. Piotr Balski informując, że błędne lub niepełne wprowadzenie danych do systemu ESKS – wynikało np. z przeoczenia pracownika lub omyłki, braku w słownikach zdefiniowanych organów wpływu, czy też obsługi przez niedoświadczonego pracownika. systemu ESKS, który zaczął obowiązywać w lipcu 2017 r., bądź z uwagi na dużą liczbę rejestrowanych w ciągu roku

zawiadomień w rejestrze RMW (kwota uszczuplenia jest rejestrowana wtedy przy zamianie sprawy na rejestr RKS).

*[akta kontroli str.358-364]*

- w zawiadomieniu SKK-742.2018 nie podjęto działań od momentu wpływu (16.04.2018 r.) do dnia 10.02.2020 r. (wszczęcie w toku kontroli).

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że działania do ww. zawiadomienia nie zostały podjęte, gdyż organ priorytetowo podejmował postępowania do tych zawiadomień, w których termin przedawnienia karalności czynu był wcześniejszy – termin ten dla zawiadomienia SKK-742.2018 upływa 31.12./2020 r. Jednocześnie poinformowano, że w dniu 10.02.2020 r. organ wszczął w niniejszej sprawie postępowanie przygotowawcze (nr RKS 2/2020).

- w sprawie RKS 142/2017 (z zawiadomienia SKK-00977.2017) nie zarejestrowano w systemie ESKS postanowienia o wszczęciu, a w aktach postępowania brak jest postanowienia o częściowym umorzeniu postępowania,

Zgodnie z przekazanym wyjaśnieniem niewprowadzenie postanowienia o wszczęciu postępowania mogło być spowodowane tym, iż postanowienie o wszczęciu dochodzenia zostało wydane dnia 15 grudnia 2017 r. a system ESKS w urzędach skarbowych obowiązywał od lipca 2017 r., więc pracownicy wdrażający się w obsługę systemu mogli generować błędy. Natomiast brak w aktach postanowienia o częściowym umorzeniu postępowania wynika z mylnego umieszczenia go przez pracownika prowadzącego sprawę w segregatorze, w którym przechowywane są postanowienia o umorzeniu postępowania w całości (postanowienie zostało załączone do tomu II akt sprawy w dniu złożenia wyjaśnień).

- w sprawie RKS 50/2018 (obejmującej zawiadomienia SKK-764/2018 i SKK-1376.2018):

- *wszczęcie w systemie ESKS zarejestrowane zostało nie jako sprawa przekazana z rejestru RMW, tylko bezpośrednio w RKS, a zawiadomienia SKK-1376.2018 wogóle nie zarejestrowano w ESKS,*
- *postanowienie o wszczęciu wydane zostało po 30 dniach od dnia wpływu zawiadomienia SKK 1376.2018 z naruszeniem art. 307 § 1 kpk.,*
- *spisy akt tomu I i II nie odpowiadają zawartości dokumentów w przedłożonych do kontroli tomach, a w samych aktach sprawy brak jest postanowienia o umorzeniu dochodzenia,*
- *do zawiadomienia SKK - 764.2018 brak jest zawiadomienia z art. 305 kpk i art. 306 § 3 k.p.k. do podmiotu składającego zawiadomienie.*

*[akta kontroli str. 479-501]*

W wyjaśnieniu z dnia 11.02.2020 r. p. Piotr Balski wskazał, że wszczęcie postępowania RKS 50/2018 z uchybieniem terminu instrukcyjnego było efektem przeoczenia przez nowo zatrudnionego (w kwietniu 2018 r.) pracownika Referatu SKK, który z uwagi na brak doświadczenia i wiedzy merytorycznej otrzymane zawiadomienie pozostawił do późniejszego rozpatrzenia. Natomiast zawiadomienie SKK-1376.2018 z 25 lipca 2018 r. nie zostało wprowadzone do systemu ESKS w wyniku przeoczenia pracownika prowadzącego sprawę RKS

