



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.008.04.2016
P/16/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/010 – Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontroler</i>	Sławomir Sońta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/5/2016 z dnia 7 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Celný w Radomiu, ul. Struga 60, 26-600 Radom (UC, Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Dudziński Naczelnik Urzędu Celnego w Radomiu od 19 grudnia 2008 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Urząd Celný w Radomiu¹, w kontrolowanym okresie (od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.) rzetelnie realizował zadania w zakresie ograniczenia szarej strefy w gospodarce wyznaczone przez Szefa Służby Celnej. W szczególności dotyczyło to prawidłowego typowania podmiotów do kontroli, wykonywania kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka, przeprowadzania postępowań podatkowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa², prowadzenia postępowań karnych skarbowych wobec winnych naruszeń prawa. Osiągnięto planowane wartości mierników stopnia realizacji celów Służby Celnej, dotyczące skuteczności działań ograniczających szarą strefę w gospodarce w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach. Poprawiła się skuteczność kontroli podatkowych, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, do liczby przeprowadzonych kontroli, natomiast pogorszyła skuteczność kontroli celnych przed zwolnieniem towarów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Typowanie podmiotów do kontroli prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniach Ministra Finansów oraz wytycznych Ministerstwa Finansów, Izby Celnej w Warszawie oraz krajowych grup zadaniowych z wykorzystaniem systemu ZISAR. Typując podmioty do kontroli wykorzystywano istotne wskazania ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych.

Funkcjonariusze celni Urzędu osiągnęli planowane wartości mierników stopnia realizacji celów Służby Celnej w zakresie skuteczności działań ograniczających szarą strefę w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach, wyznaczone przez Dyrektora Izby Celnej. Od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. zajęto 2,8 mln sztuk nielegalnych papierosów wobec planowanej liczby powyżej 0,2 mln sztuk, a od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. – 51,3 mln sztuk (wobec planu 2,0 mln sztuk).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

Odpowiednio zajęto 519 automatów, na których urządzano nielegalne gry (wobec planu 499) oraz 160 automatów (wobec planu 144).

Skuteczność kontroli podatkowych w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. wzrosła z 75,0% do 83,3%. W I półroczu 2016 r. tak jak w I półroczu 2015 r. wyniosła 50,0%.

Wskaźnik skuteczności kontroli gier hazardowych urządzanych na automatach do gier w 2014 r., 2015 r. oraz w I półroczu 2016 r. utrzymał się na podobnym (wysokim) poziomie i wyniósł odpowiednio 97,8%, 97,6% i 98,0%.

Zasadniczą część kontroli stanowiły kontrole zgłoszeń celnych przed zwolnieniem. Ich liczba wzrosła z 430 w 2014 r. do 1.287 w 2015 r. oraz z 448 w I półroczu 2015 r. do 800 w I półroczu 2016 r., a skuteczność obniżyła się z 10,9% w 2014 r. do 3,0% w 2015 r. i do 2,5% w I półroczu 2016 r.

Badane postępowania podatkowe (17) na kwotę 55,0 mln zł prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Ordynacja podatkowa. Podejście organu w podobnych sprawach było jednolite.

Rzetelnie prowadzono badane postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. Urząd nie dopuścił do przedawnienia karalności czynów zabronionych.

NIK zwraca uwagę:

- na znaczny upływ czasu od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do wszczęcia kontroli – w trzech, spośród 24 badanych spraw, upłynęło 252, 428 i 723 dni,
- w jednej sprawie (z 17 badanych) ustalenia kontroli nie odnosiły się do opłaty paliwowej, wykazanej w postępowaniu podatkowym,
- w dwóch sprawach, spośród 17 badanych, decyzje wymiarowe Naczelnika Urzędu zostały uchylone przez Dyrektora Izby Celnej i przekazane do ponownego rozpatrzenia ze względu na braki w materiałach dowodowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Typowanie podmiotów do kontroli

Opis stanu faktycznego

Typowanie podmiotów do kontroli prowadzono na zasadach określonych w zarządzeniach Ministra Finansów nr 2 z dnia 13 stycznia 2010 r.³ i nr 6 z dnia 3 lutego 2015 r.⁴ w sprawie systemu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną oraz wytycznych, instrukcjach, procedurach i koncepcjach dotyczących prowadzenia czynności analitycznych oraz działań kontrolnych, jakie Urząd otrzymał z Izby Celnej w Warszawie (Izby Celnej), Ministerstwa Finansów oraz krajowych grup zadaniowych⁵.

W Izbie Celnej i podległych jej urzędach celnych wprowadzono (24 listopada 2014 r.) Wewnętrzną procedurę postępowania w przypadku złożenia powiadomienia o zamiarze prowadzenia działalności gospodarczej, jako pośredniczący podmiot tytoniowy (PPT) oraz monitorowania wiarygodności pośredniczącego podmiotu tytoniowego.

(dowód: akta kontroli str. 1182, 1184-1197, 1207-1224)

Typowaniem podmiotów do kontroli, oceną potencjalnych zagrożeń, ich analizą oraz formułowaniem prognoz na potrzeby Urzędu zajmowała się dwuosobowa Sekcja Oceny Ryzyka (UORS) wykorzystując w tym celu Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem (ZISAR). W systemie ZISAR rejestrowano informacje wewnętrzne i zewnętrzne,

³ Zarządzenie obowiązywało do dnia 2 lutego 2015 r.

⁴ Zarządzenie obowiązuje od dnia 3 lutego 2015 r.

⁵ W wytycznych w zakresie systematyki obszarów i metod reakcji na ryzyko, instrukcji w sprawie zasad prowadzenia analiz dla potrzeb kontroli wykonywanych przez Służbę Celną, instrukcji w sprawie procedur kontroli przedsiębiorcy.

które mogły przyczynić się do wykrycia nieprawidłowości w obszarach ryzyka podlegających kontroli. Decyzje o sposobie ich wykorzystania podejmowano po ich ocenie i analizie, na podstawie dokumentacji prowadzonej w systemie ZISAR, tj. arkuszy opisu ryzyka (AOR)⁶, raportów z analizy ryzyka⁷ oraz profili ryzyka⁸. Podstawowym kryterium stopnia oceny ryzyka w analizach własnych Urzędu było prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia o negatywnych skutkach finansowych oraz wysokość następstw finansowych. W celu wytypowania podmiotów do kontroli w obszarze wyrobów akcyzowych oraz w obszarze gier hazardowych urządzanych na automatach wykonano dziewięć analiz ryzyka⁹. W okresie objętym kontrolą zidentyfikowano jedno ryzyko lokalne na poziomie średnim w obszarze Klasyfikacja towarowa – ryzyko nieprawidłowej klasyfikacji waliz, toreb itp. do towarów objętych niższymi stawkami celnymi. Wykonano trzy analizy ryzyka typu przegląd oceny ryzyka nie zmieniając poziomu oceny ryzyka.

Typując podmioty do kontroli nie brano pod uwagę kwestii związanych z możliwością wyegzekwowania po kontroli zobowiązań podatkowych, nie brano pod uwagę czy posiadają one majątek, na którym będą mogły być zabezpieczone zobowiązania podatkowe i nałożone kary. W materiałach analitycznych dotyczących podmiotów wytypowanych do kontroli i przeprowadzonych przez Referat Kontroli Przedsiębiorców (UKPR) w 2015 r. oraz pierwszym półroczu 2016 r. nie było danych w tym zakresie.

