



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.020.02.2016

P/16/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/010 – Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz ustalenie stanu faktycznego w okresie wcześniejszym i późniejszym w zakresie mającym bezpośredni związek z prowadzeniem spraw od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Edward Szempruch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/87/2016 z dnia 16 września 2016 r. 2. Marek Raczkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/115/2016 z dnia 18 października 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Izba Celna w Białej Podlaskiej (dalej: „Izba Celna” lub „IC”), ul. Celników Polskich 21, 21-500 Biała Podlaska.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Izby Celnej w Białej Podlaskiej jest od 10 grudnia 2015 r. młodszy inspektor celny Waldemar Chaba. Poprzednio, tj. od 3 sierpnia 2010 r. do 9 grudnia 2015 r. funkcję tę pełnił inspektor celny Remigiusz Woźniak. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-9)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Izba Celna w Białej Podlaskiej w kontrolowanym okresie (od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.) rzetelnie realizowała zadania w zakresie ograniczania szarej strefy w gospodarce wyznaczone przez Szefa Służby Celnej (dalej: „SSC”). W szczególności dotyczyło to prawidłowego typowania podmiotów i miejsc do kontroli, przeprowadzania kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka, bieżącego monitorowania działalności podległych urzędów celnych (dalej: „uc”), w zakresie realizacji zadań objętych niniejszą kontrolą.

Skuteczność przeprowadzanych w 2015 r. przez IC i podległe uc kontroli: podatkowych; celnych na podstawie art. 78 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny² (dalej: „WKC”) i art. 48 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego Unijny Kodeks Celny³ (dalej: „UKC”) oraz zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów uległa pogorszeniu w porównaniu z rokiem 2014, natomiast skuteczność tych kontroli przeprowadzanych w I półroczu 2016 r. poprawiła się w porównaniu do I półrocza

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. UE L Nr 302 z 10 października 1992 r. str. 1, ze zm.

³ Dz. U. UE L Nr 269 str. 1, ze zm.

2015 r. Na wysokim poziomie (93,4-96,6%) utrzymywała się skuteczność kontroli gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier.

Skuteczność przeprowadzanych w 2015 r. oraz w I półroczu 2016 r. przez Wydział Zwalczania Przeszłości IC (dalej: „WZP”) kontroli przestrzegania: przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych oraz prawa celnego uległa pogorszeniu w porównaniu odpowiednio z 2014 r. oraz I półroczem 2015 r., dotyczyło to także kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów. Poprawa, w stosunku do I półrocza 2015 r., dotyczyła jedynie uzyskanego w I półroczu 2016 r. wskaźnika skuteczności kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów.

Osiągnięto planowane wartości mierników stopnia realizacji celów Służby Celnej (dalej: „SC”), dotyczące skuteczności działań ograniczających szarą strefę w gospodarce w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach. Udział zajętych wyrobów tytoniowych w stosunku do potencjalnego przemytu na terenie działania IC wyniósł w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2016 r. 35,4% i był wyższy od ustalonego przez SSC o 1,9 p.p., natomiast liczba zajętych automatów, na których urządzano nielegalne gry, w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. wyniosła 1.349 szt. i była wyższa od ustalonej przez SSC o 47 szt. (tj. o 3,5%). W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2016 r. zajęto 489 szt. takich automatów, tj. o 44 szt. (o 9%) więcej, niż ustalił to SSC.

Sprawnie reagowano na napływające informacje sygnałne o nieprawidłowościach, podejmując działania kontrolne z wykorzystaniem własnej komórki zwalczania przestępczości lub zlecając przeprowadzenie kontroli przez komórki dozoru lub kontroli przedsiębiorców uc.

Prowadzona działalność analityczna pozwoliła na opracowanie regionalnych profili ryzyka w systemie informatycznym ZISAR⁴, służących typowaniu podmiotów do kontroli przez uc. Utrudnieniem działań w typowaniu do kontroli przypadków o najwyższym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości były problemy techniczne na etapie wdrażania systemu ZISAR. System ten nie uwzględniał w pełni granicznej specyfiki IC. Brakowało w nim m.in. kompletnych informacji o przeprowadzonych kontrolach, nie obejmował analizy ryzyk dotyczących przejść granicznych. NIK ocenia, jako rzetelne zgłaszanie przez IC administratorowi systemu zidentyfikowanych problemów w pracy systemu ZISAR.

Wymierne efekty w zwalczaniu szarej strefy przyniosło, wprowadzenie w życie w IC uprawnienia do niejawniej obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w celu ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstw. Z uprawnienia tego IC zaczęła korzystać dopiero w 2016 r., tj. po ponad sześciu latach od wejścia w życie przepisu nadającego takie uprawnienia⁵.

Relacja liczby orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Lublinie (dalej: „WSA”) oddalających skargi na decyzje DIC, do liczby wszystkich orzeczeń WSA, jakie zapadły w latach 2015-2016 (I półrocze) w sprawach podatkowych i celnych prowadzonych przez Wydział Akcyzy i Gier IC wyniosła 91,9%, tj. była znacznie wyższa od ustalonego przez SSC (większy lub równy 80%). Odwołania od decyzji

⁴ Zarządzenie nr 5 Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ryzykiem ZISAR.

⁵ Art. 75b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej Dz. U. z 2016 r. poz. 1799.

naczelników uc były rozpatrywane przez DIC w terminie określonym w art. 139 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Typowanie podmiotów do kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. W IC zidentyfikowanych było (według stanu na 1 stycznia 2015 r.) 56 ryzyk typu regionalnego⁷, z tego: 26 w obszarze paliw, 13 tytoniu, 10 hazardu i siedem w obszarze alkoholu. Po wdrożeniu systemu ZISAR, w ww. obszarach zidentyfikowanych było w IC (wg rejestru ZISAR na 30 czerwca 2016 r.) 42 ryzyka, z tego: 37 typu krajowego⁸ (w tym: 15 w obszarze paliw, 10 tytoniu, osiem hazardu, cztery alkoholu) i pięć typu regionalnego (w tym: po dwa w obszarach alkoholu i paliw oraz jedno ryzyko w obszarze tytoniu). System ZISAR nie przewidywał obsługi ryzyk typu krajowego przez IC. Zarządzanie ryzykiem tego typu odbywało się na poziomie centralnym (zaimplementowane do systemu ZISAR przez użytkownika, tj. przez SCASC⁹ lub grupy zadaniowe¹⁰). Zidentyfikowane ryzyka typu regionalnego, w ramach właściwości DIC oraz ich poziomy były następujące:

- przemysł alkoholu, znaków akcyzy, nakrętek i naklejek do wyrobów alkoholowych w bagażu podróznym przez podróżnych i kierowców pojazdów osobowych i ciężarowych;
- wywóz napojów alkoholowych poza obszar Unii Europejskiej (dalej: „UE”) w mniejszej ilości niż jest to deklarowane lub fikcyjny wywóz potwierdzony jedynie dokumentowo;
- wywóz wyrobów tytoniowych poza UE w mniejszej ilości niż to jest deklarowane lub fikcyjny wywóz towaru potwierdzony dokumentowo;
- nielegalne blendowanie (mieszanie) paliw;
- sprzedaż gazu płynnego przeznaczonego do napędu pojazdów bez zapłaty podatku akcyzowego lub zapłaty w niepełnej wysokości (zaniżanie podstawy opodatkowania).

Do 2 lutego 2015 r. identyfikacja i monitorowanie ryzyk odbywało się na podstawie zarządzenia Ministra Finansów z 13 stycznia 2010 r. w sprawie kontroli prowadzonych przez Służbę Celną i należało do zadań Wydziału Zarządzania Ryzykiem Izby Celnej (dalej: „WZR”). Od marca 2015 r. identyfikacja i monitorowanie ryzyk (w tym dokonywanie ich przeglądów) odbywało się w systemie ZISAR. W przypadku ryzyk średnich i wysokich przeglądy oceny odbywały się nie rzadziej niż raz w roku, a w przypadku ryzyk ocenionych na poziomie niskim nie rzadziej niż raz na dwa lata. System ZISAR identyfikował ryzyka na poziomie krajowym (z oceną poziomu dla każdej z izb celnych), regionalnym i lokalnym¹¹. W IC przyjęto do realizacji zarówno ryzyka stworzone na poziomie krajowym, jak i regionalnym. W I półroczu 2015 r. większość ryzyk, ich ocena oraz sporządzanie profili ryzyka (m.in. wskazujących podmioty do kontroli) prowadzona była na podstawie: regionalnego rejestru ryzyka IC, taktycznego planu kontroli oraz konsultacji z komórkami kontrolnymi uc. Od drugiego półroczu 2015 r. rejestr ryzyka był prowadzony w systemie ZISAR. Sporządzanie analiz oraz

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

⁷ Ryzyko regionalne - ryzyko zbadane w ramach właściwości miejscowej dyrektora jednej izby celnej.

⁸ Ryzyko krajowe – ryzyko zbadane w skali całego kraju.

⁹ SCASC - Strategiczne Centrum Analiz Służby Celnej w Izbie Celnej w Katowicach.

¹⁰ Grupy zadaniowe – komórki organizacyjne, realizujące zadania centralne z zakresu: kontroli obrotu wyrobami tytoniowymi, zwalczania przestępczości paliwowej, kontroli obrotu wyrobami alkoholowymi, kontroli gier hazardowych, e-kontroli.

¹¹ Ryzyko lokalne – ryzyko zbadane w skali właściwości naczelnika jednego urzędu celnego.

tworzenie arkuszy i profili ryzyka odbywało się w systemie ZISAR na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Wewnętrzne procesy zarządzania ryzykiem, w tym m.in.: dokonywanie oceny informacji o ryzyku, prowadzenia analiz, przeglądu ryzyka zostały określone przez DIC w Regulaminie organizacyjnym WZR oraz w Poleceniu z dnia 26 października 2015 r.¹².

W latach 2015-2016 (I półrocze) w obszarach ryzyka dotyczących wyrobów alkoholowych, tytoniowych, energetycznych i gier hazardowych w IC i w podległych uc opracowano ogółem 173 analizy ryzyka, dokonując ich rozpoznania i oszacowania (z tego: 14 analiz dotyczyło wyrobów alkoholowych, 90 wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego, 67 wyrobów energetycznych i dwie analizy gier hazardowych). Ponadto, WZP zgodnie z Instrukcją stosowania analizy kryminalnej w Służbie Celnej zatwierdzonej przez Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów (dalej: „Dyrektor Departamentu CP”) opracował 19 analiz kryminalnych w sprawach, w których doszło lub mogło dojść do zdarzeń o charakterze przestępczym. W przypadku konieczności podjęcia działań kontrolnych sporządzano profile ryzyka¹³. Spośród 271 profili utworzonych do 30 czerwca 2016 r. w systemie ZISAR, w ww. obszarach ryzyka utworzonych dla IC i podległych uc – 123 (45,4%) stanowiły profile regionalne opracowane i zarejestrowane przez WZR, z tego dziewięć profili utworzono dla WZP, natomiast 114 dla podległych uc. Profil ryzyka miał na celu typowanie do kontroli konkretnych obiektów stanowiących podstawę do opracowania zlecenia kontroli, natomiast w arkuszach opisu ryzyka opisywano mechanizmy i wskaźniki ryzyka, które kontrolujący powinni uwzględniać podczas kontroli. W profilach regionalnych w obszarach ryzyka dot. wyrobów alkoholowych, tytoniowych, energetycznych i gier hazardowych wytypowano do kontroli 8.674 obiekty, natomiast liczba przeprowadzonych kontroli wynikających z profili ryzyka utworzonych zarówno na poziomie krajowym, jaki i regionalnym w ww. obszarach ryzyka wyniosła 28.395.

W badanym okresie uc nie zrealizowały wszystkich kontroli w obiektach, podmiotach, miejscach wskazanych w profilach ryzyka, których autorem były grupy zadaniowe lub SCASC. I tak, UC w Lublinie nie zrealizował 14 profili ryzyka, UC w Zamościu siedem profili, natomiast UC w Białej Podlaskiej 13 profili ryzyka. Powodem niezrealizowania ww. profili było: zbyt ogólne określenie profilu ryzyka przez SCASC lub grupy zadaniowe, tj. nie wskazano konkretnych obiektów do kontroli (31 przypadków); nie występowanie na terenie właściwości miejscowej uc urzędzeń (automatów do gier) wskazanych do skontrolowania przez SCASC lub grupy zadaniowe w profilach ryzyka (dwa przypadki) i zbyt krótki okres obowiązywania profilu (jeden przypadek).

(dowód: akta kontroli tom II str. 132-146, 253-257, 266-299 i 303-321)

2. Typowania podmiotów do kontroli, w tym trudniących się przemytem, nielegalną produkcją lub obrotem wyrobami tytoniowymi, alkoholem etylowym i paliwami oraz podejmujących nielegalne działania w obszarze gier hazardowych urządzanych lub prowadzonych na automatach do gier dokonywały:

¹² Polecenie Nr 14 DIC z dnia 26 października 2015 r. w sprawie katalogu informacji podlegających obowiązkowemu przekazywaniu do WZR za pośrednictwem systemu ZISAR, w celu prowadzenia ich analizy na poziomie regionalnym oraz zasad analizy informacji minimalizujących powielanie prac analitycznych.

¹³ Profil ryzyka – dokument skierowany do komórki kontrolnej zawierający niezbędne dane do sporządzenia zlecenia kontroli w szczególności o przedsiębiorcach/osobach/miejscach/towarach/ środkach transportu oraz środkach i metodach reakcji na ryzyko. Szczególnym rodzajem profilu ryzyka jest zastrzeżenie w systemie operacyjnym (SO). Profil taki jest również skierowany na ściśle określonych przedsiębiorców/osoby/towary/środki transportu natomiast dodatkowo zawiera dane do zastrzeżenia, tj. jego szczegółowe parametry i warunki logiczne, po spełnieniu, których nastąpi uaktywnienie zastrzeżenia w systemie operacyjnym (str. 41 Instrukcji w sprawie zasad prowadzenia analiz dla potrzeb kontroli wykonywanych przez służbę celną, zatwierdzonej przez SSC).

- w IC: WZR, WZP, Wydział Kontroli (dalej: „WK”) oraz Wydział Kontroli Wewnętrznej i Przeciwdziałania Korupcji (dalej: „WKWiPK”);
- w uc komórki oceny ryzyka;
- w oddziałach celnych: funkcjonariusze zatrudnieni na stanowiskach: analizy ryzyka i superwizora oraz funkcjonariusze i pracownicy dokonujący odpraw celnych lub czynności przewidzianych prawem podatkowym.

