



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.018.02.2016
P/16/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/10 - Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Waldemar Żarnoch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/78/2016 z dnia 22 września 2016 r. 2. Edyta Piskorz – Zabujść, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/82/2016 z dnia 28 września 2016 r. 3. Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/100/2016 z dnia 2 listopada 2016 r.
Jednostka kontrolowana	Izba Celna w Olsztynie, ul. Dworcowa 1, 10-413 Olsztyn (dalej: „IC”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Postek, Dyrektor Izby Celnej w Olsztynie (dalej: „Dyrektor”)

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Izba Celna w Olsztynie, w kontrolowanym okresie (od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.), rzetelnie realizowała zadania w zakresie ograniczenia szarej strefy w gospodarce wyznaczone przez Szefa Służby Celnej. W szczególności dotyczyło to prawidłowego typowania podmiotów i miejsc do kontroli, wykonywania kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka oraz bieżącego monitorowania działalności podległych urzędów celnych w zakresie realizacji zadań objętych niniejszą kontrolą.

W wyniku prowadzonych działań osiągnięto planowane wartości mierników stopnia realizacji celów Służby Celnej, dotyczące skuteczności działań ograniczających szarą strefę w gospodarce w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach. Sprawnie reagowano również na napływające informacje o nieprawidłowościach.

Zwiększeniu uległa skuteczność kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, do liczby przeprowadzonych kontroli. Spadła jednak skuteczność kontroli w obszarze podatków.

Poprawiła się natomiast jakość rozstrzygnięć wydawanych w I instancji przez naczelników podległych urzędów celnych, w tym w odniesieniu do decyzji pokontrolnych określających zobowiązanie podatkowe od wyrobów tytoniowych, alkoholu etylowego oraz paliw.

Typowanie podmiotów i miejsc do kontroli prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniach Ministra Finansów oraz wytycznych Ministerstwa Finansów i krajowych grup zadaniowych. Podstawą typowania były istotne wskazania ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych.

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.

Funkcjonariusze celni województwa warmińsko - mazurskiego osiągnęli planowane wartości mierników stopnia realizacji celów Służby Celnej w zakresie skuteczności działań ograniczających szarą strefę w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach. Od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. ilość zajętych wyrobów tytoniowych w stosunku do potencjalnego przemytu stanowiła 30,7% (przy wartości planowanej 30%), ujawniono 31,97 tys. kg suszu tytoniowego (wobec planu 5,8 tys. kg), a także zajęto 1.438 automatów, na których urządzano nielegalne gry (wobec planu 354 szt.). Od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. odsetek ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych wyniósł 36,5% przy wielkości oszacowanej do osiągnięcia 35%.

Zwiększyła się skuteczność kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów, przeprowadzonych przez funkcjonariuszy celnych województwa warmińsko – mazurskiego, z 1,1% w 2014 r. do 1,9% w 2015 r. i do 2,4% w I półroczu 2016 r. Zmniejszyła się natomiast skuteczność kontroli podatkowych z 45,5% w 2014 r. do 37,7% w 2015 r. i 34,9% w I półroczu 2016 r. Skuteczność działań kontrolnych przeprowadzonych w zakresie gier hazardowych urządzanych na automatach do gier pogorszyła się z 96,9% w 2014 r. do 86,9% w 2015 r., a następnie poprawiła do 97,5% w I półroczu 2016 r.

Skuteczność działań kontrolnych przeprowadzonych przez Wydział Zwalczania Przystępności IC w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego w odniesieniu do produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych zmniejszyła się z 33,4% w 2014 r. do 24,9% w 2015 r. i zwiększyła do 30,2% w I półroczu 2016 r.

W okresie objętym kontrolą poprawiła się jakość decyzji wydanych przez naczelników urzędów celnych, udział decyzji utrzymujących w mocy decyzje organu I instancji w stosunku do wszystkich decyzji wydanych w II instancji wzrósł z 83% w 2015 r. do 94,1%. Wskaźnik uchyleń decyzji pokontrolnych naczelników urzędów celnych dotyczących opodatkowania wyrobów tytoniowych, alkoholu etylowego oraz paliw uległ poprawie z 55,6% w 2014 r. do 16,9% w 2015 r. i 5,9% w I półroczu 2016 r.

Stwierdzona podczas kontroli NIK nieprawidłowość polegała na wykonaniu przez IC przeglądu profilu ryzyka po terminie określonym w § 9 ust. 3 zarządzenia nr 6 Ministra Finansów z 3 lutego 2015 r. w sprawie systemu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną² (dalej: „zarządzenia nr 6”), tj. w terminie dłuższym niż pół roku. Nieprawidłowość ta nie miała jednak wpływu na skuteczność prowadzonych przez IC działań w zakresie zwalczania szarej strefy w gospodarce.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Typowanie podmiotów do kontroli

1.1. W okresie objętym kontrolą IC w wyniku prowadzonych analiz zidentyfikowała i przyjęła do realizacji ryzyka³ w zakresie ograniczenia szarej strefy. I tak:

- W zakresie przemytu, nielegalnej produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi dotyczyły one:
 - przemytu papierosów w drogowym ruchu osobowym pojazdami wjeżdżającymi do Polski z terytorium Rosji przez przejścia graniczne w Bezledach, Grzechotkach oraz Goldapi,
 - przewozu nielegalnych papierosów w samochodach osobowych i ciężarowych, w szczególności z kierunku litewskiego,

Opis stanu faktycznego

² Uchylające Zarządzenie nr 2 Ministra Finansów z 13 stycznia 2010 r.

³ Zgodnie z regionalnym rejestrem ryzyka.

- dystrybucji nielegalnych papierosów na targowiskach oraz w ich pobliżu,
 - obrotu papierosami w miejscach nieprzeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej,
 - wykorzystywania cygar do wytworzenia papierosów w celu uniknięcia uiszczenia wyższego podatku akcyzowego jaki obowiązuje na papierosy,
 - obrotu tytoniem do palenia pochodzącym z nielegalnych źródeł,
 - nielegalnego obrotu suszem tytoniowym.
- W zakresie przemytu, nielegalnej produkcji i obrotu alkoholem etylowym dotyczyły odkażania alkoholu skażonego i obrotu alkoholem odkażonym oraz nielegalnego obrotu wyrobami alkoholowymi.
 - W zakresie przemytu i nielegalnej produkcji paliw związane były z:
 - importem paliw i smarów zwolnionych od akcyzy (o których mowa w art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁴) z naruszeniem warunków zwolnienia,
 - nabyciem, posiadaniem lub sprzedażą olejów napędowych bez zapłaty należnego podatku akcyzowego.
 - W zakresie nielegalnych działań w obszarze gier hazardowych urządzanych na automatach dotyczyły:
 - urządzania i prowadzenia gier wbrew przepisom ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁵ – poza kasynami i salonami – na automatach, na których gry odbywają się bez pośrednictwa Internetu,
 - niezgodnej z ww. ustawą reklamą i promocją gier na automatach.

W latach 2015 - 2016 (I półrocze) IC przeprowadziła łącznie 8.340 analiz ryzyka i ocen informacji⁶, w wyniku których zidentyfikowano 679 obiektów do kontroli⁷ w ramach ryzyka ocenionego na poziomie wysokim lub średnim oraz 7.661 obiektów ocenionych na poziomie niskim.

Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza 66 profili ryzyka wykazała, że w 65 przypadkach IC dokonywała przeglądu ryzyka, zgodnie z § 9 ust. 3 zarządzenia nr 6, tj. nie rzadziej niż w okresach półrocznych.

(dowód: akta kontroli str. 7-36)

1.2. W związku z wprowadzeniem zarządzenia nr 6 (3 lutego 2015 r.) przestały obowiązywać taktyczne plany kontroli, jak i tworzone na ich podstawie operacyjne plany kontroli IC. Podstawą typowania podmiotów do kontroli były natomiast m.in. założenia do Strategicznego Planu Kontroli, cele Szefa Służby Celnej, raporty z analiz ryzyka oraz oceny informacji.

(dowód: akta kontroli str. 43-50)

Przyjęte w IC zasady analizy danych, mające na celu ustalenie podmiotów do kontroli, polegały na dokonywaniu identyfikacji ryzyka i zagrożeń m.in. przez analityków komórki zarządzania ryzykiem w IC. Podstawą do zidentyfikowania ww. ryzyk i zagrożeń były informacje uzyskane np. z rejestru kontroli, systemu i baz danych Służby Celnej, systemów oraz baz danych innych organów i instytucji, mediów oraz donosów i anonimów, a także ocena prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia i dobór metod reakcji na nie (w postaci np. kontroli). W wyniku takich działań tworzony był profil ryzyka, tj. dokumentacja zawierająca niezbędne dane do sporządzenia zlecenia kontroli, w tym m.in. informacje o przedsiębiorcach, osobach fizycznych, miejscach ich zamieszkania oraz towarach i środkach transportu, na

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 752 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 471.

⁶ Z uwzględnieniem raportów z analiz ryzyka i ocen informacji z Wydziału Zarządzania Ryzykiem IC i Sekcji Oceny Ryzyka podległych urzędów celnych oraz analizy kryminalne i raporty z ocen informacji sporządzonych przez analityków kryminalnych Wydziału Zwalczania Przestępczości IC.

⁷ Osób fizycznych i przedsiębiorców.

które ukierunkowane zostało ryzyko, a także środki i metody przeciwdziałania zagrożeniom.

Podstawą typowania podmiotów do kontroli w celu ograniczenia szarej strefy były wnioski o kontrolę wynikające z analizy ryzyka, z oceny informacji oraz wskazań profili ryzyka, opracowanych przez komórki analityczne i przekazanych do realizacji komórkom kontrolnym (potwierdzone we właściwych systemach informatycznych IC). Ponadto, upoważnieni funkcjonariusze pracujący w systemie zmianowym (szczególnie tzw. „superwizorzy”) typowali podmioty do kontroli bezpośrednio w Systemie Obsługi Celnej Samochodów Osobowych (SOC-O), a także za pomocą Systemu Kontroli Ruchu (SKR).

Zidentyfikowane mechanizmy szarej strefy dotyczyły m.in. zakupu paliwa niewiadomego pochodzenia od podmiotów nieistniejących bądź stwarzających pozory działalności gospodarczej, przemytu papierosów przez granicę w pojazdach osobowych i autobusach, a także nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych oraz odkażania spirytusu całkowicie skażonego i wprowadzania go do obrotu.