Naczelnik Urzędu podał, że na etapie prowadzonych analiz, komórka oceny ryzyka Urzędu Celnego w Radomiu nie dysponuje narzędziami, umożliwiającymi diagnozowanie zdolności finansowych poddanego ocenie podmiotu, zatem brak jest możliwości badania wyegzekwowania w przyszłości zobowiązań podatkowych (po kontroli). Zgodnie z Instrukcją w sprawie zasad prowadzenia analiz dla potrzeb kontroli wykonywanych przez Służbę Celną nadrzędnym celem w ramach reakcji na ryzyko jest ograniczanie ryzyka, z której nie wynika powinność podejmowania na etapie analizy czynności, związanych z możliwością wyegzekwowania po kontroli powstałych zobowiązań podatkowych.

Typując do kontroli podmioty i miejsca korzystano z informacji otrzymywanych z Izby Celnej, krajowych grup zadaniowych (KGZ), Policji, CBS, Straży Granicznej, ABW, prokuratury, Krajowego Telefonu Interwencyjnego (KTI) oraz z donosów.

W latach 2014-2015 została sporządzona mapa miejsc urządzania nielegalnych gier na automatach. Miejsca te zostały ujęte w odpowiednim profilu w systemie ZISAR. Po przeprowadzeniu kontroli i zarejestrowaniu jej w systemie ZISAR, miejsce dodawane jest do odpowiedniego profilu w systemie.

(dowód: akta kontroli str. 6-93, 1181-1183, 1186-1193, 1261, 1268-1273, 1274, 1279-1280)

Urząd Celny współdziałał z organami ścigania w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce na podstawie zawartych przez Naczelnika Urzędu porozumień, w tym: z Komendantem Miejskim Policji w Radomiu¹⁰ oraz z Komendantem Placówki Straży Granicznej w Lesznowoli¹¹. Ponadto obowiązywały porozumienia zawarte pomiędzy Szefem Służby Celnej lub Dyrektorem Izby Celnej w Warszawie i komórkami organizacyjnymi Straży Granicznej, ABW i Policji.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze celni przeprowadzili z organami ścigania 138 kontroli, tj. 19,0% wszystkich kontroli przeprowadzonych w obszarach wyrobów akcyzowych i gier hazardowych na automatach, w tym w obszarze: wyrobów tytoniowych –

⁶ Zawierają w szczególności dane i parametry ryzyka.

⁷ Raporty dokumentują przebieg analizy ryzyka i wnioski.

⁸ Wskazują w szczególności podmioty oraz miejsca działań stanowiących reakcję na ryzyko oraz czas trwania działań.

⁹ Zarejestrowanych w ZISAR w okresie od 1 czerwca 2015 r. do 15 listopada 2016 r. typu dodanie profilu do arkusza opisu ryzyka (zidentyfikowanego na poziomie krajowym lub regionalnym).

¹⁰ Porozumienie z dnia 21 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Służby Celnej i Policji w obszarze właściwości Naczelnika Urzędu Celnego w Radomiu i Komendy Miejskiej Policji w Radomiu.

¹¹ Porozumienie o współdziałaniu z dnia 4 lipca 2016 r.

74 kontrole, tj. 25,2% wszystkich kontroli w obszarze wyrobów tytoniowych, alkoholu etylowego – 21 kontroli (22,1%), wyrobów energetycznych – cztery kontrole (5,0%), gier hazardowych – 39 kontroli (15%).

Rola Służby Celnej polegała na wspólnej realizacji czynności kontrolnych czy procesowych w miejscach wskazanych przez organy, z którymi współpracowano, jako miejsca występowania nieprawidłowości. Uczestnictwo w toku prowadzonych działań stanowiło uzupełnienie działań czy informacji posiadanych przez organy o wiedzę specjalistyczną z zakresu akcyzy, poboru i badania prób, wyliczenia uszczuplonych należności, identyfikowania nieprawidłowości, czy dokonywania eksperymentu gry na automatach.

(dowód: akta kontroli str. 116-118, 1183, 1189-1205)

Skuteczność zwalczania nieprawidłowości zależy m.in. od szybkiej reakcji organów Służby Celnej na rozpoznane zagrożenia. Na próbie 17 podmiotów¹² skontrolowanych przez Oddział Celny w Radomiu (OCR) oraz siedmiu podmiotów¹³ skontrolowanych przez Referat Kontroli Przedsiębiorców (UKPR)¹⁴ ustalono:

- a) dla kontroli wykonanych przez OCR:
- w 13 sprawach decyzje o podjęciu kontroli zostały podjęte w dniu powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, w czterech sprawach odpowiednio po dwóch, czterech, pięciu i sześciu dniach (średnio po dwóch dniach),
 - w trzech sprawach kontrole zostały wszczęte w dniu powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości; w 14 sprawach – po od jednego do 14 dniach (średnio po czterech dniach),
- b) dla kontroli podatkowych wykonanych przez UKPR:
- od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do podjęcia decyzji o zasadności przeprowadzenia kontroli upłynęło średnio 140 dni (odpowiednio 3, 8, 26, 40, 160, 316 i 426 dni)
 - od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do wszczęcia kontroli upłynęło średnio 246 dni (odpowiednio 22, 36, 111, 151, 252, 428 i 723 dni).

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 49- 65, 1274, 1276-1279)

Wskaźnik skuteczności kontroli (liczony jako relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli) wahał się w zależności od rodzaju kontroli. Wskaźnik skuteczności kontroli podatkowych wykonanych w 2015 r. wyniósł 83,3% i był wyższy o 8,3 punkty procentowe od wskaźnika w 2014 r. Wskaźnik ten w I półroczu 2016 r. i 2015 r. utrzymywał się na jednakowym poziomie i wyniósł 50,0%.

Wskaźnik skuteczności kontroli gier hazardowych urządzanych na automatach w 2015 r. wyniósł 97,6% a w 2014 r. – 97,8%. Wskaźnik ten w I półroczu 2016 r. i 2015 r. wyniósł odpowiednio 98,0% i 98,1%.

Wskaźnik skuteczności powtórnych kontroli celnych¹⁵ wykonanych w 2015 r. wyniósł 66,7% i był niższy o 20,8 punktów procentowych niż w 2014 r.

Wskaźnik skuteczności kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towaru w 2015 wyniósł 3% i był 3,6-krotnie niższy od wskaźnika w 2014 r. (10,9%). Wskaźnik ten w I półroczu 2016 r. wyniósł 2,5% i był dwukrotnie niższy od wskaźnika w I półroczu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

¹²U których stwierdzono nieprawidłowości w wysokości 713,8 tys. zł.

¹³U których stwierdzono nieprawidłowości w wysokości 239.853,2 tys. zł.

¹⁴Doboru spraw dokonano według osądu kontrolera, z priorytetem uwzględnienia spraw o nieprawidłowościach na najwyższe kwoty.

