



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.018.03.2016

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/16/010 – „Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce.”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Leszek Żywucki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/88/2016 z dnia 03.10.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Celny w Olsztynie (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Sokołowska – Naczelnik Urzędu Celnego od dnia 1 lipca 2016 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie, tj. od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., Urząd Celny w Olsztynie rzetelnie realizował, wyznaczone przez Szefa Służby Celnej, zadania w zakresie ograniczenia szarej strefy w gospodarce. W szczególności dotyczyło to prawidłowego typowania podmiotów i miejsc do kontroli, podejmowania działań w celu ograniczenia tej strefy poprzez wykonywanie kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka, przeprowadzania postępowań podatkowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³ oraz prowadzenia postępowań o wykroczenia i przestępstwa skarbowe.

Urząd prowadził działania analityczne w celu rozpoznania obszarów i mechanizmów tzw. szarej strefy. W oparciu o nie opracowywał profile ryzyka kontroli podmiotów, wobec których istniało podejrzenie dokonywania przemytu. Następnie, w decyzjach wymiarowych uwzględniał nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli, a w uzasadnionych przypadkach podejmował działania w celu zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych. Na wysoką skuteczność działań wskazywał niski współczynnik uchylonych decyzji podatkowych, od których wniesiono odwołanie do Dyrektora Izby Celnej oraz składanie zawiadomień do komórki karnej skarbowej w sprawach o wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe, a także niedopuszczenie do ich przedawnienia. W większości przypadków Urząd osiągnął również 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.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę, że w dwóch przypadkach nie zastosowano wewnętrznych uregulowań przy określaniu terminu przeglądu profili ryzyka. Uwagę należy też zwrócić na znaczny upływ czasu pomiędzy zakończeniem postępowania podatkowego, a wszczęciem postępowania karnego oraz na znaczne obciążenie liczbą prowadzonych spraw funkcjonariuszy referatu dochodzeniowo – śledczego w pionie kontroli.

¹ Poprzednio, w okresie od 01 marca do 30 czerwca 2016 r. obowiązki Naczelnika pełnił Adam Gronowski. W okresie od 1 października 2009 r. do 29 lutego 2016 r. Naczelnikiem był Pan Tomasz Machaszewski.

² 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.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Typowanie podmiotów do kontroli.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Do 02.02.2015 r. zasady typowania kontroli i ich realizacji regulowało zarządzenie nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie kontroli prowadzonych przez Służbę Celną. Zasady identyfikacji ryzyka, przeprowadzania analiz ryzyka i kontroli zostały określone odpowiednio w Systematyce obszarów i metod reakcji na ryzyko, Instrukcji tworzenia i prowadzenia rejestrów ryzyka oraz dokumentowania operacji na ryzykach, a także Instrukcji w sprawie planowania kontroli przeprowadzanych u przedsiębiorcy oraz przechowywania i zabezpieczania planów kontroli i materiałów wykorzystywanych do kontroli⁴. Materiałami tymi były m.in.: arkusze opisu ryzyka, jego profile, raporty z analizy, propozycje i wnioski o przeprowadzenie kontroli, szacunkowe liczby osobodni. Według instrukcji w sprawie planowania kontroli, Dyrektor Izby celnej zatwierdzał, uzgodniony z naczelnikiem urzędu celnego, projekt operacyjnego planu kontroli na kolejne okresy kontrolne w terminach do 30 czerwca oraz 31 grudnia (§ 7 ust.1 pkt 1 i 2). Stosownie do wymogów określonych w tej instrukcji, Dyrektor Izby Celnej zatwierdził operacyjny plan kontroli na I półrocze 2015r. w dniu 22.12.2014 r..

