



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.020.03.2016

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](mailto:llu@nik.gov.pl)

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

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/010 – Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	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.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/74/2016 z dnia 9 września 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Celny w Białej Podlaskiej (dalej: „Urząd” lub „UC BP”), ul. Celników Polskich 23, 21-500 Biała Podlaska
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	mł. insp. Janusz Wasyluk, Naczelnik Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej – od dnia 1 lutego 2016 r. mł. insp. Jarosław Zozula, Naczelnik Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej – w okresie od 17 marca 2010 r. do 31 stycznia 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 3)

## Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

Urząd Celny w Białej Podlaskiej, w okresie objętym kontrolą, rzetelnie realizował zadania w zakresie ograniczenia szarej strefy w gospodarce wyznaczone przez Szefa Służby Celnej. W szczególności dotyczyło to realizowania kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka, przeprowadzania postępowań podatkowych zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa<sup>2</sup> oraz właściwego prowadzenia postępowań w sprawach o czyny zabronione.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Działania Urzędu w zakresie przeciwdziałania szarej strefie polegały głównie na kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów. Skuteczność tych kontroli w latach 2015-2016 (I półrocze) zawierała się w przedziale 6,7%-7,8%. W badanym okresie nasilono kontrole urządzania gier hazardowych, których najwyższa skuteczność (93,1%) przypadła w 2015 r. Udział kontroli podatkowych, w których stwierdzono nieprawidłowości, wyniósł w analizowanym okresie ponad 60%, natomiast wskaźnik ten dla powtórnych kontroli celnych wzrósł z 28% w 2015 r. do 66% w I półroczu 2016 r. Przy typowaniu podmiotów do kontroli wykorzystywano wskazania ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych. Nie stwierdzono przypadków pozostawienia takich informacji bez rozpatrzenia.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.)

W badanym okresie wzrosła liczba i efekty kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów, natomiast liczba kontroli podatkowych i powtórnych kontroli celnych nie uległa istotnej zmianie i nie przekraczała 10 kontroli w skali roku. Urząd zrealizował miernik ustalony przez Szefa Służby Celnej w zakresie liczby kontroli zaplanowanych do realizacji. Niemniej jednak wystąpiły przypadki przeprowadzania kontroli podatkowych o niewielkim, zdaniem Urzędu, ryzyku wystąpienia nieprawidłowości. W przypadkach tych Naczelnik Urzędu sygnalizował jednostce zlecającej<sup>3</sup> wątpliwości w tym zakresie. Intensyfikacja działań w zakresie zwalczania nielegalnego urządzania gier dostosowana była do celów Szefa Służby Celnej. Liczba i efekty tych kontroli wzrosły w 2015 r., a następnie zmniejszyły się w I półroczu 2016 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie postępowań podatkowych wszczętych po przeprowadzonych kontrolach podatkowych i celnych. Ustalenia z kontroli, z wyjątkiem jednego przypadku, znalazły odzwierciedlenie w wydanych decyzjach podatkowych oraz w złożonej korekcie deklaracji. Należności podatkowe zostały przez podatników uregulowane z wyjątkiem jednego przypadku, w którym wszczęto postępowanie egzekucyjne.

W ramach przeciwdziałania ryzyku lokalnemu, jakim było naruszanie przez podróżnych okazjonalnego przywozu paliwa w standardowych zbiornikach pojazdów, Urząd prowadził postępowania w sprawie powstania długu celnego i określenia należności celno-podatkowych. Realizował przy tym procedurę zleconą przez Dyrektora IC BP. Bariery skuteczniejszej realizacji tych działań były m.in. trudności w zdefiniowaniu okazjonalności przewozu, trudności postępowania dowodowego oraz stosunkowo niska wartość należności celno-podatkowych w stosunku do wartości paliwa przewożonego przez podróżnych w danym okresie.

W latach 2015-2016 (I półrocze) w Urzędzie wszczęto 11.739 postępowań przygotowawczych w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe, natomiast zakończono 11.416 postępowań. Postępowania prowadzono rzetelnie, a sprawy o podobnym charakterze rozpatrywano jednolicie. Podjęcie decyzji o zasadności wszczęcia lub odstąpieniu od wszczęcia postępowania poprzedzane było każdorazowo indywidualną analizą sprawy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły jednej sprawy, w której doszło do przedawnienia zobowiązania podatkowego w kwocie 21,2 tys. zł oraz przedawnienia karalności za przestępstwo skarbowe. W ocenie NIK, przyczynił się do tego brak właściwej wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi UC BP.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **Typowanie podmiotów do kontroli**

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>4</sup> do Zadań Referatu Dozoru UC BP<sup>5</sup> należały m.in. kontrola przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie oznaczania wyrobów znakami akcyzy, prowadzenie działań patrolowo-kontrolnych, wykonywanie kontroli wywiązywania się podmiotów z obowiązków w

<sup>3</sup> Izba Celna w Białej Podlaskiej.

<sup>4</sup> Regulamin nadany decyzją Nr 10 Naczelnika Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Celnemu w Białej Podlaskiej.

<sup>5</sup> W strukturze którego funkcjonowała również Sekcja Kontroli Przedsiębiorców oraz stanowiska analizy ryzyka.

zakresie podatków: od gier, akcyzowego, od wydobycia niektórych kopalin oraz opłaty paliwowej, a także realizacja czynności sprawdzających, wykonywanie kontroli w trybie art. 78 ust. 2 Wspólnotowego Kodeksu Celnego<sup>6</sup>, czy też zarządzanie ryzykami lokalnymi.

W Rejestrze Ryzyk funkcjonującym w ramach Systemu Przetwarzania Danych Elektronicznej Książki Służby (SPD EKS) zidentyfikowano 11 grup obszarów ryzyka, w tym grupy obszarów ryzyka dotyczące wyrobów: alkoholowych, tytoniowych, energetycznych oraz grupa obszarów dotycząca gier hazardowych. W poszczególnych grupach obszarów ryzyka określono: obszary ryzyka, ryzyka oraz profile ryzyka, w ramach których definiowano wskazania do podejmowania kontroli – zastrzeżenia systemowe. Zastrzeżenia te były definiowane zarówno na szczeblu Urzędu, jak również przez inne jednostki Służby Celnej (np.: izby celne).

W procesie typowania podmiotów do kontroli granicznej Urząd wykorzystywał dane zawarte w systemach informatycznych funkcjonujących w Służbie Celnej<sup>7</sup>, a także informacje pozyskane z Krajowego Telefonu Interwencyjnego (dalej: „KTI”), analizy kryminalne oraz informacje pozyskane z jednostek organizacyjnych Służby Celnej (zarówno w ramach IC BP, jak również innych jednostek). Funkcjonariusze celni dokonujący odpraw celnych, przy typowaniu podmiotów do kontroli posiłkowali się dostępnymi systemami informatycznymi. Dodatkowo, w oddziałach celnych drogowych obsługujących ruch osobowy utworzono stanowisko superwizora<sup>8</sup>, natomiast w oddziałach celnych obsługujących ruch towarowy stanowisko dyspozytora i analizy ryzyka<sup>9</sup>.

Do przykładowych kryteriów służących typowaniu podmiotów do kontroli w obszarze wyrobów tytoniowych należała analiza historii przekroczeń granicy oraz wyników ewentualnych kontroli szczegółowych. Wynik takiej analizy stanowił podstawę do definiowania zastrzeżeń systemowych (wskazanie danych osoby, numeru paszportu lub numeru rejestracyjnego pojazdu) w zakresie podejrzenia przemytu wyrobów tytoniowych. W obszarze wyrobów energetycznych typowanie podmiotów do kontroli opierało się m.in. na wskazaniu dla określonego modelu lub numeru rejestracyjnego pojazdu zastrzeżeń dotyczących pojemności fabrycznego zbiornika paliwa, kontroli dodatkowych zbiorników paliwa czy też kontroli określonych miejsc w przestrzeni bagażowej. Typowanie podmiotów do kontroli w zakresie wyrobów alkoholowych polegało głównie na kontroli zgłoszeń celnych oraz wyrывkowej rewizji celnej, natomiast w obszarze gier hazardowych kontrole opierały się głównie o rozpoznanie własne Urzędu oraz informacje zewnętrzne (np. zgłoszenia na KTI), czy też informacje pozyskane w ramach współpracy z Policją. W 2015 r. nastąpił niewielki spadek skuteczności kontroli<sup>10</sup> zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów, w stosunku do roku 2014 (z 7,3% do 6,7%), natomiast w I półroczu 2016 r. skuteczność kontroli wzrosła do poziomu 7,8%.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 422-454, 1421-1435)

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. U. UE. L. Nr 302 z dnia 19 października 1992 r. str. 1), dalej: „WKC”.

<sup>7</sup> Przykładowe systemy to: System Przetwarzania Danych Elektronicznej Książki Służby (w ramach którego funkcjonują m. in. Rejestry: Kontroli, Ujawnień, Powtórnych Rewizji Celnych, Przeszukania Osób, Przywozu, Wywozu), CAIFS II (w tym: SOC System Odpraw Celnych, SKR System Kontroli Ruchu), system Zwrot VAT dla podróżnych, System kontroli Przywozu i Wywozu (ICS, ECS, Celina), System tranzytu NCTS, System przemieszczania wyrobów akcyzowych EMCS.