¹⁵Na podstawie art. 78 ust. 2 wspólnotowego kodeksu celnego i odpowiednio na podstawie art. 48 unijnego kodeksu celnego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na znaczny wpływ czasu od powzięcia informacji wskazujących na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do podjęcia decyzji o przeprowadzenie kontroli (w przypadku podmiotu N.T. - 160, podmiotu P.G. - 316 i podmiotu K. - 426 dni) oraz do wszczęcia kontroli (odpowiednio 252, 428 i 723 dni). W kontroli podatkowej podmiotu K. nie stwierdzono nieprawidłowości.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że rozłożenie w czasie poszczególnych czynności sprawia, iż niejednokrotnie czas, jaki upływa od daty powzięcia informacji, wskazującej na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do chwili podjęcia decyzji o zasadności przeprowadzenia kontroli był znaczny, gdyż na etapie prowadzonych czynności analitycznych zbierano informacje, pochodzące zarówno ze źródeł zewnętrznych, jak i wewnętrznych. W przypadku kontroli podmiotu K. czas na jej przygotowanie wiązał się z faktem, iż pierwsza pozyskana informacja dotycząca podmiotu nie stanowiła wyraźnej podstawy wystąpienia nieprawidłowości, dlatego proces gromadzenia informacji o podmiocie rozłożył się w czasie. W dużej mierze przy analizie w stosunku do tego przedsiębiorstwa bazowano na raportach IC w Opolu. W międzyczasie pozyskane zostały informacje, iż w tym podmiocie kontrole prowadził właściwy urząd skarbowy. Odnośnie podmiotu P.G. należy wskazać, że już sama analiza ryzyka była o bardzo dużym stopniu złożoności, co w konsekwencji przełożyło się na działania, związane z wystąpieniem o pomoc międzynarodową do zagranicznych organów celnych, gdzie na odpowiedź czekano bardzo długo. Należy zauważyć, iż w kwestii terminu wszczynania kontroli nie obowiązują uregulowania, określające datę graniczną, do kiedy ma nastąpić podjęcie działań, przy czym jest to uwarunkowane wieloma czynnikami, m.in.: aktualnie prowadzonymi kontrolami (o bardzo dużym stopniu złożoności, co przekłada się na czas prowadzonej kontroli), dostępnymi zasobami kadrowymi, oraz obciążeniem innymi zadaniami, wymagającymi podjęcia pilnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 49-65, 1274, 1276-1279)

Ocena cząstkowa

Urząd podejmował rzetelne działania w celu rozpoznawania i wykrywania podmiotów działających w szarej strefie, dokonujących przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi, alkoholem etylowym, paliwami, urządzających nielegalne gry na automatach do gier. Typując podmioty do kontroli wykorzystywano istotne wskazania ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych. Poprawiła się skuteczność kontroli podatkowych, liczona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, do liczby przeprowadzonych kontroli, natomiast pogorszyła skuteczność kontroli celnych przed zwolnieniem towarów.

2. Działania na rzecz ograniczenia szarej strefy oraz ich efekty

Opis stanu
faktycznego

Działania kontrolne wykonywali funkcjonariusze celni Referatu Kontroli Przedsiębiorców oraz Oddziału Celnego w Radomiu.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono ogółem 3.139 kontroli, w tym 2.087 kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów, 271 kontroli urządzania i prowadzenia gier hazardowych, 10 kontroli podatkowych oraz trzy powtórne kontrole celne.

W 2015 r. przeprowadzono 1.287 kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem, tj. trzykrotnie więcej niż w 2014 r. W I półroczu 2016 r. przeprowadzono 800 takich kontroli, tj. o 352 (o 78,6%) kontroli więcej niż w I pół 2015 r.

W 2015 r. przeprowadzono 220 kontroli urządzania i prowadzenia gier hazardowych, tj. o 75 (o 51,7%) więcej niż w 2014 r. W I półroczu 2016 r. przeprowadzono 51 takich kontroli, tj. dwukrotnie mniej niż w I półroczu 2015 r.

W 2015 r. zrealizowano 6 kontroli podatkowych, tj. trzykrotnie mniej niż w 2014 r. a w I półroczu 2016 r. – cztery kontrole (dwukrotnie więcej niż w I półroczu 2015 r.).

W 2015 r. przeprowadzono trzy powtórne kontrole celne. W I półroczu 2016 r. nie przeprowadzano takich kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Naczelnik Urzędu podał, że wysoka liczba kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem, wynika przede wszystkim z dużej liczby dyrektyw do kontroli, nadanych przez system, np. z „Kalkulatora” w związku z wykrytymi przez system błędami. Stwierdzone przez system błędy są na ogół błahe i nie mają wpływu na należności, ani też na procedurę celną, do której zgłoszony został towar. Szczególnie dużo dyrektyw do kontroli nadawanych jest z „Kalkulatora” dla zgłoszeń celnych przywozowych. O ile w przypadku zgłoszeń celnych wywozowych wskaźnik kontroli (odsetek zgłoszeń celnych poddanych kontroli przed zwolnieniem towarów), wykazany w raportach miesięcznych zwykle nie przekracza 1%, to w przypadku zgłoszeń celnych przywozowych, wskaźnik ten wynosi przynajmniej kilkanaście procent, a czasami przekracza nawet 50%. Powyższe rzutuje bardzo na statystykę, dotyczącą skuteczności kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1274, 1280-1281, 1288)

2.1. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. funkcjonariusze celni przeprowadzili 293 **działania kontrolne w obszarze wyrobów tytoniowych**¹⁶. Były to kontrole oraz działania patrolowo-kontrolne prowadzone na bazarach i targowiskach oraz kontrole na posesjach (w budynkach mieszkalnych i zabudowaniach gospodarczych), w podmiotach produkujących i dokonujących obrotu wyrobami tytoniowymi oraz kontrole prawidłowości oznaczenia wyrobów tytoniowych znakami akcyzy (w obrocie handlowym). Efektem podjętych działań było ujawnienie i zatrzymanie 50,0 ton tytoniu do palenia, 3.181,6 tys. szt. papierosów bez polskich znaków akcyzy oraz 208 kg suszu tytoniowego, a łączna szacunkowa kwota ujawnionego uszczuplenia w podatku akcyzowym wyniosła 256.554,8 tys. zł. OCR przeprowadził 291 działań kontrolnych a UKPR – dwie kontrole podatkowe.

Najczęściej podejmowano działania kontrolne na bazarach i targowiskach polegające na ujawnianiu wyrobów tytoniowych bez polskich znaków akcyzy. OCR przeprowadził w 2015 r. 137 takich działań, tj. o 21 (o 13,3%) mniej niż w 2014 r. W efekcie zatrzymano:

- 325,2 tys. szt. papierosów, tj. o 52 tys. szt. (o 19,0%) więcej niż w 2014 r.,
- 90 kg tytoniu do palenia, tj. o 46 kg (o 33,8%) mniej,
- 208 kg suszu tytoniowego, tj. o 37 kg (o 15,1%) mniej.

Uszczuplenia w podatku akcyzowym ujawnione w 2015 r. oszacowano na kwotę 493,0 tys. zł, tj. niższą o 58,1 tys. zł (o 11,2%) niż w 2014 r.

W I półroczu 2016 r. OCR przeprowadził 79 działań kontrolnych, tj. o 17 (o 27,4%) więcej niż w I półroczu 2015 r. W porównaniu do I półrocza 2015 r. zatrzymano: czterokrotnie więcej papierosów (362,9 tys. szt.), o 26 kg (o 49,1%) więcej tytoniu do palenia (79 kg). Nie ujawniono suszu tytoniowego, podczas gdy w I półroczu 2015 r. ujawniono 160,0 kg tego surowca. Ujawniona kwota uszczupień w podatku akcyzowym (357,9 tys. zł) była wyższa o 159,9 tys. zł (o 80,8%).

Najwyższe uszczuplenie w podatku akcyzowym (230.708,8 tys. zł) zostało ujawnione w kontroli podatkowej przeprowadzonej przez UKPR w spółce L. w 2015 r. Zakwestionowano dostawy papierosów i suszu tytoniowego w procedurze zawieszenia poboru akcyzy.

Inne działania, w których ustalono nieprawidłowości o najwyższym wymiarze finansowym polegały na ujawnieniu na posesjach wyrobów tytoniowych bez polskich znaków akcyzy.