(dowód: akta kontroli str. 8-62, 92-94)

Zmiana modelu planowania nastąpiła od 03.02.2015 r., tj. od dnia wejścia w życie zarządzenia Nr 6 Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie systemu kontroli wykonywanych przez Służbę Celną⁵. Zasady przeprowadzania analiz i kontroli regulowały odpowiednio Instrukcja w sprawie zasad przeprowadzania analiz dla potrzeb kontroli wykonywanych przez Służbę Celną oraz w sprawie procedur kontroli przedsiębiorcy (§ 3 zarządzenia nr 6). Realizacja kontroli oraz jej wyniki rejestrowane były w rejestrze kontroli prowadzonym w systemie Zintegrowanego Systemu Analizy Ryzyka⁶. (§ 8 ust. 1). Przyjęto, że kontrole podejmowane są w reakcji na zidentyfikowane ryzyko albo w wyniku losowania (§ 8 ust. 2).

(dowód: akta kontroli str. 63-70, 92-94)

1.2. W związku z wprowadzeniem zarządzenia nr 6, przestały obowiązywać taktyczne plany kontroli, jak i tworzone na ich podstawie operacyjne plany kontroli. 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. W instrukcji w sprawie zasad prowadzenia analiz dla potrzeb kontroli wykonywanych przez Służbę Celną wskazano metody stosowane w analizie ryzyka, zasady prowadzenia analiz i pracy analityka oraz prowadzenia analizy ryzyka i jej dokumentowanie. Ponadto, w dniu 23.01.2015 r. Dyrektor Izby Celnej w Olsztynie opracował zasady zarządzania ryzykiem zewnętrznym, wg których do zadań Urzędu należała m.in. ocena potencjalnych zagrożeń, ich analiza oraz formułowanie prognoz, a także gromadzenie, analizowanie oraz przekazywanie materiałów, jak również współpraca w zakresie realizowanych zadań z innymi komórkami organizacyjnymi, organami i instytucjami. Poszczególne czynności wykonywano w Urzędzie stosownie do założeń wskazanych w instrukcji. Zajmowali się tym funkcjonariusze posiadający uprawnienia: rejestratora bądź dyspozytora lub analityka informacji. Odpowiadali oni odpowiednio za jakość i prawidłowe wprowadzenie informacji do systemu ZISAR oraz za ich weryfikację i ocenę. Za dalsze wykorzystanie informacji odpowiadał decydent, który mógł zlecić kontrolę, przekazać informację do innej jednostki organizacyjnej, zlecić analizę, sporządzić

⁴ Dalej: Instrukcja w sprawie planowania kontroli.

⁵ Dalej: Zarządzenie nr 6.

⁶ Dalej: dalej: ZISAR.

wniosek o jej zastrzeżenie bądź odłożyć ją ad acta. Analiza danych, mająca na celu ustalenie podmiotów do kontroli polegała na dokonywaniu w Urzędzie identyfikacji ryzyka i zagrożeń, której dokonywali analitycy komórki oceny ryzyka. Podstawą do zidentyfikowania ryzyka i zagrożeń były informacje pozyskane m.in. z rejestru kontroli, systemów i baz danych Służby Celnej, innych organów i instytucji, mediów oraz donosów i anonimów, a także ocena prawdopodobieństwa wystąpienia tego zagrożenia i metod reakcji na nie (w postaci np. kontroli). W wyniku tych działań tworzony był tzw. 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 które ukierunkowane zostało ryzyko, a także środki i metody przeciwdziałania zagrożeniom. W profilu ryzyka wskazywano również warunki jego przeglądu. W okresie objętym kontrolą Urząd opracował 57 arkuszy opisu ryzyka (tzw. AOR)⁷. W wyniku tych analiz zidentyfikowano 101 ryzyk⁸ przypisanych poszczególnym kategoriom podmiotów. Przeprowadzono również 58 przeglądów profili ryzyka⁹, ocenianych na poziomie wysokim lub średnim. Zidentyfikowane ryzyka z obszaru właściwości Urzędu były następujące:

- W zakresie przemytu, nielegalnej produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi:
 - przemyt papierosów w drogowym ruchu osobowym pojazdami wjeżdżającymi do Polski z terytorium Rosji przez przejścia graniczne w Bezledach oraz w Gołdapi,
 - dystrybucja nielegalnych papierosów na bazarach oraz w ich pobliżu,
 - obrót papierosami w miejscach nieprzeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej,
 - obrót tytoniem do palenia pochodzącym z nielegalnych źródeł oraz nielegalny obrót suszem tytoniowym,
 - podmioty mające status: Pośredniczący Podmiot Tytoniowy¹⁰.
- W zakresie przemytu i nielegalnej produkcji alkoholem etylowym: odkażanie alkoholu skażonego i obrót alkoholem odkażonym oraz nielegalny obrót wyrobami alkoholowymi.
- W zakresie przemytu, nielegalnej produkcji paliw:
 - import paliw i smarów zwolnionych z akcyzy (o których mowa w art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym¹¹) z naruszeniem warunków zwolnienia,
 - nabycie, posiadanie lub sprzedaż olejów napędowych bez zapłaty należnego podatku akcyzowego.
- W zakresie nielegalnych działań w obszarze gier hazardowych na automatach:
 - urządzania i prowadzenia gier wbrew przepisom ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹² – poza kasynami i salonami – na automatach, na których gry odbywają się bez pośrednictwa Internetu,
 - niezgodna z ww. ustawą reklama i promocja gier na automatach.

W Urzędzie nie opracowywano analiz ryzyka, ponieważ zajmowała się tym Izba Celną i Krajowe Grupy Zadaniowe.

(dowód: akta kontroli str. 63-94)

⁷ Z czego 48 w 2015 r. oraz 9 w I półroczu 2016 r.

⁸ Z czego 92 w 2015 r. oraz 9 w I półroczu 2016 r.

⁹ Z czego 27 w 2015 r. oraz 31 w I półroczu 2016 r.

¹⁰ dalej: PPT.

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 752 ze zm., dalej: ustawa o Podatku akcyzowym.

¹² Dz. U. z 2016 r., poz. 471 j.t.

1.3. – 1.4. Kryteria typowania podmiotów do kontroli z zakresu tzw. szarej strefy określone były m.in. w Instrukcji w sprawie zasad prowadzenia analiz dla potrzeb kontroli wykonywanych przez Służbę Celną. Wskazywała ona obszary podwyższonego ryzyka, metody działania podmiotów, skalę, wielkość i zasięg prowadzonej działalności gospodarczej oraz zasady ustalania nieprawidłowości, karalności za przestępstwa skarbowe, właściwości miejscowej i rzeczowej oraz daty powstania zobowiązania.

W Urzędzie do kontroli typowano sprawy, w których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w wyniku przeprowadzonej analizy było najwyższe. Typowanie było wynikiem uprzednio przeprowadzonej analizy występowania danego ryzyka na obszarze właściwości działania Urzędu. Zasadą typowania podmiotów do kontroli w celu ograniczenia szarej strefy była ocena informacji oraz ocena ryzyka skutkująca opracowaniem szczegółowych profili ryzyka oraz wnioski o kontrolę. Opracowane przez komórki analityczne Urzędu wnioski były przekazane do realizacji komórkom kontrolnym. Ponadto, upoważnieni funkcjonariusze, pracujący na granicy w systemie zmianowym (szczególnie tzw. „superwizorzy”), typowali podmioty do kontroli bezpośrednio w Systemie Obsługi Celnej Samochodów Osobowych (dalej: SOC-O), a także za pomocą Systemu Kontroli Ruchu (dalej: SKR).

(dowód: akta kontroli str. 95-96)

1.5. – 1.7. Współpraca z innymi instytucjami i jednostkami (w tym Policją i Strażą Graniczną) ograniczała się do typowania podmiotów do kontroli. Urząd brał pod uwagę istotne wskazania innych instytucji i jednostek. W szczególności Urząd przeprowadził w analizowanym okresie łącznie 349 kontroli na podstawie zewnętrznych źródeł informacji. I tak:

- w 2015 r. – 310 kontroli, w tym: 128 – na podstawie danych z Policji (w tym CBŚP), 5 – Izby Skarbowej i Urzędu Skarbowego, 70 – Izby Celnej, a także 107 na podstawie pozostałych informacji; nie przeprowadzono kontroli na podstawie wniosków i informacji Szefa Służby Celnej, Ministerstwa Finansów – Krajowych Grup Zadaniowych,
- w 2016 r. (I półrocze) – 39 kontroli, w tym: 19 – na podstawie danych z Policji (w tym CBŚP), 3 – Izby Celnej oraz 17 – informacji z pozostałych źródeł.