<sup>8</sup> Funkcję superwizora pełnią funkcjonariusze o największym doświadczeniu zawodowym, którzy typują podmioty do kontroli po bieżącej analizie systemów informatycznych w zakresie danych o pojazdach i osobach przekraczających granicę a także w oparciu o analizę dokumentów podróży, oględziny pojazdów i zachowanie osób.

<sup>9</sup> Na stanowisku tym wykorzystywane są m.in. kryteria zawarte w profilach ryzyka, treści dyrektyw do kontroli, analizy dokumentów towarzyszących przesyłce.

<sup>10</sup> Skuteczność rozumiana jako stosunek kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości do wszystkich przeprowadzonych kontroli.

W Urzędzie zidentyfikowano dwa profile ryzyka o znaczeniu lokalnym, dotyczące naruszania okazjonalności przewozu paliwa w standardowych zbiornikach pojazdów w Oddziale Celnym Drogowym w Terespolu i Oddziale Celnym w Sławatyczach<sup>11</sup>. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 6 Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie systemu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną (dalej: „Zarządzenie Nr 6”) Referat Dozoru UC BP, w ramach którego funkcjonowały stanowiska analizy ryzyka, przeprowadzał miesięczne analizy ryzyka wobec zdiagnozowanych ryzyk lokalnych<sup>12</sup>. Wyniki przeprowadzonych analiz stanowiły podstawę do systemowego definiowania zastrzeżeń w Systemie Kontroli Ruchu wykorzystywanym do kontroli realizowanej w ww. Oddziałach Celnym.

Ponadto w Referacie Dozoru prowadzono miesięczne analizy miejsc konstrukcyjnych pojazdów, w których ujawniono przemyt, celem systemowego definiowania takich miejsc do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 551-559, 749-750, 1471-1475)

W okresie od stycznia do maja 2015 r. planowanie kontroli w Służbie Celnej uregulowano w zarządzeniu Nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną<sup>13</sup> (dalej: „Zarządzenie Nr 2”). Zgodnie z § 16 pkt 3 Zarządzenia Nr 2 w przytoczonym okresie kontrole podmiotów przeprowadzono na podstawie: operacyjnego planu kontroli przedsiębiorców na I półrocze 2015 r. oraz planu operacyjnego Referatu Dozoru UC BP, opracowanych i zatwierdzonych w IC BP.

W operacyjnym planie kontroli przedsiębiorców zaplanowano kontrolę pięciu podmiotów, po jednym na wniosek UC BP i Izby Celnej w Łodzi oraz trzy podmioty z inicjatywy Wydziału Zarządzania Ryzykiem IC BP. Aneksem z dnia 9 czerwca 2015 r. wprowadzono zmiany do przedmiotowego planu polegające na: wykreśleniu dwóch podmiotów (w tym podmiotu zaproponowanego przez UC BP)<sup>14</sup>, rozszerzeniu zakresu kontroli jednego z podmiotów oraz dodaniu jednego podmiotu. Reasumując, w doborze przedsiębiorców do planu kontroli tylko w jednym przypadku podmiot został ujęty do planu z własnej inicjatywy UC BP<sup>15</sup>. W przypadku dwóch innych podatników wnioskowanych przez Urząd do objęcia kontrolą, zasadność przeprowadzenia kontroli została zainicjowana przez organy zewnętrzne<sup>16</sup>. Plan (po zmianach) został zrealizowany w całości. Wszystkie cztery podmioty zostały skontrolowane w I półrocze 2015 r. Wobec jednego z podatników wykreślonych z planu na I półrocze 2015 r. wszczęto kontrolę w kwietniu 2016 r.<sup>17</sup>, natomiast wobec drugiego z podatników planowane jest rozpoczęcie kontroli po uzyskaniu odpowiedzi na zapytanie wystosowane do administracji słowackiej.

<sup>11</sup> Profile ryzyka o numerach: PR/073/AOR/001/000008/2015 i PR/074/AOR/001/000008/2015.

<sup>12</sup> W analizie za czerwiec 2015 r. uwzględniono podmioty przekraczające granicę co najmniej 15 razy w miesiącu. W analizach za kolejne miesiące od lipca 2015 r. do czerwca 2016 r. uwzględniono podmioty przekraczające granicę co najmniej 10 razy w miesiącu.

<sup>13</sup> Zmienione zarządzeniem Nr 52 Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2011 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną (zarządzenia niepublikowane).

<sup>14</sup> Brak możliwości realizacji kontroli w I półrocze 2015 r. wynikał z braku odpowiedzi na zapytanie w ramach współpracy międzynarodowej (zadane w ramach analizy przedkontrolnej) oraz brak dostępu do dokumentacji podatnika zabezpieczonej w postępowaniu prowadzonym przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Łukowie, przekazanych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w postępowaniu skargowym.

<sup>15</sup> Dotyczy podatnika w obszarze samochodu osobowe (poz. nr 2 aneksu do operacyjnego planu kontroli przedsiębiorców na I półrocze 2015 r.).

<sup>16</sup> Po kontroli Urzędu Skarbowego w Łukowie i określeniu zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług UC BP podjął działania w celu umieszczenia podmiotu w planie kontroli (poz. 1 planu kontroli przed zmianami). Z inicjatywy Urzędu Celnego II w Łodzi do planu kontroli zgłoszono podatnika w zakresie prawidłowości klasyfikacji towarowej (odmowa ujęcia w planie kontroli na I półrocze 2015 r., Naczelnik Wydziału Kontroli IC BP poinformował Urząd o możliwości przeprowadzenia tej kontroli w II półrocze 2015 r. z inicjatywy kierownika komórki kontrolnej w Urzędzie.

<sup>17</sup> Kontrolę wszczęto po uzyskaniu dostępu do akt podatnika zabezpieczonych w postępowaniu prowadzonym przez Urząd Skarbowy w Łukowie, przekazanych w postępowaniu skargowym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie.

W planie operacyjnym Referatu Dozoru UC BP zaplanowane na I półrocze 2015 r. działania kontrolne (201) zostały podzielone na części: strategiczną – 157 działań kontrolnych przyporządkowanych do poszczególnych obszarów ryzyka (78% zaangażowania funkcjonariuszy), część taktyczną – pięć działań kontrolnych (2,5%) oraz część operacyjną – 39 działań kontrolnych (19,5%). Plan operacyjny został zrealizowany odmiennie od założeń. W części strategicznej zaangażowanie funkcjonariuszy wyniosło 92,1%, w części taktycznej 6,0%, natomiast w części operacyjnej 1,7%. Naczelnik UC BP wyjaśnił, że w pierwszej kolejności realizowano kontrole w obszarach ryzyka o wyższym priorytecie, ujętych w części strategicznej i taktycznej.

(dowód: akta kontroli str. 455-541, 641-659, 1384-1392, 1444-1446)

W celu usprawnienia i wsparcia systemu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną, zarządzeniem Nr 5 z dnia 3 lutego 2015 r. Minister Finansów wprowadził obowiązek wykorzystywania przez tę Służbę Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ryzykiem ZISAR (dalej: „Zarządzenie Nr 5”). W Urzędzie system ten zaczął funkcjonować od maja 2015 r.<sup>18</sup> W pkt. 5.1 wytycznych w zakresie obsługi procesów w systemie ZISAR wprowadzono do planowania kontroli tzw. kolejowanie obiektów. W pierwszej kolejności powinny być realizowane wnioski z oceny informacji, następnie wnioski o przeprowadzenie kontroli w oparciu o profile ryzyka, w kolejności uzależnionej od pozycji profilu ryzyka w hierarchii ryzyk (krajowe, regionalne, lokalne). W oparciu o ocenę informacji oraz z własnej inicjatywy w kontrolowanym okresie w Urzędzie wygenerowano 8.724 zlecenia kontroli<sup>19</sup>, z których 415 zakończono potwierdzeniem informacji, a 8.309 czynności kontrolnych nie potwierdziło pozyskanej informacji.

Ponadto, w okresie od 1 maja 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. do Urzędu skierowano 211 profili ryzyka<sup>20</sup>. Właścicielami profili ryzyka<sup>21</sup> były: komórka zarządzania ryzykiem (IC BP) – 121 profili, krajowe grupy zadaniowe – 78 profili oraz komórka dozoru, kontroli przedsiębiorców i oceny ryzyka (UC BP) – 12 profili. W ramach profili ryzyka przewidziano 3.527 prób<sup>22</sup>, utworzono 1.700 zleceń kontroli, z których: 198 stanowiły kontrole pozytywne, a 1.497 kontrole negatywne. W pięciu przypadkach kontrole zaniechano z uwagi na nieprecyzyjne wskazanie obiektu kontroli.

W 2014 r. wszystkie kontrole podatkowe oraz powtórne kontrole celne zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości (100%). W 2015 r. odsetek kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości wyniósł odpowiednio 60% i 28%, natomiast w I półroczu 2016 r. skuteczność ww. kontroli ponownie wzrosła, do poziomu 66%.

W 2015 r. nasilono działania dotyczące kontroli gier hazardowych urządzanych na automatach, co skutkowało wzrostem skuteczności tych kontroli z 87,9% w 2014 r. do 93,1% w 2015 r. W I półroczu 2016 r. skuteczność kontroli w obszarze gier hazardowych ukształtowała się na poziomie 79,5%.

<sup>18</sup> Z dniem 3 lutego 2015 r. przestało obowiązywać Zarządzenie nr 2 regulujące dotychczasowy system kontroli prowadzonych przez Służbę Celną (§ 16 Zarządzenia nr 6).