Wydziały IC dokonywały typowania:

- taktycznego, wynikającego z zarządzania ryzykami zidentyfikowanymi na poziomie IC i z utrzymania odpowiedniego poziomu kontroli;
- losowego (kontrole na przejściach granicznych);
- na podstawie informacji wyprzedzających oraz informacji o nieprawidłowościach;
- na podstawie wniosków otrzymanych od innych organów lub instytucji;
- na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i odpowiednio art. 48 UKC;
- podmiotów do kontroli podatkowych w zakresie podatku akcyzowego;
- podmiotów w obszarze akcyzy i gier hazardowych, urządzanych na automatach do gier,
- na podstawie analiz kryminalnych,
- w sytuacji podejrzenia nieprawidłowości wewnętrznych lub korupcji.

W procesie typowania do kontroli¹⁴, wykorzystywano m.in. systemy informatyczne (ogółem 33), których właścicielami były m.in. Ministerstwo Finansów (dalej: „MF”), Komisja Europejska, OLAF¹⁵ oraz inne izby celne. W przypadku szczególnego rodzaju kontroli DIC wprowadził odrębne procedury dotyczące typowania podmiotów do kontroli¹⁶.

Naczelnik WZR wyjaśnił, że przyjęte w SC mechanizmy oceny ryzyka zobowiązywały analityków do oceny następstw jego wystąpienia i nie miały odniesienia do ewentualnego egzekwowania należności powstałych w wyniku kontroli. Typowanie do kontroli następowało bez względu na posiadany przez dany podmiot majątek. Wykorzystywanie przez analityków wiedzy o majątku podmiotu przy typowaniu do kontroli mogłoby doprowadzić do sytuacji, gdy pomimo niskich ewentualnych negatywnych następstw typowano by podmioty posiadające udokumentowany majątek. Takie postępowanie stwarzało by duże ryzyko zinstrumentalizowania analizy ryzyka na potrzeby realizacji celów fiskalnych. Pomimo, że sam mechanizm typowania do kontroli nie rozstrzygał na podstawie wiedzy o posiadanym majątku, czy dany podmiot należy skierować do kontroli, czy też nie, nie oznaczało to, że kwestie majątkowe nie były w ogóle analizowane w procesie typowania do kontroli. Od 2015 r. w związku z wdrożeniem systemu ZISAR informacje na temat majątku i zadłużenia podmiotów/obiektów pozyskiwane były bezpośrednio w trybie doraźnym przez komórki oceny ryzyka lub komórki

¹⁴ Nazwy obszarów ryzyka: 8.1 Alkohol etylowy skażony; 8.2 Alkohol etylowy nieskażony; 8.3 Wina, napoje fermentowane, produkty pośrednie oraz piwo; 9.1 Susz tytoniowy; 9.2 Papierosy; 9.3 Tytoń do palenia, cygara i cygaretki; 10.1 Oleje opałowe i oleje napędowe; 10.2 Biokomponenty do produkcji paliw; 10.3 Benzyny i oleje napędowe; 10.7 Oleje smarowe; 13.1 Gry hazardowe urządzane z wykorzystaniem mediów elektronicznych; 13.2 Gry Hazardowe urządzane na automatach do gier bez wykorzystania mediów elektronicznych; 2.5 Dokumenty weterynaryjne, fitosanitarne, dotyczące zdrowia ludzi i zwierząt, jakości żywności oraz pasz.

¹⁵ OLAF – Europejski Urząd ds. Przeciwdziałania Nadużyciom.

¹⁶ Decyzje DIC: Nr 15 z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie organizacji obiegu informacji w Pionie Kontroli IC i podległych uc, Nr 90 z dnia 25 listopada 2011 r. w sprawie funkcjonowania Służby Dyżurnego Koordynatora oraz trybu przekazywania meldunków służbowych w IC, Nr 46 z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie stosowania analizy ryzyka w kontroli oraz wykorzystania zastrzeżeń w systemach informatycznych, służących do ewidencjonowania operacji celnych i podatkowych, nad którymi kontrole sprawuje SC, Nr 33 z dnia 15 maja 2015 r. w sprawie wykonywania kontroli celnej z wykorzystaniem systemów SOC-O (System Odpraw Celnych w ruchu drogowym osobowym), SOC-T (System Odpraw Celnych w ruchu drogowym ciężarowym), SOC-K (System Odpraw Celnych w ruchu kolejowym), SKR (System Odpraw Celnych w ruchu drogowym osobowym i ciężarowym).

kontrolne uc. Takie postępowania uzasadniało to, że profile ryzyka zawierające typy do kontroli wprowadzane były do systemu ZISAR na różnych poziomach zarządzania, od SCASC i grupy zadaniowe po IC i uc. Skierowanie danego profilu ryzyka z poziomu centralnego nie było w ogóle sygnalizowane przez system ZISAR komórkom IC, lecz bezpośrednio komórkom kontrolnym właściwych uc. Wyjaśnił, że komórki kontrolne mając na uwadze m.in. art. 33 i 282c ustawy Ordynacja podatkowa przed podjęciem kontroli podatkowej występowały do Wydziału Egzekucji oraz Wydziału Akcyzy i Gier IC z zapytaniem czy dany podmiot jest zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz czy nie zalega z płatnościami wobec organu celnego. Ponadto, w uzasadnionych przypadkach komórki kontrolne podejmowały czynności, które miały na celu identyfikację majątku podatnika mogącego stanowić przedmiot ewentualnego postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 266-299 i 301-302)

Wdrożony w 2015 r. system ZISAR (w szczególności w pierwszych miesiącach jego funkcjonowania) nie w pełni uwzględniał specyfikę pracy granicznej IC i generował problemy, o których IC informowała administratora systemu ZISAR, tj. Izbę Celną w Rzepinie oraz MF. Np. pismem z 1 maja 2015 r. poinformowano IC w Rzepinie, że *„z poziomu WZR w IC w zakładce „Rejestr kontroli”, nie są widoczne kontrole, które zostały przeprowadzone i zarejestrowane przez komórki pionu kontroli IC. Bezpośredni dostęp do rejestrowanych kontroli z poziomu „Rejestr kontroli” jest niezbędny do prawidłowego wykonywania zadań statutowych, w tym bieżącego monitoringu ilości i jakości przeprowadzonych kontroli oraz ich wykonawców”*. Pismem z 7 kwietnia 2016 r. poinformowano MF, że *„kontrole wynikające z algorytmów systemowych w NCTS2¹⁷ nie są automatycznie przenoszone do rejestru kontroli w ZISAR lub nie są widoczne z poziomu regionalnego IC”*. W tej sprawie zwrócono się ponownie do MF oraz administratora systemu ZISAR odpowiednio w dniach 14 czerwca 2016 r. i 19 lipca 2016 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie przedstawiono dokumentów, świadczących o nawiązaniu w tej sprawie korespondencji z IC przez ww. podmioty.

Na problemy związane z funkcjonowaniem systemu ZISAR, wskazywał również audytor wewnętrzny w raporcie z grudnia 2015 r., który po zrealizowaniu zadania audytowego pt. „Funkcjonowanie profili ryzyka w ramach systemu kontroli wykonywanych przez IC wskazywał m.in. na:

- *„brak w funkcjonowaniu systemu ZISAR automatycznego przypisywania do wpisywanej kontroli numeru profilu ryzyka, z którego wygenerowane zostało zlecenie kontroli, co powoduje generowanie błędnych komunikatów o wykonaniu kontroli niesprofilowanych”;*
- *„tworzenie profili ryzyka na szczeblu centralnym, co obarczone jest dużym ryzykiem nieznamościami specyfiki danego terenu”;*
- *„braku funkcjonalności profili odnoszących się do ryzyk o zasięgu lokalnym wytworzonym przez komórki oceny ryzyka zlokalizowane w strukturach organizacyjnych uc”*.

Dyrektor IC wyjaśnił, że *„wdrożenie w 2015 r. systemu ZISAR spowodowało konieczność przeprowadzenia w IC i podległych uc czasochłonnej modyfikacji dotychczasowych ryzyk regionalnych i profili ryzyka, w celu zasilenia nimi jednolitego rejestru ryzyka prowadzonego w systemie ZISAR. Z tego procesu wynikało powielanie się w okresie sprawozdawczym takich samych ryzyk regionalnych i centralnych. Rok 2015 był okresem przejściowym, tj. transformacją obejmującą obszar legislacyjny, metodyczny oraz technologiczny. Zastosowanie*

¹⁷ System NCTS2 (z ang. New Computerised Transit System) – Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy.

wcześniej stosowanych i przyjętych, jako obiektywne wskaźników nie było możliwe, gdyż były one niekompatybilne w odniesieniu do metodologii funkcjonowania systemu ZISAR". Poinformował, że „od momentu wdrożenia ZISAR generował dużą ilość problemów technicznych (m.in. niepoprawnie działała wyszukiwarka systemowa), co uniemożliwiało zdobycie wystarczających danych. System nie obejmował analizy ryzyk dotyczących przejść granicznych, co znacząco utrudniało i wydłużało w czasie ocenę wskaźników zawierających się w ocenie komórek pionu kontroli. Kontrole rejestrowane w systemie ZISAR odnosiły się tylko do części wszystkich kontroli (do chwili obecnej w systemie ZISAR nie uczestniczą oddziały celne), a i te dane nastroczały wielu problemów technicznych. Ponieważ system ZISAR nie pozwala na gromadzenie własnych danych, aby prowadzić przeglądy profili ryzyka funkcjonujących w systemach informatycznych SC, funkcjonariusze muszą te informacje gromadzić w inny sposób. Dodatkową barierą był brak możliwości wprowadzania z poziomu IC za pośrednictwem systemu ZISAR do systemu NCTS2 algorytmów zastrzeżeń, co znacząco wydłużało okres od chwili podjęcia decyzji o konieczności utworzenia zastrzeżenia do chwili jego uaktywnienia w systemie informatycznym, co stanowiło zagrożenie prawidłowego kierowania do kontroli granicznej". Innymi barierami według DIC były: „odległy termin szkoleń dla funkcjonariuszy realizujących zastrzeżenia. Szkolenia realizowane były przed wdrożeniem systemu ZISAR i przekazana wiedza odbiegała od wprowadzonych później zmian i nowych funkcjonalności systemu. Według obserwacji własnych użytkownika, system ZISAR współpracuje na bieżąco jedynie z systemem informatycznym NCTS2. Co do zasady ZISAR ma w przyszłości zastąpić wskazane systemy, jednakże w chwili obecnej monitorowanie całego systemu kontroli w IC odbywa się przy użyciu systemu informatycznego SPD-EKS¹⁸, który stworzono w IC i który zawiera praktycznie wszystkie informacje o kontrolach realizowanych w jednostce". DIC wyjaśnił, że „mankamenty ZISAR są usuwane, ale wciąż wiele z nich nie pozwala na sprawne zarządzanie kontrolami w komórkach granicznych. Np. system w dalszym ciągu nie uwzględnia w swoim zakresie innych systemów np. SOC-O i SOC-T, w których rejestrowane są przejazdy pojazdów osobowych i ciężarowych (np. numery rejestracyjne, dane kierowcy, przewoźnika itd.). Zastrzeżenia numerów rejestracyjnych, paszportów, numerów EORI¹⁹ przewoźnika realizowane są w aplikacji SKR²⁰ i nie są automatycznie skorelowane z profilem „zastrzeżeniowe”, co powoduje, że w systemie ZISAR nie są gromadzone dane dotyczące ilości reakcji i wyników, umożliwiające prowadzenie czynności analitycznych, np. sporządzenie przeglądu profilu ryzyka z poziomu ZISAR. System nie uwzględnia również meldunków o ujawnieniach papierosów w ramach Arkusza Meldunkowego”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 113-140, 505-518, 554-563 i tom II str. 132-139 i 266-299)

3. DIC, zgodnie z dyspozycją MF²¹, opracował taktyczny plan kontroli (dalej: "TPK") na I półrocze 2015 r. oraz zatwierdził operacyjne plany kontroli przedsiębiorców i plany operacyjne referatów dozoru opracowane na I półrocze 2015 r. przez trzy podległe UC, tj. w Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu. Monitorowanie realizacji taktycznego planu kontroli odbywało się w systemie informatycznym SPD-EKS, w którym dostępne były na bieżąco wszystkie niezbędne dane, umożliwiające

¹⁸ SPD-EKS - System Przetwarzania Danych - Elektroniczna Książka Statystyczna.

¹⁹ Numer EORI (z ang. Economic Operators Registration and Identification) - Wspólnotowy System Identyfikacji Podmiotów Gospodarczych.

²⁰ System Kontroli Ruchu.

²¹ Pismo Zastępcy Dyrektora CP Nr CP4/8873/121/MDJ/14/2753/115468 RD z dnia 15 grudnia 2014 r.

ustalenie na dany dzień stopnia realizacji TPK przez poszczególne komórki kontrolne w IC i w podległych uc.

Sprawozdanie z realizacji TPK przekazano 27 sierpnia 2015 r. Dyrektorowi Departamentu CP. Wynikało z niego, że w I półroczu 2015 r. w czterech obszarach ryzyka, w części strategicznej TPK osiągnięto stopień zaangażowania wyższy niż planowano²². W pięciu obszarach ryzyka nie osiągnięto planowanego stopnia zaangażowania²³. Spowodowane było to m.in. zintensyfikowaniem kontroli w części taktycznej i operacyjnej planu, w tym m.in. w obszarze ryzyka 2.5²⁴, w związku z zagrożeniem wystąpienia afrykańskiego pomoru świń.

Od drugiego półrocza 2015 r., w związku z wdrożeniem ZISAR, taktyczne plany kontroli, zgodnie z dyspozycją MF, nie były opracowywane przez IC, a kontrole wykonywane były na bieżąco, w oparciu o analizę profili ryzyka skierowanych do komórek kontrolnych za pośrednictwem systemu ZISAR.

Z poziomu IC funkcjonariusze SC mieli dostęp do czterech, spośród siedmiu rejestrów prowadzonych w systemie ZISAR, tj. do:

- rejestru informacji, w którym gromadzono i przetwarzano m.in. dane o naruszeniu bądź zagrożeniu naruszenia przepisów prawa, których treść w sposób bezpośredni lub pośredni mogła przyczynić się do wykrycia nieprawidłowości w obszarze właściwości rzeczowej IC, albo identyfikacji ryzyka naruszenia przepisów prawa,
- rejestru kontroli, w którym gromadzono i przetwarzano m.in. informacje o zleceniach oraz zakresie i wynikach kontroli wykonywanych przez SC,
- rejestru analiz obejmującego rejestr analiz ryzyka i rejestr analiz statystycznych, w którym gromadzono i przetwarzano m.in. informacje o zleceniach i przeprowadzeniu analiz ryzyka i analiz statystycznych,
- rejestru ryzyka, w którym gromadzono i przetwarzano informacje dotyczące zidentyfikowanych i ocenionych ryzyk.