50/2018. Błąd ten nie został ujawniony przed wszczęciem kontroli przez organ nadrzędny, ponieważ omyłkowo pracownik prowadzący sprawę podjął w systemie ESKS postępowanie z zawiadomienia RMW 778/2018, które dotyczyło roku 2016 r. W kwestii braku w aktach sprawy informacji do składającego zawiadomienie RMW 778/2018 (SKK 764.2018) podano, jedynie, że wysłano wezwanie z dnia 19.05.2018 r., a zawiadomienie i wezwanie następnie włączono do akt sprawy RKS 50/2018. Z uwagi na to, że czyn objęty ww. zawiadomieniem przedawnił się z dniem 10.07.2018 r. nie ponawiano do podmiotu wezwania do stawienia się w Urzędzie, zaś zawiadamiający „stosownie do regulacji art. 305 § 4 kodeksu postępowania karnego został zawiadomiony o wszczęciu postępowania w zakresie niezłożenia do tut. urzędu sprawozdania finansowego za 2017 rok (...).” Naczelnik Urzędu Skarbowego wyjaśnił, że wniosek RMW 778/2018 dotyczył nieskładania sprawozdań za 2016 r., co nie było przedmiotem postępowania RKS 50/2018. Brak w aktach głównych sprawy postanowienia o umorzeniu dochodzenia jest spowodowany przechowywaniem tego typu postanowień w oddzielnym segregatorze, co umożliwia pracownikom Referatu SKK szybką weryfikację danych na potrzeby sprawozdawczości. Dzięki powyższemu rozwiązaniu przy sporządzaniu sprawozdań, w których należy wykazywać liczbę umorzonych spraw nie ma konieczności wyszukiwania postanowień w aktach sprawy, ale można je łatwo podliczyć z segregatora. Fakt, że spisy akt tomu I i II sprawy nie odpowiadają faktycznej zawartości akt sprawy wynika z błędu osoby prowadzącej sprawę, która rozpoczęła pracę w tut. organie w kwietniu 2018 r.

- w sprawie RKS 63/2018 (z zawiadomienia SKK-2066.2018) - dane w systemie ESKS (postanowienie o wszczęciu) zarejestrowano z opóźnieniem 29 dni po upływie 30-dniowego terminu instrukcyjnego, a ponadto:

- nie okazano wniosku o przedłużenie postępowania,
- w aktach sprawy brak jest zwrotnego potwierdzenia odbioru zawiadomienia o umorzeniu postępowania przesłanego do podmiotu składającego zawiadomienie,

[akta kontroli str. 461-478]

W wyjaśnieniach do nieprawidłowości stwierdzonych w sprawie RKS 63/2018 (z zawiadomienia SKK 2066/2018) wyjaśniono, że :

- egzemplarz nr 2 wniosku o przedłużenie czasu trwania dochodzenia z dnia 25.01.2019 r. nie został dołączony do akt głównych sprawy najprawdopodobniej dlatego, iż przez pomyłkę został przekazany wraz z aktami głównymi i egzemplarzem nr 1 do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, w związku z tym nie ma możliwości przedłożenia kopii ww. wnioski na potrzeby prowadzonej kontroli.

- pismem z dnia 06.03.2019 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie zwrócił do Urzędu akta bez przedłużenia okresu czasu trwania dochodzenia wskazując, iż karalność czynu, o który prowadzone jest dochodzenie uległa przedawnieniu z dniem 31.12.2018 r.

- zwrotne potwierdzenie odbioru zawiadomienia o umorzeniu dochodzenia zostało odebrane przez Naczelnika Lubelskiego Urzędu Skarbowego w Lublinie w dniu 23.05.2019 r., ale nie zostało dołączone do akt głównych sprawy z uwagi na jego prawdopodobne zagubienie,

- odnotowanie w systemie ESKS po terminie instrukcyjnym postanowienia o wszczęciu dochodzenia z dnia 26.11.2018 r. wynikało z przeoczenia pracownika prowadzącego sprawę (pracownik został zatrudniony w urzędzie w lipcu 2018 r. i był na etapie zaznajamiania się z funkcjonowaniem systemu ESKS).

W związku z koniecznością weryfikacji zebranych danych wystąpiono do organu nadzoru nad finansowym organem postępowania przygotowawczego o udostępnienie posiadanych akt sprawy w związku z nieudostępnieniem wniosku o przedłużenie postępowania ze sprawy RKS 63/2018. Uzyskane materiały nie potwierdziły złożonych wyjaśnień.

*[akta kontroli str. 702-711]*

#### **4. Sprawowanie nadzoru przez Izbę Administracji Skarbowej nad realizacją zadań w zakresie spraw karnych skarbowych w Urzędzie.**

W piśmie z dnia 28.01.2020 r. Z-ca Naczelnika p. Piotr Balski objaśnił sposób sprawowania nadzoru przez IAS i formy współpracy wskazując na obowiązek cyklicznego przekazywania sprawozdań :