<sup>19</sup> Zlecenia dzieliły się na: terenowe zlecenia kontroli (TZK) – 8.689 oraz podmiotowe zlecenia kontroli (PZK) – 35.

<sup>20</sup> Profili ryzyka niemodyfikowanych było 111, natomiast po uwzględnieniu modyfikacji profili ryzyka było 211.

<sup>21</sup> Zgodnie z wytycznymi w zakresie obsługi procesów w Systemie ZISAR właścicielem ryzyka jest osoba, która w trakcie analizy ryzyka wystąpi z żądaniem zarejestrowania ryzyka.

<sup>22</sup> Próba to sprawdzenie ryzyka opisanego w profilu ryzyka (np. kontrola, sprawdzenie). W przypadku 76 profili w kolumnie „ilość prób w ramach profilu ryzyka systemu ZISAR” widniał zapis „brak wdrożenia”. Dotyczyło to przypadków, gdzie komórka kontrolną były oddziały celne, w których zgodnie z zarządzeniem Nr 93 Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2015 r. nie gromadzono i nie przetwarzano informacji w rejestrze kontroli systemu ZISAR, które to informacje gromadzi się i przetwarza w Zintegrowanym Systemie Obsługi Granicy CAIFS II, Systemie Zwrot VAT dla Podróżnych oraz systemach transakcyjnych ICS, ECS, NCTS, CELINA oraz EMCS.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 546-640, 1407-1418, 1444-1447)

Przy podjęciu decyzji o przeprowadzeniu kontroli Urząd korzystał głównie z własnych analiz (696 przypadków w zakresie kontroli podatkowych<sup>23</sup> i 113 przypadków w zakresie kontroli urządzania gier). Ponadto, Urząd przeprowadzał kontrole podatkowe oraz kontrole urządzania i prowadzenia gier w oparciu o informacje przekazane przez organy prokuratury, Policji i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (107 przypadków); Izbę Celną w Białej Podlaskiej (57 informacji<sup>24</sup>), a także urzędy kontroli skarbowej, wywiad skarbowy oraz urzędy skarbowe (13 informacji).

Przeprowadzone badanie nie wykazało przypadków pozostawienia bez rozpatrzenia informacji przekazanych do Urzędu przez organy skarbowe oraz IC BP (głównie w formie zgłoszeń za pośrednictwem KTI). Czynności sprawdzające przeprowadzono najczęściej w przeciągu kilku dni od otrzymania informacji. W przypadku kontroli podatkowych czas reakcji Urzędu od momentu pozyskania informacji wskazującej na występowanie ryzyka do momentu wszczęcia kontroli podatkowej był znacząco dłuższy. W badanej próbie 17 przypadków kontrole podatkowe wszczynano średnio po upływie 189 dni, a w trzech skrajnych przypadkach zwłoka przekroczyła 450 dni. Naczelnik UC BP poinformował, że w dwóch spośród trzech przypadków o najdłuższym okresie zwłoki kontrole przeprowadzono zgodnie z planem opracowanym przez IC BP, natomiast w jednym przypadku rozpoczęcie kontroli było niemożliwe z przyczyn niezależnych od Urzędu<sup>25</sup>. Jako przyczynę zwłoki w podejmowaniu kontroli Naczelnik UC BP wskazał również skład osobowy Sekcji Kontroli Przedsiębiorców (czworo funkcjonariuszy), która podejmowała w pierwszej kolejności kontrole o wyższym poziomie ryzyka.

W toku kontroli niemożliwe było przeprowadzenie badania w zakresie czasu reakcji na informacje przekazywane przez organy Policji, gdyż wspólne czynności sprawdzające dokumentowane były w formie notatki służbowej z tych czynności, z pominięciem dokumentowania procesu powzięcia informacji przez funkcjonariuszy Referatu Dozoru UC BP. Naczelnik UC BP poinformował, że (...) *kontrole te zrealizowano z inicjatywy Policji i Straży Granicznej a dokumentacja poprzedzająca przeprowadzenie kontroli jest w dyspozycji tych organów. Informacje posiadane przez ww. służby mogą być również pozyskane w drodze czynności niejawnych i krąg osób mających do nich dostęp siłą rzeczy powinien być ograniczony (...). Kierownik Referatu Dozoru sprawuje bezpośrednio nadzór nad wykorzystaniem przez podległych funkcjonariuszy informacji pozyskanych z innych służb (...).*

(dowód: akta kontroli str. 19-28, 1384-1392, 1451-1470)

Na podstawie przeprowadzonej analizy<sup>26</sup> ustalono, iż w pięciu<sup>27</sup> spośród 21 przypadków, Urząd formułował pod adresem właściciela ryzyka wątpliwości, co do zasadności przeprowadzania kontroli podatkowej lub celnej. W czterech przypadkach odstąpiono od przeprowadzenia kontroli, a profile ryzyka zostały

<sup>23</sup> Kontrole wykonywane przez funkcjonariuszy Referatu Dozoru wraz z Sekcją Kontroli Przedsiębiorców, realizowane na obszarze właściwości Naczelnika UC BP, z wyłączeniem kontroli przeprowadzanych w Oddziałach Celnych.

<sup>24</sup> W tym osiem informacji, w oparciu o które przeprowadzono kontrole celne na podstawie art. 78 ust. 2 WKC (48 UKC).

<sup>25</sup> Urząd nie mógł przeprowadzić kontroli, gdyż dokumentacja księgowa podatnika została zabezpieczona do kontroli realizowanej przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Łukowie. Po wydaniu decyzji podatkowej, na skutek złożonego odwołania, dokumentacja została przekazana do Izby Skarbowej w Lublinie, a następnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>26</sup> Analizą objęto 21 spraw skierowanych do Sekcji Kontroli Przedsiębiorców Referatu Dozoru UC BP, dotyczących kontroli podatkowych lub celnych wobec 25 podmiotów.

<sup>27</sup> Dotyczyło to kontroli podmiotów węglowych, podmiotów wytwarzających energię elektryczną, klasyfikacji towarowej oraz nabycia samochodów osobowych (2 przypadki).

wygaszone. W jednym przypadku profil został wygaszony po przeprowadzeniu trzech<sup>28</sup> z czterech zaplanowanych kontroli. Zgodnie z wytycznymi w zakresie obsługi procesów w systemie ZISAR, jako priorytetowe należy uznać zlecenia kontroli do profili ryzyka ułożonych wg hierarchii ryzyk. Spośród 21 zbadanych spraw w siedmiu przypadkach zlecenia kontroli nie zostały wygenerowane w ramach istniejących profili ryzyka. W 12 przypadkach właścicielem ryzyka była IC BP. Jedynie w dwóch przypadkach właścicielem ryzyka była KGZ ds. Wyrobów Energetycznych, jednak obydwie kontrole zostały podjęte z innej inicjatywy<sup>29</sup>, a następnie powiązane z istniejącym profilem ryzyka, którego właścicielem była wspomniana KGZ.

(dowód: akta kontroli str. 967-1181)

Współpraca Urzędu z instytucjami zewnętrznymi uregulowana została w porozumieniach zawartych przez Dyrektora IC BP z: Dyrektorem Delegatury ABW w Lublinie<sup>30</sup>, Dyrektorem Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie<sup>31</sup>, Dyrektorem Izby Skarbowej w Lublinie<sup>32</sup>, Lubelskim Komendantem Wojewódzkim Policji<sup>33</sup> oraz w porozumieniu z Komendantem Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie<sup>34</sup>, w oparciu o które Naczelnik Urzędu zawarł porozumienia z Komendantami Placówek Straży Granicznej w Terespolu, Sławatyczach, Białej Podlaskiej, Bohukałach, Kodniu i Dołhobrodach.

Współpraca z organami Straży Granicznej polegała głównie na usprawnianiu technologii odpraw granicznych i kontroli celnych (w tym organizacji ruchu na przejściach granicznych) oraz bieżącej wymianie informacji przy typowaniu podmiotów do kontroli. W 2015 r. efektem wspólnych działań kontrolnych było ujawnienie m.in. ponad 10 mln szt. papierosów o wartości 6,7 mln zł, 100 litrów oleju napędowego, 9,5 litra alkoholu czy też siedmiu automatów do gier. W I połowie 2016 r. ujawniono m.in. 169,1 tys. szt. papierosów o wartości 112,3 tys. zł oraz 59 litrów alkoholu<sup>35</sup>.

Współpraca Urzędu z pracownikami Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie koncentrowała się na weryfikacji prawidłowości eksportu towarów w procedurze TAX FREE<sup>36</sup>. Urząd dziewięciokrotnie przekazał do UKS w Lublinie informację z posiadanych baz danych oraz pięciokrotnie informował o przypadkach podejrzeń wyłudzeń podatku od towarów i usług w eksporcie, wykorzystania paliwa niezgodnie z przeznaczeniem oraz wewnątrzspółnotowych dostaw paliw, natomiast UKS w Lublinie poinformował o wydanej decyzji oraz prowadzonej kontroli. Urząd nie posiadał informacji o sposobie wykorzystania informacji przekazanych do UKS

<sup>28</sup> W jednej kontroli stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 173 zł, w pozostałych dwóch kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>29</sup> W jednym przypadku podjęto kontrolę zainicjowaną przez US w Łukowie, natomiast w drugim przypadku inicjatorem kontroli był UC w Krośnie.

<sup>30</sup> Porozumienie z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie zasad współpracy przy realizacji zadań ustawowych Służby Celnej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

<sup>31</sup> Porozumienie z dnia 19 sierpnia 2009 r. w sprawie współdziałania na terenie województwa lubelskiego.