W 2015 r. podobnie jak w 2014 r. przeprowadzono trzy działania kontrolne na posesjach, lecz efektywność tych działań była wyższa – zajęto 2.330,0 tys. szt. papierosów, 50 ton tytoniu do palenia a kwotę uszczupień w podatku akcyzowym oszacowano w wysokości 24.858,0 tys. zł, podczas gdy w 2014 r. zajęto 400 kg tytoniu do palenia, a kwotę uszczupień w podatku akcyzowym oszacowano w wysokości 315,6 tys. zł, tj. 78-krotnie niższą.

W I półroczu 2016 r., podobnie jak w I półroczu 2015 r., przeprowadzono trzy działania kontrolne. W I półroczu 2016 r. zajęto 164 tys. szt. papierosów. W I półroczu 2015 r. oprócz

¹⁶Działania kontrolne w obszarze: papierosy, tytoń do palenia, cygara, cygaretki, susz tytoniowy.

2.224 tys. szt. papierosów zajęto 400 kg tytoniu do palenia, a kwotę uszczupień w podatku akcyzowym oszacowano w wysokości 2.107,0 tys. zł, tj. 15-krotnie wyższą niż w I półroczu 2016 r.

W okresie objętym kontrolą OCR przeprowadził 69 kontroli prawidłowości oznaczenia wyrobów znakami akcyzy w obrocie handlowym (w sklepach, hurtowniach, restauracjach i barach). Liczba kontroli systematycznie zmniejszała się ze 101 w 2014 r. do 64 kontroli w 2015 r. oraz z 55 w I półroczu 2015 r. do 5 kontroli w I półroczu 2016 r. Ujawniono 300 szt. papierosów oznakowanych banderolami, które utraciły ważność i w konsekwencji wystawiono mandaty karne w wysokości 1,6 tys. zł. Przy tak niskiej efektywności, jak wyjaśnił upoważniony funkcjonariusz OCR, bezcelowym było dalsze prowadzenie kontroli w tym zakresie. W konsekwencji działania skoncentrowano głównie w miejscach nielegalnego obrotu tymi wyrobami.

(dowód: akta kontroli str. 94-95, 110-111, 1310)

W działaniach kontrolnych Urzędu w obszarze suszu tytoniowego uwzględniono podmioty posiadające status pośredniczących podmiotów tytoniowych. W 2016 r. w związku z zaleceniem Ministra Finansów¹⁷ funkcjonariusze celni OCR i UKPR przeprowadzili w lutym 2016 r. dwie kontrole jednego pośredniczącego podmiotu tytoniowego (PPT) w zakresie prawidłowości obrotu handlowego suszem tytoniowym. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2015 r. dwóm podmiotom odmówiono rejestracji prowadzenia działalności gospodarczej, jako PPT, w tym w wyniku weryfikacji wniosku o rejestrację jednego podmiotu ujawniono i zatrzymano wspólnie z funkcjonariuszami Izby Celnej ponad 400 ton nielegalnie przechowywanego suszu tytoniowego. Śledztwo w tej sprawie prowadzi prokuratura.

W 2015 r. we właściwości Naczelnika Urzędu funkcjonowały trzy, w tym jeden do 20 stycznia 2015 r., a w 2016 r. – dwa PPT, w tym jeden do marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1183, 1206-1259)

Oddział Celny w Radomiu współpracował z Policją, Strażą Graniczną i ABW. Działania z Policją polegały na prowadzeniu wspólnych kontroli w miejscach obrotu i magazynowania nielegalnych wyrobów akcyzowych oraz kontroli pojazdów na drogach. W 2015 r. przeprowadzono wspólnie z Policją 58 kontroli, w wyniku których ujawniono 424,5 tys. szt. papierosów i 331,0 kg tytoniu do palenia bez polskich znaków akcyzy, a szacunkowe efekty finansowe tych kontroli (uwzględniając wartość uszczuplonej akcyzy) wyniosły 592,1 tys. zł; W pierwszym półroczu 2016 r. przeprowadzono wspólnie z Policją 16 kontroli, ujawniono 118,6 tys. szt. papierosów i 12,7 kg tytoniu bez polskich znaków akcyzy, a szacunkowe uszczuplenie w podatku akcyzowym wyniosło 108,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 116-118)

W okresie objętym kontrolą działania wobec L. prowadził Urząd Celny, ABW, Straż Graniczna, a śledztwo – Prokuratura Okręgowa w Bydgoszczy.

Pod koniec 2013 r. została zawiązana wspólnie z ABW w Radomiu grupa robocza do prowadzenia czynności wobec firmy L. Na podstawie wniosku Delegatury ABW w Radomiu skierowanego do Dyrektora Izby Celnej wyznaczono dwóch funkcjonariuszy celnych OCR do udziału w czynnościach operacyjno-dochodzeniowych wspólnej „grupy wykonawczej”, powołanej w celu rozpracowania i przeciwdziałania nielegalnemu wprowadzaniu do obrotu na terenie RP znacznych ilości suszu tytoniowego, poprzez fałszowanie dokumentów potwierdzających dokonywanie jego fikcyjnych dostaw wewnątrzspółnotowych przez L. Zebrano materiał, który stał się podstawą sporządzenia i skierowania do Prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez ustalone osoby, które swoimi działaniami generowały straty dla Skarbu Państwa o wielkiej wartości.

¹⁷Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów w związku ze zmianą przepisów w ustawie o podatku akcyzowym od 1 stycznia 2016 r. w zakresie regulacji dotyczących działalności PPT w styczniu 2016 r. zalecił niezwłoczne rozpoczęcie działań kontrolnych w tych podmiotach.

W 2015 r. funkcjonariusze celni UKPR przeprowadzili kontrolę podatkową w L. dotyczącą rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania i prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa z tytułu podatku akcyzowego w zakresie obrotu suszem tytoniowym i wyrobami tytoniowymi za okres od 1 września 2012 r. do 13 września 2015 r. Zakwestionowano dostawy papierosów i suszu tytoniowego w procedurze zawieszenia poboru akcyzy. Szacunkowe uszczuplenia w podatku akcyzowym wyniosły 230.708,8 tys. zł.

W 2015 r. funkcjonariusze celni OCR uczestniczyli w działaniach prowadzonych wobec firmy L przez Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w ramach śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Bydgoszczy. Ujawniono nielegalną produkcję wyrobów tytoniowych na dużą skalę.

(dowód: akta kontroli str. 118, 143-145, 797-972, 1190, 1310)

2.2. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. funkcjonariusze celni przeprowadzili 95 **działań kontrolnych w obszarze alkoholu** etylowego¹⁸. Były to głównie kontrole prawidłowości oznaczenia wyrobów alkoholowych znakami akcyzy (w obrocie handlowym, tj. w sklepach, hurtowniach, restauracjach, barach – 56 kontroli), kontrole oraz działania patrolowo-kontrolne prowadzone na bazarach, targowiskach, kontrole na posesjach (38 działań kontrolnych w zabudowaniach mieszkalnych i gospodarczych). Efektem podjętych działań było ujawnienie i zatrzymanie 658 litrów wyrobów alkoholowych a łączna szacunkowa kwota ujawnionego uszczuplenia w podatku akcyzowym wyniosła 37,2 tys. zł. OCR przeprowadził 94 działania kontrolne a UKPR – jedną kontrolę podatkową.

Najczęściej podejmowano kontrole prawidłowości oznaczenia wyrobów alkoholowych znakami akcyzy w obrocie handlowym, tj. w sklepach, hurtowniach, restauracjach, barach. OCR przeprowadził w 2015 r. 19 takich kontroli, tj. o osiem (o 29,6%) mniej niż w 2014 r.