Zastosowane w ww. obszarach kryteria typowania podmiotów do kontroli dotyczyły m.in. kwoty ewentualnych uszczerpków Skarbu Państwa, działania podmiotów w obszarach podwyższonego ryzyka, korzystania podmiotów z systemu zwolnień podatkowych, skali, wielkości i zasięgu prowadzonej działalności gospodarczej, stwierdzonych nieprawidłowości w prowadzonej działalności (w tym przez inne organy i instytucje), karalności za przestępstwa skarbowe, właściwości miejscowej i rzeczowej oraz daty powstania zobowiązania.

Typując podmioty do kontroli IC brała pod uwagę istotne wskazania innych instytucji i jednostek, tj. w szczególności informacje otrzymane ze Straży Granicznej (1.209 wniosków o kontrolę, z czego 624 zostało zrealizowanych), a także informacji od osób fizycznych (700). Wszystkie pozyskane informacje zostały poddane analizie ryzyka.

Ponadto, typując podmioty do kontroli brano pod uwagę kwestie związane z możliwością wyegzekwowania po kontroli zobowiązań podatkowych. W odniesieniu do przedsiębiorców, wobec których planowano kontrolę, kierowano do urzędów skarbowych wnioski o udzielenie informacji dotyczącej podatnika, m.in. w zakresie rocznych obrotów ze sprzedaży towarów i usług, kwoty zaległości podatkowych oraz zobowiązań w postępowaniu egzekucyjnym. Na podstawie otrzymywanych informacji dokonywano analizy ryzyka w zakresie sytuacji finansowej podmiotu i możliwości egzekucji zobowiązań podatkowych. Na etapie sporządzania tych analiz, w oparciu o bazy danych w systemach informatycznych np. Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców (CEPiK), Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków (ZEFiR) weryfikowano deklaracje podatkowe dotyczące akcyzy, zobowiązania podatkowe wynikające z wydanych decyzji oraz dokonywane wpłaty powstałych zobowiązań, a także majątek ruchomy podlegający rejestracji, na którym można było dokonać zabezpieczenia zobowiązań podatkowych (ujmowany w analizach ryzyka).

(dowód: akta kontroli str. 51-133)

1.3. W okresie objętym kontrolą IC wytypowała trzy podmioty dokonujące transakcji za pośrednictwem Internetu. Dotyczyły one sprzedaży bez zezwolenia przez portal aukcyjny cygar z przeznaczeniem do produkcji papierosów oraz urządzania przez podmiot loterii audiotekstowych, fantowych lub promocyjnych, z wykorzystaniem portalu społecznościowego, a także sprzedaży maszyny do cięcia liści tytoniu. Podstawą wytypowania tych podmiotów do kontroli były analizy Krajowej Grupy Zadaniowej ds. e-kontroli (dalej: „KGZ”) oraz Lokalnego Punktu Kontaktowego. Dyrektor wyjaśnił, że monitoringiem sieci Internet oraz typowaniem do kontroli osób dokonujących transakcji za jej pośrednictwem zajmuje się wyłącznie KGZ, mająca

siedzibę w Opolu i obsługująca w tym zakresie wszystkie jednostki Służby Celnej, a jej wskazania są podstawą do podjęcia kontroli przez IC.

(dowód: akta kontroli str. 38-42)

1.4. IC na bieżąco monitorowała realizację zadań z zakresu zarządzania ryzykiem oraz realizację kontroli, przekazanych poleceń oraz wytycznych w podległych urzędach z wykorzystaniem głównie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ryzykiem (dalej: „ZISAR”). W systemie tym zawarto informacje, analizy oraz dane o przeprowadzonych kontrolach, dostępne zarówno na poziomie Dyrektora IC, jak i naczelników podległych urzędów celnych.

Nadzór IC nad podległymi urzędami celnymi polegał m.in. na obowiązku opracowywania przez naczelników tych urzędów comiesięcznych sprawozdań z realizacji mierników w obszarach ograniczających szarą strefę, w tym obliczania w oddziałach celnych wolumenu przemytu papierosów (na podstawie których określano liczbą kontroli na przejściach granicznych), a następnie sprawdzeniu osiągnięcia założonych planów.

Komórka zarządzania ryzykiem IC monitorowała realizację taktycznego planu kontroli w zakresie stopnia zaangażowania podległych urzędów w obszarach ryzyka, zaś komórki kontrolne IC – w zakresie wskaźników zaangażowania w obszarach ryzyka. W celu ustalenia stopnia wykonania taktycznego planu kontroli, komórki organizacyjne IC (w tym podległe urzędy) realizujące lub nadzorujące realizację planu operacyjnego przekazywały do komórki zarządzania ryzykiem, w terminie do 20 dnia miesiąca po zakończeniu każdego kwartału, informacje o zrealizowanych wskaźnikach zaangażowania w obszarach ryzyka. Komórka ta, na ich podstawie, sporządzała półroczne i roczne sprawozdania z wykonania taktycznego planu kontroli, które zawierały wskaźniki oraz dane dotyczące kontroli ogółem oraz działań kontrolnych prowadzonych przez podległe komórki i wyniki analizy osiągniętych przez nie wskaźników kontrolnych.

Zalecenia Ministerstwa Finansów, krajowych grup zadaniowych (11 zaleceń i wytycznych) oraz wyniki analiz własnych IC dotyczących wyrobów tytoniowych (17 analiz ryzyka oraz informacje w ZISAR) znalazły odzwierciedlenie w poleceniach oraz wytycznych przekazanych do podległych urzędów celnych. Informacje oraz wnioski były przekazywane do realizacji na bieżąco. Podległe jednostki stosowały się do otrzymanych zaleceń oraz wytycznych (dokonywały czynności sprawdzających i podejmowały działania kontrolne).

(dowód: akta kontroli str. 100-138, 316-377)

Analiza dokumentacji 24 kontroli podmiotów podejrzewanych o funkcjonowanie w szarej strefie⁸ wykazała, że od powzięcia przez IC informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości do podjęcia decyzji o zasadności przeprowadzenia kontroli upłynęło od 0 do 267. Czas między powzięciem takich informacji do podjęcia kontroli wyniósł odpowiednio od 0 do 431 dni⁹.

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku spraw o najdłuższym okresie między powzięciem informacji i podjęciem kontroli (od 74 dni), przyczynami takiego stanu rzeczy były m.in.: objęcie przewidzianego do kontroli podmiotu ogólnopolską akcją diagnozy rynku paliw pod kątem dystrybucji oleju napędowego i terminu przekazania wyników badań pobranych próbek, zbieg planowanych działań z postępowaniem prowadzonym przez urząd skarbowy, nieobecność podejrzanych osób i konieczność wykonania przed podjęciem kontroli licznych i czasochłonnych czynności proceduralnych.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 139-144)

⁸ Kryterium doboru była największa wartość efektów finansowych osiągniętych w wyniku przeprowadzonych kontroli.

⁹ 11 przypadków – 0 dni, po jednym przypadku – 2, 5, 15, 17, 26, 32, 74, 129, 148, 281 i 431 dni, a w dwóch przypadkach nie było możliwe określenie liczby takich dni ze względu na specyfikę procedur przeprowadzania kontroli w zakresie gier hazardowych.

1.5. Plany kontroli IC na 2015 r. (I półrocze) opracowane zostały w oparciu o Taktyczny Plan Kontroli IC, w którym zawarto obszary ryzyka, wynikające z regionalnego rejestru ryzyka oraz wskazano komórki IC wyznaczone do reakcji na te ryzyka. Sporządzając ww. plany uwzględniono stopień zaangażowania Służby Celnej w priorytetowych obszarach kontroli, określonych w strategicznym planie kontroli na poziomie zaangażowania 97,6%. Stosownie do wytycznych Ministerstwa Finansów przekazanych IC w grudniu 2014 r., od II półrocza 2015 r. kontrole miały być wykonywane na bieżąco, w szczególności w oparciu analizę profili ryzyka skierowanych do komórek kontrolnych za pośrednictwem ZISAR.

(dowód: akta kontroli str.145-172)

1.6. W okresie objętym kontrolą IC przeprowadziła łącznie 812 kontroli na podstawie zewnętrznych źródeł informacji. I tak:

- w 2015 r. – 508 kontroli, w tym: 345 na podstawie wniosków i informacji Szefa Służby Celnej, Ministerstwa Finansów/Krajowych Grup Zadaniowych i innych Izb Celnich, 39 – prokuratury, Policji (w tym CBŚP) i ABW, 28 – własnych analiz oraz podległych urzędów celnych, 17 – Izby Skarbowej (dalej: „IS”) i Urzędu Skarbowego (dalej: „US”), dwie – Urzędu Kontroli Skarbowej/Wywiadu Skarbowego (dalej: „UKS”), a także 77 na podstawie pozostałych informacji,
- w I półroczu 2016 r. – 304 kontrole, w tym 240 na podstawie wniosków i informacji Szefa Służby Celnej, Ministerstwa Finansów/Krajowych Grup Zadaniowych i innych Izb Celnich, 17 – prokuratury, Policji (w tym CBŚP) i ABW, 11 – własnych analiz oraz podległych urzędów celnych, 10 – IS/US, dwie – UKS oraz 24 – informacji z pozostałych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 173-174)

1.7. Wskaźnik skuteczności kontroli, liczony jako relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli w latach 2015 – 2016 (I półrocze), kształtował się następująco:

- W zakresie kontroli własnych IC dotyczących:
 - przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych: wskaźnik ten na 2014 r. wyniósł 33,4% (nieprawidłowości stwierdzono w 640 kontrolach spośród 1.914 kontroli ogółem), w 2015 r. odpowiednio – 24,9% (323 i 1.296), zaś w 2016 r. (I półrocze) – 30,2% (173 i 573); w 2015 r., w stosunku do 2014 r., zmalał o 8,5% punktu procentowego (dalej: „pp”), zaś w 2016 r. (I półrocze) do 2015 r. (I półrocze) wzrósł o 4,4 pp,
 - przestrzegania prawa celnego: wskaźnik ten na 2014 r. wyniósł 42,4% (nieprawidłowości stwierdzono w 6.618 kontrolach spośród 15.595 wszystkich kontroli), w 2015 r. odpowiednio – 22,7% (6.100 i 26.892), zaś w 2016 r. (I półrocze) – 31,7% (3.254 i 10.276); w 2015 r., w stosunku do 2014 r., zmalał o 19,8 pp, a w 2016 r. (I półrocze) do 2015 r. (I półrocze) wzrósł o 9,5 pp.
- W zakresie kontroli podległych urzędów celnych:
 - podatkowych: wskaźnik ten na 2014 r. wyniósł 63,3% (nieprawidłowości stwierdzono w 827 kontrolach spośród 1.307 kontroli ogółem), w 2015 r. odpowiednio – 56,5% (498 i 882), zaś w 2016 r. (I półrocze) – 37,1% (445 i 1.200); wskaźnik ten zmalał w 2015 r., w stosunku do 2014 r., o 6,8 pp i w 2016 r. (I półrocze) do 2015 r. (I półrocze) o 18,3 pp,
 - odnośnie zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów¹⁰: wskaźnik ten wyniósł 0,6% (nieprawidłowości stwierdzono w 9.595 kontrolach spośród 1.546.780 kontroli ogółem), w 2015 r. odpowiednio – 1,5% (19.806