Urząd nie zajmował się typowaniem podmiotów dokonujących transakcji za pośrednictwem Internetu, w tym dotyczących sprzedaży (na aukcjach) tytoniu, papierosów lub innych wyrobów akcyzowych.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Według wyjaśnień Naczelnika Urzędu, sprawami tymi, zgodnie z podziałem kompetencji, zajmowała się Krajowa Grupa Zadaniowa ds. e-kontroli z siedzibą w Izbie Celnej w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 98-100)

1.8. Typując podmioty do kontroli Urząd brał pod uwagę kwestie związane z możliwością wyegzekwowania po kontroli zobowiązań podatkowych. W odniesieniu do przedsiębiorców, wobec których planowano kontrolę, do urzędów skarbowych kierowano pisma z wnioskami o udzielenie informacji dotyczącej danego 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 w zakresie sytuacji finansowej podmiotu i możliwości egzekucji zobowiązań podatkowych. Na etapie sporządzania tych analiz, w oparciu o bazy danych we wskazanych wyżej systemach informatycznych weryfikowano deklaracje podatkowe dotyczące akcyzy,

zobowiązań podatkowych wynikających z wydanych decyzji oraz dokonywane wpłaty powstałych zobowiązań, a także majątek ruchomy podlegający rejestracji, na którym można było dokonać zabezpieczenia zobowiązań podatkowych.

(dowód: akta kontroli str.95-96)

1.9. Z analizy 24 spraw, w których łączna wartość efektów finansowych wyniosła 6.263,16 tys. zł¹³ (tj. 8,8%¹⁴) wynika, że Urząd na bieżąco reagował na wpływające sygnały o nieprawidłowościach, ponieważ w 15 przypadkach podjęcie kontroli nastąpiło w dniu powzięcia informacji wskazującej na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, w pozostałych 7 siedmiu sprawach – od dnia powzięcia informacji do dnia podjęcia kontroli minęło od 1 do 15 dni, a w dwóch – od 23 do 47 dni. Podstawą zakwalifikowania spraw do kontroli były przede wszystkim analizy własne funkcjonariuszy (15), informacje z Urzędów Skarbowych (2) oraz Krajowego Telefonu Interwencyjnego (2).

Przykładowo, w sprawie Nr 371010.550.31.2016, po przeprowadzeniu analizy własnej przez funkcjonariusza celnego, podjęto w tym samym dniu decyzję o przeprowadzeniu kontroli byłego podmiotu PPT, a następnie również w tym samym dniu wszczęto kontrolę na podstawie art. 30 ust. 2 i 3. Przesłanką wytypowania kontroli była zmiana stanu prawnego. Kontrolowany podmiot, po dniu 31.01.2016 r. posiadał susz tytoniowy w ilości 4.400 kg bez spełnienia warunków wynikających z przepisów przejściowych dot. PPT – brak wpisu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych od dnia 01.01.2016 r. W wyniku podjętych czynności kontrolnych ustalono efekty finansowe polegające na uszczupleniu w podatku akcyzowym w kwocie 2.018 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.101-116)

1.10. 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, przy kontrolach:

- *przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych* – wyniósł 10% w 2015 r. (i wzrósł o 5 punktów procentowych w porównaniu do 2014 r.). Natomiast w I półroczu 2016 r. wskaźnik wyniósł 5%¹⁵ (i obniżył się o 2 punkty procentowe w porównaniu do I półrocza 2015 r.).
- *zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów* – wyniósł 2% w 2015 r. i utrzymywał się na tym samym poziomie co w 2014 r. W I półroczu 2016 r. wskaźnik ten wyniósł również 2%, analogicznie jak w I półroczu 2015 r. ,
- *gier hazardowych urządzonych/prowadzonych na automatach do gier* – wyniósł 98% w 2015 r. (i spadł o 1 p.p. w porównaniu do 2014 r.). W I półroczu 2016 r. wskaźnik ten wyniósł 99% (i wzrósł o 1 p.p. w porównaniu do I półrocza 2015 r.).¹⁶