<sup>32</sup> Porozumienie z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie współdziałania na terenie województwa lubelskiego.

<sup>33</sup> Porozumienie z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i szczegółowego trybu współdziałania Izby Celnej w Białej Podlaskiej i Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie.

<sup>34</sup> Porozumienie z dnia 20 sierpnia 2010 r. (aneks Nr 1 z dnia 19 maja 2011 r.) w sprawie współdziałania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie i Izby Celnej w Białej Podlaskiej, uzgodnienia z dnia 19 listopada 2014 r. dotyczące zasad organizowania i prowadzenia wspólnych patroli oraz porozumienie z dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie koordynacji działań w zakresie analiz, wymiany informacji, przeciwdziałania nieprawidłowościom występującym w obrębie przejść granicznych w zakresie działania obu stron.

<sup>35</sup> Dotyczy współpracy Placówki Straży Granicznej w Terespolu z Naczelnikiem UC BP.

<sup>36</sup> Przeprowadzono doraźne działania na przełomie stycznia i lutego 2015 r. w Oddziałach Celnych w Terespolu i Sławatyczach i Oddziale Celnym Drogowym w Terespolu, a także w dniach 25-29 maja 2015 r. w OCD Terespol i na nocnej zmianie z 9/10 kwietnia 2016 r. w OC Koroszczyń.



w Lublinie, natomiast informacje przekazane przez UKS w Lublinie nie były bezpośrednią podstawą do przeprowadzenia kontroli przez funkcjonariuszy UC BP.

W ramach współpracy z Izłą Skarbową w Lublinie oraz urzędami skarbowymi z województwa lubelskiego w badanym okresie Urząd otrzymał 20 informacji o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości, w wyniku których przeprowadzono pięć kontroli (ujawniono cztery urządzenia do nielegalnych gier hazardowych oraz 3.800 szt. papierosów). W analogicznym okresie Urząd przekazał właściwym naczelnikom urzędów skarbowych 43 informacje o nieprawidłowościach stwierdzonych w toku kontroli granicznej, głównie w zakresie wywozu towarów. Ponadto, wystąpiły jednostkowe przypadki przekazania przez Urząd informacji o podatnikach podatku akcyzowego oraz otrzymania przez Urząd informacji dotyczących: wykazu dłużników, prowadzonych postępowań egzekucyjnych, posiadanego przez podatników majątku, rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych oraz od towarów i usług, a także informacji o prowadzonych postępowaniach kontrolnych.

W latach 2015-2016 (I półrocze) Urząd otrzymał od właściwych powiatowych komend Policji sześć informacji o 140 nielegalnych punktach gier. W oparciu o te informacje do mapy miejsc urządzania nielegalnych gier wprowadzono 70 nowych lokalizacji. W ramach zwalczania nielegalnego hazardu przeprowadzono 57 wspólnych kontroli, w wyniku których zajęto 184 nielegalne urządzenia do gier. Ponadto, przeprowadzono 107 wspólnych działań terenowych, będący efektem bieżącej wymiany informacji, w ramach których ujawniono niemal 590 tys. szt. papierosów o wartości rynkowej 378,4 tys. zł, 4.320 litrów oleju napędowego oraz 287 litrów alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 1182-1356)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zrealizowanie kontroli podatkowych wobec podatników o niewielkim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości (trzy kontrole, tj. 37,5% kontroli podatkowych przeprowadzonych w latach 2015-2016 I półrocze). NIK uwzględniła jednocześnie, iż w przypadkach powzięcia wątpliwości w zakresie zasadności przeprowadzenia kontroli Naczelnik UC BP zgłaszał je właścicielowi ryzyka.

Ocena cząstkowa

Urząd<sup>37</sup> podejmował rzetelne działania w celu rozpoznawania i wykrywania podmiotów działających w szarej strefie, dokonujących przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi, alkoholem etylowym, paliwami, urządzających nielegalne gry na automatach do gier. Typując podmioty do kontroli wykorzystywano istotne wskazania ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych. Zasadniczą część kontroli stanowiły kontrole zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów, ich skuteczność mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli wyniosła w 2014 r. 7,3%, w 2015 r. 6,7% oraz w I półroczu 2016 r. 7,8% (w I półroczu 2015 r. 6,8%). Nasilono również kontrole urządzania gier hazardowych, których najwyższa skuteczność przypadła w 2015 r. i wyniosła 93,1%.

<sup>37</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

## Działania na rzecz ograniczenia szarej strefy oraz ich efekty

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Urzędu przeprowadzili osiem kontroli podatkowych<sup>38</sup>, w których określono nieprawidłowości na kwotę 1.665,6 tys. zł<sup>39</sup>. Liczba kontroli przeprowadzonych w 2015 r. była niższa w stosunku do roku poprzedzającego (spadek z siedmiu do pięciu), zmalała również liczba kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości (z siedmiu do trzech), natomiast wzrosła łączna kwota ustaleń z tych kontroli (z 1.552,8 tys. zł do 1.629,3 tys. zł). W I półroczu 2016 r., w stosunku do I półrocza 2015 r., liczba przeprowadzonych kontroli nie uległa zmianie (po trzy kontrole), jak również nie zmieniła się liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości (po dwie kontrole). Istotnie natomiast zmniejszyła się szacunkowa kwota wynikająca ze stwierdzonych nieprawidłowości (z 1.629,2 tys. zł do 36,2 tys. zł). Na skutek przeprowadzonych kontroli podatkowych oraz celnych, w jednym przypadku podatnik złożył korektę deklaracji (na kwotę 173 zł), natomiast w siedmiu przypadkach wszczęto postępowania podatkowe zakończone wydaniem decyzji określającej zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym (na łączną kwotę 33,4 tys. zł). Różnica, pomiędzy szacunkowymi ustaleniami z przeprowadzonych kontroli a kwotą zobowiązań podatkowych wynikających z wydanych decyzji wynikała w zasadniczym zakresie z uznania, dochowania przez stronę warunków dostawy wewnątrzwspólnotowej olejów smarowych w procedurze zawieszona akcyzy<sup>40</sup>.

Na dzień 30 czerwca 2016 r. niezakończona była jedna kontrola podatkowa, dotycząca obszaru paliw.

W kontrolowanym okresie Urząd przeprowadził osiem powtórnych kontroli celnych, z których trzy zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości na łączną kwotę 109,4 tys. zł. Liczba kontroli zgłoszeń celnych po zwolnieniu towarów wzrosła w 2015 r. w stosunku do 2014 r. (z trzech do siedmiu), zmniejszyła się w I półroczu 2016 r. w stosunku do I półrocza 2015 r. (z trzech do jednej), natomiast finansowe rezultaty kontroli zachowały tendencję wzrostową w obydwu porównywanych okresach<sup>41</sup>.

W kwestii niewielkiej liczby kontroli podatkowych i celnych Naczelnik Urzędu złożył wyjaśnienia o treści: *„W I półroczu 2015 r. funkcjonariusze Sekcji Kontroli Przedsiębiorców prowadzili kontrole w oparciu o zatwierdzony przez Zastępcę Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej Operacyjny plan kontroli przedsiębiorców wraz z aneksami. Od maja 2015 r. kontrole są przeprowadzane w oparciu o profile ryzyk w systemie ZISAR. (...) Ustawa o Służbie Celnej nie wprowadza żadnych kryteriów związanych z ilościowymi poziomami kontroli. Zgodnie z art. 3 w/p Ustawy kontrole przeprowadza się przede wszystkim na podstawie analizy ryzyka. Ustawa dopuszcza kontrole o charakterze losowym oraz kontrole, których obowiązek przeprowadzenia wynika z przepisów prawa”*.

<sup>38</sup> Kontrole podatkowe w rozumieniu przepisów działu VI Ordynacji podatkowej, przeprowadzono wobec podatników działających w branżach: paliw silnikowych (dwie kontrole), olejów smarowych (jedna kontrola), wyrobów węglowych (trzy kontrole) oraz samochodów osobowych (dwie kontrole).

<sup>39</sup> Kwoty ustaleń (wyniku finansowego kontroli) stanowią szacunkowe uszczuplenia w podatku akcyzowym w przypadku kontroli podatkowych oraz szacunkowe uszczuplenia w należnościach celno-podatkowych (cło, podatek od towarów i usług) w przypadku kontroli celnych wykonywanych na podstawie art. 78 ust. 2 WKC i odpowiednio na podstawie art. 48 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. U. UE L Nr 269 str. 1 ze zm.), dalej: „UKC”.

<sup>40</sup> Do stanu faktycznego postępowania podatkowego włączono indywidualną interpretację podatkową wydaną przez Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach.

<sup>41</sup> Kwoty ustaleń wzrosły z 23,1 tys. zł w 2014 r. do 33,7 tys. zł w 2015 r. oraz z 33,7 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 75,7 tys. zł w I półroczu 2016 r.