¹⁰ Kontrole graniczne środków transportu na kierunku przywozowym w ruchu osobowym i towarowym.

i 1.363.025), zaś w 2016 r. (I półrocze) – 1,8% (10.403 i 581.113), wskaźnik ten wzrósł w 2015 r., w stosunku do 2014 r., o 0,8 pp i w 2016 r. (I półrocze) do 2015 r. (I półrocze) o 0,4 pp,

- odnośnie gier hazardowych urządzanych na automatach do gier: wskaźnik ten na 2014 r. wyniósł 96,9% (nieprawidłowości stwierdzono w 342 kontrolach spośród 353 kontroli ogółem), w 2015 r. odpowiednio – 86,9% (754 i 867), zaś w 2016 r. (I półrocze) – 97,5% (119 i 122); wskaźnik ten w 2015 r., w stosunku do 2014 r., zmalał o 9,9 pp, zaś w 2016 r. (I półrocze) do 2015 r. (I półrocze) wzrósł o 24,2 pp.
- W zakresie kontroli IC wraz z podległymi urzędami:
 - przestrzegania przepisów prawa podatkowego: wskaźnik ten na 2014 r. wyniósł 45,5% (nieprawidłowości stwierdzono w 1.467 kontrolach spośród 3.221 kontroli ogółem), w 2015 r. odpowiednio – 37,7% (821 i 2.178), zaś w 2016 r. (I półrocze) – 34,8% (618 i 1.773), wskaźnik ten zmalał w 2015 r., w stosunku do 2014 r., o 7,8 pp i w 2016 r. (I półrocze) do 2015 r. (I półrocze) o 2,2 pp,
 - zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów: wskaźnik ten na 2014 r. wyniósł 1,1% (nieprawidłowości stwierdzono w 16.213 kontrolach spośród 1.546.780 kontroli ogółem), w 2015 r. odpowiednio – 1,9% (25.906 i 1.363.025), zaś w 2016 r. (I półrocze) – 2,4% (13.657 i 581.113); wskaźnik ten wzrósł w 2015 r., w stosunku do 2014 r., o 0,9 pp i w 2016 r. (I półrocze) do 2015 r. (I półrocze) o 0,5 pp,
 - gier hazardowych urządzanych na automatach do gier: wskaźnik ten na 2014 r. wyniósł 96,9% (nieprawidłowości stwierdzono w 342 kontrolach spośród 353 kontroli ogółem), w 2015 r. odpowiednio – 86,9% (754 i 867), zaś w 2016 r. (I półrocze) – 97,5% (119 i 122); wskaźnik ten w 2015 r. w stosunku do 2014 r. zmalał o 9,9 pp, zaś w 2016 r. (I półrocze) do 2015 r. (I półrocze) wzrósł o 24,2 pp.

W latach 2015 – 2016 (I półrocze) IC przeprowadziła w zakresie objętym kontrolą NIK wszystkie przyjęte do realizacji kontrole doraźne.

(dowód: akta kontroli str. 175-186)

Ustalone
nieprawidłowości

W jednym przypadku (spośród ww. 66) wykonany przez IC przegląd profilu ryzyka przeprowadzony został w terminie dłuższym niż pół roku, tj. osiem miesięcy i jeden dzień, po terminie określonym w § 9 ust. 3 zarządzenia nr 6.

Dyrektor wyjaśnił, że wpływ na powstałe opóźnienie miała czasochłonność dokonywanych przeglądów oraz fakt, że ww. profil był jednym z pierwszych tego typu produktów po wdrożeniu ZISAR i wiele procedur jego obsługi wymagało wyjaśnienia i doprecyzowania, a także nabycia umiejętności praktycznych.

(dowód: akta kontroli str. 29-31, 37-42)

Ocena cząstkowa

IC podejmowała 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 i miejsca do kontroli wykorzystywano istotne wskazania ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych oraz sprawnie reagowano na napływające informacje o nieprawidłowościach. Na bieżąco monitorowano zarządzanie ryzykiem przez urzędy celne oraz trafność działań kontrolnych.

2. Działania na rzecz ograniczenia szarej strefy oraz ich efekty

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015 – 2016 (I półrocze) IC (razem z podległymi urzędami) przeprowadziła ogółem 1.947.534 działania kontrolne wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu

wyrobami tytoniowymi¹¹ (w tym 38.154 działania własne IC), w wyniku których uzyskano efekty finansowe¹² w wysokości 60.756,4 tys. zł (w tym 32.645,2 tys. zł wskutek kontroli własnych IC). Dotyczyły one:

- Kontroli podatkowych, których przeprowadzono 3.218 (w tym 1.331 kontrole własne IC)¹³, w wyniku których uzyskano efekty finansowe w wysokości 26.926,7 tys. zł (w tym 22.472,5 tys. zł uzyskanych wskutek kontroli własnych IC). W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 756 (31,1%) i wzrost kwoty ich efektów finansowych o 17.811 tys. zł (519,5%), zaś w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: wzrost o 627 (68,6%) i spadek o 14.060,6 tys. zł (71,2%).
- Kontroli prawidłowości oznaczania wyrobów znakami akcyzy w obrocie handlowym – 178 kontroli i 55,2 tys. zł ich efektów finansowych¹⁴. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił wzrost liczby takich kontroli o 38 (56,7%) i spadek ich efektów finansowych o 3 tys. zł (14,7%), zaś w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek o 20 (21,5%) i wzrost o 32,2 tys. zł (582,7%). Ilość ujawnionych wyrobów tytoniowych bez banderol wyniosła w tych okresach 27,6 tys. papierosów i 56,4 kg suszu tytoniowego.
- Pozostałych działań, w których ustalono nieprawidłowości o największym wymiarze finansowym dotyczących kontroli granicznych środków transportu na kierunku przywozowym w ruchu osobowych i towarowym¹⁵ – 1.944.138 kontroli (w tym 36.823 kontrole własne IC) i 33.774,5 tys. zł ich efektów finansowych (10.172,7 tys. zł uzyskanych w wyniku kontroli własnych IC). W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 183.755 (11,9%) i wzrost ich efektów finansowych o 3.870,1 tys. zł (22,6%), zaś w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek o 91.361 (13,6%) i wzrost o 3.115,6 tys. zł (32,2%). Ilość zajętego towaru wyniosła łącznie 51.902,2 tys. szt. papierosów.

W ww. okresie nie przeprowadzono kontroli na podstawie art. 48 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej Nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (dalej: „UKC”)¹⁶, tj. dotyczących kontroli po zwolnieniu towarów.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że we właściwości miejscowej IC podmioty gospodarcze importowały inny asortyment towarowy niż wyroby akcyzowe takie jak wyroby tytoniowe i nie stwierdzono istotnych ryzyk dotyczących tych podmiotów. Podał również, że spadek ogólnej liczby działań kontrolnych w ww. obszarze wynikał przede wszystkim ze zmniejszenia wielkości ruchu granicznego osób i pojazdów, a także z obustronnych sankcji gospodarczych nakładanych wzajemnie przez Unię Europejską i Rosję. Wskazał także, że nie sposób przewidzieć precyzyjnie czy i kiedy uda się dokonać ujawnienia nielegalnych wyrobów oraz jaka będzie jego wielkość.

(dowód: akta kontroli str. 187-204)

Spośród ww. działań kontrolnych, cztery były następstwem przeszukiwania sieci Internet oraz działań dotyczących e-handlu, prowadzonych wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi. W ich wyniku ujawniono 120 szt. papierosów i wystawiono mandat w wysokości 185 zł.

(dowód: akta kontroli str. 205-206)

¹¹ Działania kontrole w obszarze wyrobów tytoniowych: papierosy, tytoń do palenia, cygara, cygaretki, susz tytoniowy.

¹² Efekty finansowe: oszacowana wartość zajętego towaru.

¹³ Wszystkie ww. kontrole dotyczyły podatku akcyzowego.

¹⁴ IC nie przeprowadzała w tym zakresie własnych działań kontrolnych.

¹⁵ Analogicznie kontrole te dotyczyły obszaru przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem etylowym oraz paliwami.

¹⁶ Dz. U. UE L z 10.10.2013 r. ze zm.

W badanym okresie, w wyniku przeprowadzonych 178 kontroli prawidłowości oznaczania wyrobów tytoniowych znakami akcyzy w hurtowniach, sklepach, restauracjach i innych punktach gastronomicznych oraz działań patrolowo-kontrolnych targowisk, ujawniono 27,6 tys. szt. papierosów bez banderol oraz 56,4 kg tytoniu o łącznej wartości 55,2 tys. zł. Najczęstsze stwierdzone nieprawidłowości w zakresie stosowania znaków akcyzy polegały na wprowadzaniu do obrotu wyrobów tytoniowych z banderolami, które utraciły ważność. Nieprawidłowości stwierdzone podczas działań kontrolnych przeprowadzonych na targowiskach dotyczyły braku oznaczania takich wyrobów polskimi znakami akcyzy. Nie wykryto natomiast żadnych wyrobów tytoniowych z podrobionymi lub fałszywymi banderolami.