Wskaźnik skuteczności kontroli, liczony jako relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości pow. 1 tys. zł do liczby przeprowadzonych kontroli w latach 2015 – 2016 (I półrocze) kształtował się następująco, przy kontrolach:

- *przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych* – wyniósł 7% w 2015 r. (i wzrósł o 3 p.p. w porównaniu do 2014 r.). Natomiast w I półroczu 2016 r. wskaźnik wyniósł 4 % (i spadł o 1 p.p. w porównaniu do I półrocza 2015 r.),

¹³ W tym uszczuplenia w podatku akcyzowym 6.097,54 tys. zł.

¹⁴ Ogółu efektów za lata 2015 i I półrocze 2016 r. wynoszący 71.181,8 tys. zł.

¹⁵ W porównaniu do I półrocza 2015 r.

¹⁶ W porównaniu do I półrocza 2015 r.

- zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów – wyniósł 0% w 2015 r. i utrzymywał się na tym samym poziomie co w 2014 r. W I półroczu 2016 r. wskaźnik ten wyniósł również 0%, analogicznie jak w I półroczu 2015 r.,
- gier hazardowych urządzonych/prowadzonych na automatach do gier – wyniósł 98% w 2015 r. (spadł o 1 p.p.). W I półroczu 2016 r. wskaźnik ten wyniósł 99 % (wzrost o 2 p.p.)¹⁷.

Urząd nie przeprowadzał kontroli celnych na podstawie art. 78 ust 2 WKC¹⁸ i odpowiednio na podstawie art. 48 UKC¹⁹.

(dowód: akta kontroli str.115-118)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że profile ryzyka PR/298/AOR/001/R/000010/2015 oraz R/251/AOR/001/R/000010/2015 opracowane zostały z okresem przeglądu odpowiednio od 04.09.2015 r. do 04.09.2016 r. oraz od 16.07.2015 r. do 31.12.2016 r., pomimo iż według Zarządzenia nr 6 profile ryzyka podlegały przeglądom nie rzadziej niż w okresach półrocznych.

(dowód: akta kontroli str. 121-122)

W wyjaśnieniach Naczelnik Urzędu podała, że spowodowane to było omyłką pracownika zajmującego się ocena analizy ryzyka.

(dowód: akta kontroli str.98-100)

Kierujący Sekcją Oceny Ryzyka Wiktor Kiełbik-Sobotka podał, że spowodowane było to zasugerowaniem się terminem przeglądu dla ryzyka na poziomie średnim, który wynosił jeden rok. Wskazał jednocześnie, że powyższe profile zostały wykorzystane do przeprowadzenia dwóch kontroli, a po ich zakończeniu profile zostały zarchiwizowane i nie są już wykorzystywane.

(dowód: akta kontroli str. 123)

Ocena
częstkowa

Urząd rzetelnie podejmował 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. Podstawą przyjęcia takiej oceny było opracowywanie analiz w celu rozpoznania obszarów i mechanizmów tzw. szarej strefy, a także prowadzenie, w oparciu o opracowane profile ryzyka, kontroli podmiotów, wobec których istniało podejrzenie dokonywania przemytu, jak również podejmowanie kontroli w wyniku uzyskanych informacji od organów ścigania oraz innych instytucji i jednostek.

2. Działania na rzecz ograniczenia szarej strefy oraz ich efekty.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2015 – 2016 (I półrocze) Urząd (razem z podległymi oddziałami) przeprowadził ogółem 1.200.943 kontroli, w wyniku których uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 71.181.8 tys. zł. Dotyczyły one:

- Przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych. Ogółem przeprowadzono 1.603 kontrole, a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 14.630,20 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 283²⁰ (28,6%) i spadek kwoty ich efektów finansowych o 4.448,9 tys. zł²¹

¹⁷ W porównaniu do I półrocza 2015 r.