Do trzech rejestrów (tj.: zastrzeżeń, modeli oraz algorytmów metody losowej) dostęp z poziomu IC nie był możliwy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 113-140, 176-190, 193-206, 531-550 i 554-594 i tom II str. 132-139 i 266-299)

4. IC, w ramach sprawowanego nadzoru, kierowała do podległych uc szereg wytycznych i zaleceń w celu rozpoznawania, wykrywania i typowania do kontroli podmiotów dokonujących przemytu, nielegalnej produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi, alkoholem etylowym, paliwami, a także nielegalnych działań w obszarze gier hazardowych. Np.:

- w drugiej połowie 2014 r. w związku z częstymi awariami urządzeń RTG w drogowych przejściach granicznych obsługujących ruch towarowy, WZR uruchomił procedurę algorytmu losowego typującego do wstępnej kontroli towary w czasie awarii RTG;
- 12 grudnia 2014 r. DIC wydał pisemne polecenie, aby z każdego ujawnienia znacznych ilości papierosów w towarowym ruchu kolejowym były przekazywane w formie elektronicznej do WZR niezbędne dokumenty w celu gromadzenia informacji mających znaczenie dla analizy ryzyka;

²² Dotyczyło to następujących obszarów: 9.1 (wzrost o 1,3 %); 10.3 (wzrost o 7,9%); 10.7 (wzrost o 1,1%) i 13.2 (wzrost o 3,5 %).

²³ Dotyczyło to obszarów: 9.2 (spadek o 7,7%); 9.3 (spadek o 0,1%); 10.1 (spadek o 0,5%) 8.1 (spadek o 0,2%) i 13.1 (spadek o 0,2%).

²⁴ Nazwa obszaru ryzyka: 2.5 Dokumenty weterynaryjne, fitosanitarne, dotyczące zdrowia ludzi i zwierząt, jakości żywności oraz pasz.

- 30 grudnia 2015 r. DIC zatwierdził procedury: postępowania na wypadek awarii stacjonarnych urządzeń RTG oraz na wypadek awarii wagi stacjonarnej;
- 12 marca 2015 r. WZR skierował do komórek realizujących kontrole pociągów towarowych na granicy z Białorusią wyjaśnienia w sprawie realizacji zastrzeżeń systemowych typujących do kontroli transporty (wagony) z drewnem;
- 5 lutego 2015 r. DIC wydał polecenie w sprawie określenia minimalnego zakresu i trybu prowadzenia kontroli celnych towarów akcyzowych;
- w dniu 15 marca 2016 r. DIC wydał polecenie w sprawie określenia zakresu i trybu prowadzenia kontroli celnych oraz nadzoru nad wybranymi towarami wrażliwymi znajdującymi się na przejściu granicznym.

Ponadto, w badanym okresie obowiązywało szereg zarządzeń i poleceń DIC wydanych w latach wcześniejszych i dotyczących obszarów tzw. szarej strefy. Np. polecenie z 21 lutego 2014 r. w sprawie utrzymania wzmożonego nadzoru nad procedurą wywozu i tranzytu niektórych towarów akcyzowych (napojów alkoholowych, wyrobów tytoniowych i krajanki tytoniowej) oraz polecenie z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie prowadzenia w uc rocznych bilansów obrotów i stanów magazynowych, zarejestrowanych w tych urzędach celnych Pośredniczących Podmiotów Tytoniowych (dalej: „PPT”).

(dowód: akta kontroli tom II str. 266-299)

5. Od drugiego półrocza 2015 r. proces monitorowania realizacji zadań z zakresu zarządzania ryzykiem w tym. m.in. w obszarach dot. przemytu, nielegalnej produkcji lub obrotu wyrobami tytoniowymi, alkoholem, paliwami oraz nielegalnych działań w obszarze gier hazardowych odbywał się w systemie ZISAR. Na szczeblu lokalnym monitorowaniem realizacji ww. zadań zajmowały się komórki oceny ryzyka w podległych uc, natomiast na szczeblu regionalnym WZR oraz WZP. Zarządzanie ryzykiem oraz jego monitorowanie i ocena zastosowanych metod przeciwdziałania jego wystąpieniu oparte było na podstawie systematyki obszarów ryzyka określonych w ZISAR. Zidentyfikowane i ocenione ryzyka na poziomie zarówno regionalnym, jak i lokalnym rejestrowane były i prowadzone w systemie ZISAR. Ponadto, w ramach ogólnych zasad przeciwdziałania ryzyku (poza systemem ZISAR) w ww. obszarach dodatkowo stosowano specjalne procedury, które również były działaniami monitorującymi i wspomagającymi system kontroli, w tym m.in.:

- procedurę RANDOM, tj. badanie statystyczne służące określaniu skali przemytu papierosów w ruchu osobowym, które prowadzone było na wszystkich przejściach granicznych i dotyczyło pojazdów typu: samochód osobowy, bus, autobus i motocykl;
- badanie okazjonalności przywozu paliwa w ruchu osobowym;
- wykonywanie analiz kryminalnych przez WZP (w przypadku istotnych ujawnień lub w przypadku zawiłych powiązań pomiędzy podmiotami);
- bilansowanie obrotu suszem tytoniowym, tj. uzyskiwanie od PPT danych o transakcjach, a następnie poddawanie ich analizie i typowanie do kontroli;
- prowadzenie mapy nielegalnych automatów, tj. modułu informatycznego, w którym gromadzono informacje na temat potencjalnych miejsc ustawienia nielegalnych automatów do gier, a następnie weryfikacja tych miejsc;
- wykorzystanie SPD-EKS (m.in. rejestru kontroli, rejestru zatrzymanych automatów) oraz informacji otrzymywanych z podległych uc;
- dokonywanie przeglądów profili ryzyka.

(dowód: akta kontroli tom I str. 113-140 i 554-563 i tom II str. 132-139 i 266-299)

6. W badanym okresie WZP, jedyna komórka IC przeprowadzająca kontrole, niezwłocznie reagowała na wpływające do IC informacje o nieprawidłowościach,

w tym m.in. z Krajowego Telefonu Interwencyjnego (dalej: „KTI”), z Policji, prokuratury, uc itd. W zbadanej próbie 24 losowo wybranych spraw:

- w 23 przypadkach (95,8%) decyzję o zasadności przeprowadzenia kontroli podjęto w dniu powzięcia informacji wskazującej na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. W jednym przypadku decyzję podjęto po upływie 27 dni od dnia powzięcia takiej informacji;
- w 18 przypadkach (75%) czynności kontrolne w jednostce podjęto w dniu otrzymania informacji wskazującej na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, w czterech (16,7%) po upływie odpowiednio od jednego do dwóch dni, natomiast w dwóch (8,3%) po upływie odpowiednio 14 i 27 dni od dnia powzięcia takiej informacji. Zwłoka (27 dniowa) w podjęciu decyzji o zasadności przeprowadzenia kontroli oraz rozpoczęciu czynności kontrolnych wynikała z prowadzonej obserwacji podmiotu przez Referat Rozpoznania IC, natomiast 14 dniowa zwłoka w rozpoczęciu czynności kontrolnych w innej jednostce wynikała z prowadzonego rozpoznania miejsca wskazanego w KTI.

(dowód: akta kontroli tom II str. 147-171)

7. W latach 2015-2016 (I półrocze), na podstawie zewnętrznych źródeł informacji wytypowano łącznie 237 kontroli własnych IC, z tego:

- 128 dotyczyło przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych (w tym 72 na podstawie wniosków organów ścigania i 56 innych),
- 109 dotyczyło urządzania i prowadzenia gier hazardowych (w tym trzy na podstawie wniosków organów ścigania i 106 innych). Nie stwierdzono przypadków typowania kontroli na podstawie wniosków/informacji MF, jak również krajowych grup zadaniowych. Na podstawie wewnętrznych analiz i informacji, w tym przekazywanych przez podległe uc, wytypowano 18 kontroli, które dotyczyły przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych.

WZP w I półroczu 2015 r. nie prowadził kontroli w oparciu o plany kontroli, lecz w oparciu o plan ilościowy, nie zawierający jednak konkretnych podmiotów, lecz jedynie liczbę kontroli przewidzianych do przeprowadzenia w poszczególnych rodzajach ryzyka, natomiast od II półrocza 2015 r. w oparciu o Kaskadę Celów i mierników wyznaczonych przez SSC.

(dowód: akta kontroli tom II str. 187)

8. W badanym okresie do IC wpłynęło ogółem 71 informacji i skarg (bez KTI), złożonych anonimowo, pochodzących od osób fizycznych i instytucji, a także przekazanych zgodnie z właściwością do załatwienia przez MF. Dotyczyły one m.in.: nielegalnego prowadzenia i urządzania gier hazardowych, przemytu papierosów, obrotu wyrobami tytoniowymi, alkoholem, paliwami oraz produkcji i magazynowania wyrobów energetycznych. Badanie 10 losowo wybranych informacji i skarg wykazało, że we wszystkich zbadanych przypadkach informacje i skargi zostały rozpoznane przez IC. Po dokonaniu analizy sprawy zostały przekazane do WZP lub naczelników właściwych uc w celu przeprowadzenia czynności weryfikacyjnych i kontrolnych lub dokonano zastrzeżeń typujących do kontroli pojazdy pod kątem ujawnienia wyrobów akcyzowych w krajowych lub międzynarodowych systemach informatycznych²⁵.

²⁵ CKC ZISAR – Centralna Kartoteka Celna ZISAR, SKR – System Kontroli Ruchu, RIF-CIS-AFIS – Risk Information Forms (Formularz Informacji o Ryzyku) – Customs Information Service (System Informacji Celnej) - Anti-Fraud Transit Information System (System Informacji w Celu Zwalczania Nadużyć Finansowych) - systemy informacji celnej Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF-u).

(dowód: akta kontroli tom II str. 249-252)

9. Wskaźnik skuteczności kontroli własnych IC, liczony, jako relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, do ich liczby wyniósł dla kontroli:

- przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych: w 2015 r. - 33,1% i był niższy o 15,4 p.p. w stosunku do 2014 r. (48,5%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 24,5%, tj. o 8,8 p.p. niższy w stosunku do I półrocza 2015 r. (33,3%);
- przestrzegania prawa celnego: w 2015 r. - 32%, tj. niższy o 27,1 p.p. w stosunku do 2014 r. (59,1%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 32,4%, tj. o 0,5 p.p. niższy w stosunku do I półrocza 2015 r. (32,9%).

W badanym okresie IC nie prowadziła kontroli własnych rodzaju paliwa w zbiornikach lub innych środkach przewozowych. Kontrole takie (47) przeprowadziła natomiast 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 188)

9.1. Wskaźnik skuteczności kontroli przeprowadzanych przez IC i podległe uc wyniósł dla kontroli:

- podatkowych: w 2015 r. - 45,0% i był niższy o 47,2 p.p. w stosunku do 2014 r. (92,2%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 52,9%, tj. o 11,2 p.p. wyższy niż w I półroczu 2015 r. (41,7%);
- celnych na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i art. 48 UKC: w 2015 r. - 38,2%, tj. niższy o 13,5 p.p. w stosunku do 2014 r. (51,7%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 100%, tj. o 59,1 p.p. wyższy niż w I półroczu 2015 r. (40,9%);
- zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów: w 2015 r. - 11,4%, tj. niższy o 6,6 p.p. w stosunku do 2014 r. (18,0%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 13,2%, tj. o 1,3 p.p. wyższy niż w I półroczu 2015 r. (11,9%);
- gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier: w 2015 r. - 95,9%, tj. wyższy o 4,9 p.p. w stosunku do 2014 r. (91,0%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 93,4%, tj. o 3,2 p.p. niższy w stosunku do I półrocza 2015 r. (96,6%).

(dowód: akta kontroli tom II str. 189-190)

9.2. Wskaźnik skuteczności kontroli własnych IC wyniósł dla kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów: w 2015 r. - 29,5% i był niższy o 19,4 p.p. w stosunku do 2014 r. (48,9%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 34,4%, tj. o 5,9 p.p. wyższy w stosunku do I półrocza 2015 r. (28,5%).

W badanym okresie IC nie prowadziła własnych kontroli podatkowych oraz celnych na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i art. 48 UKC.

W 2014 r. i w I połowie 2016 r. IC nie prowadziła kontroli własnych gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier. Kontrole takie (128) były natomiast prowadzone w I półroczu 2015 r. Wskaźnik ich skuteczności wyniósł 99,2%, a uzyskane efekty finansowe 2.294,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 191-192)

9.3. Wskaźnik skuteczności kontroli przeprowadzanych przez podległe uc wyniósł dla kontroli:

- podatkowych: w 2015 r. - 45,0% i był niższy o 47,2 p.p. w stosunku do 2014 r. (92,2%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 52,9%, tj. o 11,2 p.p. wyższy niż w I półroczu 2015 r. (41,7%);

- celnych na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i art. 48 UKC: w 2015 r. - 38,2%, tj. niższy o 13,5 p.p. w stosunku do 2014 r. (51,7%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 100,0%, tj. wyższy o 59,1 p.p. niż w I półroczu 2015 r. (40,9%);
- zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów: w 2015 r. - 9,5%, tj. niższy o 4,8 p.p. w stosunku do 2014 r. (14,3%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 11,5%, tj. o 1,5 p.p. wyższy niż w I półroczu 2015 r. (10,0%);
- gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier: w 2015 r. - 95,2%, tj. wyższy o 4,2 p.p. w stosunku do 2014 r. (91,0%), natomiast w I półroczu 2016 r. - 93,4%, tj. niższy o 2,1 p.p. w stosunku do I półrocza 2015 r. (95,5%).

(dowód: akta kontroli tom II str. 193)

10. Podejmując działania kontrolne w obszarze gier hazardowych urządzanych lub prowadzonych na automatach do gier, w IC uwzględniono specyfikę tego obszaru kontrolnego, w tym m.in. możliwość: wstawiania nielegalnych automatów praktycznie we wszystkich miejscach posiadających źródło zasilania (w tym na terenie legalnie działających sklepów, lokali gastronomicznych, stacji benzynowych będących niekiedy własnością innych podmiotów niż właściciele automatów); szybkiej alokacji tych urządzeń. DIC, dla zwiększenia efektywności zwalczania ryzyka nielegalnego organizowania gier na automatach, powołał w 2011 r. „Zespół ds. działań sprawdzających w lokalach, w których funkcjonowały punkty gier na automatach” oraz utworzył w 2014 r. w SPD elektroniczne narzędzie informatyczne na potrzeby kontroli automatów pn. „Mapa miejsc nielegalnych automatów”, gdzie zamieszczano informacje dotyczące potencjalnych miejsc ustawienia nielegalnych automatów, pochodzące m.in. od funkcjonariuszy i jednostek SC, KTI, a także z zewnątrz. Efektem przyjętych rozwiązań było osiągnięcie w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. wysokiej skuteczności kontroli nielegalnych gier na automatach działających bez pośrednictwa Internetu wynoszącej 98%.