W I półroczu 2016 r. OCR przeprowadził 37 kontroli w obrocie handlowym, tj. o 24 (o 184,6%) więcej niż w I półroczu 2015 r. W ramach tych działań dodatkowo, głównie z inicjatywy Izby Celnej (w toku 24 kontroli¹⁹) pobrano 24 próbki alkoholu do badań laboratoryjnych oraz przeprowadzono sześć badań alkoholu testerem polowym do wykrywania chlorków. W wyniku przeprowadzonych kontroli i badań (w okresie objętym kontrolą) nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższe efekty przyniosły działania kontrolne oraz patrolowo-kontrolne prowadzone na bazarach, targowiskach oraz na posesjach. OCR wykonał 17 takich działań w 2015 r., tj. o trzy (o 15,0%) mniej niż w 2014 r. W efekcie zatrzymano 504 litry alkoholu bez polskich znaków akcyzy a ujawnione uszczuplenia w podatku akcyzowym oszacowano w wysokości 24,4 tys. zł.

W I półroczu 2016 r. OCR przeprowadził 21 działań kontrolnych, tj. o cztery (o 23,5%) więcej niż w I półroczu 2015 r. Zatrzymano 154 litry alkoholu bez polskich znaków akcyzy, tj. o 68 litrów (o 79,1%) więcej niż w I półroczu 2015 r. Ujawnione uszczuplenia w podatku akcyzowym oszacowano w kwocie 10,3 tys. zł, tj. o 3,9 tys. zł (o 60,9%) wyższe niż w I półroczu 2015 r.

UKPR przeprowadził jedną kontrolę podatkową w obszarze alkoholu etylowego w okresie objętym kontrolą ujawniając uszczuplenia w podatku akcyzowym w kwocie 2,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 111-113,)

Oddział Celny w Radomiu prowadził działania w tym zakresie wspólnie z Policją. Najwyższe efekty uzyskano w kontroli przeprowadzonej wspólnie z CBŚP w drugim półroczu 2015 r. Zatrzymano 250 litrów alkoholu bez polskich znaków akcyzy, a szacunkowy efekt finansowy tej kontroli (uwzględniając wartość uszczuplonej akcyzy) wyniósł 13,7 tys. zł. W pierwszym półroczu 2016 r. przeprowadzono wspólnie z Policją 7 kontroli, w wyniku których ujawniono 54 litry alkoholu bez polskich znaków akcyzy, a szacunkowe efekty finansowe tych kontroli (uwzględniając wartość uszczuplonej akcyzy) wyniosły 2,9 tys. zł.

¹⁸Działania kontrolne w obszarze: alkohol etylowy czysty, alkohol etylowy skażony, napoje spirytusowe, rozcieńczalniki, płyny do spryskiwaczy.

¹⁹Cztery badania w 2015 r. oraz 20 – w I półroczu 2016 r.

W sprawie nielegalnych wytwórni i rozlewni OCR podał:

W toku prowadzonych wspólnych działań z Policją ujawniono w 2015 r. pięć „bimbrowni” (zajęto 96 litrów nielegalnie wyprodukowanego alkoholu). W kontrolowanym okresie nie ujawniono nielegalnej rozlewni alkoholu, której działalność polegałaby na odkażaniu wyrobów na bazie alkoholu skażonego (np. płynów do spryskiwaczy czy rozcieńczalników), prowadzenia rozlewu i wprowadzenia do obrotu uzyskanego w ten sposób alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 116-118, 1311)

2.3. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. funkcjonariusze celni przeprowadzili 80 **działań kontrolnych w obszarze paliw**²⁰. Były to kontrole przeprowadzone przez funkcjonariuszy celnych OCR na stacjach paliw, u dystrybutorów paliw wykonujących działalność za pomocą cystern, w bazach firm transportowych (40 kontroli), kontrole na drogach (35 kontroli) oraz pięć kontroli podatkowych przeprowadzonych przez UKPR.

Najwięcej kontroli (40) przeprowadzono na stacjach paliw oraz w bazach firm transportowych, w tym 15 kontroli zostało zleconych przez Izbę Celną w Warszawie. W 2015 r. przeprowadzono 34 takie kontrole, tj. prawie dwukrotnie mniej niż w 2014 r. (65 kontroli, w których uszczuplenia w podatku akcyzowym oszacowano na kwotę 70,8 tys. zł). Nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu podmiotach. W trzech ujawniono paliwo niespełniające norm jakościowych, a w sześciu wykorzystanie oleju opałowego i smarowego do celów napędowych w pojazdach. Uszczuplenia w podatku akcyzowym oszacowano na 120,3 tys. zł.

W I półroczu 2016 r. przeprowadzono sześć kontroli. W jednej kontroli, stwierdzono nieprawidłowości, tj. ujawniono paliwo niespełniające norm jakościowych oraz mieszaninę oleju smarowego z olejem napędowym. Uszczuplenia w podatku akcyzowym oszacowano na 3,5 tys. zł. W I półroczu 2015 r. przeprowadzono 18 kontroli. W jednej kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na użyciu oleju opałowego do tankowania pojazdów. Uszczuplenia w podatku akcyzowym wyniosły 27,0 tys. zł.

Najwyższe efekty przyniosły kontrole podatkowe przeprowadzone przez UKPR. W trzech kontrolach przeprowadzonych w 2015 r. oraz w I półroczu 2016 r. ujawnione uszczuplenia w podatku akcyzowym wyniosły odpowiednio 7.286,0 tys. zł i 252,0 tys. zł.

Innym rodzajem działań były kontrole na drogach publicznych w zakresie kontroli paliwa w zbiornikach pojazdów. Kontrole ujawniły wykorzystanie oleju opałowego do celów napędowych pojazdów. W 2015 r. przeprowadzono 26 kontroli, tj. trzykrotnie mniej niż w 2014 r. (87 kontroli²¹). Stwierdzono siedem przypadków wykorzystania oleju opałowego niezgodnie z przeznaczeniem, a szacunkowe efekty kontroli wyniosły 800 zł. W pierwszym półroczu 2016 r. oraz 2015 r. przeprowadzono po 9 kontroli, w których nie stwierdzono nieprawidłowości;

(dowód: akta kontroli str. 98, 113-114.)

W okresie objętym kontrolą, wykorzystując raporty Izby Celnej w Opolu²² UORS przeprowadził trzy analizy ryzyka w obszarach wyrobów energetycznych, typując do kontroli podmioty z branży paliwowej. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwie kontrole z tego w jednej nie stwierdzono nieprawidłowości. W drugiej – stwierdzono nabywanie paliw z niewiadomego źródła oraz brak dowodów zapłaty podatku akcyzowego oraz opłaty paliwowej (uszczuplenia w podatku akcyzowym wyniosły 109,0 tys. zł, a w opłacie paliwowej – 23,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 119-142)

²⁰Działania kontrolne w obszarze wyroby energetyczne, w szczególności benzyny, oleje napędowe, oleje opalowe, oleje smarowe.

²¹W trzech przypadkach stwierdzono wykorzystanie oleju opałowego niezgodnie z przeznaczeniem, efekty kontroli wyniosły 2,1 tys. zł.

²²Raporty dotyczące przeglądu sieci Internet, ukierunkowanego na wyroby energetyczne.

Oddział Celny prowadził działania wspólnie z Policją i CBŚP w miejscach obrotu i magazynowania paliw. W 2015 r. przeprowadzono wspólnie z Policją trzy kontrole w wyniku, których stwierdzono zmianę przeznaczenia oleju opałowego poprzez jego zużycie do napędu pojazdów i przechowywanie w zbiorniku podłączonym do odmierzacza paliw. Szacunkowe efekty finansowe tych kontroli (uwzględniając wartość uszczuplonej akcyzy) wyniosły 46,3 tys. zł. W pierwszym półroczu 2016 r. wspólnie z CBŚP przeszukano bazę transportową w ramach czynności zleconych przez prokuraturę. Ujawniono paliwo niespełniające norm jakościowych i będące efektem mieszania oleju napędowego z olejem smarowym. Szacunkowy efekt tych działań (uwzględniając wartość uszczuplonej akcyzy) wyniósł 3,5 zł.