Zasadniczą część kontroli realizowanych przez Urząd stanowiły kontrole zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów. W kontrolowanym okresie przeprowadzono ponad 179 tys. takich kontroli, z których 7,1% zakończono stwierdzeniem nieprawidłowości, a w 3,3% kontroli stwierdzone nieprawidłowości wyniosły co najmniej 1 tys. zł. Łączna kwota wynikająca z naruszeń przepisów prawa podatkowego wyniosła 29.533,3 tys. zł. W porównywalnych okresach wystąpiły korzystne tendencje dotyczące kontroli zgłaszanych towarów: wzrost liczby kontroli w 2015 r. w stosunku do roku 2014 (z 103.938 do 111.917), wzrost liczby kontroli w I półroczu 2016 r. w stosunku do liczby kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2015 r. (z 53.616 do 67.218). W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nieznacznie spadła skuteczność tych kontroli (z 7,3% do 6,7%), natomiast w I półroczu 2016 r. ponownie wzrosła, do poziomu 7,8%. W analizowanych okresach finansowe efekty stwierdzonych nieprawidłowości wyniosły: 20.188,2 tys. zł w 2015 r. (wzrost o 42% w stosunku do 2014 r.) oraz 9.345,2 tys. zł w I półroczu 2016 r. (wzrost o 23% w stosunku do I półrocza 2015 r.).

Kontrolę urządzeniami skanującymi przeprowadzono w stosunku do 20.663 spośród 327.016 samochodów ciężarowych, kolejowych wagonów ciężarowych i kontenerów przemieszczanych przez granicę (6%). W wyniku przeprowadzonych kontroli ujawniono ponad 7 mln szt. papierosów, 45 litrów alkoholu oraz 2.310 litrów oleju napędowego, natomiast efekty finansowe tych kontroli wyniosły łącznie 7.740,7 tys. zł.

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło sześć informacji będących wynikiem przeglądu sieci Internet, przeprowadzonego przez IC BP oraz Krajowe Grupy Zadaniowe (dalej: „KGZ”) ds. e-kontroli i ds. Wyrobów Tytoniowych i Suszu Tytoniowego. W pięciu przypadkach weryfikacja przeprowadzona w Urzędzie nie potwierdziła występowania podmiotów w obszarze właściwości Naczelnika UC BP, spełniających zdefiniowane kryteria. W jednym przypadku wyselekcjonowano podatnika oferującego do sprzedaży urządzenia do nabijania gilz papierosowych. Bazę nabywców tych urządzeń Urząd przekazał do właściwej KGZ oraz naczelników urzędów celnych właściwych dla nabywców tych urządzeń. Urząd cyklicznie dokonywał przeglądu sieci Internet, z zastosowaniem katalogu słów i fraz kluczowych opracowanych przez KGZ ds. e-kontroli. W wyniku przeglądu sieci Internet nie stwierdzono przypadków uzasadniających przeprowadzenie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 29-33, 1362-1379, 1407-1450)

W badanym okresie działania Urzędu w obszarze wyrobów tytoniowych w zasadniczej części polegały na realizowaniu kontroli granicznej oraz kontroli przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Referatu Dozoru UC BP na bazarach, targowiskach, drogach publicznych czy też posesjach prywatnych. W latach 2015-2016 (I półrocze) przeprowadzono łącznie 84.866 takich kontroli. W 11.703 przypadkach (13,8%) kontrole zakończyły się ujawnieniem nieprawidłowości o łącznym wymiarze finansowym 40.658,2 tys. zł<sup>42</sup>, w wyniku których zajęto 37.669.108 szt. papierosów. Sześć przypadków najistotniejszych ujawnień wskazuje, iż największe ryzyko w zakresie wyrobów tytoniowych związane było z przemytem tych wyrobów przez granicę. W sprawach tych próbę przemytu papierosów udaremniono w pociągu towarowym, a podjęta kontrola graniczna była efektem inicjatywy własnej funkcjonariusza celnego. W badanej populacji suma zajętych papierosów oraz uszczupień należności celno-podatkowych przekroczyła 35% wszystkich ujawnień stwierdzonych w kontrolowanym okresie oraz

<sup>42</sup> Wymiar finansowy dotyczy uszczupień należności celno-podatkowych: cła, podatków: akcyzowego i od towarów i usług.

wynikających z tych ujawnień uszczupień fiskalnych<sup>43</sup>. W sprawach tych, z powodu niewykrycia sprawcy, nie wymierzono dodatkowych zobowiązań celno-podatkowych, a postępowania umorzono. Wśród zasadniczych nieprawidłowości dotyczących wyrobów tytoniowych nie wystąpiły przypadki dotyczące nielegalnej produkcji papierosów.

W analizowanym okresie przeprowadzono 47 kontroli w zakresie prawidłowości oznaczania wyrobów znakami akcyzy. Kontrole przeprowadzono w punktach legalnego obrotu wyrobami tytoniowymi<sup>44</sup> i w 15 przypadkach, bez banderol, ujawniono łącznie 14.860 szt. papierosów oraz 4 kg tytoniu, natomiast uszczuplenia celno-podatkowe z tego tytułu wyniosły 19,5 tys. zł.

W latach 2015-2016 (I półrocze) Urząd nie przeprowadzał kontroli podatkowych oraz kontroli celnych na podstawie art. 78 ust. 2 WKC (odpowiednio art. 48 UKC) wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi. We właściwości Naczelnika UC BP nie funkcjonowały pośredniczące podmioty tytoniowe.

(dowód: akta kontroli str. 29-38, 47-57, 1438-1450)

Przeciwdziałanie szarej strefie w zakresie przemytu, nielegalnej produkcji i obrotu alkoholem etylowym koncentrowało się na przeprowadzaniu kontroli granicznych oraz doraźnych kontrolach w newralgicznych miejscach. W latach 2015-2016 (I półrocze) przeprowadzono 3.031 takich kontroli, testy polowe przeprowadzono w 13 przypadkach, natomiast w 10 przypadkach pobrane próbki skierowano do badań laboratoryjnych. W przypadku 106 kontroli (3,5%) stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym 22 tys. zł, w trakcie których zajęto 580 litrów wyrobów alkoholowych. Liczba kontroli oraz ich efekty wskazują na niskie ryzyko związane z przemytem alkoholu, a najistotniejsze nieprawidłowości dotyczące wyrobów alkoholowych, zostały stwierdzone na terenie prywatnych posesji. W pięciu przypadkach o najwyższym wymiarze stwierdzonych nieprawidłowości, podjęte działania były efektem współpracy Służby Celnej z Policją<sup>45</sup>. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono wyrobów wytwarzanych na bazie alkoholu skażonego.

Spośród 49 kontroli dotyczących prawidłowości oznaczania wyrobów znakami akcyzy nieprawidłowości stwierdzono w jednym przypadku<sup>46</sup>. W kwestii niewielkiej liczby takich kontroli Naczelnik UC BP poinformował, iż stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła uszkodzenia banderoli na opakowaniu jednostkowym, w związku z powyższym ryzyko nieprawidłowości dotyczących oznaczania wyrobów znakami akcyzy ustalono na poziomie niskim. W badanym okresie Urząd nie realizował kontroli podatkowych oraz kontroli na podstawie art. 78 ust. 2 WKC (i art. 48 UKC) wobec podmiotów podejrzewanych o dokonanie przemytu, nielegalnej produkcji lub obrotu alkoholem etylowym. Ustalono, iż w badanym okresie nie wystąpiły przypadki zgłaszania do odprawy celnej płynu do spryskiwaczy, płynu przeciwoblodzeniowego, czy też alkoholu skażonego a Urząd nie otrzymał informacji od innych jednostek organizacyjnych Służby Celnej o sprzedaży znacznych ilości alkoholu skażonego do podmiotów będących we właściwości Naczelnika Urzędu.

W badanym okresie Urząd zrealizował również 1.442 kontrole wyrobów akcyzowych przemieszczanych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy. Kontrole te jedynie

<sup>43</sup> W przytoczonych sprawach zajęto łącznie 13.243.440 szt. papierosów, a uszczuplenia budżetowe wyniosły 14.351,8 tys. zł.

<sup>44</sup> Sklepy, stacje paliw, kioski, lokale gastronomiczne.

<sup>45</sup> W wyniku pięciu kontroli o największym wymiarze stwierdzonych nieprawidłowości zajęto 447,5 l alkoholu a uszczuplenia budżetowe z tego tytułu oszacowano na kwotę 9,7 tys. zł.

<sup>46</sup> W toku kontroli zajęto 0,41 l 100% alkoholu a uszczuplenia fiskalne wyniosły 12 zł.

w dwóch przypadkach zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości i miały charakter głównie prewencyjny, gdyż obowiązek ich przeprowadzenia nie był efektem podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości lecz wynikał z realizacji obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 39-41, 47-57, 1438-1450)

W badanym okresie Urząd przeprowadził dwie kontrole podatkowe wobec podmiotów podejrzewanych o dokonanie przemytu, nielegalnej produkcji lub obrotu paliwami, z których jedna zakończyła się stwierdzeniem nieprawidłowości w podatku akcyzowym, w wymiarze 14,8 tys. zł. Funkcjonariusze Referatu Dozoru Urzędu przeprowadzili ponadto 33 kontrole miejsc nielegalnego wprowadzania paliw do obrotu (głównie prywatne posesje). W trzech kontrolach w których stwierdzono nieprawidłowości dokonano zajęcia 4.150 litrów paliwa<sup>47</sup>, a wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości wyniósł 12,4 tys. zł. Ponadto funkcjonariusze Oddziałów Celnych UC BP przeprowadzili 50.241 kontroli deklarowanej ilości paliwa. W 571 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości o łącznym wymiarze finansowym 114,8 tys. zł. W kontrolach tych nie dokonano zajęcia paliwa (41.132 litry), lecz objęto je procedurą dopuszczenia do obrotu.