(dowód: akta kontroli tom II str. 172 i 266-299)

11. Od 15 lutego 2012 r. w IC, podobnie jak w pozostałych izbach celnych, wyznaczeni zostali koordynatorzy wykonujący zadania Lokalnych Punktów Kontaktowych (dalej: „LPK”) z zakresu realizacji zadań poszczególnych grup zadaniowych²⁶.

Zgodnie z dokumentem „Koncepcja wdrożenia e-kontroli w Służbie Celnej” sieć Internet była w badanym okresie monitorowana przez Izbę Celną w Opolu – Wydział Grupa Zadaniowa do spraw E-Kontroli. W IC działania ww. grupy zadaniowej wspierał merytorycznie lokalny koordynator ds. e-kontroli. W ramach powierzonych obowiązków prowadził m.in. monitoring sieci internetowej, w szczególności zamieszczanych tam ogłoszeń dot. sprzedaży tytoniu, papierosów, paliwa, alkoholu i innych wyrobów akcyzowych, a także informacji o urządzanych nielegalnych konkursach i grach hazardowych z wykorzystaniem mediów elektronicznych. W wyniku monitorowania sieci Internet lokalny koordynator do spraw e-kontroli zidentyfikował m.in. ogłoszenia o sprzedaży suszu tytoniowego oraz informacje o organizowaniu i urządzaniu loterii i gier hazardowych wbrew przepisom ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych²⁷.

²⁶ Do spraw: systemów rejestracji wspólnej polityki rolnej; wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego; wyrobów energetycznych; alkoholu; środków odurzających; kontroli gier hazardowych; e-kontroli. Zarządzenia Szefa Służby Celnej w sprawie koordynatorów wykonujących zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego z zakresu realizacji zadań Grup Zadaniowych: Nr 20/SC z 28 września 2016 r., Nr 11/SC z 19 października 2015 r. i Nr 5/CA z dnia 15 lutego 2012 r. (zmienianej decyzjami Szefa Służby Celnej: Nr 9/SC z 29 kwietnia 2013 r., Nr 18/SC z 13 września 2013 r. i Nr 24/SC z 28 października 2013 r.).

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 471.

Ogółem w latach 2015-2016 (I półrocze) funkcjonariusze IC oraz podległych uc przeprowadzili 75 kontroli w następstwie przeszukania sieci Internet, z tego w 54 przypadkach przez lokalnego koordynatora ds. e-kontroli, natomiast w 21 w związku z informacjami otrzymanymi z krajowej grupy zadaniowej ds. e-kontroli. Spośród 75 kontroli 48 dotyczyło sprzedaży wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego; 17 organizowania i urządzania gier hazardowych; trzy sprzedaży paliw; trzy klasyfikacji pochodzenia i wartości towarów; dwie przeznaczenia celnego towarów; jedna obrotu handlowego i jedna pozostałych wyrobów akcyzowych. W wyniku tych kontroli stwierdzono uszczuplenia finansowe w łącznej kwocie 9.852,1 tys. zł, z tego 9.763,5 tys. zł w podatku akcyzowym. Ponadto przekazano: Izbie Celnej w Białymstoku – Wydział Grupa Zadaniowa ds. Wyrobów Tytoniowych i Suszu Tytoniowego informacje o sprzedaży maszyn do nabijania gilz tytoniowych i obróbki tytoniu za lata 2013-2016, które pozyskano od jednego z dystrybutorów takich maszyn. Pozostałym izbom celnym przekazano zaś informacje o stronach internetowych podmiotów, mających siedzibę na terenie ich właściwości działania, organizujących za pośrednictwem Internetu gry hazardowe oraz informacje o osobach dokonujących zakupów suszu tytoniowego w PPT. Komendzie Miejskiej Policji w Lublinie udostępniono informacje o podrabianych znakach towarowych. Z kolei, Urzędowi Dozoru Technicznego w Lublinie przekazano informacje o niezarejestrowanych zbiornikach na paliwo ciekłe.

(dowód: akta kontroli tom II str. 174-186)

12. W badanym okresie obowiązywały porozumienia o współdziałaniu zawarte przez DIC z: Dyrektorem Izby Skarbowej (w dniu 23 czerwca 2008 r.), Dyrektorem UKS (w dniu 1 sierpnia 2009 r.), Komendantem Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chelmie (w dniu 20 sierpnia 2010 r.), Dyrektorem Delegatury ABW (w dniu 16 grudnia 2011 r.) oraz z Lubelskim Komendantem Wojewódzkim Policji (w dniu 23 stycznia 2012 r.) Ponadto obowiązywały m.in.:

- porozumienie zawarte 19 listopada 2014 r. z Komendantem NOSG w sprawie koordynacji działań w zakresie analiz, wymiany informacji, przeciwdziałania nieprawidłowościom występującym w obrębie przejść granicznych w zakresie działania obu służb;
- uzgodnienia z Komendantem NOSG z 19 listopada 2014 r. w sprawie zasad organizowania i prowadzenia wspólnych patroli;
- katalogi wspólnych przedsięwzięć, ukierunkowanych na zwiększenie efektywności współpracy SC i SG.

Efektom współpracy IC z NOSG było w badanym okresie, m.in.:

- organizowanie wspólnych szkoleń, narad i spotkań roboczych,
- przekazanie SG 4.903 informacji, w tym dotyczących: ujawnionych prób przemytu wyrobów akcyzowych; poziomu przemytu na przejściach granicznych; odpraw celnych towarów akcyzowych; przestępstw i wykroczeń skarbowych popełnionych podczas przekraczania granicy lub w czasie pobytu na terytorium RP; ujawnionych w środkach transportu skrytek służących do przewożenia towarów przez granicę państwową; cudzoziemców usiłujących wprowadzić na obszar UE towar w ilościach przekraczających normy przywozu bezcłowego;
- otrzymanie od SG 5.227 informacji, w tym dotyczących, m.in.: przemytu wyrobów akcyzowych; osób podejrzanych o przemyt wyrobów tytoniowych oraz numerów rejestracyjnych pojazdów, które mogą być wykorzystywane do przemytu; ujawnień przez funkcjonariuszy SG przewozu wewnątrz kraju wyrobów akcyzowych bez polskich znaków akcyzy; udaremnionych prób

przemytu wyrobów akcyzowych ujawnionych na terenie przejść granicznych, informacji o lokalizacji punktów, w których znajdują się urządzenia do nielegalnych gier hazardowych; informacji o ujawnieniach wyrobów tytoniowych przez placówkę SG;

- przeprowadzenie z funkcjonariuszami NOSG 1.843 wspólnych działań mających na celu zwalczanie oraz zapobieganie przestępczości w przejściach granicznych i poza nimi, w wyniku, których ujawniono nielegalne towary w tym m.in.: papierosy (32.490.656 szt., o wartości 21.306 tys. zł), alkohol (7.082 l, o wartości 283,1 tys. zł), olej napędowy (20 l, o wartości 83 zł), automaty do gier hazardowych (11 szt.)²⁸ itd.;
- otrzymanie od SG 7.597 wniosków o przeprowadzenie kontroli celnej wobec niektórych środków transportu i osób przekraczających granicę, z czego realizację 4.802 wniosków (63,2%) zakończono wynikiem pozytywnym, tj. ujawniono towary, będące przedmiotem wykroczeń lub przestępstw skarbowych, w tym m.in. papierosy (10.102.283 szt.), alkohol (496,5 l) i olej napędowy (155 l).

W ramach współpracy z Policją funkcjonariusze celni z podległych uc prowadzili w badanym okresie wspólne kontrole w obszarach: papierosów i alkoholu bez polskich znaków skarbowych akcyzy, nielegalnego hazardu czy olejów smarowych. Współpraca z Policją polegała również na wzajemnej pomocy prawnej oraz pozyskiwaniu opinii laboratorium kryminalistycznego Lubelskiej Komendy Wojewódzkiej Policji.

W okresie od 26 stycznia do 14 lutego i od 25 do 29 maja 2015 r. na przejściach granicznych prowadzono również wspólne działania z UKS w zakresie „zwrotu VAT dla podróżnych” głównie w odniesieniu do deklaracji wywozu telefonów komórkowych, smartfonów i innych wyrobów elektronicznych. W ramach programu pn. „VAT PARASOL”²⁹, otrzymywano od służb skarbowych dane podmiotów, które następnie typowano do kontroli celnej.

IC współpracowała również z prokuraturami rejonowymi znajdującymi się na terenie województwa lubelskiego i Prokuraturą Okręgową w Lublinie, w szczególności w zakresie nielegalnego urządzania gier na automatach, symulatorach i terminalach internetowych. Występowano, również do Prokuratora Apelacyjnego w Lublinie oraz Prokuratorów Okręgowych w Lublinie i Zamościu, m.in. o zbadanie w trybie nadzoru niektórych decyzji prokuratorskich, dot. np. odmowy zatwierdzenia zatrzymania automatów do gier hazardowych, odmowy przedłużenia terminu trwania postępowań przygotowawczych i kontynuowania tychże postępowań z uwagi np. na brak notyfikacji ustawy o grach hazardowych itd.

Ponadto, WZP IC korzystał w badanym okresie z uprawnień wynikających z art. 75c ustawy o Służbie Celnej, który umożliwiał otrzymywanie i korzystanie z informacji uzyskanych przez uprawnione organy, służby i instytucje państwowe w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych. W latach 2015-2016 (I półrocze) uzyskano w tym trybie 87 informacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 193-230)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁸ Wartości wyliczone przez IC z użyciem Kalkulatora Służby Celnej do wyliczenia należności przy nielegalnym wprowadzeniu na obszar UE (np. papierosów, alkoholu, oleju napędowego) na dany rok.

²⁹ Celem programu pilotażowego „VAT PARASOL” było wypracowanie efektywnego modelu współpracy pomiędzy Służbą Celną a administracją podatkową, w szczególności wypracowanie dobrych praktyk pozwalających na zwiększenie skuteczności podejmowanych działań, celem przeciwdziałania oszustwom i wyłudzeniom w podatku od towarów i usług, m.in. w związku z wywozem towarów poza obszar UE.

IC w okresie objętym kontrolą rzetelnie realizowała zadania w zakresie ograniczania szarej strefy w gospodarce wyznaczone przez SSC. W szczególności dotyczyło to prawidłowego typowania podmiotów i miejsc do kontroli, przeprowadzania kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka, bieżącego monitorowania działalności podległych uc, w zakresie realizacji zadań objętych niniejszą kontrolą.

Skuteczność przeprowadzanych w 2015 r. przez IC i podległe uc kontroli: podatkowych; celnych na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i odpowiednio art. 48 UKC oraz zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów uległa pogorszeniu w porównaniu z rokiem 2014, natomiast skuteczność tych kontroli przeprowadzanych w I półroczu 2016 r. poprawiła się w porównaniu do I półrocza 2015 r. Na wysokim poziomie (93,4-96,6%) utrzymywała się skuteczność kontroli gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier.

Skuteczność przeprowadzanych w 2015 r. oraz w I półroczu 2016 r. przez WZP kontroli przestrzegania: przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych oraz prawa celnego uległa pogorszeniu w porównaniu odpowiednio z 2014 r. oraz I półroczem 2015 r., dotyczyło to także kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów. Poprawa, w stosunku do I półrocza 2015 r., dotyczyła jedynie uzyskanego w I półroczu 2016 r. wskaźnika skuteczności kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów.

Prowadzona działalność analityczna pozwoliła na opracowanie regionalnych profili ryzyka w systemie informatycznym ZISAR, służących typowaniu podmiotów do kontroli przez uc. Utrudnieniem działań w typowaniu do kontroli przypadków o najwyższym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości były problemy techniczne na etapie wdrażania systemu ZISAR. System ten nie uwzględniał w pełni granicznej specyfiki IC. Brakowało w nim m.in. kompletnych informacji o przeprowadzonych kontrolach, nie obejmował analizy ryzyka dotyczących przejść granicznych. NIK ocenia, jako rzetelne zgłaszanie przez IC administratorowi systemu zidentyfikowanych problemów w pracy systemu ZISAR.

Sprawnie reagowano na napływające informacje sygnałne o nieprawidłowościach, podejmując działania kontrolne z wykorzystaniem własnej komórki zwalczania przestępczości zorganizowanej lub zlecając przeprowadzenie kontroli przez komórki dozoru lub kontroli przedsiębiorców uc.

Działania na rzecz ograniczenia szarej strefy oraz ich efekty

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2016 (I półrocze) IC przeprowadziła następującą liczbę kontroli własnych:

- przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych: w 2015 r. - 1.021 kontroli, tj. o 52 mniej niż w 2014 r. (1.073), natomiast w I półroczu 2016 r. – 891 kontroli, tj. o 353 więcej niż w I półroczu 2015 r. (538);
- przestrzegania prawa celnego: w 2015 r. – 31.615 kontroli, tj. o 7.339 więcej niż w 2014 r. (24.276), natomiast w I półroczu 2016 r. – 17.139 kontroli, tj. o 1.261 więcej niż w I półroczu 2015 r. (15.878).

Efekty finansowe tych kontroli obejmujące uszczuplenia w podatku akcyzowym, podatku od towarów i usług (dalej „PTU”), cła, opłacie paliwowej oraz kwoty mandatów i nałożonych kar wyniosły:

- w przypadku kontroli przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych: w 2015 r. – 15.664,2 tys. zł i były wyższe o 11.876,2 tys. zł od uzyskanych w 2014 r. (3.788 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 3.057,5 tys. zł, tj. o 1.119,5 tys. zł niższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (4.177 tys. zł);
- przestrzegania prawa celnego: w 2015 r. – 67.340 tys. zł, tj. były o 53.710,6 tys. zł niższe od uzyskanych w 2014 r. (121.050,6 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 34.981,9 tys. zł, tj. o 39,2 tys. zł niższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (35.021,1 tys. zł).

Efektom przeprowadzonych w I półroczu 2015 r. 128 kontroli urządzania i prowadzenia gier hazardowych były ustalenia finansowe na łączną kwotę 2.294,1 tys. zł, zaś efektem przeprowadzonych w 2014 r. 47 kontroli rodzaju paliwa w zbiornikach lub innych środkach przewozowych ustalenia na kwotę 0,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 188)

1.1. IC oraz podległe uc przeprowadziły w latach 2015-2016 (I półrocze) następującą liczbę kontroli:

- podatkowych: w 2015 r. – 20, tj. o 31 mniej niż w 2014 r. (51), natomiast w I półroczu 2016 r. – 17 kontroli, tj. o pięć więcej niż w I półroczu 2015 r. (12);
- celnych na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i art. 48 UKC: w 2015 r. – 34, tj. o pięć więcej niż w 2014 r. (29), natomiast w I półroczu 2016 r. – 5 kontroli, tj. o 17 mniej niż w I półroczu 2015 r. (22);
- zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów: w 2015 r. – 370.321, tj. o 109.658 więcej niż w 2014 r. (260.663), natomiast w I półroczu 2016 r. – 221.767 kontroli, tj. o 45.192 więcej niż w I półroczu 2015 r. (176.575);
- gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier: w 2015 r. – 735, tj. o 512 więcej niż w 2014 r. (223), natomiast w I półroczu 2016 r. – 211 kontroli, tj. o 231 mniej niż w I półroczu 2015 r. (442).