(dowód: akta kontroli str. 116)

2.4. W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze celni OCR przeprowadzili 260 kontroli urządzania gier hazardowych na automatach do gier. W wyniku 254 kontroli zatrzymano 768 automatów, na których urządzano nielegalne gry a nałożone kary pieniężne wyniosły 9.216,0 tys. zł.

W 2015 r. przeprowadzono 209 kontroli, tj. o 120 (o 134,8%) więcej niż w 2014 r. W 204 kontrolach zatrzymano 608 automatów, podczas gdy w 2014 r. w 87 kontrolach zatrzymano 196 automatów. Efektywność kontroli w 2015 r. była wyższa niż w 2014 r. Liczba automatów zajętych przypadająca na jednego funkcjonariusza skierowanego do działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach w 2015 r. wyniosła 86,8 i była wyższa o 37,8 (o 77,1%).

W I półroczu 2016 r. przeprowadzono 51 kontroli, tj. dwukrotnie mniej niż w I półroczu 2015 r. (107 kontroli). W 50 kontrolach zatrzymano 160 automatów, podczas gdy w I półroczu 2015 r. w 105 kontrolach zatrzymano 354 automaty. Efektywność kontroli w I półroczu 2016 r. była niższa niż w I półroczu 2015 r. Liczba automatów zajętych przypadająca na jednego funkcjonariusza skierowanego do działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach w I półroczu 2016 r. wyniosła 40 i była niższa o 10,5 (o 20,8%).

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że zmniejszenie liczby kontroli wynikało z zaleceń Szefa Służby Celnej związanych ze zmniejszeniem o połowę liczby funkcjonariuszy prowadzących kontrole w tym obszarze oraz mniejszą liczbą automatów przewidzianych do zatrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 99, 1274, 1282)

Oddział Celny przeprowadził wspólnie z Policją w 2015 r. 28 kontroli, w wyniku których zatrzymano 102 nielegalne automaty do gier, a szacunkowe efekty finansowe tych kontroli wyniosły 1.224,0 tys. zł; W pierwszym półroczu 2016 r. przeprowadzono 11 kontroli, zatrzymano 45 nielegalnych automatów do gier, a szacunkowe efekty finansowe tych kontroli wyniosły 540,0 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 117)

2.5. Dyrektor Izby Celnej wyznaczył Naczelnikowi Urzędu cele oraz planowane wartości mierników do osiągnięcia w okresach od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. oraz od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. Większość celów w obszarach działań kontrolnych została osiągnięta.

Z celów i mierników wyznaczonych na okres od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. osiągnięto cele:

- cel – zwiększenie skuteczności ograniczania szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego poprzez osiągnięcie:
 - miernika – ilość zajętych papierosów w szt. - zajęto 2,8 mln szt. wobec planowanej do osiągnięcia wartości miernika powyżej 200 tys. szt.,
 - miernika – ilość zajętego tytoniu i suszu tytoniowego w kg – 871 kg (planowana wartość – powyżej 750 kg),
- cel – ograniczenie szarej strefy w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach poprzez osiągnięcie miernika – ilość zajętych automatów w miejscach

nielegalnych gier – zajęto 519 automatów (wobec planowanej wartości powyżej 499 szt.),

- cel – poprawa jakości przeprowadzanych kontroli – poprzez osiągnięcie miernika – wskaźnik prawidłowości szacunkowych ustaleń kontroli²³ w wysokości 150% (planowany – 60%),
- cel – poprawa skuteczność działań kontrolnych – poprzez osiągnięcie wartości miernika – 22,9 skuteczne działania kontrolne na osobę²⁴ (plan – powyżej 18,7).

Z celów i mierników wyznaczonych na okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. według stanu na 30 czerwca 2016 r.:

- cel – ograniczenie szarej strefy w gospodarce, w obszarze wyrobów tytoniowych – poprzez osiągnięcie:
 - miernika – ilość zajętych papierosów - zajęto 51,3 mln szt. (wobec planowanej wartości powyżej 2,0 mln szt.),
 - miernika – ilość dokonanych dużych ujawnień papierosów – jedno ujawnienie (planowano jedno i więcej),
- cel – ograniczenie szarej strefy w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach – poprzez osiągnięcie:
 - miernika – liczba zatrzymanych automatów, na których urządzano nielegalne gry 160 (wobec planowanej – powyżej 144),
 - miernika – liczba automatów zajętych w miesiącu przypadająca na jednego funkcjonariusza komórek kontroli skierowanego do działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach, który wyniósł 6,67 (wobec planowanej wartości powyżej 6).

Na koniec czerwca 2016 r. wskaźnik decyzji utrzymujących w mocy decyzje organu I instancji (w sprawach celnych, akcyzowych i hazardowych), przez dyrektora izby celnej w II instancji w stosunku do wszystkich decyzji wydanych przez dyrektora izby celnej w II instancji, wyniósł za okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. – 73,8% (wyznaczony – pow. 80%). Natomiast poprawiła się jakość decyzji w porównaniu do poprzedniego okresu (2014/2015).

(dowód: akta kontroli str. 528-544)

2.6. Postępowania podatkowe prowadził Referat Akcyzy i Gier (UAGR). W okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 września 2016 r. przeprowadzono postępowania podatkowe wobec 45 podatników, którym na podstawie decyzji pokontrolnych przypisano należności w kwocie 55.215,7 tys. zł, w tym: w podatku akcyzowym – 54.757,1 tys. zł, a w opłacie paliwowej 458,6 tys. zł oraz wydano 329 decyzji, w których wymierzono kary pieniężne za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry w kwocie 10.176,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 545)

Szczegółowym badaniem objęto 98,9% należności w podatku akcyzowym i opłacie paliwowej przypisanych na podstawie decyzji pokontrolnych Naczelnika Urzędu Celnego. Zbadano 11 spraw dotyczących postępowań podatkowych przeprowadzonych wobec podatników, którym przypisano należności w podatku akcyzowym i opłacie paliwowej w kwocie 54.604,8 tys. zł. Ponadto zbadano sześć spraw, w których wymierzono kary pieniężne w kwocie 348,0 tys. zł za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry. Kontrole przeprowadzono w 17 podmiotach, a od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko uczestnictwa podmiotu w oszustwie podatkowym do rozpoczęcia kontroli upłynęło średnio 89 dni. Postępowania podatkowe prowadzono zgodnie z zasadami

²³Łączne należności wynikające z wydanych decyzji lub zobowiązań podatkowych wykazanych w deklaracjach w stosunku do łącznych szacunkowych ustaleń z kontroli.

²⁴Liczba przeprowadzonych kontroli, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości w stosunku do liczby osób zatrudnionych w komórce organizacyjnej.

określonymi w dziale IV Ordynacji podatkowej. Podejście organu w podobnych sprawach było jednolite.

(dowód: akta kontroli str. 546-1116)

W jednej sprawie (3) ustalenia kontroli nie odnosiły się do opłaty paliwowej, wykazanej w postępowaniu podatkowym. W pozostałych sprawach, w toku postępowania podatkowego nie ustalono nowych nieprawidłowości. Ujawnione w kontroli nieprawidłowości zostały uwzględnione w decyzjach pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 546-550, 579-598, 657-660)

W dwóch sprawach (6 i 7) przy współpracy z administracjami innych państw (Słowacji, Łotwy, Estonii, Włoch i Rumunii) zakwestionowano dostawy wyrobów akcyzowych (oleju smarowego oraz papierosów) w procedurze zawieszenia poboru akcyzy.