Wśród pięciu kontroli zakończonych stwierdzeniem największych nieprawidłowości w obszarze paliw w trzech przypadkach ujawnienia dotyczyły kontroli granicznych, podjętych z inicjatywy funkcjonariusza celnego, zakończonych nałożeniem mandatu karnego. W kontrolach tych udaremnilo próbę przemytu oleju napędowego w samochodach ciężarowych. Natomiast dwie kontrole, przeprowadzono w wyniku wymiany informacji z Policją (stwierdzono posiadanie 3.300 litrów oleju napędowego bez zapłaconego podatku akcyzowego) i Wojewódzką Inspekcją Handlową w Lublinie (8.262 litry paliwa nie spełniały wymagań jakościowych dla paliw ciekłych)<sup>48</sup>.

W ramach przeciwdziałania szarej strefie Urząd przeprowadzał również kontrole rodzaju paliwa w zbiornikach lub innych środkach przewozowych. W badanym okresie przeprowadzono 19.415 takich kontroli, 240 zakończono stwierdzeniem nieprawidłowości (w dziewięciu przypadkach w kwocie co najmniej 1 tys. zł), a łączna kwota nieprawidłowości wyniosła 126,6 tys. zł.

W obszarze paliw, w badanym okresie, Urząd nie przeprowadzał kontroli na podstawie art. 78 WKC (art. 48 UKC).

Warunkiem zwolnienia z należności celnych paliwa przywożonego w ramach przywozów okazjonalnych, jest zwolnienie tego paliwa z podatku od wartości dodanej. Zwolnienie w zakresie podatku od towarów i usług dotyczy towarów przywożonych w bagażu osobistym<sup>49</sup>, pod warunkiem, że przywóz tych towarów nie ma charakteru handlowego. Za przywóz towarów w celach niehandlowych uznano przywóz odbywający się okazjonalnie, obejmujący towary na własny użytek podróżnych lub ich rodzin lub towary przeznaczone na prezenty. Zwolnienie z podatku akcyzowego dotyczy m.in. importu paliw silnikowych przewożonych w standardowych zbiornikach pojazdów silnikowych w ilości nieprzekraczającej 600 litrów na pojazd oraz paliwa w kanistrach w ilości nieprzekraczającej 10 litrów. Wobec braku definicji okazjonalności Urząd, w prowadzonych postępowaniach, posiłkował się słownikową definicją tego wyrazu. Jako dowód naruszenia

<sup>47</sup> Zajęte paliwo pozostawiano kontrolowanemu za pokwitowaniem.

<sup>48</sup> W jednym przypadku skierowano do sądu akt oskarżenia, natomiast w drugim przypadku wydano decyzję określającą zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym na kwotę 14,8 tys. zł.

<sup>49</sup> Bagażem osobistym jest również standardowy zbiornik paliwa oraz 10 litrów paliwa w przenośnym kanistrze.

okazjonalności przewozu paliwa do prowadzonego postępowania włączano historię przejazdów strony postępowania wraz z deklarowanymi ilościami paliwa oraz czasem pobytu na terenie Polski. W świetle tak zgromadzonego materiału dowodowego stwierdzano powstanie długu celnego a następnie ustalano wartość celną towaru w oparciu o którą określano wysokość długu celnego, podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług oraz opłaty paliwowej. Powyższy tryb postępowania Urząd realizował w oparciu o polecenie Dyrektora IC BP skierowane za pismem nr 300000-IPCW-055-30/13 z dnia 31 maja 2013 r. W ocenie Naczelnika UC BP przyjęty system przeciwdziałania naruszaniu okazjonalności przywozu paliwa w zbiornikach pojazdów jest wystarczający i skuteczny.

Analiza NIK w zakresie działań w obszarze ww. ryzyka lokalnego wykazała, że:

- określano zobowiązania celno-podatkowe w stosunku do jednego (ostatniego) przywozu paliwa, wcześniejsze przywozy paliwa stanowiły wartość dowodową do uznania naruszenia okazjonalności przewozu paliwa;
- ilość paliwa wywożonego nie jest kontrolowana, co utrudniało lub uniemożliwiało ustalenie objętości paliwa zużytego przez podróżnych na własne potrzeby;
- stwierdzenie naruszenia okazjonalności przewozu paliwa następowało po przeprowadzeniu postępowania tj. po upływie pewnego okresu, co uniemożliwiało pobranie od podróżnych należności celno-podatkowych w sposób uproszczony tj. w trakcie kolejnych przejazdów, jeszcze przed zwolnieniem towarów z odprawy celnej;
- wysokość określanych należności celnych nie zniechęcała podróżnych do odstąpienia od wykonywania procedury<sup>50</sup>, w czterech spośród 10 zbadanych przypadków podróżni w dalszym ciągu przekraczali granicę z dużą częstotliwością i znaczną ilością paliwa. W pięciu przypadkach podróżni przestali przekraczać granicę jeszcze przed wszczęciem postępowania co należy uznać za wystąpienie innych okoliczności niż prewencyjny skutek przeprowadzonego postępowania;
- kwota określonych należności celno-podatkowych w stosunku do obcokrajowców była niewielka wobec kosztów prowadzonego postępowania. W badanej próbie w pięciu przypadkach okazjonalność przewozu paliwa została naruszona przez obcokrajowców a określone należności celno-podatkowe wobec jednej osoby zawierały się w przedziale od 93 zł do 161 zł. Przy założeniu minimalnych kosztów postępowania tj. doręczenie postanowień: o wszczęciu postępowania i wyznaczeniu stronie terminu na wypowiedzenie się w zakresie zebranego materiału dowodowego oraz doręczenie decyzji stwierdzającej powstanie długu celnego i określającej należności celno-podatkowe, przy jednostkowym koszcie doręczenia zagranicznego za zwrotnym potwierdzeniem odbioru w kwocie 19 zł<sup>51</sup>, minimalne koszty postępowania tylko w zakresie doręczeń wynoszą 57 zł.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 42-44, 47-57, 1438-1450, 1471-1507)

W latach 2015 – 2016 (I półrocze) Urząd przeprowadził 210 kontroli urządzania gier hazardowych, z których 184 kontrole (87,6%) zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości na łączną kwotę 6.776,7 tys. zł<sup>52</sup>, natomiast nielegalne automaty do gry stwierdzono podczas 180 kontroli<sup>53</sup>. W 2015 r., w stosunku do roku

<sup>50</sup> Należności celno-podatkowe od przywozu paliwa w standardowym zbiorniku samochodu osobowego, o pojemności ok. 70 litrów, wynosiły ok. 150-200 zł

<sup>51</sup> Koszt doręczenia na dzień 15 listopada 2016 r.

<sup>52</sup> Podana kwota stanowi sumę: wymierzonej kary pieniężnej w kwocie 1.185 zł dotyczącej loterii, środków pieniężnych w gotówce zabezpieczonych podczas kontroli oraz kwotę potencjalnej kary wymierzonej na podstawie art. 89 ustawy o grach hazardowych w wysokości 12.000 zł za zatrzymany automat.

<sup>53</sup> Zatrzymano 544 automaty do gry.

poprzedzającego, znacząco wzrosła zarówno liczba kontroli (z 36 do 165), jak również kwota finansowych ustaleń z tych kontroli (z 1.591,2 tys. zł do 5.184,5 tys. zł). W I półroczu 2016 r., w stosunku do I półrocza 2015 r., zmniejszyła się liczba przeprowadzonych kontroli z 62 do 45 oraz kwota finansowych ustaleń wynikających z tych kontroli z 2.166 tys. zł do 1.478,2 tys. zł. Wśród pięciu przypadków, w których stwierdzono największe nieprawidłowości, w czterech przypadkach czynności podjęto w oparciu o własne rozpoznanie Urzędu, natomiast w jednym przypadku czynności podjęto w oparciu o informacje przekazane z Policji. W pięciu najistotniejszych przypadkach zajęto odpowiednio: 12, dwukrotnie dziewięć, osiem i sześć urzędów do gier oraz wymierzono kary pieniężne w łącznej wysokości 204 tys. zł<sup>54</sup>. Liczba przeprowadzonych kontroli wynikała z realizacji celu Szefa Służby Celnej, w zakresie zaplanowanej do zajęcia liczby automatów do nielegalnych gier hazardowych.

(dowód: akta kontroli str. 45-57)

Z wyjątkiem jednego przypadku, Urząd zrealizował cele dotyczące przeciwdziałania szarej strefie zawarte w Kaskadzie Celów Szefa Służby Celnej. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. Urząd zajął 289 wobec zaplanowanych 280 urzędów do nielegalnego urządzania gier, zajęto zaplanowaną ilość tytoniu i suszu (0,4 tony), udział zajętych wyrobów tytoniowych w stosunku do potencjalnego przemytu przekroczył ustalony poziom 30%, osiągnięto zaplanowany dla komórek kontroli przedsiębiorców: poziom szacunkowych uszczupień stwierdzonych w wyniku kontroli (2.077,1 tys. zł wobec zaplanowanych 942,4 tys. zł), poziom skuteczności wykonywanych kontroli z wynikiem finansowym powyżej 500 zł wyniósł 67% (cel 60%), a także zrealizowano zaplanowaną liczbę 12 kontroli. Urząd nie zrealizował wskaźnika prawidłowości szacunkowych ustaleń liczonego stosunkiem należności wynikających z wydanych decyzji (lub deklaracji) do szacunkowych ustaleń z kontroli. Miernik założony do realizacji wyniósł 65%, natomiast osiągnięto poziom 38%. W złożonych wyjaśnieniach Naczelnik UC BP wskazał dwie kontrole przeprowadzone w latach 2012-2013, które w zasadniczym zakresie rzutowały na nieosiągnięcie tego miernika.