Efekty finansowe tych kontroli zawierające uszczuplenia w podatku akcyzowym, PTU, cle, opłacie paliwowej oraz kwoty mandatów i nałożonych kar wyniosły:

- w przypadku kontroli podatkowych: w 2015 r. – 9.695,4 tys. zł i były niższe o 1.716,1 tys. zł od uzyskanych w 2014 r. (11.411,5 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 39.362,8 tys. zł, tj. były o 29.701,4 tys. zł wyższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (9.661,4 tys. zł);
- celnych na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i art. 48 UKC: w 2015 r. – 1.834,6 tys. zł, tj. wyższe o 1.167,6 tys. zł od uzyskanych w 2014 r. (667 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 112,7 tys. zł, tj. o 208,1 tys. zł niższe niż w I półroczu 2015 r. (320,8 tys. zł);
- zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów: w 2015 r. – 166.033,9 tys. zł, tj. niższe o 29.942,4 tys. zł od uzyskanych w 2014 r. (195.976,3 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 93.501,1 tys. zł, tj. o 15.546,1 tys. zł wyższe niż w I półroczu 2015 r. (77.955,0 tys. zł);
- gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier: w 2015 r. – 19.492,2 tys. zł, tj. wyższe o 12.205,8 tys. zł od uzyskanych w 2014 r. (7.286,4 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 5.884,3 tys. zł, tj. o 5.247,6 tys. zł niższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (11.131,9 tys. zł).

Liczba kontroli przeprowadzonych przez uc z udziałem funkcjonariuszy WZP IC dotyczących zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów wyniosła: w 2015 r. – 34.912, tj. o 6.527 więcej niż w 2014 r. (28.385), natomiast w I półroczu 2016 r. – 16.073 kontroli, tj. o 2.411 mniej niż w I półroczu 2015 r. (18.484). Uzyskane efekty

finansowe tych kontroli wyniosły: w 2015 r. – 85.410,1 tys. zł i były niższe o 39.646,9 tys. zł od osiągniętych w 2014 r. (125.057 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 38.070 tys. zł, tj. o 3.684,6 tys. zł wyższe niż w I półroczu 2015 r. (41.754,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom II str. 191-192)

2. Na dzień 30 czerwca 2016 r. wszystkie kontrole własne IC zostały zakończone. W podległych uc niezakończone były natomiast cztery kontrole (w tym trzy doraźne). Trzy spośród niezakończonych przez uc kontroli prowadzone były w podmiotach podejrzewanych o nieprawidłowości w obszarze paliw, natomiast jedna w obszarze wyrobów tytoniowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 194-195)

3. Podległe UC w Lublinie i Zamościu przeprowadzały w badanym okresie kontrole w podmiotach posiadających status PPT, których celem było m.in. sprawdzenie, czy podmioty te dokonywały obrotu suszem tytoniowym w sposób zgodny z przepisami ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym³⁰. Ogółem w latach 2015-2016 (I półrocze) przeprowadzono 19 takich kontroli w 15 PPT, w tym 12 kontroli w 12 podmiotach w związku z dyspozycją Dyrektora Departamentu CP z dnia 5 lutego 2016 r.³¹ Spośród 19 kontroli w 11 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w pięciu stwierdzono m.in. sprzedaż suszu tytoniowego podmiotowi nieuprawnionemu lub różnice pomiędzy ilością zakupionego i sprzedanego suszu. W pozostałych dwóch przypadkach podmiot nie podjął jeszcze działalności, natomiast w jednym postępowanie kontrolne było w toku.

Kontrole zostały poprzedzone m.in. sporządzeniem analiz ryzyka³² przez IC i UC w Lublinie i Zamościu (na obszarze, których właściwości miejscowej miały swoje siedziby PPT), a także utworzeniem profili ryzyka w systemie ZISAR.

Według zastępcy DIC, wprowadzone z dniem 1 stycznia 2016 r. zmiany przepisów ustawy o podatku akcyzowym, które zaostrzyły kryteria uzyskania statusu PPT, spowodowały m.in. zmniejszenie ich liczby. W 2015 r. działalność gospodarczą, jako PPT, na terenie właściwości miejscowej DIC prowadziły 33 podmioty, natomiast po 1 stycznia 2016 r. tylko sześć i wszystkie zostały skontrolowane w I półroczu 2016 r. W trakcie jednej z tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości dot. sprzedaży suszu tytoniowego podmiotowi nieuprawnionemu, a oszacowane efekty finansowe wyniosły 6.808 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 193-206 i tom II str. 260-302)

4. IC nie przeprowadzała w badanym okresie własnych kontroli podatkowych oraz na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i 48 UKC, w tym wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi. Kontrole podatkowe wobec takich podmiotów prowadzone były natomiast przez podległe uc. W 2015 r. uc zrealizowały ogółem siedem takich kontroli, tj. o trzy więcej niż w 2014 r. (cztery), natomiast w I półroczu 2016 r. jedną taką kontrolę, tj. o trzy mniej niż w I półroczu 2015 r. (cztery).

Uzyskane efekty finansowe ww. kontroli wyniosły: w 2015 r. – 9.665,4 tys. zł i były wyższe o 9.607,7 tys. zł niż w 2014 r. (57,7 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. –

³⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 752, ze zm.

³¹ Pismo CP3.882.44.2015/CZR podpisane przez Zastępcę Dyrektora Departamentu CP w dniu 5 lutego 2016 r.

³² Raport z analizy ryzyka pt. „Sprawdzenie wiarygodności podmiotów posiadających status Pośredniczącego Podmiotu Tytoniowego, które złożyły powiadomienie o zamiarze rozpoczęcia działalności do Naczelnika Urzędu Celnego w Zamościu”, Raport z analizy ryzyka pt. „Identyfikacja zagrożeń związanych z obrotem surowcem tytoniowym prowadzonym przez Pośredniczące Podmioty Tytoniowe mające swoje siedziby we właściwości miejscowej Naczelnika Urzędu Celnego w Lublinie”, Raport z analizy ryzyka pt. „Nielegalny obrót suszem tytoniowym w celu uniknięcia uiszczenia należnego podatku akcyzowego”, Raport z analizy ryzyka pt. „Obrót suszem tytoniowym z naruszeniem obowiązujących przepisów za pośrednictwem podmiotów świadczących usługi kurierskie na obszarze podległym właściwości miejscowej Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej”.

6.808,1 tys. zł, tj. niższe o 2.823,3 tys. zł od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (9.631,4 tys. zł).

IC wraz z podległymi uc przeprowadziła w 2015 r. ogółem 926 kontroli prawidłowości oznaczania wyrobów znakami akcyzy w obrocie handlowym, tj. o 125 więcej niż w 2014 r. (801), natomiast w I półroczu 2016 r. - 605 takich kontroli, tj. o 128 więcej niż w I półroczu 2015 r. (477).

Uzyskane efekty finansowe ww. kontroli wyniosły: w 2015 r. - 12.056,4 tys. zł, i były wyższe o 9.143,5 tys. zł niż w 2014 r. (2.912,9 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. - 2.387,9 tys. zł, tj. o 588,8 tys. zł wyższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (1.799,1 tys. zł).

W wyniku ww. kontroli ujawniono następujące ilości wyrobów bez banderol: w 2014 r. - 2.862.478 szt. papierosów, 8,9 kg tytoniu oraz 42,5 kg suszu tytoniowego; w 2015 r. - 3.622.061 szt. papierosów (126,5% ilości z 2014 r.), 11.343,5 kg tytoniu (127.455,1% ilości z 2014 r.) oraz 302 kg suszu tytoniowego (710,6% ilości z 2014 r.); w I półroczu 2015 r. - 1.609.300 szt. papierosów, 43,5 kg tytoniu oraz 302 kg suszu tytoniowego; w I półroczu 2016 r. - 2.255.060 szt. papierosów (140,1% ilości z I półrocza 2015 r.), 23,9 kg tytoniu (54,9% ilości z I półrocza 2015 r.) oraz 490,8 kg suszu tytoniowego (162,5% ilości z I półrocza 2015 r.).

W latach 2014-2016 (I półrocze) nie ujawniono wyrobów z podrobionymi/fałszywymi banderolami.

Do innych działań niż ww., w których ustalono nieprawidłowości o największym wymiarze finansowym należały kontrole przeprowadzone w kraju i na granicy przez funkcjonariuszy WZP w obszarze papierosów. W 2015 r. przeprowadzono 24.098 kontroli w tym zakresie, tj. o 4.292 więcej niż w 2014 r. (19.806), natomiast w I półroczu 2016 r. - 12.679, tj. o 923 więcej niż w I półroczu 2015 r. (11.756).

Uzyskane efekty finansowe ww. kontroli wyniosły: w 2015 r. - 70.333,4 tys. zł, tj. były o 31.326,1 tys. zł niższe niż w 2014 r. (101.659,5 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. - 35.306,4 tys. zł, tj. o 1.948,2 tys. zł niższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (37.254,6 tys. zł).

W wyniku ww. kontroli zajęto następujące ilości papierosów, tytoniu i suszu tytoniowego: w 2015 r. - 59.685.463 kg, tj. o 32.383.568 kg mniej niż w 2014 r. (92.069.031), natomiast w I półroczu 2016 r. - 31.360.580 kg, tj. o 1.250.691 kg więcej niż w I półroczu 2015 r. (30.109.889 kg).

Do innych działań niż ww., które wykonywano najczęściej, należały kontrole przeprowadzane na granicy przez funkcjonariuszy oddziałów celnych³³. W 2015 r. przeprowadzili oni 140.168 takich kontroli, tj. o 34.387 więcej niż w 2014 r. (105.785), natomiast w I półroczu 2016 r. - 80.958 kontroli, tj. o 14.580 więcej niż w półroczu 2015 r. (66.378).

Uzyskane efekty finansowe ww. kontroli wyniosły: w 2015 r. - 69.672,4 tys. zł i były o 11.208,8 tys. zł wyższe niż w 2014 r. (58.463,6 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. - 45.562,3 tys. zł, tj. o 14.534,9 tys. zł wyższe niż w I półroczu 2015 r. (31.027,4 tys. zł).

W wyniku ww. kontroli zajęto następujące ilości papierosów, tytoniu i suszu tytoniowego: w 2015 r. - 60.077.776 kg, tj. o 9.773.423 kg więcej niż w 2014 r.

³³ Podane liczby odnoszą się wyłącznie do kontroli przeprowadzonych w oddziałach celnych przez funkcjonariuszy tych oddziałów w budynkach kontroli szczegółowej lub przy rampie rewizyjnej. Oprócz ww. kontroli w oddziałach celnych granicznych realizuje się znacznie więcej czynności, które są wykonywane na pasach odprawy lub służach wjazdowych i mają na celu sprawdzenie pojazdu w sposób mniej inwazyjny, pozwalając jednocześnie na aktywne zwalczanie prób przemytu, przy zapewnieniu płynności odpraw na przejściach granicznych.

(50.304.353 kg), natomiast w I półroczu 2016 r. – 46.762.622 kg, tj. o 20.659.923 kg więcej niż w I półroczu 2015 r. (26.102.699 kg).

(dowód: akta kontroli tom II str. 196-199)

W badanym okresie IC wraz z podległymi uc przeprowadziła ogółem 1.121 kontroli w: hurtowniach, sklepach, restauracjach, lokalach gastronomicznych, bazarach i targowiskach w zakresie oznaczania wyrobów tytoniowych znakami akcyzy, z tego w przypadku 730 (65%) stwierdzono nieprawidłowości. W trakcie wykonywania czynności kontrolnych nie ujawniono wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego oznaczonych fałszywymi znakami akcyzy. Ujawniono natomiast 2.550.519 szt. papierosów nieoznaczonych polskimi znakami akcyzy. Ukarano 96 osób mandatami karnymi w łącznej wysokości 22.850 zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 260-265)

4.1. IC oraz podległe uc nie wykonywały kontroli celnych, na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i art. 48 UKC, wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem etylowym.

Kontrole podatkowe wobec ww. podmiotów przeprowadzane były natomiast w 2014 r. przez podległe uc, a uzyskane efekty finansowe wyniosły 183,5 tys. zł. Kontrole te dotyczyły należności w podatku akcyzowym.

Podległe uc przeprowadziły w 2015 r. - 84 kontrole prawidłowości oznaczania wyrobów alkoholowych znakami akcyzy w obrocie handlowym, tj. o siedem więcej niż w 2014 r. (77), natomiast w I półroczu 2016 r. - 67 takich kontroli, tj. o 20 więcej niż w I półroczu 2015 r. (47).

Efekty finansowe ww. kontroli³⁴ wyniosły: w 2015 r. – 118,7 tys. zł, tj. były o 247,7 tys. zł niższe niż w 2014 r. (366,4 tys. zł), zaś w I półroczu 2016 r. – 10,3 tys. zł, tj. o 101 tys. zł niższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (111,3 tys. zł).

W ich wyniku ujawniono następujące ilości napojów spirytusowych bez banderol: w 2015 r. – 1.511 l, tj. o 3.080,6 l mniej niż w 2014 r. (4.591,6 l), zaś w I półroczu 2016 r. – 129,7 l, tj. o 1.283,9 l mniej niż w I półroczu 2015 r. (1.413,6 tys. zł).

W latach 2014-2016 (półrocze) nie ujawniono napojów spirytusowych z podrobionymi lub fałszywymi banderolami.

Do innych działań niż ww., w których ustalono nieprawidłowości o największym wymiarze finansowym należały kontrole przeprowadzone na terenie województwa lubelskiego przez komórki dozoru oraz komórki zwalczania przestępczości uc. W 2015 r. przeprowadziły one 170 kontroli w tym zakresie, tj. o 62 więcej niż w 2014 r. (108), natomiast w I półroczu 2016 r. - 148 takich kontroli, tj. o 69 więcej niż w I półroczu 2015 r. (79).

Uzyskane efekty finansowe tych kontroli wyniosły: w 2015 r. – 375,3 tys. zł i były o 267,9 tys. zł niższe niż w 2014 r. (643,2 tys. zł), zaś w I półroczu 2016 r. – 30,1 tys. zł, tj. o 169,3 tys. zł niższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (199,4 tys. zł).

W wyniku ww. kontroli zajęto następujące ilości alkoholu: w 2015 r. – 7.062,5 l, tj. o 3.596,7 l mniej niż w 2014 r. (10.659,2 l), natomiast w I półroczu 2016 r. – 1.151,7 l, tj. o 2.615,3 l mniej niż w I półroczu 2015 r. (3.767 l).