(dowód: akta kontroli str. 670-677, 797-801, 974-992)

W pięciu zbadanych sprawach dotyczących wyrobów akcyzowych postępowania podatkowe zakończyły się w terminie określonym w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. W sześciu sprawach postępowania trwały od 93 dni do 657 dni. Głównymi przyczynami przedłużenia postępowania była złożoność spraw, ujawnienie nowych okoliczności i dowodów, oczekiwanie na wyniki czynności sprawdzających u kontrahentów, konieczność pozyskania informacji od innych organów, w tym zagranicznych, uzyskanie pomocy prawnej (przesłuchanie świadków), składanie dodatkowych wyjaśnień, utrudniony kontakt z podatnikiem. Postępowanie trwało średnio 283 dni.

W sprawach dotyczących gier na automatach jedno postępowanie trwało średnio 92 dni, w tym w czterech sprawach postępowania trwały od 27 do 72 dni, a w dwóch sprawach – 162 i 210 dni.

(dowód: akta kontroli str. 548, 601, 659, 663, 674, 800, 994, 999, 1004, 1042, 1046, 1049, 1053, 1057, 1061, 1065, 1069)

W jednej sprawie (7) dokonano zabezpieczenia na majątku podatnika w trybie art. 33 ustawy Ordynacja podatkowa, ponieważ zachodziła uzasadniona obawa, że zobowiązanie podatkowe nie zostanie wykonane, a podatnik zbywał majątek. W pozostałych sprawach nie stwierdzono przesłanek do dokonania zabezpieczeń zobowiązań na majątku podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 801, 897-916)

W trzech sprawach dotyczących decyzji ostatecznych (8, 10 i 13) wyegzekwowano 8,7 tys. zł, tj. 0,02% kwoty dochodzonych należności podatkowych objętych badaniem. W pozostałych sprawach decyzje nie były decyzjami ostatecznymi. W jednej sprawie (2) brak było kontaktu z władzami spółki, nie ustalono miejsca zamieszkania ani pobytu zobowiązanego, obcokrajowca, a w miejscu prowadzenia działalności znajdował się pusty lokal.

(dowód: akta kontroli str. 994, 1003, 1046)

Spośród 17 spraw w dwóch (6, 9) decyzje zostały uchylone w toku postępowania odwoławczego przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie i przekazane do ponownego rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 678-726, 1006-1019, 1290-1292)

W siedmiu sprawach (1, 4, 6, 14, 15, 16, 19) podatnicy wnieśli skargi na decyzje Dyrektora Izby Celnej w Warszawie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W jednej sprawie (4) Sąd stwierdził wniesienie odwołania z uchybieniem terminu i oddalił skargę, a w pozostałych sprawach postępowania były w toku.

(dowód: akta kontroli str. 549, 664, 675, 727-733)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W jednej sprawie (3) ustalenia kontroli nie odnosiły się do opłaty paliwowej, wykazanej w postępowaniu podatkowym.

(dowód: akta kontroli str. 546-550, 579-598, 657-660)

Spośród 17 badanych spraw, w dwóch (6, 9) decyzje zostały uchylone przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie w toku postępowania odwoławczego (w II instancji) i przekazane do ponownego rozpatrzenia.

Jedna decyzja została uchylona z powodu naruszenia przez organ pierwszej instancji przepisów art. 122 oraz art. 187 ustawy Ordynacja podatkowa. Zakwestionowano dostawę wyrobu akcyzowego (oleju smarowego) na terytorium państwa członkowskiego (Słowacji) w procedurze zawieszenia poboru akcyzy. Stan faktyczny sprawy nie został dokładnie wyjaśniony, a rozstrzygnięcie oparto na niepełnym materiale dowodowym. Podatnik wniósł skargę na rozstrzygnięcie Dyrektora Izby Celnej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W drugiej sprawie organ odwoławczy wskazał okoliczności faktycznie pominięte przez organ pierwszej instancji. Z zebranego materiału dowodowego wynikało, że podczas kontroli pojazdu stwierdzono w jego zbiorniku olej opałowy. Organ podatkowy pierwszej instancji nie wskazał materiału dowodowego, na podstawie którego ustalił, że osobą, która dokonała użycia oleju opałowego niezgodnie z przeznaczeniem był właściciel pojazdu, a nie kierujący pojazdem. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, postępowanie wobec właściciela zostało umorzone a uszczuplenia w podatku akcyzowym na podstawie wydanej decyzji przypisano kierowcy.

(dowód: akta kontroli str. 678-726, 1006-1019, 1290-1292)

Ocena cząstkowa

Działania kontrolne koncentrowane były, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, Dyrektora Izby Celnej oraz krajowych grup zadaniowych, na zwalczaniu oszustw w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnych gier na automatach do gry.

Osiągnięto planowane wartości mierników stopnia realizacji celów Służby Celnej dotyczące skuteczności działań ograniczających szarą strefę w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego oraz nielegalnego urządzania gier na automatach.

Badane postępowania podatkowe prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Ordynacja podatkowa. Podejście organu w podobnych sprawach było jednolite.

3. Postępowania w sprawach o przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. wszczęto 415 postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, tj. o 65 (o 10,1%) więcej niż w 2014 r. Zakończono 401 postępowań, tj. o pięć (o 1,3%) więcej niż w 2014 r. Do sądu skierowano 188 aktów oskarżenia, tj. o 72 (o 27,7%) mniej niż w 2014 r. Skazanych zostało 191, tj. dwukrotnie mniej niż w 2014 r. (404 osoby). Wobec 52 osób, tj. o 16 osób mniej niż w 2014 r., sąd orzekł o dobrowolnym poddaniu się odpowiedzialności.

W pierwszym półroczu 2016 r. wszczęto 244 postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, tj. o 154 (o 38,7%) mniej niż w pierwszym półroczu 2015 r. Zakończono 411 postępowań, tj. o 150 (o 57,5%) więcej niż w pierwszym półroczu 2015 r. Do sądu skierowano 159 aktów oskarżenia, tj. o 89 (o 127,1%) więcej niż w pierwszym półroczu 2015 r. Skazanych zostało 36 osób (w pierwszym półroczu 2015 r. nie skazano żadnej osoby). Wobec 59 osób sąd orzekł o dobrowolnym poddaniu się odpowiedzialności (w pierwszym półroczu 2015 r. sąd nie wydał takich orzeczeń).

Przedmiotem najczęściej prowadzonych postępowań były przestępstwa i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych. W 2015 r. wszczęto 277 takich postępowań, tj. o 167 (o 151,8%) więcej niż w 2014 r. W pierwszym półroczu 2016 r. wszczęto 52 postępowania, tj. o 45 (o 46,4%) mniej niż w pierwszym półroczu 2015 r.