(dowód: akta kontroli str. 187-189,207)

Najistotniejsze nieprawidłowości w obszarze przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi (o największym wymiarze finansowym, tj. przemysł znaczących rozmiarów) stwierdzone zostały w wyniku przeprowadzonych przez IC pięciu działań kontrolnych, podjętych z inicjatywy:

- IC, w trakcie których pozyskano informacje od właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego dotyczące dokonywania przez podmiot wewnątrzspółnotowych dostaw towarów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niezarejestrowania przez kontrolowany podmiot wszystkich zakupów suszu tytoniowego oraz pozorowania dostaw wewnątrzspółnotowych tego suszu i podejrzenie jego sprzedaży nieuprawnionym podmiotom. Wymiar finansowy tych nieprawidłowości wyniósł 3.332,1 tys. zł.
- Policji – stwierdzona nieprawidłowość polegała na nielegalnym przechowywaniu suszu tytoniowego, ujawniono 25,2 tys. kg takiego suszu o wartości 11.543,1 tys. zł¹⁷.
- Funkcjonariuszy Wydziału Zwalczania Przemocności IC – stwierdzona nieprawidłowość polegała na nielegalnym przechowywaniu tytoniu, ujawniono 2,7 tys. kg tytoniu o wartości 1.722,7 tys. zł.
- Straży Granicznej i Urzędu Kontroli Skarbowej – stwierdzona nieprawidłowość polegała na nielegalnym przechowywaniu wyrobów akcyzowych. Ujawniono 2.517,6 tys. szt. papierosów, 1,1 tys. kg tytoniu, linię technologiczną do produkcji papierosów o wartości 500 tys. zł oraz środki pieniężne w kwocie 159,5 tys. zł. Wartość ujawnionych nieprawidłowości wyniosła 3.074,1 tys. zł.
- Funkcjonariuszy Wydziału Zwalczania Przemocności IC – stwierdzona nieprawidłowość polegała na nielegalnym przechowywaniu suszu tytoniowego, ujawniono 1 tys. kg tego suszu o łącznej wartości 458,6 tys. zł.

Spośród ww. pięciu działań kontrolnych, w dwóch przypadkach IC zastosowała uprawnienia wynikające z art. 75b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej¹⁸ (dalej: „ustawy o Służbie Celnej”), tj. dotyczące obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom.

(dowód: akta kontroli str. 208-211)

W ramach działań związanych ze zmianą (1 stycznia 2016 r.) przepisów o podatku akcyzowym, IC przeprowadziła w I półroczu 2016 r. 12 kontroli dziesięciu pośredniczących podmiotów tytoniowych (dalej: „PPT”). W ich wyniku:

- ustalono, że cztery podmioty nie posiadały i nie zawarły umów na zakup suszu tytoniowego od producentów oraz umów na jego sprzedaż uprawnionym

¹⁷ Faktyczna ilość ujawnionego suszu tytoniowego wyniosła 50.336 kg o wartości 23.086,1 tys. zł. Efekty kontroli zostały przypisane po połowie każdej z tych służb.

¹⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 990 ze zm.

podmiotom, a także nie złożyły w wymaganym terminie, tj. do 31 grudnia 2015 r., do naczelnika właściwego Urzędu Celnego wniosków o rejestrację działalności i nie wpłaciły wymaganego zabezpieczenia akcyzowego (w podmiotach tych zabezpieczono łącznie 4,5 tys. kg suszu tytoniowego, a uszczuplenie Skarbu Państwa oszacowano na łączną kwotę 61 tys. zł),

- nie stwierdzono nieprawidłowości w przypadku pięciu podmiotów, lecz dwóm z nich¹⁹ odmówiono wpisu do rejestru PPT po dokonaniu oceny ryzyka i ustaleniu go na poziomie bardzo wysokim,
- ustalono, że jeden podmiot przeniósł działalność za granicę i prowadzone są dalsze czynności mające na celu stwierdzenie, czy prowadzona przez ten podmiot działalność może zagrażać finansowym interesom Polski.

(dowód: akta kontroli str. 212-216)

W ramach działań związanych ze zmianą (1 stycznia 2015 r.) przepisów o podatku akcyzowym²⁰, IC dokonała w 2015 r. jednej analizy ryzyka, w wyniku której skierowano do Urzędu Celnego w Elblągu wnioski o przeprowadzenie kontroli²¹. Ponadto, IC przeprowadziła w latach 2015 – 2016 (I półrocze) 13 działań kontrolnych nielegalnej produkcji papierosów w punktach handlowych, w których udostępniane były maszyny do automatycznego nabijania gilz papierosowych. W wyniku tych działań stwierdzono dwie maszyny do produkcji papierosów, które następnie wycofane zostały ze sklepów. W zakresie opodatkowania cygar i cygaretek Dyrektor wyjaśnił, że ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w ich obrocie oszacowano jako niewielkie na terenie działania IC. W wyniku przeprowadzonych analiz i działań kontrolnych²² nie stwierdzono nieprawidłowości. Wskazał również, że na terenach gdzie problem sprzedaży cygar występował z większym nasileniem (np. duże aglomeracje) zmiana przepisów w ww. zakresie była skuteczna.

(dowód: akta kontroli str. 190-204, 217-218)

2.2. W latach 2015 - 2016 (I półrocze) IC (razem z podległymi urzędami) przeprowadziła ogółem 1.944.595 działań kontrolnych wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem etylowym²³ (w tym 214 działań własnych IC), w wyniku których uzyskano efekty finansowe w wysokości 466,8 tys. zł (w tym 411,2 tys. zł wskutek kontroli własnych IC). Ww. działania dotyczyły:

- Przeprowadzenia 279 kontroli podatkowych (w tym 214 kontroli własnych IC)²⁴, w wyniku których uzyskano największe efekty finansowe, w kwocie 423,9 tys. zł (w tym 411,2 tys. zł uzyskanych w wyniku kontroli własnych IC). W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 269 (60,0%) i spadek kwoty ich efektów finansowych o 595,71 tys. zł (60,3%), zaś w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadki o 23 (18,9%) i 348,95 tys. zł (91,6%).
- Przeprowadzenia 178 kontroli prawidłowości oznaczania wyrobów znakami akcyzy (w obrocie handlowym), w wyniku których uzyskano efekty finansowe

¹⁹ Każdy z tych podmiotów kontrolowany był dwukrotnie.

²⁰ Z dniem 1 stycznia 2015 r. weszły w życie przepisy, które rozszerzyły definicję produkcji wyrobów tytoniowych w ustawie o podatku akcyzowym - zgodnie z art. 99 ust. 1a produkcją papierosów jest również ich wytwarzanie, także przez konsumenta, przy użyciu maszyny do wytwarzania papierosów, a także zmiana dotycząca sposobu opodatkowania cygar i cygaretek poprzez wprowadzenie stawki akcyzy uzależnionej od wagi (tj. od każdego kilograma, a nie jak przed nowelizacją ustawy – od sztuki tj. od 1.000 szt.).

²¹ W kontrolowanym podmiocie nie stwierdzono cygar i cygaretek, natomiast wykryto papierosy bez polskich znaków akcyzowych i wystawiono mandat w wysokości 185 zł.

²² W trakcie kontroli punktów sprzedaży cygar zostały pobrane dwie próbki w celu sprawdzenia, czy oferowany towar jest faktycznie cygarem. Wynik badania prób nie potwierdził wystąpienia nieprawidłowości.

²³ Działania kontrole w obszarze alkoholu etylowego: alkohol etylowy czysty, alkohol etylowy skażony, napoje spirytusowe, rozcieńczalniki, płyny do spryskiwaczy.

²⁴ We wszystkich ww. przypadkach dotyczyły one podatku akcyzowego.

w kwocie 0,8 tys. zł²⁵. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił wzrost takich kontroli o 38 (56,7%) i spadek ich efektów finansowych o 0,06 tys. zł (23,1%), zaś w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek o 20 (21,5%) i wzrost o 0,54 tys. zł (971,4%). Ilość ujawnionych w tych latach napojów spirytusowych bez banderol (wyrażona w litrach 100% alkoholu etylowego) wyniosła 11,3 l.

- Podjęcia pozostałych działań, w wyniku których ustalono nieprawidłowości o największym wymiarze finansowym, najczęściej dotyczących kontroli granicznych środków transportu na kierunku przywozowym w ruchu osobowych i towarowym – 1.944.138 kontroli i 42,1 tys. zł ich efektów finansowych²⁶. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek takich kontroli o 183.755 (11,9%) i wzrost ich efektów finansowych o 7,74 tys. zł (34,5%), zaś w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadki o 91.361 (13,6%) i 5,67 tys. zł (32,3%). Ilość zajętego w tych latach towaru wyniosła łącznie 1.123 l alkoholu etylowego.

W ww. okresie nie przeprowadzono kontroli na podstawie art. 48 UKC, tj. dotyczących kontroli po zwolnieniu towarów.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że we właściwości miejscowej IC podmioty gospodarcze importowały inny asortyment towarowy niż wyroby akcyzowe, takie jak alkohol etylowy i nie stwierdzono istotnych ryzyk dotyczących działania takich podmiotów. Wskazał także, że ryzyko dokonywania przez podejrzewane podmioty przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem etylowym nie stanowiło dominującej pozycji w łącznej puli obszarów ryzyk, zarówno w odniesieniu do liczby kontroli podatkowych, jak też wielkości ich efektów. Jednolita procedura skażania, stosowana we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej i zmiana przepisów prawa w tym zakresie, spowodowała obserwowalny i znaczny spadek produkcji w kraju alkoholu całkowicie skażonego.

(dowód: akta kontroli str. 190-204, 219-222)

W badanym okresie IC, w obszarze wysokiego ryzyka – alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu, przeprowadziła 178 kontroli w restauracjach lub innych lokalach gastronomicznych oraz punktach sprzedaży detalicznej, z czego 132 dotyczyły działań regularnych, a 46 – akcji organizowanych przez Ministerstwo Finansów i krajowe grupy zadaniowe. W trakcie 60 działań kontrolnych przeprowadzono testy z wykorzystaniem testerów polowych, a w 18 przypadkach próbki skierowano do badań laboratoryjnych. W wyniku tych kontroli nie wykryto wyrobów wytworzonych na bazie alkoholu skażonego.

W latach 2015 – 2016 (I półrocze) nie przeprowadzono żadnej kontroli na podstawie art. 48 UKC w celu sprawdzenia prawidłowości ostatecznego przeznaczenia importowanych lub nabytych wewnątrzspółnotowo alkoholu całkowicie skażonego, płynów do spryskiwaczy szyb i płynów przeciwołdzeniowych.

Dyrektor wyjaśnił, że przyczynami niepodjęcia takich kontroli było niewystępowanie na obszarze właściwości IC podmiotów importujących lub nabywających wewnątrzspółnotowo ww. wyroby.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 223)

Spośród ww. działań kontrolnych dotyczących sfery przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem etylowym żadne nie było następstwem przeszukiwania sieci Internet oraz działań dotyczących e-handlu prowadzonych wobec podmiotów podejrzanym o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem etylowym.

(dowód: akta kontroli str. 206)

²⁵ IC nie przeprowadzała w tym zakresie własnych działań kontrolnych.