Na 30 czerwca 2016 r. na jednego funkcjonariusza skierowanego do ograniczania nielegalnego urządzania gier przypadło siedem zajętych automatów (cel wynosił sześć automatów), zajęto 123 wobec 114 zaplanowanych do zatrzymania automatów, a także osiągnięto 35% odsetek ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych.

(dowód: akta kontroli str. 660-748, 1184-1196)

Na podstawie badania wszystkich siedmiu postępowań podatkowych przeprowadzonych w latach 2015-2016 (I półrocze), zakończonych wydaniem decyzji określającej zobowiązanie podatkowe oraz dokumentacji z jedynej kontroli zakończonej złożeniem przez podatnika korekty deklaracji podatkowej, ustalono co następuje:

- od momentu powzięcia przez Urząd informacji wskazujących na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do momentu zakwalifikowania sprawy do kontroli upłynęło średnio 18 dni (w skrajnym przypadku było to 36 dni), natomiast do momentu rozpoczęcia kontroli upłynęło średnio 85 dni (w skrajnym przypadku były to 154 dni);

<sup>54</sup> W dwóch sprawach, wobec nieudowodnienia urządzania gier na dziewięciu spośród 20 zatrzymanych automatów, wymierzono kary pieniężne w łącznej wysokości 132 tys. zł, natomiast dwa postępowania, dotyczące 18 urzędów do gier, nadal są prowadzone.

- z wyjątkiem jednego przypadku<sup>55</sup> ustalenia z kontroli znalazły potwierdzenie w wydanych decyzjach pokontrolnych lub złożonej korekcie deklaracji;
- Naczelnik Urzędu w jednolity sposób rozpatrywał podobne sprawy;
- należności wynikające z wydanych decyzji oraz złożonej korekty deklaracji wyniosły 33.566 zł<sup>56</sup> i zostały wpłacone w kwocie 31.902 zł. W stosunku do jednego podatnika trwa postępowanie egzekucyjne<sup>57</sup>;
- spośród badanych spraw w jednym przypadku Urząd korzystał z możliwości współpracy z administracjami innych państw<sup>58</sup>;
- w badanych postępowaniach przestrzegano zasad określonych w dziale IV ustawy Ordynacja podatkowa. Trzy postępowania przeprowadzono w terminie określonym w art. 139 § 1 tej ustawy, natomiast w czterech przypadkach, z powodu konieczności uzupełnienia materiału dowodowego, Naczelnik Urzędu przedłużył postępowanie podatkowe, każdorazowo informując stronę o przyczynach przedłużenia terminu postępowania. Postępowania trwały średnio 104 dni, natomiast w skrajnym przypadku 213 dni. Nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w toku postępowań objętych badaniem;
- w badanych sprawach nie dokonano zabezpieczenia majątku w trybie przewidzianym w art. 33 Ordynacji podatkowej, gdyż nie wystąpiły przesłanki do dokonania takiego zabezpieczenia;
- z wyjątkiem jednego przypadku podatnicy wpłacili, wraz z odsetkami, zobowiązania podatkowe określone decyzjami oraz wynikające ze złożonej korekty deklaracji, wobec jednego podatnika prowadzona jest egzekucja administracyjna;
- we wszystkich sprawach ustalono osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości, którym określono zobowiązania podatkowe w formie decyzji lub zobowiązanie podatkowe zostało określone w formie korekty deklaracji, nie wystąpiły przypadki utrudnionego kontaktu z tymi osobami;
- spośród badanych spraw w dwóch przypadkach Urząd współpracował z organami ścigania<sup>59</sup>;
- w badanych sprawach podatnicy nie składali odwołań od wydanych decyzji określających zobowiązania podatkowe.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor IC BP uchylił 16 decyzji Naczelnika Urzędu. W 10 przypadkach przyczyną uchylenia decyzji było uznanie przez organ odwoławczy, iż brak u podatnika ewidencji wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem ze względu na przeznaczenie, nie stanowi utraty prawa podatnika do zwolnienia z tego podatku<sup>60</sup>. W pozostałych przypadkach przyczyną uchylenia decyzji Naczelnika UC BP było niewystarczające ustalenie stanu faktycznego

<sup>55</sup> Wydając decyzję nr 301000-UAGR.860.40.2015.ID z dnia 10.12.2015 r. Naczelnik Urzędu, odmiennie niż zespół kontrolujący, uznał dokumenty CMR jako dokumenty handlowe, w oparciu o które dopełniono procedury dostawy wewnątrzwspólnotowej oleju bazowego w procedurze zawieszony akcyzy.

<sup>56</sup> W tym 173 zł wynikające ze złożonej korekty deklaracji.

<sup>57</sup> Podatnikowi określono zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym na kwotę 1.991 zł. Od podatnika wyegzekwowano kwotę 500 zł zaliczoną na poczet: zobowiązania podatkowego (327 zł), odsetek od podatku (26 zł), kosztów upomnienia (11,60 zł) oraz kosztów postępowania egzekucyjnego (135,40 zł).

<sup>58</sup> Urząd wystąpił do administracji brytyjskiej, w zakresie weryfikacji autentyczności operacji handlowych, pomimo monitu z dnia 24.04.2015 r. do dnia zakończenia kontroli nie uzyskano odpowiedzi. Ponadto skierowano zapytanie do administracji litewskiej i czeskiej, które potwierdziły zarejestrowanie odbiorców oleju bazowego w rejestrach gospodarczych.

<sup>59</sup> W jednym przypadku dokumentacja zabezpieczona w dniu wszczęcia kontroli u podatnika została przekazana do CBŚP w Lublinie, któremu powierzono prowadzenie śledztwa, natomiast w drugim przypadku Urząd pozyskał informację od CBŚP we Wrocławiu w zakresie transakcji z kontrahentem strony postępowania.

<sup>60</sup> Postępowania wobec jednego podatnika za 10 kolejnych miesięcy.



(w czterech sprawach), bezprzedmiotowość postępowania (w jednej sprawie) oraz przedawnienie zobowiązania podatkowego w kwocie 21.230 zł (w jednej sprawie).

W sprawie dotyczącej przedawnienia zobowiązania podatkowego informację o nabyciu wewnątrzwspólnotowym Urząd otrzymał 14 lutego 2013 r. Naczelnik Urzędu poinformował, że w celu ustalenia czy nabycie wewnątrzwspólnotowe dotyczyło samochodu osobowego czy ciężarowego, w ramach czynności sprawdzających, skierowano pisma do: salonu samochodów, sprzedawcy przedmiotowego samochodu, Wydziału Współpracy Międzynarodowej Izby Celnej we Wrocławiu, osoby która przemieściła pojazd na terytorium kraju, do kolejnych nabywców tego pojazdu oraz do strony. Po ustaleniu, że strona postępowania przebywa na stałe za granicą Urząd wystąpił do sądu o ustanowienie kuratora do reprezentowania osoby nieobecnej. Pismo to skierowano dopiero 14 grudnia 2014 r. tj. niemalże dwa lata od momentu uzyskania informacji o nabyciu pojazdu. W dniu 13 maja 2015 r. wpłynęło do Urzędu postanowienie Sądu Rejonowego w Chełmie ustanawiające kuratora dla osoby nieobecnej. W dniu 23 listopada 2015 r., po przeprowadzeniu postępowania podatkowego, Naczelnik UC BP wydał decyzję określającą zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym. Na skutek złożonego odwołania rozpatrzenie sprawy przez organ II instancji nastąpiło już po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, tj. po 31 grudnia 2015 r. Jako przyczynę przedawnienia zobowiązania podatkowego Naczelnik UC BP wskazał również nieszczęście postępowania karno-skarbowego, co umożliwiłoby zawieszenie biegu terminu przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 145-421, 881-966, 1359-1372)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dopuszczeniu do przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym w kwocie 21.230 zł z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego. W ocenie NIK, materiał dowodowy zgromadzony w ramach czynności sprawdzających, stanowił wystarczającą przesłankę zarówno do wszczęcia postępowania podatkowego – co Naczelnik UC BP uczynił, jak również przesłankę do wszczęcia postępowania karno-skarbowego. Należy zauważyć, że przyczyną odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego o czyn zabroniony, był niewystarczający czas na przeprowadzenie tego postępowania, a nie brak wystarczających przesłanek do stwierdzenia wystąpienia czynu zabronionego.

Ocena cząstkowa

W badanym okresie wzrosła liczba przeprowadzonych kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów z 103,9 tys. w 2014 r. do 111,9 tys. w 2015 r. (o 8%) i z 53,6 tys. w I półroczu 2015 r. do 67,2 tys. w I półroczu 2016 r. (o 25%), oraz efekty finansowe tych kontroli odpowiednio o 42% i o 23%. Działania kontrolne Urzędu koncentrowane były, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, Dyrektora IC BP oraz krajowych grup zadaniowych, na zwalczaniu oszustw w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnych gier na automatach do gry. Osiągnięto większość mierników stopnia realizacji celów Służby Celnej dotyczących skuteczności działań ograniczających szarą strefę w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego oraz nielegalnego urządzania gier na automatach. Postępowania podatkowe, poza jednym przypadkiem, prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Ordynacja podatkowa. Podejście organu w podobnych sprawach było jednolite.