Do innych działań niż ww., które wykonywano najczęściej, należały kontrole podejmowane na granicy przez graniczne referaty zwalczania przestępczości oraz przez oddziały celne. W 2015 r. przeprowadzono 3.327 kontroli w tym zakresie,

³⁴ Oszacowane wartości dokonywane w oparciu o kalkulator Systemu Przetwarzania Danych - Elektroniczna Książka Służby. Efekty finansowe wyliczane na podstawie zaewidencjonowanych szacunkowych ustaleń podatku akcyzowego, faktycznych efektów finansowych oraz kwot wymierzonych mandatów.

tj. o 1.581 więcej niż w 2014 r. (1.746), natomiast w I półroczu 2016 r. - 2.201 kontroli, tj. o 988 więcej niż w I półroczu 2015 r. (1.213).

Uzyskane efekty finansowe tych kontroli wyniosły: w 2015 r. – 509,6 tys. zł, tj. były o 309,1 tys. zł wyższe niż w 2014 r. (200,5 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 159,5 tys. zł, tj. o 51,2 tys. zł wyższe niż w I półroczu 2015 r. (108,3 tys. zł).

W wyniku ww. kontroli zajęto następujące ilości alkoholu: w 2015 r. – 15.776,7 l, tj. o 11.737,8 l mniej niż w 2014 r. (27.514,5), natomiast w I półroczu 2016 r. – 2.097,3 l, tj. o 1.598,9 l mniej niż w I półroczu 2015 r. (3.696,2 l).

(dowód: akta kontroli tom II str. 200-202)

W badanym okresie IC wraz z podległymi uc przeprowadziła w restauracjach, pubach, lokalach gastronomicznych oraz w punktach sprzedaży detalicznej ogółem 254 kontrole, z tego 179 z własnej inicjatywy w ramach kontroli doraźnych, natomiast 75 w ramach ogólnopolskich działań kontrolnych zleconych przez grupę zadaniową ds. alkoholu. Pobrano ogółem 79 próbek alkoholu, w tym zbadano testerami polowymi 49 (w których nie stwierdzono nieprawidłowości), natomiast 30 przekazano do badań w laboratorium celnym. Spośród tych 30 próbek w jednej stwierdzono obecność jonów chlorku (ujawniony alkohol był uprzednio odkazany). Ujawnienia dokonano w punkcie gastronomicznym na terenie właściwości Naczelnika UC w Białej Podlaskiej. Wyniki badań przekazano grupie zadaniowej.

W zakresie oznaczania wyrobów alkoholowych znakami akcyzy w hurtowniach, sklepach, restauracjach, lokalach gastronomicznych, bazarach i targowiskach przeprowadzono w badanym okresie ogółem 190 kontroli, z tego 45 (23,7%) było kontrolami wynikowymi. Podczas prowadzonych czynności kontrolnych nie ujawniono wyrobów spirytusowych oznaczonych fałszywymi znakami akcyzy. Ujawniono natomiast 195,8 l napojów spirytusowych nieoznaczonych polskimi znakami akcyzy, a w dwóch przypadkach cztery opakowania jednostkowe oznaczone nieważnymi znakami akcyzy. Trzy osoby ukarano mandatami karnymi w łącznej wysokości 350 zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 260-265)

4.2. IC oraz podległe uc nie wykonywały w badanym okresie kontroli celnych, na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i odpowiednio na podstawie art. 48 UKC, wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub obrotu paliwami. Podległe uc przeprowadziły natomiast w 2015 r. dziewięć kontroli podatkowych wobec ww. podmiotów, tj. o 29 mniej niż w 2014 r. (38) i 13 takich kontroli w I półroczu 2016 r., tj. o osiem więcej niż w I półroczu 2015 r. (pięć). Kontrole te dotyczyły należności w podatku akcyzowym.

Uzyskane efekty finansowe ww. kontroli wyniosły: w 2015 r. – 9,2 tys. zł, tj. były o 11.053 tys. zł niższe niż w 2014 r. (11.062,2 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 32.533,3 tys. zł, tj. o 32.524 tys. zł wyższe niż w I półroczu 2015 r. (9 tys. zł).

Do innych działań niż ww., w których ustalono nieprawidłowości o największym wymiarze finansowym, należały kontrole wykonywane na granicy przez graniczne referaty zwalczania przestępczości. W 2015 r. przeprowadzono 6.624 kontrole w tym zakresie, tj. o 485 więcej niż w 2014 r. (6.139), natomiast w I półroczu 2016 r. – 1.356, tj. o 2.796 mniej niż w I półroczu 2015 r. (4.152).

Uzyskane efekty finansowe ww. kontroli wyniosły: w 2015 r. – 140,6 tys. zł, i były o 392,1 tys. zł niższe niż w 2014 r. (532,7 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 52,3 tys. zł, tj. o 20,6 tys. zł niższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (72,9 tys. zł). Do innych działań niż ww., które wykonywano najczęściej, należały kontrole podejmowane na granicy przez oddziały celne. W 2015 r. przeprowadzono 67.636

kontroli w tym zakresie, tj. o 24.019 więcej niż w 2014 r. (43 617), natomiast w I półroczu 2016 r. – 33.898 takich kontroli, tj. o 619 więcej niż w I półroczu 2015 r. (33.279).

Efekty finansowe ww. kontroli wyniosły: w 2015 r. – 492,3 tys. zł, i były o 346,6 tys. zł niższe niż w 2014 r. (838,9 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 206,0 tys. zł, tj. o 66,7 tys. zł niższe od uzyskanych w I półroczu 2015 r. (272,7 tys. zł).

W badanym okresie IC wraz podległymi uc przeprowadziła: 44 kontrole na stacjach paliw, zakładowych stacjach paliw, w firmach mogących posiadać wyroby energetyczne; dziewięć kontroli nielegalnych zlewni paliw i 94 kontrole na drogach, parkingach, bazarach, w pobliżu przejść granicznych, które miały na celu ujawnienie miejsc nielegalnego wprowadzania do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych, pochodzących z nielegalnych źródeł w tym stacji paliw. Spośród 147 ww. kontroli nieprawidłowości stwierdzono w trakcie przeprowadzania 45 kontroli, a ustalone efekty finansowe wyniosły 156,6 tys. zł.

Przeprowadzono cztery kontrole rodzaju paliwa w zbiornikach pojazdów oraz maszyn napędzanych silnikiem spalinowym. W jednym przypadku stwierdzono używanie w samochodzie osobowym oraz w ciągniku rolniczym oleju opałowego (ok. 37 l), a oszacowane uszczuplenia w podatku akcyzowym wyniosły 67 zł. Sprawcę ukarano mandatem w wysokości 250 zł.

Zgodnie z wytycznymi Grupy Zadaniowej ds. Wyrobów Energetycznych umiejscowionej w Izbie Celnej w Katowicach (dalej: „GZ ds. WE”) monitorowano wywiązywanie się przez składy podatkowe i zarejestrowanych odbiorców z obowiązków, o których mowa w art. 48 ust. 10 i 11 ustawy o podatku akcyzowym poprzez porównanie danych otrzymanych z GZ ds. WE. W okresach miesięcznych (do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym) raportowano do GZ ds. WE dane o podmiotach, które dokonywały nabyć wewnątrzspółnotowych wyrobów energetycznych³⁵ z wykorzystaniem składów podatkowych. Ww. grupa zadaniowa po zebraniu wszystkich raportów otrzymanych od koordynatorów wykonujących zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego GZ ds. WE w poszczególnych izbach celnych dokonywała ich scalenia, a dane zebrane w jeden plik (raport zbiorczy) przekazywała do izb celnych wraz z raportem Agencji Rezerw Materiałowych (dalej: „ARM”) celem jego weryfikacji. Lokalny koordynator ww. grupy zadaniowej weryfikował otrzymane dane z danymi, które przekazał uprzednio do GZ ds. WE. Przedmiotowe działanie polegało na porównaniu dwóch obiegu dokumentacji, tj.: skład podatkowy/zarejestrowany odbiorca - urząd celny – lokalny koordynator grupy zadaniowej w IC – GZ ds. WE, oraz drugiego: skład podatkowy/zarejestrowany odbiorca – ARM – GZ ds. WE – lokalny koordynator grupy zadaniowej w IC. Prowadząc monitoring wywiązywania się z ww. obowiązków nie stwierdzono nieprawidłowości wskazujących na konieczność przeprowadzenia działań kontrolnych w podmiotach będących przedmiotem nadzoru przez właściwy uc.

(dowód: akta kontroli tom II str. 260-265)

4.3. IC oraz podległe uc przeprowadzały kontrole urządzania/prowadzenia gier hazardowych na automatach do gier. W 2015 r. przeprowadzono 735 takich kontroli, tj. o 512 więcej niż w 2014 r. (223), natomiast w I półroczu 2016 r. - 211, tj. o 231 mniej niż w I półroczu 2015 r. (442) i o 82 mniej niż w II półroczu 2015 r. (293).

³⁵ E420 - Benzyna bezołowiowa; E430 - Olej gazowy, bez markera; E440 - Olej gazowy, z markerem.

Uzyskane efekty finansowe³⁶ tych kontroli wyniosły: w 2015 r. – 19.492,2 tys. zł, tj. o 12.205,8 tys. zł wyższe niż w 2014 r. (7.286,4 tys. zł), natomiast w I półroczu 2016 r. – 5.884,3 tys. zł, tj. o 5.247,6 tys. zł niższe niż w I półroczu 2015 r. (11.131,9 tys. zł) i o 2.476 tys. zł niższe niż w II półroczu 2015 r. (8.360,3 tys. zł).

Ilość kontroli, w których ujawniono nielegalne automaty wyniosły: w 2015 r. – 705 szt., tj. o 502 szt. więcej niż w 2014 r. (203 szt.), natomiast w I półroczu 2016 r. – 197 szt., tj. o 230 szt. mniej niż w I półroczu 2015 r. (427 szt.) i o 81 szt. mniej niż w II półroczu 2015 r. (278 szt.).

Zatrzymano następującą liczbę automatów, na których urządzano nielegalnie gry: w 2015 r. – 1.425 szt., tj. o 831 szt. więcej niż w 2014 r. (594 szt.), natomiast w I półroczu 2016 r. – 490 szt., tj. o 239 szt. mniej niż w I półroczu 2015 r. (729 szt.) i o 206 szt. mniej niż w II półroczu 2015 r. (696 szt.).

Liczba zajętych automatów przypadająca na jednego funkcjonariusza, skierowanego do działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach wyniosła: w 2015 r. – 80 szt., tj. była wyższa o 34 szt. w stosunku do wykonania w 2014 r. (46 szt.), natomiast w I półroczu 2016 r. – 41 szt., tj. niższa o trzy w stosunku do wykonania w I półroczu 2015 r. (44 szt.) oraz wyższa o 11 szt. w stosunku do wykonania w II półroczu 2015 r. (30 szt.). Plan w tym zakresie dotyczący wyłącznie I półrocza 2016 r. został wykonany w 113,9% (w poprzednich okresach MF nie wyznaczało takiego wskaźnika dla izb celnych).

DIC wyjaśnił, że ww. kontrole prowadzone były przez komórki dozoru uc samodzielnie lub wspólnie z WZP, ponieważ funkcjonariusze WZP nie dokonują samodzielnych kontroli nielegalnych automatów hazardowych, z uwagi na brak przeszkolenia do wykonywania eksperymentu, jako metody kontroli automatów hazardowych. WZP włączono do kontroli automatów hazardowych, m.in. z uwagi na liczne przypadki agresji w stosunku do funkcjonariuszy dozoru, a nawet napaści z pobiciem. Tak prowadzone kontrole traktowano, jako wspólne i wykazywano oddzielnie, jako kontrole przeprowadzone przez WZP, ale także przez uc. Typowanie do kontroli odbywało się w oparciu o elektroniczną aplikację „Mapa miejsc nielegalnych automatów”, skupiającą wszystkie dane ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych, która jest jednym z modułem SPD- EKS.

(dowód: akta kontroli tom II str. 206-207)

5. Stosownie do art. 75b ustawy o Służbie Celnej obowiązującego od 1 stycznia 2010 r., funkcjonariusze, o których mowa w art. 66 ust. 3 tej ustawy, mają prawo do obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom - wyłącznie w toku czynności podejmowanych w celu ustalenia sprawców oraz uzyskania dowodów przestępstw lub przestępstw skarbowych.

DIC wydał dotychczas siedem zarządzeń przeprowadzenia obserwacji, w wyniku, których ujawniono towary (papierosy) o wartości 144,1 tys. zł, z tego dwa zarządzenia zostały wydane w pierwszym półroczu 2016 r. natomiast pięć po 30 czerwca 2016 r. W wyniku jednego z postępowań, które zostało zakończone do 30 czerwca 2016 r. ujawniono papierosy o wartości 9,2 tys. zł, na których ciążyły należności w postaci cła w wysokości 634 zł i podatku akcyzowego w wysokości 11,6 tys. zł. Referat Rozpoznania, odpowiedzialny za wykonywanie czynności, o których mowa w art. 75b ustawy o Służbie Celnej, został utworzony w IC w dniu 28 września 2015 r.³⁷, a pierwsze dwa zarządzenia w sprawie przeprowadzenia obserwacji zostały wydane przez Dyrektora DIC w dniach 1 i 17 marca 2016 r.

³⁶ Efekty finansowe, które podano na podstawie SPD-EKS, uwzględniały również, m.in. pieniądze ujawnione, jako wygrane w nielegalnych grach, zajęte u osób prowadzących gry.

³⁷ Decyzja Nr 55 DIC z dnia 28 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego IC.