²⁶ IC nie przeprowadzała w tym zakresie własnych działań kontrolnych.

W badanym okresie, w wyniku przeprowadzonych 178 kontroli prawidłowości oznaczania wyrobów alkoholowych znakami akcyzy w hurtowniach, sklepach, restauracjach i innych punktach gastronomicznych oraz działań patrolowo-kontrolnych targowisk ujawniono 11,3 l napojów spirytusowych bez banderol o wartości 0,8 tys. zł. Nie wykryto natomiast żadnych napojów spirytusowych z podrobionymi/falszzywymi banderolami.

(dowód: akta kontroli str. 219-222)

Najistotniejsze nieprawidłowości w obszarze przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem etylowym (o największym wymiarze finansowym, tj. przemysł znacznych rozmiarów itp.) stwierdzone zostały wskutek kontroli przeprowadzonych przez IC:

- przy współpracy z Policją (cztery kontrole) – nieprawidłowości polegały na przechowywaniu i przewozie spirytusu odkażonego, ujawniono 4,6 tys. l takiego spirytusu o oszacowanej wartości rynkowej 323,4 tys. zł,
- z inicjatywy IC – nieprawidłowości polegały na przewozie spirytusu odkażonego, ujawniono 81,6 l takiego spirytusu o oszacowanej wartości rynkowej 6,7 tys. zł.

Spośród ww. pięciu działań kontrolnych, w żadnym przypadku IC nie zastosowała uprawnień wynikających z art. 75b ustawy o Służbie Celnej.

(dowód: akta kontroli str. 208-211)

2.3. W badanym okresie IC (razem z podległymi urzędami) przeprowadziła ogółem 1.943.202 działania kontrolne wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalną produkcję lub/i obrót paliwami²⁷ (w tym 535 działań własnych), w wyniku których uzyskano efekty finansowe w wysokości 58.082 tys. zł (w tym 267,2 tys. zł wskutek kontroli własnych IC). Ww. działania dotyczyły:

- Przeprowadzenia 454 kontroli podatkowych (w tym 324 własne IC)²⁸, w wyniku których uzyskano efekty finansowe w wysokości 16.985,9 tys. zł (w tym 236,6 tys. zł wskutek kontroli własnych IC). W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 18 (5,31%) i kwoty ich efektów finansowych o 9.022,3 tys. zł (49,4%), zaś w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadki o 31 (18,9%) i 603,6 tys. zł (7,23%).
- Przeprowadzenia jednej kontroli na podstawie art. 48 UKC (w I półroczu 2015 r.), w wyniku której uzyskano efekty finansowe w kwocie 20,9 tys. zł²⁹. Dyrektor wyjaśnił, że z uwagi na brak informacji i przesłanek do kontroli innych podmiotów nie podejmowano więcej działań w tym zakresie.
- Przeprowadzenia 1.942.743 kontroli granicznych środków transportu na kierunku przywozowym w ruchu osobowych i towarowym (w tym 211 kontroli własnych IC), w których ustalono nieprawidłowości o największym wymiarze finansowym. Uzyskane efekty finansowe wyniosły 1.778,4 tys. zł (w tym 30,6 tys. zł na skutek kontroli własnych IC). W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 183.149 (11,9%) i wzrost ich efektów finansowych o 341,0 tys. zł (52,2%), zaś w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek o 91.306 (13,6%) i wzrost o 429,2 tys. zł (121,2%).

²⁷ Działania kontrolne w obszarze paliw: wyroby energetyczne, w szczególności benzyny, oleje napędowe, oleje opalowe, oleje smarowe.

²⁸ Wszystkie ww. kontrole dotyczyły podatku akcyzowego.

²⁹ Podczas kontroli ustalono naruszenie warunku, pod jakim towar zwolniono z należności celnych, tj. usunięcie paliwa spod dozoru celnego.

- Prowadzenia postępowań w obrocie olejami smarowymi³⁰ - cztery kontrole przeprowadzone w I półroczu 2016 r., w wyniku których uzyskano największe efekty finansowe, tj. łącznie 39.296,8 tys. zł³¹.

(dowód: akta kontroli str. 224-227)

Dyrektor wyjaśnił, że spadek liczby ww. kontroli związany był ze zmniejszeniem liczby ich prowadzenia wewnątrz kraju przez komórki zwalczania przestępczości i dozoru IC. Wzmoczone kontrole IC w 2014 r., zarówno na granicy, jak i wewnątrz kraju i dotyczące prawidłowego stosowania „okazjalności” przywozu w ramach obowiązujących norm, spowodowały zmniejszenie ilości wwożonego paliwa przez przejścia graniczne. Odnotowano również wzrost liczby podróżnych przekraczających sporadycznie granicę i spadek liczby podróżnych przekraczających granicę kilkunastokrotnie w ciągu miesiąca. W związku z malejącym ryzykiem, w latach 2015 – 2016 (I półrocze) wielkość zaangażowania poszczególnych komórek w kontrolę paliwa w niewielkim stopniu zmalała. Dyrektor wyjaśnił również, że biorąc pod uwagę specyfikę regionu, tj. stosunkowo słaby rozwój gospodarczy w zakresie przemysłu i niewielką liczbą podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na dużą skalę, trudne jest osiągnięcie w kolejnych okresach powtarzalności rezultatów kontroli w zakresie wielkości uzyskanych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 190-204)

Spośród ww. działań kontrolnych, żadne nie było następstwem przeszukiwania sieci Internet oraz działań dotyczących e-handlu prowadzonych wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu paliwami.

(dowód: akta kontroli str. 205-206)

W latach 2015 - 2016 (I półrocze) IC przeprowadziła 141 kontroli mających na celu ujawnienie miejsc nielegalnego wprowadzania do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych, pochodzących z nielegalnych źródeł, w tym 14 na stacjach paliw. W wyniku tych kontroli uzyskano efekty finansowe w wysokości 295,8 tys. zł. Spośród ww. 141 kontroli, 22 zostały zlecone przez Krajowe Grupy Zadaniowe.

(dowód: akta kontroli str. 228)

Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku działań kontrolnych dotyczących obszaru przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu paliwami³² polegały na:

- niedopełnieniu przez kontrolowany podmiot obowiązku zgłoszenia nabycia wewnątrzwspólnotowego olejów smarowych oraz nieprowadzenia ewidencji zużycia tych wyrobów – z tego tytułu oszacowano uszczuplenia Skarbu Państwa na łączną kwotę 7.986,1 tys. zł,
- nieprawidłowej klasyfikacji preparatu antykorozyjnego w składzie podatkowym – łączna kwota uszczupień 6.606,9 tys. zł,
- posiadaniu paliwa, od którego nie został zapłacony podatek akcyzowy na poprzednich etapach obrotu – 288,1 tys. zł³³,
- niepotwierdzonych dostawach wewnątrzwspólnotowych oleju smarowego oraz nieuregulowaniu należności za przekazane próbki towaru do laboratorium – 175,6 tys. zł,
- zakupu paliwa, od którego nie zapłacono akcyzy na wcześniejszym etapie – 158,2 tys. zł.

³⁰ Materiał dowodowy będący podstawą przeprowadzenia tych postępowań uzyskany został przez IC z akt śledztwa o międzynarodowym zasięgu, prowadzonego równoległe z Prokuraturą Okręgową w Elblągu i Prokuraturą Regionalną w Gdańsku.

³¹ Stwierdzono fałszowanie podpisów odbiorców tego oleju w dokumentacji handlowej.

³² Sprawy o największym wymiarze finansowym, tj. przemyt znacznych rozmiarów.

³³ Paliwo oferowane było na skontrolowanych stacjach paliw i nie spełniało wymogów jakościowych oraz nie można było uznać, że pochodziło od dostawców widniejących na fakturach sprzedaży.

We wszystkich przypadkach ww. działania kontrolne podjęto z inicjatywy IC, w tym w wyniku przeprowadzonych analiz ryzyka i informacji przekazanych przez naczelników urzędów celnych w Bydgoszczy i Łodzi oraz Urzędu Skarbowego w Ostródzie. Spośród tych działań, w jednym przypadku IC zastosowała uprawnienia wynikające z art. 75b ustawy o Służbie Celnej.

W okresie objętym kontrolą IC monitorowała działalność funkcjonującego na jej terenie jednego składu podatkowego, którego działalność polegała na mieszanii oleju napędowego, bazowego oraz oleju roślinnego i jego sprzedaży odbiorcom z krajów członkowskich Unii Europejskiej. Podjęte czynności kontrolne IC (pobór próbek z produkcji oraz kontrola podatkowa) doprowadziły do zamknięcia tego składu podatkowego w czerwcu 2016 r.³⁴ Od lipca 2015 r. do końca czerwca 2016 r. na terenie właściwości IC nie prowadzili działalności zarejestrowani odbiorcy bądź składy podatkowe dokonujące nabyć wewnątrzwspólnotowych paliw silnikowych, o których mowa w art. 48 ust. 10 i 11 ustawy o podatku akcyzowym³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 208-211, 229-230)

2.4. W latach 2015 – 2016 (I półrocze) IC przeprowadziła 989 działań kontrolnych mających na celu likwidację szarej strefy w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach. Dotyczyły one podmiotów podejrzewanych o dokonywanie nielegalnych działań w obszarze gier hazardowych urządzanych na automatach do gier, a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w wysokości 27.216 tys. zł³⁶. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił wzrost liczby takich kontroli o 514 (117,3%) i wzrost kwoty ich efektów finansowych o 12.012,0 tys. zł (106,5%), zaś w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadki o 287 (73,4%) i 6.588,0 tys. zł (69,3%). Liczba zatrzymanych w badanym okresie automatów wyniosła 2.227 sztuk.

(dowód: akta kontroli str. 231)

Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku działań kontrolnych w obszarze gier hazardowych urządzanych na automatach do gier³⁷ polegały na urządzaniu takich gier poza kasynami gier. W wyniku tych działań zajęto 1.407 automatów o wartości rynkowej 16.884,0 tys. zł. Spośród tych działań kontrolnych, w dwóch przypadkach (spośród pięciu) IC zastosowała uprawnienia wynikające z art. 75b ustawy o Służbie Celnej.