- miesięcznych z zakresu spraw karnych i karnych skarbowych oraz zestawień tabelarycznych dotyczących wszczętych a także zakończonych postępowań przygotowawczych dotyczących wyłudzeń podatku VAT,
- kwartalnych sprawozdań w zakresie realizacji wpływających do komórek ds. karnych skarbowych zawiadomień o naruszeniu przepisów podatkowych, zestawień tabelarycznych z przeglądu spraw zawieszonych prowadzonych przez finansowy organ postępowania przygotowawczego,
- rocznych sprawozdań: SK KAS - informacje finansowe, SK KAS - sprawozdania mandaty, SK KAS - kks przestępstwa, SK KAS - przestępstwa pospolite, SK KAS- wykroczenia;
- na podstawie przesyłanych przez organ nadzoru pism w zakresie żądanych danych np. o:
  - postępowaniach przygotowawczych w sprawach tzw. ulgi meldunkowej,
  - liczbie wniosków pozostających do realizacji,
  - zarejestrowanych spraw w rejestrze RMW systemu ESKS,
  - zakresie zawiadomień otrzymanych w trybie art. 16 Kodeksu karnego skarbowego.

Ponadto, według przekazanej informacji, Izba Administracji Skarbowej w Warszawie w ramach sprawowanego nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami :

- wskazywała właściwe kierunki interpretowania przepisów prawa z podaniem orzecznictwa na poparcie reprezentowanego stanowiska ,
- wydawała postanowienia o przedłużeniu postępowania przygotowawczego, jednocześnie zwracając uwagę na ewentualne uchybienia terminu w zakresie przekazania akt (później niż na 5 dni przed upływem terminu),
- przesyłała za pośrednictwem poczty elektronicznej raporty nieprawidłowości w systemie ESKS.

Informacja w zakresie przekazywania uwag przez organ nadzoru nad finansowym organem postępowania przygotowawczego przy zwrocie akt znalazła potwierdzenie w toku prowadzonej kontroli przy analizie zawiadomienia nr SKK 2066/2018 (RMW 1937/2018 / RKS 63/2018).



Organ nadzoru, po rozpatrzeniu wniosku o przedłużenie dochodzenia z dnia 25.01.2019 r., zwrócił akta bez przedłużenia, informując w piśmie z dnia 06.03.2019 r., iż karalność czynu, o który jest prowadzone dochodzenie uległa przedawnieniu z dniem 31.12.2018 r. oraz że postanowienie o wszczęciu dochodzenia zostało błędnie sformułowane, gdyż „z akt przedmiotowej sprawy wynika, iż postępowanie winno być prowadzone o czyn z art. 57 §1 kks (...)”.

## 5. Ocena kontrolowanego obszaru

Biorąc pod uwagę dokonane w trakcie kontroli ustalenia, kontrolowany obszar oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, jednak na wniosek kontrolujących dokonano zmiany oceny na pozytywną z uchybieniami <sup>2</sup>.

Ocenę uzasadniają:

1. *Dopuszczenie do przedawnienia spraw z zawiadomień obejmujących czyny zakwalifikowane jako przestępstwa skarbowe przekazywanych przez komórki organizacyjne Urzędu poprzez nie podjęcie działań przed terminem przedawnienia karalności czynu.*
2. *Nieterminowe lub niepełne rejestrowanie danych w systemie ESKS.*
3. *Sporządzanie z opóźnieniem odstępień na podstawie art.17 §1 pkt 6 kpk w zw. z art. 113 kks (przedawnienie karalności czynu).*
4. *Brak aktualnego zakresu czynności dla Kierownika Referatu SKK.*
5. *Podpisywanie odstępień od wszczęcia postępowania przez pracowników nie posiadających stosownych upoważnień oraz nie zachowania zasady „dwóch par oczu”.*
6. *Niezaktualizowanie zapisów Instrukcji nr 13/2017 i 14/2017 Naczelnika Drugiego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie w zakresie obowiązku ewidencjonowania zawiadomień w systemie ESKS.*
7. *Niesprawdzanie wpływających zawiadomień pod kątem zaistnienia przesłanek procesowych wymienionych w art. 17 § 1 kpk – naruszenie zapisów Instrukcji nr 14/2017.*
8. *Prowadzenie akt spraw w sposób nieuporządkowany, w szczególności nie załączono niektórych dokumentów.*
9. *Wydanie z naruszeniem terminu wynikającego z art. 307 kpk postanowienia o wszczęciu dochodzenia.*
10. *Brak zawiadomienia z art. 305 §4 kpk do podmiotu składającego zawiadomienie.*

Dodatkowo wpływ na powyższą ocenę miały następujące okoliczności:

1. Duża rotacja pracowników w komórce karnej skarbowej oraz problemy z uzupełnieniem składu osobowego o doświadczonych pracowników sygnalizowane w informacji pisemnej do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.
2. Krótki staż pracy oraz brak doświadczenia osób zatrudnionych w komórce karnej skarbowej w latach 2017-2018 pozbawionych wsparcia wykwalifikowanej kadry i związana z tym

<sup>2</sup> Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie stosuje czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

konieczność samodzielnego nabywania przez nich umiejętności podczas wykonywania zadań, również w zakresie obsługi obowiązujących systemów informatycznych.