(dowód: akta kontroli tom I str. 37-59, 551 i tom II str. 173)

6. W badanym okresie IC wraz z podległymi uc prowadziła kontrole podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu: wyrobami tytoniowymi, alkoholem i paliwami oraz kontrole podmiotów podejrzewanych o nielegalne działania w obszarze gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier. Podejmowano także inne działania mające na celu ograniczenie szarej strefy w gospodarce. Przykładowymi najistotniejszymi kontrolami w latach 2015-2016 (I półrocze) były:

- kontrole celne (osiem) pociągów towarowych, które wytypowane zostały na podstawie analizy ryzyka, w tym: badania dokumentów, rozpoznania podmiotu (nadawcy/przewoźnika/odbiorcy, znanego np. z nieprawidłowości), towaru (niekiedy przykrywkowego i często wykorzystywanego do przemytu), a także oględzin środka transportu i przewożonego towaru. Ich efektem było ujawnienie przemytu 20.523.440 szt. papierosów, schowanych np. pod warstwą bali drewnianych lub w kontenerach, a oszacowana kwota uszczupień celno-podatkowych wyniosły 19.526,9 tys. zł;
- kontrole celne (dwie) samochodów ciężarowych, które wytypowano na podstawie analizy ryzyka, a także oględzin środka transportu i prześwietlenia RTG. Ich efektem było ujawnienie przemytu 2.080.020 szt. papierosów schowanych w ładunku węgla drzewnego, a oszacowana kwota uszczupień celno-podatkowych wyniosła 2.293,1 tys. zł;
- kontrola przeprowadzona na wniosek SG na jednej z posesji (przy współudziale SG i CBSP), która pozwoliła ujawnić nielegalną produkcję wyrobów tytoniowych z surowca pochodzącego z przemytu. W trakcie kontroli zajęto: narzędzia do linii technologicznej, kleje do produkcji i pakowania papierosów, bibułki papierosowe, 11.300 kg tytoniu, kompletną linię do produkcji papierosów, etykiety, suszarkę do tytoniu, 207 szt. papierosów, a oszacowana kwota uszczupień celno-podatkowych wyniosła 8.441,4 tys. zł;
- kontrola podatkowa przeprowadzona w podmiocie wytypowanym na podstawie analiz własnych, która dotyczyła prawidłowości i rzetelności rozliczeń z budżetem państwa podatku akcyzowego od suszu tytoniowego. Jej efektem było ujawnienie sprzedaży suszu tytoniowego nieuprawnionemu podmiotowi, a oszacowana kwota uszczupień celno-podatkowych wyniosła 6.808,1 tys. zł;
- trzy kontrole podmiotów podejrzewanych o dokonywanie nielegalnego obrotu olejem opalowym, które wytypowano na podstawie analiz własnych. Przedmiotem kontroli było sprawdzenie prawidłowości i rzetelności rozliczeń z budżetem państwa w zakresie podatku akcyzowego od obrotu olejem opalowym. Stwierdzone uszczuplenia celno-podatkowe wyniosły 2.544,6 tys. zł;
- cztery kontrole podmiotów podejrzewanych o dokonywanie obrotu alkoholem etylowym nieskażonym i skażonym, które wytypowano na podstawie informacji własnych oraz informacji uzyskanych od Policji i SG. Efektem tych kontroli było zajęcie 768 l alkoholu, a oszacowana kwota uszczupień celno-podatkowych wyniosła 30,2 tys. zł;
- kontrola podmiotu podejrzewanego o nielegalne działania w obszarze urządzania i prowadzenia gier hazardowych na automatach o niskich wygranych. W kontrolowanym podmiocie (lokalu) stwierdzono osiem automatów do gier, na których urządzano i prowadzono gry, niezgodnie z przepisami

ustawy o grach hazardowych. Efektem kontroli było zatrzymanie ośmiu automatów do gier. Szacowana kwota kary z tego tytułu wyniosła 96 tys. zł³⁸;

- kontrola podatnika, w związku z podejmowaniem przez SC innych działań kontrolnych mających na celu ograniczenie szarej strefy w gospodarce. W wyniku przeprowadzenia analizy ryzyka związanego z zaniżaniem wartości celnej towarów podmiotów powiązanych, stwierdzono, że w jednym z przedsiębiorstw towar jest zgłaszany w cenie rażąco niskiej. Czynności porównawcze objęły dodatkowe informacje, w tym pozyskane z Internetu. Na podstawie zebranych danych oszacowano potencjalne następstwa fiskalne w podatku od towarów i usług, co spowodowało wytypowanie tego przedsiębiorcy do kontroli. Wprowadzono profil do ryzyka, polecający przeprowadzenie kontroli w wybranych podmiotach przez UC w Lublinie. Oszacowana kwota uszczupień celno-podatkowych wyniosła 1.500 tys. zł.

W latach 2015-2016 (I półrocze) na przejściach granicznych towarowych pozostających we właściwości DIC, wykonano ogółem 252.686 prześwietleń RTG pojazdów ciężarowych, kontenerów i towarowych wagonów kolejowych, co stanowiło 33,1% wszystkich ww. środków transportu, które wjechały do kraju na tych przejściach.

(dowód: akta kontroli tom II str. 216-221 i 260-265)

7. Na przykładzie 31 spraw prowadzonych przez podległe uc, w których doszło w latach 2015-2016 (I półrocze) do istotnych nieprawidłowości, wobec sprawców czynów zabronionych w sprawach dotyczących wyrobów tytoniowych, alkoholu etylowego, paliw lub gier hazardowych zostały wymierzone następujące kary:

- w 13 przypadkach w sprawie o czyn wynikający z art. 86 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy³⁹ (dalej: „k.k.s.”) - przepadek przedmiotów zatrzymanych (papierosów). Sprawy zostały umorzono z powodu niewykrycia sprawców;
- w siedmiu przypadkach o czyny wynikający z art. 54, 65 i 86 k.k.s. - przepadek przedmiotów zatrzymanych (papierosów oraz pięciu pojazdów) o wartości od 9 tys. zł do 63,5 tys. zł oraz grzywny w wysokości od 14 tys. zł do 140 tys. zł, a w dwóch przypadkach dodatkowo kary pozbawienia wolności od 6 do 12 miesięcy w zawieszeniu na 2 lata;
- w 11 przypadkach o czyny wynikające z art. 86 i 91 k.k.s. – przepadek przedmiotów zatrzymanych oraz kary grzywny w wysokości od 30 tys. zł do 80 tys. zł. Sprawy te dotyczyły przemytu papierosów, w ilości od 40 tys. szt. do 448.700 szt. Przykładowo: w postępowaniu nr RKS 7615/2014 dotyczącym przemytu 448.700 szt. papierosów (cło 14,6 tys. zł, akcyza 343,3 tys. zł, podatek od towarów i usług 88,1 tys. zł) sprawca został ukarany karą grzywny w wysokości 30 tys. zł, natomiast w postępowaniu nr RKS 5665/2015 dotyczącym przemytu 97.360 szt. papierosów (cło 4,1 tys. zł, akcyza 79,1 tys. zł, podatek od towarów i usług 20,8 tys. zł) sprawca został ukarany karą grzywny w kwocie 80 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 208-215)

W latach 2015-2016 (I półrocze) do IC wpłynęło ogółem 48 odwołań od decyzji naczelników uc wydanych po kontrolach podatkowych i celnych dotyczących wyrobów tytoniowych, alkoholu etylowego oraz paliw (33,1% wydanych decyzji), a kwota z zaskarżonych decyzji wyniosła 686,9 tys. zł (1,0% kwoty z wydanych decyzji). Rozpatrzone odwołania (46 na kwotę 349,1 tys. zł) od decyzji wydanych

³⁸ Kwota wynikała z polecenia przekazanego na naradzie w dniu 1 marca 2012 r. w MF dotyczącego oceny pionu kontroli za 2011 r. Kwotę 12 tys. zł przyjęto wyłącznie do celów statystycznych i porównawczych przy realizacji celów SSC.

³⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.

w I instancji w 2015 r. Do 30 czerwca 2016 r. nie rozpatrzono dwóch odwołań na kwotę 337,8 tys. zł od decyzji wydanych w I półroczu 2016 r.

Łącznie w badanym okresie, w wyniku postępowania odwoławczego, uchylono 22 decyzje (15,2% wydanych decyzji - 145). Udział decyzji utrzymujących w mocy decyzje organu I instancji przez DIC wyniósł w analizowanym okresie 52,2%.

(dowód: akta kontroli tom II str. 223)

Zbadano 15 postępowań w sprawach, w których DIC uchylił w badanym okresie decyzje pokontrolne naczelników uc wydane w 2014 r. i 2015 r., które wydane zostały po kontrolach podatkowych lub celnych dotyczących wyrobów tytoniowych lub paliw. Doboru spraw dokonano spośród decyzji o najwyższych kwotach sporu (tj. od 5,5 tys. zł do 627,5 tys. zł). We wszystkich zbadanych przypadkach odwołania od decyzji naczelników uc zostały rozpatrzone przez DIC w terminie określonym w art. 139 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa. Przyczyną uchylecia decyzji było w zbadanych przypadkach naruszenie zasady prawdy obiektywnej wynikającej z art. 122 oraz art. 187 ww. ustawy, poprzez niedopełnienie obowiązku wyjaśnienia stanu faktycznego w stopniu wystarczającym do ich rozstrzygnięcia, a zgromadzony i przekazany wraz z odwołaniem materiał dowodowy był niekompletny i nie wyjaśniał danej sprawy w sposób wyczerpujący. We wszystkich przypadkach DIC przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 233-337)

8. W latach 2015-2016 (I półrocze) złożono 54 skargi do WSA na decyzje DIC dotyczące orzeczeń naczelników uc wydanych po kontrolach podatkowych i celnych dotyczących wyrobów tytoniowych, alkoholu etylowego oraz paliw (50,5% decyzji wydanych w tym okresie). Zaskarżone do WSA kwoty wynikające z zaskarżonych decyzji wyniosły łącznie 5.780,3 tys. zł (85,3% kwoty wydanych przez DIC decyzji). WSA rozpatrzył 50 skarg (98,0%), spośród 51 skarg dotyczących decyzji DIC wydanych w 2015 r., na kwotę 5.520,8 tys. zł (99,5% kwot zaskarżonych). Do 30 czerwca 2016 r. nie rozpatrzył żadnej z trzech skarg na decyzje DIC wydane w I półroczu 2016 r. Łącznie w badanym okresie, w wyniku postępowania odwoławczego, WSA uchylił jedną decyzję (0,9% wydanych decyzji), a kwota z uchylonej decyzji wyniosła 629,4 tys. zł (9,3% kwoty z wydanych decyzji DIC). W badanym okresie uchylone decyzje DIC dotyczyły wyłącznie podatku akcyzowego. Udział pozytywnych orzeczeń WSA w stosunku do wszystkich orzeczeń na decyzje DIC kształtował się w analizowanym okresie na poziomie 98%.

(dowód: akta kontroli tom II str. 222)

Zbadano 10 wyroków WSA (dotyczących decyzji o najwyższych kwotach - od 1,9 tys. zł do 2.979,6 tys. zł), którymi zostały uchylone w latach 2015-2016 (I półrocze) decyzje DIC dotyczące decyzji naczelników uc wydanych po kontrolach podatkowych i celnych dot. wyrobów tytoniowych i paliw. Spośród 10 wyroków, w trzech przypadkach przyczyną uchylecia decyzji DIC było przedawnienie (WSA orzekł, że organ podatkowy w uzasadnieniu kontrolowanych decyzji nie wykazał by miało nie dojść do przedawnienia spornych zobowiązań podatkowych); w dwóch ograniczenie udziału stron w postępowaniu odwoławczym jedynie do osób, które złożyły odwołanie; w dwóch błędna interpretacja przepisów art. 8 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o podatku akcyzowym, poprzez uznanie, iż w sytuacji, gdy nie zostały naruszone warunki materialnoprawne zwolnienia, każde naruszenie jego warunków formalnych, jest równoznaczne z utratą prawa do skorzystania ze zwolnienia i skutkuje powstaniem zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym; w jednym nie podzielenie przez WSA interpretacji definicji suszu tytoniowego; w jednym WSA nie podzielił stanowiska DIC, że każde naruszenie warunków

formalnych powoduje utratę prawa do zwolnienia z podatku akcyzowego, natomiast w jednym błędna interpretacja art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej w związku z art. 60 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁰, poprzez nieuwzględnienie, iż upłynął termin przedawnienia zobowiązania podatkowego. W przypadku siedmiu decyzji DIC wniósł skargę kasacyjną na wyroku WSA do NSA, natomiast w trzech przypadkach orzeczenie WSA stało się prawomocne.

(dowód: akta kontroli tom I str. 233-239 i tom II str. 1-129)

9. DIC, zgodnie z § 13 ust. 3 pkt 1 zarządzenia MF z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie systemu kontroli wykonywanych przez SC, dokonał oceny skuteczności i efektywności działania podległych komórek organizacyjnych pionu kontroli i nadzorowanych organów SC za 2015 r. i za I półrocze 2016 r., a następnie przekazał je Dyrektorowi Departamentu CP. Ocenę za I półrocze 2016 r. przekazał w dniu 12 sierpnia 2016 r., tj. w terminie określonym w § 13 ust. 3 pkt 2 ww. zarządzenia, natomiast ocenę za 2015 r. w dniu 26 kwietnia 2016 r., tj. po terminie określonym w ww. przepisie (do 15 marca). Zastępca DIC wyjaśnił, że rok 2015 był okresem przejściowym – transformacją obejmującą obszar legislacyjny, metodyczny oraz technologiczny. Na poziomie centralnym nie określono jednolitej formy oceny dla całej SC, a zastosowanie wcześniej stosowanych i przyjętych, jako obiektywne wskaźników była niemożliwa, gdyż wskaźniki te były niekompatybilne w odniesieniu do metodologii funkcjonowania systemu ZISAR. Wyjaśnił, że od momentu wdrożenia system ZISAR generował dużą liczbę problemów technicznych (m.in. niepoprawnie działała wyszukiwarka systemowa), co uniemożliwiało wygenerowanie wystarczających danych. Ponadto, ZISAR nie obejmował analizy ryzyk dotyczących przejść granicznych, co znacząco utrudniało i wydłużało w czasie ocenę wskaźników zawierających się w ocenie podległych komórek pionu kontroli.

(dowód: akta kontroli tom I str. 531-563)

10. Izba Celna zrealizowała cele wyznaczone przez SSC, dotyczące: poprawy jakości wydawanych rozstrzygnięć w postępowaniu celnym i podatkowym; zwiększenia skuteczności ograniczania szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego; ograniczenia szarej strefy w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach. I tak, w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.:

- udział liczby orzeczeń WSA utrzymujących w mocy zaskarżone decyzje DIC oraz poprzedzające je decyzje naczelników w stosunku do liczby wszystkich orzeczeń WSA w sprawach podatkowych i celnych prowadzonych przez Wydział Akcyzy i Gier IC, był wyższy od ustalonej przez SSC ($\geq 80\%$) o 3,5% i wyniósł 83,5%;
- udział zajętych wyrobów tytoniowych w stosunku do potencjalnego przemytu na terenie działania IC, był wyższy od ustalonego przez SSC ($\geq 30\%$) o 2,9% i wyniósł 32,9%;
- udział liczby zajętych urządzeń, na których urządzano nielegalne gry na terenie działania IC do liczby legalnie eksploatowanych automatów o niskich wygranych (wg stanu na koniec grudnia 2009 r.), będących we właściwości IC, był wyższy od ustalonego przez SSC ($\geq 40\%$) o 63,6 % i wyniósł 103,6%;, natomiast liczba zajętych urządzeń, na których organizowano nielegalne gry, była wyższa od ustalonej przez SSC (≥ 1.302 szt.) o 47 szt. i wyniosła 1.349 szt.

W okresie od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.:

⁴⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.

- udział liczby orzeczeń WSA utrzymujących w mocy zaskarżone decyzje DIC w stosunku do liczby wszystkich orzeczeń WSA w sprawach dot. wyrobów tytoniowych, suszu tytoniowego, paliw i nielegalnego urządzania gier hazardowych, był wyższy od ustalonego przez SSC ($\geq 80\%$) o 16,9% i wyniósł 96,9%;
- odsetek ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych, był wyższy od ustalonego przez SSC ($\geq 35\%$) o 3% i wyniósł 38%.