(dowód: akta kontroli str. 208-211)

Dyrektor wyjaśnił, że kontrole z obszaru gier hazardowych realizowane były wyłącznie przez funkcjonariuszy wykonujących zadania dozoru podległych urzędów celnych i wynikało to m.in. z tego, że zdobyli oni niezbędną wiedzę, doświadczenie i umiejętności praktyczne kontrolując przez wiele lat legalnie działające punkty z automatami o niskich wygranych i salony gier. Funkcjonariusze Wydziału Zwalczenia Przeszłości IC w razie istniejącej potrzeby, przy występowaniu realnego zagrożenia dla kontrolujących, mogli współuczestniczyć w charakterze wspomagającym jako np. asysta uzbrojonych w broń palną funkcjonariuszy, w tego rodzaju kontrolach, jednakże nie wykonując samodzielnie czynności kontrolnych w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 190-204)

2.5. W latach 2015-2016 (I półrocze) IC prowadziła wspólnie z innymi organami działania dotyczące przeciwdziałania i zwalczania przemytu, nielegalnej produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi, paliwami i alkoholem etylowym oraz urządzania gier z wykorzystaniem automatów. I tak:

³⁴ Decyzją naczelnika urzędu celnego w Elblągu ws. cofnięcia zezwolenia na działalność składu podatkowego.

³⁵ Od czasu obowiązywania przedmiotowego przepisu (lipiec 2015 r.)

³⁶ Ustalono je stosując przelicznik 1 automat – 12 tys. zł. IC nie przeprowadzała w tym zakresie własnych działań kontrolnych – prowadziły je podległe urzędy celnej.

³⁷ O największym wymiarze finansowym, na podstawie pięciu działań kontrolnych.

- W zakresie dotyczącym wyrobów tytoniowych prowadzono działania z:
 - Policją, CBŚP i Strażą Graniczną - kontrole i akcje kontrolne na terenie kraju, w wyniku których ujawniono łącznie 4.558,5 tys. szt. papierosów, 22,4 tys. kg tytoniu oraz 13,1 tys. kg suszu tytoniowego³⁸,
 - Strażą Graniczną - działania patrolowo-kontrolne miejsc potencjalnego obrotu nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w wyniku których ujawniono 29,8 tys. szt. papierosów, a także działania w ramach harmonogramu ukierunkowanego na zwiększenie efektywności współpracy IC i Straży Granicznej – ujawniono 172,1 tys. szt. papierosów oraz inne działania (w tym wnioski o przeprowadzenie kontroli celnej, przekazywanie informacji mających znaczenie dla ochrony granic) – ujawniono 1.073,3 tys. szt. papierosów,
 - Strażą Miejską - patrolowanie targowisk miejskich,
 - Urzędem Skarbowym w Kętrzynie – w zakresie czynności sprawdzających.
- W zakresie dotyczącym paliw współpracowano z:
 - Policją i CBŚP - kontrole oraz wymianę informacji, w wyniku czego osiągnięto wyniki finansowe w łącznej wysokości 28,3 tys. zł³⁹,
 - Prokuraturą - przekazywanie materiałów dowodowych, w wyniku czego osiągnięto efekty finansowe w łącznej wysokości 39.296,8 tys. zł,
 - Strażą Graniczną – kontrole, w wyniku których osiągnięto efekty finansowe w łącznej wysokości 28,5 tys. zł,
 - Izłą Skarbową i Urzędem Kontroli Skarbowej - działania w ramach wspólnego zespołu analitycznego,
 - Strażą Miejską - patrolowanie targowisk miejskich.
- W zakresie dotyczącym alkoholu etylowego prowadzono wspólne działania z:
 - Policją - działania kontrolne, w wyniku których ujawniono łącznie 2,9 tys. l alkoholu etylowego,
 - Strażą Graniczną - działania kontrolne (ujawniono 0,3 tys. l alkoholu etylowego), realizację wniosków o przeprowadzenie kontroli celnej (17,5 l alkoholu), działania patrolowo-kontrolne miejsc potencjalnego obrotu nielegalnymi wyrobami akcyzowymi bez polskich znaków akcyzowych oraz badanie metodą polową zajętego przez Straż alkoholu etylowego (1,6 tys. l),
 - Strażą Miejską - patrolowanie targowisk miejskich.
- W zakresie gier hazardowych urządzanych na automatach do gier prowadzono wspólne działania z Policją (działania kontrolne) oraz Strażą Graniczną - współpraca podczas prowadzonych czynności kontrolnych⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 232-243)

2.6. Inne działania IC prowadzone w badanym okresie na rzecz ograniczenia szarej strefy, w tym na przejściach granicznych dotyczyły, w szczególności:

- wykorzystywania przez funkcjonariuszy Służby Celnej skanerów RTG⁴¹ celem ograniczenia nielegalnego przywozu paliwa w zbiornikach pojazdów przekraczających granicę; w wyniku tych działań oszacowano, że 50% wwożonego paliwa i 80% podróźnych deklarujących przewóz paliwa zawierało

³⁸ W tym: Policja – 356,8 tys. sztuk papierosów, 2,8 tys. kg tytoniu; CBŚP – 3.069,8 tys. sztuk papierosów, 19,6 tys. kg tytoniu i 12,1 tys. kg suszu tytoniowego; Straż Graniczna – 1.131,9 tys. sztuk papierosów, 6 kg tytoniu i 1 tys. kg suszu tytoniowego.

³⁹ We współpracy z CBŚP zatrzymano 5,3 tys. l oleju napędowego i 1,8 tys. l benzyny. Ponadto, we współpracy z Policją i ABW, w latach 2014-2015 uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 6.606,9 tys. zł.

⁴⁰ W wyniku współpracy z Policją i Strażą Graniczną zajęto 41 automatów na łączną kwotę 492 tys. zł (w tym sześć automatów na łączną kwotę 72 tys. zł w miejscach wskazanych przez CBŚP).

⁴¹ Do pomiaru ilości wwożonego paliwa w tych zbiornikach.

się w grupie przekraczającej granicę do pięciu razy w miesiącu, co mogło świadczyć o jego przywozie na własne potrzeby,

- stworzenia stanowiska tzw. „supervizora” na drogowych przejściach granicznych – wybrani funkcjonariusze komórek granicznych typujący pojazdy i osoby do kontroli (do wspomagania pracy tych osób stworzono aplikację „Wizjer”),
- udziału funkcjonariuszy IC w centralnym Zespole ds. wdrożenia i utrzymania wspólnych kryteriów i norm ryzyka – działania tych funkcjonariuszy polegały na dokonywaniu automatycznej analizy ryzyka w ruchu towarowym na potrzeby bezpieczeństwa i ochrony,
- koordynacji operacji międzynarodowych – operacja „Tabak”, która miała na celu wymianę informacji z Federacją Rosyjską (Obwód Kaliningradzki) o nadanych i odebranych tranzytach papierosów,
- uczestnictwa w pracach Grupy Kontaktowej ds. Lądowych Przejść Granicznych⁴², która w celu zrównoważenia poziomu kontroli celnej i ułatwień dla legalnego obrotu, analizowała dane dotyczące przepływów handlowych, ujawnień przemytu, zasobów kontroli celnej i rozwoju infrastruktury na zewnętrznej granicy lądowej Unii Europejskiej,
- odbywania misji diagnostycznych z ramienia Światowej Organizacji Celnej WCO⁴³ w obszarze skoordynowanego zarządzania granicami⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 244-247)

W okresie 2015 – 2016 (I półrocze) IC przeprowadziła 1.944.138 działań kontrolnych dotyczących zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów w zakresie ujawnienia przemytu wyrobów akcyzowych, w wyniku których zajęto 51.902,2 tys. szt. papierosów, 1.1 tys. l alkoholu oraz 64,2 tys. l paliwa. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek takich kontroli o 183.755 (11,9%) i wzrost ujawnionego przemytu o: 3.759,8 tys. szt. papierosów (13,0%), 190 l alkoholu (31,7%) i 34,3 tys. l paliwa (67,2%). W 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) nastąpił spadek liczby takich kontroli o 91.361 (13,6%), wzrost ujawnionego przemytu papierosów o 4.207 tys. szt. (27,9%) oraz jego spadek o 91 l alkoholu (21,0%) i 22,7 tys. l paliwa (52,2%). W badanym okresie urządzeniami skanującymi RTG poddano kontroli 27.590 (22,9%), spośród ogółem 120.548 samochodów ciężarowych, kolejowych wagonów ciężarowych i kontenerów, w wyniku czego zajęto 479,9 tys. szt. papierosów, 41,6 l alkoholu oraz 26,3 tys. l paliwa.

Funkcjonariusze IC wykorzystywali uprawnienia do obserwacji i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń oraz dźwięku określone w art. 75b ustawy o Służbie Celnej. W 2015 r. uprawnienia te zostały wykorzystane w 19 sprawach, a w I półroczu 2016 r. – w ośmiu. W wyniku tych działań, w zakresie zwalczania szarej strefy w gospodarce, zajęto w badanym okresie: 31,3 tys. l paliwa o łącznej wartości 132,6 tys. zł, 24 automaty do gier o wartości 476 tys. zł, a także 25 l alkoholu o wartości 1,3 tys. zł oraz 7.616,5 tys. szt. papierosów o wartości 6.325,6 tys. zł i 62,9 tys. kg tytoniu o wartości 30.670,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 244-249)

Analiza 10 kar wymierzonych w badanym okresie sprawcom czynów zabronionych, w sprawach tytoniowych, alkoholu etylowego, paliw oraz gier hazardowych urządzonych na automatach do gier, w których organy Służby Celnej IC ujawniły nieprawidłowości na najwyższe kwoty, wykazała m.in., że czyny zabronione dotyczyły w szczególności przestępstw skarbowych (dziewięć przypadków) polegających głównie na przywozie z Federacji Rosyjskiej na terytorium kraju

⁴² LFCG – Land Frontier Contact Group.

⁴³ WCO – World Customs Organization.

⁴⁴ CBM – Coordinated Border Management.

nieoznaczonych polskimi znakami akcyzy wyborów akcyzowych bez wymaganego zgłoszenia organowi celnemu, na uchylaniu się kontrolowanego od obowiązku złożenia deklaracji podatkowej, a także przechowywaniu wyrobów tytoniowych i alkoholu, których ilość oraz rodzaj wskazywały na zamiar wprowadzenia do obrotu. Łączna suma uszczupień Skarbu Państwa wymierzonych decyzjami pokontrolnymi IC wyniosła 2.672,2 tys. zł. Sprawcom tych czynów (we wszystkich 10 przypadkach) wymierzono kary grzywny po aktach oskarżenia w wysokości np. 200 stawek dziennych po 100 zł każda lub 300 zł każda, a także kary przepadku przedmiotów czynu np. wyrobów tytoniowych.