W wyniku postępowań o przestępstwa przeciwko organizacji gier hazardowych w 2015 r. oraz w pierwszym półroczu 2016 r. oskarżono 47 osób, ani jednej osoby nie skazano. Sądy czekając na rozstrzygnięcia TS UE i SN zawiesiły postępowania w związku z wątpliwościami dotyczącymi braku notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych przed wrześniem 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1176-1178)

Kierownik Referatu Dochodzeniowo Śledczego podał, że postępowania wszczynano po otrzymaniu stosownych materiałów dotyczących ujawnionych czynów zabronionych pozostających we właściwości Urzędu. Referat nie ma wpływu na ilość otrzymanych materiałów, a tym samym na ilość wszczętych postępowań. Zmniejszona ilość wszczętych postępowań w I półroczu 2016 r. znalazła swoje odzwierciedlenie w znaczącym wzroście ilości zakończonych postępowań oraz skierowanych aktów oskarżenia w tym samym okresie, a dotyczącym spraw wszczętych w okresach poprzedzających. Ponadto sprawy wszczęte w pierwszym półroczu 2015 r. charakteryzowały się wysokim stopniem złożoności z uwagi na ich wielowątkowość a także problemy z ustaleniem osób odpowiedzialnych za organizację nielegalnych gier hazardowych. Ponadto w pierwszym półroczu 2015 r. wchodziła nowa procedura karna, która była nowym doświadczeniem dla tutejszego Referatu, jak i dla nadzorujących organów.

(dowód: akta kontroli str. 1121-1122)

W Urzędzie Celnym postępowania karne skarbowe, karne i w sprawach o wykroczenia prowadził Referat Dochodzeniowo-Śledczy (URDS), a ewidencja spraw karnych skarbowych była prowadzona w Systemie Informatycznym Ewidencja Spraw Karnych Skarbowych (SI ESKS).

W Urzędzie nie wprowadzono sformalizowanych procedur wewnętrznych w zakresie postępowań karnych skarbowych, natomiast jak wyjaśnił kierownik Referatu, posilkowano się praktyką wypracowaną w ramach współpracy z jednostkami nadzorującymi Referat, tj. Izbą Celną w Warszawie i prokuraturami.

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość, tj. zgodność z obowiązującym prawem i rzetelność, działań Urzędu wobec sprawców czynów zabronionych w 16 z 17 spraw²⁵, których próbę określono dla badania prawidłowości postępowań podatkowych przedstawionych w rozdziale 2 wystąpienia.

Spośród 16 spraw, w dwóch sprawach (7 i 14) śledztwa prowadziła prokuratura, w jednej sprawie (4) nie wszczęto postępowania przygotowawczego. Spośród 13 wszczętych postępowań, dwa (3 i 8) zostały umorzone, trzy (10, 13 i 18) zakończone, a dwa postępowania (2 i 6) zostały zawieszono. Pozostałe sześć spraw jest w toku, z tego:

- dwa postępowania (12 i 15) – stosownie do art. 153 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (kks)²⁶, za zgodą prokuratorów nadzorujących zostały przedłużone odpowiednio do 5 grudnia 2016 r. i 13 grudnia 2016 r.,
- w dwóch sprawach (16²⁷ i 19²⁸) – skierowano do prokuratur wnioski o przedłużenie postępowań (odpowiednio 31 października 2016 r. i 27 października 2016 r.),
- w jednej sprawie (17) – sformułowano zarzut i zostanie skierowany akt oskarżenia,
- w jednej sprawie (1) – postępowanie zostało wszczęte 30 września 2016 r.

²⁵ Jedno postępowanie podatkowe zostało umorzone.

²⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.

²⁷ W sprawie prowadzonej o czyn z art. 107 § 1 kks uzyskano opinie biegłego sądowego stwierdzające, że przedmiotowe automaty są automatami hazardowymi i jak wyjaśnił kierownik Referatu, w najbliższym czasie zostanie sporządzony zarzut wobec osób zarządzających gry na automatach.

²⁸ W sprawie prowadzonej o czyn z art. 107 § 1 kks sporządzono projekt zarzutu i wystąpiono o pomoc prawną do Urzędu Celnego II w Warszawie (przesłuchanie osoby w charakterze podejrzanego).

Postępowania zostały wszczęte niezwłocznie po otrzymaniu wniosku o jego wszczęcie. Wszystkie wszczęte postępowania prowadzono pod nadzorem prokuratury. Urząd nie dopuścił do przedawnienia karalności czynów zabronionych.

(dowód: akta kontroli str. 1117-1153)

Dwa postępowania zostały umorzone. Jedno postępowanie (3) zostało umorzone po śmierci oskarżonego w trybie art. 17 §1 pkt 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (kpk)²⁹. Drugie postępowanie (8) zostało umorzone wobec braku znamion czynu zabronionego (art. 17 §1 pkt 2 kpk).

(dowód: akta kontroli str.1118, 1138-1142)

Trzy postępowania (10, 13 i 18) zostały zakończone, tj. w dwóch sprawach (10 i 13) sprawcy czynów zabronionych - wykroczeń zostali ukarani karami grzywny w wysokości 1.000 zł i 200 zł za użycie oleju opałowego, jako oleju napędowego i w konsekwencji narażenie podatku akcyzowego na uszczuplenie w wysokości odpowiednio 1.275,0 zł i 109,0 zł (art. 73a § 1 i 3 kks). Jedną sprawę (18) zakończono aktem oskarżenia za urządzenie gier losowych na automatach do gier hazardowych wbrew przepisom ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych³⁰, tj. o przestępstwo skarbowe określone w art. 107 §1 kks, w związku z art. 6 §2 kks.

(dowód: akta kontroli str. 1118, 1153-1148)

Dwa postępowania (2 i 6) zostały zawieszono w związku z toczącymi się postępowaniami podatkowymi, których rozstrzygnięcia mogą być kluczowe dla dalszych czynności procesowych i do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały wznowione.

(dowód: akta kontroli str. 1149-1152)

W jednej sprawie (4) decyzje podatkowe zostały przekazane do Referatu 26 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1118)

W okresie objętym kontrolą najwyższe kary wymierzono sprawcom czynów zabronionych popełnionych w obszarze wyrobów tytoniowych. Spośród 12 przedstawionych przez Urząd spraw, w sześciu sąd orzekł o dobrowolnym poddaniu się odpowiedzialności (wygezekwowano 69,1 tys. zł). W pozostałych sprawach prowadzona jest egzekucja sądowa.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1175)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły sprawy, w których po wniesieniu sprzeciwu przez Naczelnika Urzędu, wymierzono oskarżonym wyższe kary (za przechowywanie papierosów bez polskich znaków akcyzy). Np. wyrokiem nakazowym z lipca 2016 r. oskarżony został ukarany karą grzywny w wysokości 500 zł (przy szacunkowym uszczupieniu w podatku akcyzowym – 4.225 zł). Naczelnik Urzędu Celnego w Radomiu wniósł sprzeciw od tego wyroku. Wyrokiem z września 2016 r. sąd rejonowy wymierzył oskarżonemu karę grzywny w wysokości 2.000 zł.

W innych trzech sprawach (za przechowywanie papierosów bez polskich znaków akcyzy), po wniesieniu sprzeciwu sąd podwyższył kary odpowiednio z 400 zł (przy szacunkowym uszczupieniu w podatku akcyzowym – 4.176 zł) do 1.500 zł, z 1.000 zł (przy szacunkowym uszczupieniu w podatku akcyzowym – 8.092 zł) do 5.000 zł oraz z 700 zł (przy szacunkowym uszczupieniu w podatku akcyzowym – 5.280 zł) do 3.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1121, 1154-1173)

Ocena cząstkowa

Badane postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe prowadzono rzetelnie. We wskazanych przypadkach nie dopuszczono do przedawnienia karalności czynów zabronionych.

²⁹Dz.U. z 2016 r. poz. 1749.

³⁰Dz.U. z 2016 r. poz. 471.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

1. Poprawę jakości materiału dowodowego w postępowaniach podatkowych.
2. Szybsze reagowanie na informacje wskazujące na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 29 listopada 2016 r.

Kontroler
Sławomir Sońta
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
Podpis

.....
Podpis

³¹Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.