Cele podrzędne SSC⁴¹ w zakresie ograniczenia szarej strefy w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach wyznaczone na okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. przestały obowiązywać z dniem 1 stycznia 2016 r., kiedy to SSC zmienił mierniki przewidziane do realizacji celu SC Nr SCc16.5 pn. „Zwiększona skuteczność działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach”. W II półroczu 2015 r. IC trwale zlikwidowała 35 miejsc urządzania nielegalnych gier na automatach (przy zaplanowanej do 30 czerwca 2016 r. liczbie 200 szt.) i zatrzymała 696 szt. automatów do gier (przy zaplanowanej do 30 czerwca 2016 r. liczbie 1.700 szt.).

Wprowadzone z dniem 1 stycznia 2016 r. nowe mierniki realizacji tego celu w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2016 r. zostały zrealizowane, i tak:

- liczba zatrzymanych automatów, na których urządzano nielegalne gry, była wyższa od ustalonej przez SSC (≥ 445) o 44 szt. i wyniosła 489 szt.;
- liczba automatów zajętych w miesiącu przypadająca na jednego funkcjonariusza komórek kontroli skierowanych do działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier, była wyższa od ustalonej przez SSC (≥ 6 szt.) o 1 szt. i wyniosła 7 szt.

(dowód: akta kontroli tom II str. 224-248)

11. W latach 2015-2016 (I półrocze) IC przeprowadziła w podległych uc 11 kontroli, spośród których cztery dotyczyły m.in. przedmiotu kontroli NIK, tj. działań IC i podległych uc w celu ograniczenia szarej strefy. Były to kontrole o następującej tematyce: „Sprawdzenie sposobu i zakresu reakcji na informacje sygnałne”, „Ocena działań komórek dozoru w zakresie podejmowanych działań na bazarach i targowiskach w odniesieniu do przemyconych wyrobów tytoniowych”, „Prawidłowość nadzoru nad funkcjonowaniem pośredniczących podmiotów tytoniowych” oraz „Terminowość wszczynania postępowań podatkowych po przeprowadzonych kontrolach podatkowych”. Stwierdzone w trakcie tych kontroli nieprawidłowości dot. m.in.: pozostawiania anonimów (informacji sygnałnych) bez rozpoznania (np. w 2014 r. w UC w Zamościu na 121 anonimów, które wpłynęły 22 pozostawiono bez rozpoznania, natomiast w UC w Lublinie na 74 anonimy dwa pozostały bez rozpoznania); nie podejmowania współpracy przez uc z innymi służbami/organami w stosunku do podmiotów wykreślonych z wykazu PPT (zwłaszcza w zakresie przemieszczania suszu tytoniowego); zwlekania z wykreśleniem podmiotu z listy PPT na skutek stwierdzonej nieprawidłowości; błędnego typowania do kontroli; nienależytego dokumentowania czynności kontrolnych itd. Z udzielonych przez naczelników uc odpowiedzi wynikało, że zrealizowali oni wnioski pokontrolne DIC.

Audytor wewnętrzny zrealizował w badanym okresie pięć zadań audytowych, z tego trzy dotyczyły m.in. działań IC i podległych uc w celu ograniczenia szarej strefy. Były to następujące zadania: „Ocena skuteczności kontroli przedsiębiorców

⁴¹ Z dniem 1 stycznia 2016 r. przestały obowiązywać cele podrzędne SSC nr SCc16.5-XX.1 Trwale zlikwidowana zaplanowana liczba miejsc urządzania nielegalnych gier na automatach oraz nr SCc16.5-XX.3 Zapewniony minimalny poziom kontroli podmiotów urządzających gry na automatach.

realizowanych przez komórki kontroli w IC i podległe urzędy celne”, „Funkcjonowanie profili ryzyka w ramach systemu kontroli wykonywanych przez SC”, „Ocena prawidłowości szacowania wolumenu przemytu na drogowych przejściach granicznych w ruch osobowym w IC”. W swoich sprawozdaniach audytor wewnętrzny wskazywał m.in. na: umieszczenie w planach kontroli na 2014 r. pięciu spośród 69 podmiotów na podstawie nieudokumentowanej analizy ryzyka; zaplanowania do kontroli, w przypadku pięciu podmiotów na 69, okresów kontroli w taki sposób, że istniało prawdopodobieństwo przedawnienia ewentualnych stwierdzonych uszczupień finansowych w zakresie należności celnych; tworzenia profili ryzyka na szczeblu centralnym przez SCASC lub grupy zadaniowe, co obarczone jest dużym ryzykiem nieznaności specyfiki danego terenu; braku funkcjonalności w ZISAR profili odnoszących się do ryzyka o zasięgu lokalnym wytworzonym przez komórki oceny ryzyka zlokalizowane w strukturach organizacyjnych uc podległych IC.

(dowód: akta kontroli tom I str. 334-530)

12. DIC monitorował efekty oraz skuteczność działania pionu kontroli IC oraz podległych uc, za pomocą narzędzi informatycznych⁴². Umożliwiały one m.in. pozyskiwanie na określony dzień danych m.in. w zakresie: przeprowadzonych kontroli (z uwzględnieniem zadanych parametrów w tym m.in. obszarów i profili ryzyka), komórkach realizujących kontrolę, liczbie przeprowadzonych kontroli, efektach finansowych oraz pozafinansowych, wynikach kontroli i stwierdzonych nieprawidłowościach, a także danych dotyczących ujawnionego towaru, w tym jego rodzaju, ilości i wartości, stopnia realizacji celów SSC itd.

(dowód: akta kontroli tom II 132-139)

13. Według DIC podstawowymi barierami utrudniającymi osiągnięcie lepszych wyników w ograniczaniu szarej strefy i poprawę skuteczności odzyskiwania przez Skarb Państwa kwot wymierzonych decyzjami pokontrolnymi, wymierzonych grzywien były m.in.: mało precyzyjne przepisy prawa pozwalające nieuczciwym przedsiębiorcom na unikanie płacenia podatków w należytej wysokości; korzystanie z możliwości uchylania się od płacenia podatków w ogóle (np. rejestrowanie firm na tzw. „słupy”); niejednolita interpretacja obowiązujących przepisów prawa przez prokuratorów na terenie właściwości miejscowej IC; skomplikowany system zwolnień podatkowych; brak notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych; brak uprawnień SC do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Barię taką była również utrudniona współpraca z innymi krajami UE w kontroli dostaw wewnątrzspółnotowych (np. wiele państw UE traktuje nieprzerobiony tytoń, jako produkt rolny bez szczególnego nadzoru, a oleje smarowe nie są w wielu krajach UE opodatkowane podatkiem akcyzowym i nie kontroluje się ich przemieszczania).

Głównymi barierami mającymi wpływ na skuteczność odzyskiwania przez Skarb Państwa kwot wymierzonych decyzjami pokontrolnymi były według DIC m.in.: niedokonywanie zabezpieczeń na etapie prowadzenia postępowań kontrolnych podatkowych; umiejscowienie siedziby firmy lub osób fizycznych poza granicami kraju; częste zmiany siedzib oraz składów zarządów spółek z o.o.; niewystarczające informowanie organu egzekucyjnego przez wierzyciela o występujących zdarzeniach zawieszenia/umorzenia postępowania egzekucyjnego; długotrwałe

⁴² W tym m.in.: Systemu oceny pionu kontroli (do I półrocza 2015 r.), Systemu oceny skuteczności i efektywności działania podległych komórek organizacyjnych pionu kontroli (od II półrocza 2015 r.), Systemu ZISAR (od II półrocza 2015 r.), Systemu SPD-EKS, Systemu FENIKS (do 30 czerwca 2015 r.), Systemu ARIS (od 1 lipca 2015 r.), Aplikacji RANDOM, czy Systemu Superwizor.

rozpatrywanie przez wierzycieli wniosków zawierających zarzuty na postępowanie egzekucyjne itd.

IC kierowała do MF propozycje rozwiązań, np. w dniu 25 września 2015 r. przekazano do MF propozycję wprowadzenia do KKS nowych zapisów penalizujących wyrób, skażenie, oczyszczanie lub odwadnianie alkoholu etylowego albo wytwarzanie wyrobów tytoniowych czy rozszerzenie katalogu ustaw szczególnych wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o Służbie Celnej, o art. 12a art. 13 i art. 14 ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych⁴³, w których SC będzie właściwa do rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw w niej wskazanych.

DIC wyjaśnił, że wprowadzone z dniem 1 stycznia 2015 r. zmiany w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym okazały się skuteczne i ograniczyły uszczuplenia tego podatku związane m.in. z: fikcyjną sprzedażą suszu tytoniowego w ramach dostaw wewnątrzspółnotowych do innych państw członkowskich UE; przemieszczaniem suszu tytoniowego na podstawie samych tylko dokumentów przewozowych lub fikcyjnych faktur, anulowanych następnie po dostarczeniu suszu do nieuprawnionego odbiorcy; sprzedażą suszu tytoniowego bez znaków akcyzy podmiotom innym niż PPT; funkcjonowaniem PPT, jako tzw. słupów, które nie prowadzą działalności, pomimo dokonywanego powiadomienia właściwego naczelnika uc; prowadzeniem przez PPT punktów sprzedaży detalicznej oferujących możliwość produkcji papierosów (tzw. dzierżawa maszyny) z zakupionego suszu tytoniowego nieoznaczonego znakami akcyzy, sprzedawanego, jako „liście tytoniu wysokowilgotne”; realizowaniem transakcji pomiędzy wieloma PPT, z których ostatni zobowiązany do zapłaty podatku jest niewypłacalny.

(dowód: akta kontroli tom I str. 193-206 i tom II str. 301-302)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że DIC dopiero w dniu 28 września 2015 r. utworzył w IC Referat Rozpoznania odpowiedzialny za wykonywanie czynności, o których mowa w art. 75b ustawy o Służbie Celnej, a pierwszych siedem zarządzeń w sprawie przeprowadzenia obserwacji, których realizacja przyczyniła się do ujawnienia papierosów o wartości 144,1 tys. zł, zostało wydanych dopiero w drugim i trzecim kwartale 2016 r. Uprawnienia określone w ww. art. 75b ustawy o Służbie Celnej zostały przyznane SC, już w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, w zakresie zmieniającym ustawę o Służbie Celnej od 1 stycznia 2010 r.

Z-ca DIC wyjaśnił, że koncepcja wdrożenia w SC uprawnień do wykonywania obserwacji powstała w MF w lipcu 2010 r. Ww. dokument został zatwierdzony przez Szefa SC i usankcjonował założenie, że ze względu na możliwości kadrowe i finansowe SC odstąpiono od tworzenia wyspecjalizowanych komórek prowadzących obserwację we wszystkich izbach celnych. Powyższe założenia skutkowały wdrożeniem w latach 2010-2011 naboru i szkoleń do wykonywania czynności określonych w art. 75b ustawy o Służbie Celnej tylko w trzech izbach celnych, wśród których nie było IC w Białej Podlaskiej. Dyrektorom pozostałych izb celnych pozostawiono możliwość tworzenia we własnym zakresie referatów rozpoznania po dokonaniu szczegółowej analizy możliwości kadrowo-organizacyjnych oraz finansowych. Braki kadrowe w tut. IC, zidentyfikowane

⁴³ Dz. U z 2015 r. poz. 103, ze zm.

i potwierdzone m.in. poprzez etatyzację wymuszały pierwszeństwo w kierowaniu przyjmowanych funkcjonariuszy do granicznych oddziałów celnych do służby na stanowiskach liniowych bezpośrednio związanych z obsługą ruchu towarowego i osobowego na granicy RP.

W 2012 r. zgłoszono do MF trzech funkcjonariuszy celnych zainteresowanych poddaniem się procedurze weryfikacji umożliwiającej służbę w komórce rozpoznania, lecz MF nie rozpoczęło procedur naboru i szkolenia zgłoszonych funkcjonariuszy, ze względu na założenia dot. minimalnej obsady komórek rozpoznania, umożliwiającej zapewnienie ciągłości prowadzonych czynności. Zastępca DIC wyjaśnił, że nasycenie granicznych oddziałów celnych w obsadę zapewniającą prawidłowe zabezpieczenie płynności ruchu towarowo-osobowego umożliwiło DIC podjęcie decyzji o utworzeniu w dniu 28 września 2015 r. Referatu Rozpoznania. Proces rekrutacji, szkolenia funkcjonariuszy oraz przystosowania siedziby do potrzeb ww. referatu spowodował, że dopiero od II kwartału 2016 r. zaczęto korzystać z uprawnień wynikających z art. 75b ustawy o Służbie Celnej.

dowód: akta kontroli tom I str. 37-59, 551-563 i tom II str. 173)

Ocena cząstkowa

IC zrealizowała cele wyznaczone przez SSC dotyczące: zwiększenia skuteczności ograniczania szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych, nielegalnego urządzania gier na automatach oraz poprawy jakości wydawanych rozstrzygnięć w postępowaniu celnym i podatkowym. DIC, wykorzystując dostępne narzędzia informatyczne, na bieżąco monitorował efekty oraz skuteczność działania pionu kontroli IC oraz podległych uc.

Udział zajętych wyrobów tytoniowych w stosunku do potencjalnego przemytu na terenie działania IC wyniósł w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2016 r. 35,4% i był wyższy od ustalonego przez SSC o 1,9%, natomiast liczba zajętych automatów, na których urządzano nielegalne gry hazardowe, w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. wyniosła 1.349 szt. i była wyższa od ustalonej przez SSC o 47 szt. (tj. o 3,5%). W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2016 r. zajęto 489 szt. takich automatów, tj. o 44 szt. (o 9%) więcej, niż ustalił to SSC.

Udział liczby orzeczeń WSA (1.003) utrzymujących w mocy zaskarżone decyzje DIC oraz poprzedzające je decyzje naczelników uc, w stosunku do liczby wszystkich orzeczeń WSA (1.103), jakie zapadły w latach 2015-2016 (I półrocze) w sprawach podatkowych i celnych prowadzonych przez Wydział Akcyzy i Gier IC wyniósł 91,9%, tj. był znacznie wyższy od ustalonego przez SSC (większy lub równy 80%). Odwołania od decyzji naczelników uc były rozpatrywane przez DIC w terminie określonym w art. 139 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa.

Wymierne efekty w zwalczaniu szarej strefy przyniosło, wprowadzenie w życie w IC uprawnienia do niejawniej obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w celu ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstw. Jednak, z uprawnienia tego IC zaczęła korzystać dopiero w 2016 r., tj. po ponad sześciu latach od wejścia w życie przepisu nadającego takie uprawnienia.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴ 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 Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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.

Lublin, dnia 5 grudnia 2016 r.

Kontrolerzy:
Edward Szempruch
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

Marek Raczkowski
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677 (dalej: „ustawa o NIK”).