(dowód: akta kontroli str. 250-263)

2.7. W latach 2015 - 2016 (I półrocze) naczelnicy urzędów celnych podległych IC wydali po kontrolach podatkowych i celnych dotyczących wyrobów tytoniowych, alkoholu etylowego oraz paliw łącznie 2.376 decyzji na kwotę 37.616,1 tys. zł⁴⁵, w tym odpowiednio: w 2015 r. – 1.867 i 979,4 tys. zł oraz w I półroczu 2016 r. – 509 i 36.636,7 tys. zł. Od tych decyzji złożono 178 odwołań na kwotę 1.522,3 tys. zł, w tym odpowiednio: w 2015 r. – 63 i 455,4 tys. zł oraz w I półroczu 2016 r. – 115 i 1.066,9 tys. zł. Rozpatrzono łącznie 154 spośród ww. odwołań na kwotę 1.592,3 tys. zł (w tym odpowiednio: w 2015 r. – 53 i 685,3 tys. zł oraz I półrocze 2016 r. – 101 i 907 tys. zł). Dyrektor uchylił 13 spośród decyzji, do których wniesiono odwołania (tj. 0,55% wszystkich decyzji wydanych przez naczelników urzędów celnych), na kwotę 858,5 tys. zł (2,3%)⁴⁶ (siedem i 812,1 tys. zł w 2015 r. oraz sześć i 46,4 tys. zł w I połowie 2016 r.).

W wyniku analizy wydanych w badanym okresie przez Dyrektora wszystkich 13 decyzji uchylających decyzje pokontrolne naczelników podległych urzędów celnych, ustalono, że stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: błędnego określenia należności celno-podatkowych (pięć decyzji), konieczności przeprowadzenia dodatkowych czynności dowodowych (trzy), nieuwzględnienia w toku postępowania zmiany przepisów prawa materialnego (jedna), błędnego określenia daty powstania długu celnego (jedna), błędnego uznania solidarnej odpowiedzialności współników (jedna), uznania uchybień formalnych strony za podstawę do pozbawienia jej prawa do zwolnienia od podatku akcyzowego (jedna) oraz wydania w tej samej sprawie dwóch tożsamyh decyzji (jedna).

Z przeprowadzonej analizy wynikało również, że przyczynami uchylenia ww. 13 decyzji były m.in.:

- błędne określenie należności podatkowych i celnych (pięć przypadków),
- stwierdzenie bezprzedmiotowości postępowania (dwa),
- nieodniesienie się do wszystkich okoliczności zaistniałych w postępowaniu i naruszenie swobody oceny materiału dowodowego (dwa),
- błędne określenie daty powstania długu celnego dokonane podczas edycji tekstu decyzji (jeden),
- uznanie pracownika firmy transportowej za dłużnika (jeden),
- zaniechanie przez funkcjonariuszy Służby Celnej przeprowadzenia odpowiednich dowodów na okoliczność sprawy (jeden),
- wydanie dwóch tożsamyh decyzji w jednej sprawie (jeden).

Do ponownego rozpatrzenia skierowano trzy spośród ww. decyzji (23,1%) oraz umorzono trzy postępowania⁴⁷. W przypadku wszystkich poddanych analizie decyzji: nie uległa zmianie linia orzecznicza po ich wydaniu przez organ I instancji, nie zostały one uchylone w wyniku postępowania sądowego, a strony nie przedstawiły nowych dowodów w sprawie na etapie postępowania odwoławczego.

⁴⁵ W tym: 42 decyzje na łączną kwotę 36.013,5 tys. zł dotyczyły podatku akcyzowego, a 2.334 na kwotę 1.602,6 tys. zł – cel.

⁴⁶ W tym: dwie decyzje na łączną kwotę 731,8 tys. zł dotyczyły podatku akcyzowego, a 11 na kwotę 126,7 tys. zł – cel.

⁴⁷ Stwierdzono bezprzedmiotowość dwóch z nich i w przypadku trzeciego - wydanie dwóch tożsamyh decyzji w tej samej sprawie.

W przypadkach 13 poddanych analizie decyzji postępowania odwoławcze zakończone ich wydaniem trwały od 26 do 634 dni⁴⁸. Dziewięć z nich zakończono w terminach określonych w art. 139 §3 i §4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴⁹ (dalej: „Ordynacja podatkowa”), tj. nie później niż dwa miesiące od otrzymania odwołania przez organ odwoławczy.

W przypadku czterech spośród ww. 13 postępowań odwoławczych czas ich trwania wyniósł od 107 do 139 dni i przekroczył od 38 do 64 dni termin załatwienia sprawy określony w art. 139 §3 i §4 Ordynacji podatkowej⁵⁰ (odpowiednio: 38, 39, 44 i 64 dni). Zgodnie z art. 140 tej ustawy we wszystkich tych przypadkach, strony zostały poinformowane o przyczynach niedotrzymania terminów oraz o nowych terminach załatwienia spraw.

Dyrektor wyjaśnił, że przyczynami przedłużenia ww. czterech postępowań była złożoność objętych nimi spraw, wymagająca m.in. szczególnego rozważenia, pod kątem ewentualnego utrzymania decyzji w mocy, błędów popełnionych przez organ I instancji.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 264-270)

W latach 2015 – 2016 (I półrocze) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) złożono 96 skarg na decyzje Dyrektora IC na kwotę 945,8 tys. zł), w tym 12 skarg związanych było z podatkiem akcyzowym, a 84 dotyczyły ceł. Spośród ww. 96 skarg, zostało uchylonych lub częściowo uchylonych przez WSA siedem, na łączną kwotę 337,5 tys. zł (w tym cztery – podatek akcyzowy, trzy – cła).

(dowód: akta kontroli str. 271)

Analiza 10 wyroków WSA/NSA o najwyższych kwotach sporu, którymi zostały uchylone decyzje Dyrektora (dotyczące decyzji wykazała, że przyczynami ich uchylenia było: dokonanie przez IC błędnej interpretacji przepisów prawa, przede wszystkim interpretacji pojęcia „okazjonalności” – w pięciu przypadkach⁵¹, nieprawidłowe dokonanie przez IC wykładni i zastosowania prawa materialnego – w trzech⁵² oraz pominięcie w czynnościach procesowych pełnomocnika strony – w dwóch⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 272-274)

2.8. IC osiągnęła zakładane do realizacji wartości mierników dotyczące skuteczności działań ograniczających szarą strefę, efektywności i skuteczności działań ograniczających dostępność nielegalnych wyrobów oraz zapewnienia wywiązywania się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. I tak:

- Osiągnięto wyznaczone przez Szefa Służby Celnej na okres od lipca 2014 r. do czerwca 2015 r. wartości mierników monitorujących osiągnięcie celów w zakresie ograniczenia szarej strefy, w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego oraz nielegalnego urządzania gier na automatach, tj.:
 - udział zajętych wyrobów tytoniowych w stosunku do potencjalnego przemytu lub wielkości szarej strefy oraz ilości zajętego tytoniu i suszu w I kwartale 2014 r. stanowił 30,7% (ujawniono 29.484,6 tys. szt. papierosów), przy wartości planowanej 30% oraz 31,97 tys. kg suszu tytoniowego przy wartości planowanej 5,8 tys. kg,
 - zajęto 1.438 urządzeń, na których urządzano nielegalne gry wobec planowanej do realizacji liczby 354 szt.

⁴⁸ Na 634 dni postępowania odwoławczego składało się 570 dni zawieszenia postępowania przez Dyrektora IC do czasu wydania orzeczenia przez NSA ws. skargi kasacyjnej od wyroku WSA.

⁴⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

⁵⁰ W żadnym z tych przypadków strony nie złożyły wniosków o przeprowadzenie rozprawy.

⁵¹ W dwóch przypadkach Dyrektor złożył skargi kasacyjne od wyroków, a w kolejnych dwóch – wydał nowe decyzje (od jednej z nich złożono odwołanie, a na drugą – skargę do WSA). W jednym przypadku NSA uchylił wyrok WSA i oddalił skargę do WSA.

⁵² W dwóch przypadkach Dyrektor przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, w jednym – złożył skargę kasacyjną do NSA.

⁵³ W obu przypadkach Dyrektor wydał nowe decyzje, zgodnie z zaleceniami WSA.

- Osiągnięto cele Służby Celnej wyznaczone na okres od lipca 2015 r. do czerwca 2016 r.⁵⁴ (według stanu na 30 czerwca 2016 r.) związane z ograniczeniem szarej strefy w ww. zakresie, tj.:
 - odsetek ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych stanowił 36,5% (ujawniono 37.752,7 tys. szt. papierosów przy wielkości oszacowanej do osiągnięcia 35% (30.065 tys. szt. papierosów),
 - zajęto 366 automatów, na których urządzano nielegalne gry wobec planowanej do realizacji liczby 288 szt.,
 - funkcjonariusz komórki kontroli skierowany do działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach zajął w miesiącu 7,62 automatów wobec planowanej liczby wyższej lub równej 6.

W okresie rozliczeniowym od lipca 2014 r. do czerwca 2015 r. w przypadku jednego z mierników, dotyczącego udziału zajętych wyrobów tytoniowych w stosunku do potencjalnego przemytu lub wielkości szarej strefy oraz ilości zajętego tytoniu i suszu⁵⁵, podległe urzędy nie osiągnęły zakładanych wartości. I tak, zaplanowana wartość miernika dla Urzędu Celnego w Olsztynie stanowiła 43,7% oraz 800 kg, a wykonano 36,9% i 297,06 kg, w przypadku zaś Urzędu Celnego w Elblągu wynosiła 30% i 500 kg, a osiągnięto 18,5% i 15,05 kg. Wartość ww. miernika dla IC wraz z wszystkimi podległymi urzędami zaplanowana została na poziomie 30% i 5,8 tys. kg, osiągnięto zaś wielkości: 30,7% i 31,97 tys. kg.

Dyrektor wyjaśnił, że prawdopodobną przyczyną braku ujawnienia dużych ilości tytoniu i suszu przez dwa ww. urzędy celne mogłaby być zmiana sposobu dystrybucji towaru. Urząd Celny w Olsztynie podjął próby nawiązania współpracy z nowymi firmami kurierskimi, jednakże nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów w zakresie ujawniania tytoniu i suszu. W przypadku Urzędu Celnego w Elblągu nieosiągnięcie tego wskaźnika związane było ze skoncentrowaniem działań na kontrolach gier hazardowych oraz na realizacji polecenia kontroli paliw w oparciu o system SOC⁵⁶, a także z brakiem pośredniczących podmiotów tytoniowych na terenie właściwości miejscowej urzędu celnego oraz brakiem obrotu tytoniem i suszem na targowiskach i innych miejscach dystrybucji nielegalnej wyrobów akcyzowych lub występowania tego zjawiska w minimalnym stopniu.