3. Wpływ dużej liczby bieżących zawiadomień (w tym z ustawy o rachunkowości) oraz nagromadzenie zaległości z lat ubiegłych (z uwagi na brak doświadczonej kadry spowodowany wg. wyjaśnień rotacją pracowników).

4. Zaangażowanie pracowników komórki karnej skarbowej w realizację zadań, które potwierdza zwiększenie ilości spraw zakończonych w I kw. 2019 r. i wskazuje na skuteczność podejmowanych działań.

Mając na uwadze powyższe, zobowiązuję Pana Naczelnika do podjęcia wszelkich niezbędnych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień oraz polecam:

1. Dokonać analizy stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz omówić wyniki kontroli z pracownikami urzędu i przeprowadzić odpowiednie szkolenia z uwzględnieniem regulacji zawartych w:

- ustawie z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy,
- ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego,
- „Metodyka wykonywania przez funkcjonariuszy i pracowników Krajowej Administracji Skarbowej czynności dochodzeniowo-śledczych”.

2. Przestrzegać terminów i zasad wprowadzania dokumentów do systemu Ewidencja Spraw Karnych Skarbowych.

3. Podejmować działania do zawiadomień wewnętrznych obejmujących czyny zakwalifikowane jako przestępstwa skarbowe przed upływem terminu przedawnienia.

4. Sporządzać odstępienia od wszczęcia postępowania z uwagi na zaistnienie negatywnej przesłanki procesowej z art.17 §1 pkt 6 kpk w zw. z art. 113 kks bez zbędnej zwłoki oraz wprowadzić w tym zakresie stosowny zapis w obowiązującej Instrukcji.

5. Przygotować i powierzyć Kierownikowi Referatu Spraw Karnych Skarbowych aktualny zakres czynności. Powierzać zaktualizowane zakresy czynności i obowiązków każdorazowo po zmianie stanowiska przez pracownika.

6. Pracownikom realizującym zadania w zakresie podpisywania odstępień od wszczęcia postępowania wprowadzić do zakresów obowiązków stosowne zapisy w tym zakresie oraz stosować zasadę „dwóch par oczu”, ostateczną akceptację pozostawiając kierownictwu jednostki.

7. Zaktualizować zapisy obowiązujących Instrukcji nr 13/2017 i 14/2017 w zakresie spraw poddanych kontroli, dostosowując je do obowiązujących przepisów i wytycznych z organów nadzoru,

8. Dokonywać na bieżąco sprawdzania wpływających zawiadomień pod kątem zaistnienia negatywnych przesłanek procesowych.

9. Dołożyć należytej staranności i wzmóc nadzór w zakresie prowadzenia akt spraw przez pracowników.

10. Przeprowadzać wnikliwą analizę sprawy przed podjęciem decyzji o przekazaniu zgodnie z właściwością.

11. Przy wydawaniu postanowień o wszczęciu postępowania przestrzegać terminu wynikającego z art. 307 kpk.

12. Informować podmioty uprawnione, składające zawiadomienia o popełnieniu czynów zabronionych, o działaniach organu zgodnie z zapisem art. 305 § 4 kpk.

13. Zapewnić nadzór nad zagadnieniami objętymi kontrolą.

14. Osoby odpowiedzialne za stwierdzone uchybienia w zależności od ustalonych okoliczności poinstruować lub wyciągnąć wobec nich stosowne konsekwencje służbowe.

Stosownie do przepisu art. 52 ust. 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko, co nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli.

Na podstawie art. 49 ww. ustawy Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, zobowiązuje Pana Naczelnika do przekazania do Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego sprawozdania z kontroli, informacji o sposobie wykonania przedstawionych wyżej poleceń.

Zgodnie z § 41 ust. 2 i 3 Instrukcji w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Izbie Skarbowej w Warszawie wprowadzonej zarządzeniem Nr 210/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie planowania i przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie, kierownik jednostki kontrolowanej zawiadamia o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w formie elektronicznej (edytowalnej) i papierowej (wg. załącznika Nr 11 ww. Instrukcji). W przypadku podjęcia dodatkowych działań wykraczających poza zalecenia Dyrektora należy przedstawić je w piśmie przekazującym informacje.

*- podpis na oryginale -*

Dyrektor

Izby Administracji Skarbowej

w Warszawie

*Robert Antoszkiewicz*

Otrzymują:

1. Adresat

2. a/a