## Postępowania w sprawach o przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2016 (I półrocze) w Urzędzie wszczęto 11.739 postępowań przygotowawczych w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe<sup>61</sup>, natomiast zakończono 11.416 postępowań<sup>62</sup>. W 10.029 przypadkach skierowano do sądu akt oskarżenia, w 212 sprawach skierowano do sądu wnioski o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, 231 postępowań zakończono umorzeniem sprawy<sup>63</sup>, natomiast 17 spraw przekazano innym organom wg właściwości. Spośród 10.054 oskarżonych osób, skazano 9.502 osoby, uniewinniono 20 osób, w stosunku do 25 osób sąd umorzył postępowanie, natomiast wobec 164 osób sąd orzekł o dobrowolnym poddaniu się odpowiedzialności.

W 2015 r., w stosunku do roku poprzedzającego, wzrosła liczba wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych oraz liczba skierowanych do sądu spraw z aktem oskarżenia (we wszystkich przypadkach wzrost o 7%). Wzrosła również liczba spraw przekazanych innemu organowi (o 22%) oraz liczba osób oskarżonych (o 6%) i skazanych (o 5%). Zmniejszyła się natomiast: liczba wniosków do sądu o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (o 47%), liczba spraw umorzonych (o 10%), liczba osób wobec których sąd umorzył postępowanie (spadek o 48%) oraz liczba osób w stosunku do której sąd orzekł dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (o 47%).

Z kolei w I połowie 2016 r., w stosunku do I półrocza 2015 r., wzrosła liczba spraw zakończonych skierowaniem do sądu wniosku o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (o 111%) oraz liczba osób wobec których sąd orzekł dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (o 24%). Zmniejszeniu uległa natomiast liczba: wszczętych postępowań (o 20%), zakończonych postępowań (o 23%), postępowań zakończonych skierowaniem do sądu aktu oskarżenia (o 27%), umorzonych postępowań (o 11%), osób oskarżonych (o 27%), osób skazanych (o 34%), osób uniewinnionych (o 20%) oraz osób, w stosunku do których sąd umorzył postępowanie (o 93%).

(dowód: akta kontroli str. 58-71)

Wśród postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe dominowały przestępstwa przeciwko: organizacji gier hazardowych (48,1%), obowiązkom podatkowym (44,5%) oraz obowiązkom celnym (7,4%). Rosnącej liczbie spraw wszczętych towarzyszyła zbliżona liczba spraw zakończonych<sup>64</sup>. W badanym okresie zakończono 359 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe, z czego skierowaniem do sądu aktu oskarżenia zakończono 154 postępowania. O przestępstwa skarbowe oskarżono 175 osób, z których w badanym okresie skazano 100 osób, głównie o przestępstwa przeciwko obowiązkom podatkowym (92 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 61-71)

Na podstawie badanej próby<sup>65</sup> ustalono, że:

<sup>61</sup> 11.269 postępowań dotyczących wykroczeń skarbowych oraz 470 postępowań dotyczących przestępstw skarbowych.

<sup>62</sup> 11.057 postępowań dotyczących wykroczeń skarbowych oraz 359 postępowań dotyczących przestępstw skarbowych.

<sup>63</sup> 26 spraw umorzono na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm., dalej: „kpk”), 174 z powodu niewykrycia sprawcy, natomiast 31 z innych przyczyn.

<sup>64</sup> W 2015 r. w stosunku do roku 2014 liczba spraw wszczętych wzrosła o 72%, natomiast zakończonych o 52%.

<sup>65</sup> Próbą objęto osiem kontroli, z których siedem zakończyło się przeprowadzeniem postępowania podatkowego i wydaniem decyzji określającej zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym, natomiast po jednej kontroli podatnik złożył korektę deklaracji podatkowej.

- w czterech przypadkach wszczęcie postępowania przygotowawczego nastąpiło w dniu przeprowadzenia kontroli<sup>66</sup>. W trzech przypadkach postępowania zostały zakończone nałożeniem mandatu karnego, natomiast w jednym przypadku sądowym wymierzeniem grzywny<sup>67</sup>;
- w dwóch przypadkach przeprowadzone analizy spraw wykazały brak znamion czynu zabronionego i w trybie art. 17 § 1 pkt 2 kpk odstąpiono od wszczęcia postępowania;
- w dwóch z ośmiu badanych przypadków, na skutek przeoczenia, sprawy zostały przekazane do Referatu Dochodzeniowo-Śledczego w dniu 19 września 2016 r. tj. po upływie ponad roku czasu od dnia zakończenia postępowania podatkowego<sup>68</sup>. Naczelnik UC BP poinformował, że opóźnienie nie skutkowało przedawnieniem karalności czynu zabronionego. Obydwie sprawy podlegają rozpoznaniu w jednym postępowaniu o czyn ciągły, o którym mowa w art. 6 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy<sup>69</sup>, a przedawnienie karalności tego czynu nastąpi z końcem 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 58-60, 72-144, 1367-1372)

Analiza 37 spraw przekazanych do Referatu Dochodzeniowo-Śledczego po przeprowadzonych kontrolach lub postępowaniach podatkowych wykazała, że Urząd w jednolity sposób rozpatrzył sprawy tożsame. Siedemnaście przypadków dotyczyło naruszenia okazjonalności przywozu paliwa, z których dwie przekazano do Referatu Dochodzeniowo-Śledczego już po przedawnieniu karalności czynu zabronionego<sup>70</sup>. W sprawach z zakresu okazjonalności przywozu paliwa Urząd nie wszczynał postępowań w trybie art. 17 § 1 pkt 1 kpk tj. z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego. Urząd uznał, iż podróżny nie wprowadzał w błąd organu celnego poprzez podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, gdyż każdorazowo deklarował ilość przywożonego paliwa. W 11 innych sprawach Urząd odstąpił od wszczęcia postępowania przygotowawczego, głównie z uwagi na brak znamion czynu zabronionego oraz brak umyślności postępowania sprawcy czynu. W dziewięciu przypadkach Urząd wszczął postępowania przygotowawcze, z których w trzech sprawach sąd wyraził zgodę na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, w jednej sprawie sąd nałożył na sprawcę karę grzywny, w jednym przypadku postępowanie umorzono, natomiast w czterech przypadkach postępowania były w toku. Urząd każdorazowo przeprowadził analizę sprawy w celu podjęcia decyzji o wszczęciu lub odstąpieniu od wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach o czyny zabronione. W jednym przypadku Urząd odstąpił od wszczęcia postępowania przygotowawczego, gdyż „uznał za praktycznie niemożliwe do zrealizowania” przeprowadzenie całości postępowania w okresie od momentu wpływu przedmiotowej sprawy do Referatu Dochodzeniowo-Śledczego (24 listopada 2015 r.) do momentu upływu karalności za czyn zabroniony (31 grudnia 2015 r.). Wyjaśnienia Naczelnika Urzędu w przedmiotowej sprawie przytoczono we

<sup>66</sup> W wypadkach określonych w art. 308 § 1 i 2 kpk czas trwania śledztwa lub dochodzenia liczy się od dnia pierwszej czynności (art. 308 § 6 kpk). W przypadkach, w których funkcjonariusze celni działali w trybie art. 308 kpk za datę wszczęcia postępowania kks przyjęto datę wykonania pierwszej czynności w trybie przepisów kpk w zw. z art. 113 § 1 kks

<sup>67</sup> Mandaty karne w wysokościach: 2.000 zł, 700 zł oraz 250 zł (mandaty nakładano w kwotach proporcjonalnych do uszczupień podatkowych i zostały wpłacone w całości), natomiast grzywna nałożona wyrokiem sądu w kwocie 1.000 zł (brak danych w zakresie wpłaty grzywny).

<sup>68</sup> Postępowanie podatkowe zakończono wydaniem decyzji w dniach 29.09.2015 r. i 1.10.2015 r.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm. (dalej „kks”).

<sup>70</sup> Decyzje dotyczące naruszenia okazjonalności przywozu paliwa wydano w dniach: 15 grudnia 2014 r. i 20 lutego 2015 r. i po uprawnieniu przekazano do Referatu Dochodzeniowo-Śledczego odpowiednio w dniach 12 stycznia i 13 marca 2015 r., natomiast przedawnienie karalności czynu zabronionego nastąpiło z końcem 2014 r.

wcześniej części wystąpienia, w zakresie dopuszczenia do przedawnienia zobowiązania podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 58-60, 72-144, 1367-1372)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na dopuszczeniu przez Urząd do przedawnienia karalności za przestępstwo skarbowe polegające na uchyleniu się przez podatnika od opodatkowania podatkiem akcyzowym nabycia wewnątrzspółnotowego samochodu osobowego.

Ocena częściowa

W kontrolowanym okresie postępowania karnoskarbowe były prowadzone prawidłowo, a wobec sprawców czynów zabronionych stosowano jednakowe kryteria. W jednym przypadku dopuszczono jednak do przedawnienia karalności za ujawnione przestępstwo skarbowe.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>71</sup>, wnosi o wzmocnienie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi Urzędu w celu skutecznego poboru zobowiązań podatkowych i egzekwowania odpowiedzialności karnej skarbowej.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 5 grudnia 2016 r.

Kontroler

Dyrektor

Wojciech Niemyski  
główny specjalista kontroli państwowej

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
Podpis

.....  
Podpis

<sup>71</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 677 (dalej: „ustawa o NIK”).