Dyrektor wskazał, że wartości ww. miernika zostały określone na podstawie wartości z I półrocza 2014 r. Wartości zaplanowane do osiągnięcia w I półroczu 2015 r. zakładały poprawę lub co najmniej utrzymanie poziomu miernika na dotychczasowym poziomie. Priorytetem było osiągnięcie dla całej IC 30% wskaźnika skuteczności kontroli w zakresie udziału zajętych wyrobów tytoniowych w stosunku do potencjalnego przemytu oraz zajęcie 5,8 tys. kg tytoniu/suszu - wartości docelowych ustalonych przez Szefa Służby Celnej. Określone poziomy mierników dla poszczególnych urzędów miały służyć realizacji tego celu. Wyjaśnił również, że metoda zarządzania przez cele w 2014 r. była na etapie wdrożenia, w wyniku czego wartości docelowe oparte były głównie o dane z poprzednich okresów.

Departament Służby Celnej Ministerstwa Finansów, pismem z 13 maja 2016 r., poinformował o zmianach w zasadach zarządzania przez cele. W celu ujednoczenia sposobu rozliczania realizacji celów Ministra Finansów oraz Służby Celnej rozliczenie odbywać się będzie za cały rok kalendarzowy. W związku z tym

⁵⁴ 1 stycznia 2016 r. zmieniono okres rozliczeniowy mierników: od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. i wartość docelową mierników.

⁵⁵ Miernik ten, ustalony przez Szefa Służby Celnej, obejmował okres od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.

⁵⁶ Zdaniem Dyrektora były to kontrole pracochłonne, lecz nieskuteczne.

realizację celów przedłużono do końca 2016 r. a ich rozliczenie ma nastąpić na koniec grudnia 2016 r.⁵⁷

(dowód: akta kontroli str. 275-306)

Dyrektor wyjaśnił, że monitorował efekty oraz skuteczność działań pionu kontroli i urzędów celnych na rzecz ograniczenia szarej strefy oraz w zakresie jakości rozstrzygnięć organu I oraz II instancji w sprawach podatkowych i celnych. Na podstawie przekazywanych przez podległe jednostki, w tym komórki organizacyjne IC, danych dotyczących osiągniętych wartości mierników i wskaźników realizacji celów Służby Celnej w ww. zakresie, sporządzano i przekazywano Dyrektorowi sprawozdania kwartalne z ich osiągnięcia. Osiągnięte poziomy realizacji mierników i wskaźników oraz wyniki analiz i ocen omawiane były na naradach kadry kierowniczej IC, naradach pionów postępowania i kontroli oraz przekazywane były podległym urzędom.

(dowód: akta kontroli str. 100-125)

W badanym okresie IC przeprowadziła łącznie 21 kontroli w podległych urzędach celnych w Olsztynie i Elblągu dotyczących obszarów objętych kontrolą NIK. Stwierdzone przez IC nieprawidłowości dotyczyły m.in. niedochowania należytej staranności przez funkcjonariuszy celnych przy odprawach pojazdów, w szczególności nieujawnienia wszystkich ukrytych wyrobów tytoniowych, niedokumentowanie faktu przeprowadzenia czynności sprawdzających oraz zaniechanie podjęcia odpowiednich czynności kontrolnych przy tych odprawach. We wszystkich przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości IC skierowała wnioski oraz zalecenia pokontrolne do naczelników ww. urzędów celnych i została przez nich poinformowana o ich realizacji. W ww. okresie, IC została jeden raz poddana kontroli Ministerstwa Finansów, w zakresie dotyczącym przeciwdziałania przypadkom fikcyjnego wywozu towarów poza obszar Unii Europejskiej. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 307-315)

Dyrektor wyjaśnił, że bariery, które w badanym okresie utrudniały osiągnięcie lepszych wyników w ograniczaniu szarej strefy oraz poprawę skuteczności odzyskiwania przez Skarb Państwa kwot wymierzonych decyzjami pokontrolnymi dotyczyły m.in.:

- Niewystarczającej obsady etatowej komórek organizacyjnych IC, zwłaszcza oddziałów celnych oraz Wydziału Zwalczenia Przystępczości IC. W związku z specyfiką jednostki, tj. położeniem, natężeniem ruchu granicznego oraz profilami przemytu, wykonywanie zadań w celu ograniczenia i zwalczenia przystępczości związanej z podatkiem VAT i podatkiem akcyzowym w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego wymagało od funkcjonariuszy dużego nakładu pracy.
- Trudności w obszarze kontroli nielegalnych gier hazardowych na automatach, w tym dotyczących punktów lepiej strzeżonych i zamykanych od środka w przypadku obecności osób grających oraz resetowania automatów lub zdalnego wyłączenia prądu w celu uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli przez funkcjonariuszy, a także braku woli współpracy osób obsługujących lokal, przesłuchiwanym w charakterze świadka (np. wskazujących na brak jakiegokolwiek wiedzy na temat osób wstawiających automaty i odmawiających składania zeznań).

⁵⁷ Pismo Departamentu Służby Celnej Ministerstwa Finansów nr SC5.001.1.2016 z 13 maja 2016 r.

- Uniemożliwienia dochodzenia wymierzonych kar pieniężnych z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry w związku z zaskarżaniem decyzji Dyrektora oraz niejednorodną linią orzeczniczą WSA w Olsztynie w tym zakresie. W okresie od września 2015 r. do grudnia 2015 r. WSA w Olsztynie uchylał decyzje Dyrektora IC dotyczące wymierzania kar pieniężnych z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry, w uzasadnieniu wskazując zastosowanie przez organ niewłaściwej kwalifikacji deliktu do art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych⁵⁸ zamiast art. 89 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Jednakże, w związku z uchwałą NSA z dnia 16.05.2016 r. (II GPS 1/16) WSA w Olsztynie zmienił dotychczasową, niekorzystną dla IC linię orzeczniczą, przychylił się do jej stanowiska i zaczął oddalać skargi na decyzje Dyrektora w ww. zakresie. Konsekwencją ww. zmiany było złożenie przez IC do NSA skarg kasacyjnych na wyroki WSA w Olsztynie uchylające decyzje Dyrektora.
- W zakresie egzekwowania należności publicznoprawnych bariery dotyczyły:
 - przekazywania do komórki egzekucyjnej IC należności publicznoprawnych wymierzonych wobec osób fizycznych nie posiadających żadnego majątku (tzw. „słupy”), co powodowało bezskuteczność egzekucji,
 - wymierzania w pierwszej kolejności podatku VAT przez naczelników urzędów skarbowych lub dyrektorów urzędu kontroli skarbowej, czy prowadzenia postępowania przez prokuraturę, co powodowało zabezpieczenie lub przejęcie majątku zobowiązanych przez ww. organy.

dowód: akta kontroli str. 100-125)

Dyrektor wyjaśnił, że zmiany, które należałoby wprowadzić celem poprawy skuteczności ograniczenia szarej strefy, powinny dotyczyć m.in.:

- nadania Służbie Celnej uprawnień do kontroli jakości paliw na stacjach paliw, w rozumieniu ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw,
- ograniczenia wwozu do Polski w bakach ciężarówek paliwa zwolnionego od akcyzy,
- umożliwienia naczelnikom urzędów celnych przy wydawaniu decyzji cofającej zezwolenie na obrót wyrobami tytoniowymi i suszem tytoniowym podjęcia rozstrzygnięcia o wstrzymaniu dalszej działalności podmiotu,
- przyznania uprawnień Służbie Celnej do kontroli faktur z łańcucha transakcji związanych z eksportem towaru i zwrotem VAT,
- ograniczenia płatności gotówkowych poprzez obniżenie limitu transakcji gotówkowych,
- wprowadzenie szerszego dostępu Służby Celnej do informacji zawartych na rachunkach bankowych poprzez umożliwienie dostępu do tych informacji przed wszczęciem postępowania kontrolnego,
- umożliwienia zatrzymywania na drogach środków transportu przez umundurowanych funkcjonariuszy celnych w nieoznakowanym pojeździe należącym do organu Służby Celnej,
- umożliwienia karania za czyny, które są ujawnione na etapie przygotowania i nie można ich zakwalifikować do konkretnych typów czynów zabronionych znajdujących się w kodeksie karnym skarbowym.

(dowód: akta kontroli str. 100-125)

W grudniu 2015 r. IC uczestniczyła w pracach Zespołu ds. analizy aktów prawnych stosowanych przez Służbę Celną i Administrację Podatkową, powołanego przez Szefa Służby Celnej. Celem Zespołu było przeprowadzenie analizy stosowanych

⁵⁸ Dz. U. z 2016 poz. 471.

aktów prawnych i zaproponowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych dotyczących uszczelnienia systemu podatkowego, obrotu towarowego, zwiększenia wpływów do budżetu państwa, a także zwiększenia efektywności i skuteczności egzekucji należności. Do zadań tego Zespołu należało także wstępne przygotowanie projektów zmian w przepisach prawa, niezbędnych dla efektywnego i skutecznego wykonywania zadań ustawowych przez Służbę Celną (w zakresie fiskalnym i ochronnym). Wypracowane propozycje były następnie konsultowane z organami Służby Celnej i administracji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 100-125)

Ocena częściowa

Działania kontrolne IC koncentrowane były, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów oraz krajowych grup zadaniowych, na zwalczaniu oszustw m.in. w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnych gier na automatach do gry. Osiągnięto planowane wartości mierników stopnia realizacji celów Służby Celnej dotyczące skuteczności działań ograniczających szarą strefę w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego oraz nielegalnego urządzania gier na automatach. Poprawiła się jakość rozstrzygnięć wydawanych w I instancji przez naczelników podległych urzędów celnych, w tym w odniesieniu do decyzji pokontrolnych określających zobowiązanie podatkowe od wyrobów tytoniowych, alkoholu etylowego oraz paliw, w tym także wskaźnik decyzji Dyrektora IC utrzymujących w mocy decyzje organu I instancji. Dyrektor IC prawidłowo prowadził postępowania odwoławcze i współpracował z innymi organami w celu rozpoznawania i wykrywania podmiotów dokonujących przemytu w ww. zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 2 grudnia 2016 r.

Kontrolerzy

Waldemar Żarnoch
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
z up.

Piotr Górny
Wicedyrektor

.....
podpis