¹⁸ Wspólnotowy Kodeks Celny – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny), (Dz. U. UE. L. z 23.04.2008 r. Nr 145, s. 1).

¹⁹ Unijny Kodeks Celny – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz. U. UE. L. z 9.10.2013 r. Nr 269, s. 1) obowiązuje od 1 maja 2016 r.

²⁰ Z 990 w 2014 r. do 707 w 2015 r.

²¹ Z 17.051,50 tys. zł w 2014 r. do 12.602,60 tys. zł w 2015 r.

(26,1 %). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: wzrost o 528²² (143,5%) i spadek o 9.855,3 tys. zł²³ (82,9%).

- Zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów – ogółem przeprowadzono 1.198.752 kontrole, a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 39.439,6 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 60.147²⁴ (6,7%) i wzrost kwoty ich efektów finansowych o 16.289,4 tys. zł²⁵ (143,8%). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek o 44.809²⁶ (11,0%) i o 5.758,7 tys. zł²⁷ (32,7%).
- Gier hazardowych urządzonych/prowadzonych na automatach do gier – ogółem przeprowadzono 588, a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 17.112 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił wzrost liczby takich kontroli o 304²⁸ (140,5%) i wzrost kwoty ich efektów finansowych o 8.112 tys. zł²⁹ (116,3%). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek o 119³⁰ (64,0 %) i spadek o 4.140. tys. zł³¹ (67,1%).

Według stanu na dzień 30.06.2016 r., nie zakończono dwóch kontroli podatkowych podmiotów podejrzewanych o nieprawidłowości w obszarze paliw.

(dowód: akta kontroli str. 115-116,124-126)

W wyjaśnieniach Naczelnik Urzędu wskazała, że kontrole zostały wszczęte w maju i w czerwcu 2016 r. i nie zostały wykonane wszystkie czynności kontrolne niezbędne do ich zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 98-100)

2.1.1. Liczba oraz efekty działań wobec podmiotów podejrzewanych o dokonanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi.

W latach 2015 – 2016 (I półrocze) w Urzędzie przeprowadzono ogółem 1.201.324 kontrole wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi. W ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 26.752,60 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 60.624³² (6,7%) i wzrost kwoty efektów finansowych o 5.014,70 tys. zł³³ (30,7%). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek o 43.725³⁴ (10,7%) i spadek o 889,8 tys. zł³⁵ (6,5 %). Spośród ww. kontroli:

- 1.542 dotyczyło kontroli podatkowych, w wyniku których uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 5.417,2 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 270³⁶ (29%). Zwiększyła się natomiast efektywność przeprowadzanych kontroli, ponieważ nastąpił wzrost kwoty efektów finansowych o 2.971,30 zł³⁷ (312%). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) wielkości te wyniosły odpowiednio: wzrost

²² Z 368 w I półroczu 2015 r. do 896 w I półroczu 2016 r.

²³ Z 11.882,90 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 2.027,60 tys. zł w I półroczu 2016 r.

²⁴ Z 898.494 w 2014 r. do 838.347 w 2015 r.

²⁵ Z 11.324,50 tys. zł w 2014 r. do 27.613,90 tys. zł w 2015 r.

²⁶ Z 405.214 w I półroczu 2015 r. do 360.405 w I półroczu 2016 r.

²⁷ Z 17.584,40 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 11.825,70 tys. zł w I półroczu 2016 r.

²⁸ Z 217 w 2014 r. do 521 w 2015 r.

²⁹ Z 6.972,00 tys. zł w 2014 r. do 15.084,00 tys. zł w 2015 r.

³⁰ Z 186 w I półroczu 2015 r. do 67 w I półroczu 2016 r.

³¹ Z 6.168,00 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 2.028,00 tys. zł w I półroczu 2016 r.

³² Z 899.924 w 2014 r. do 839.300 w 2015 r.

³³ Z 11.282,90 tys. zł w 2014 r. do 16.297,60 tys. zł w 2015 r.

³⁴ Z 405.749 I półroczu 2015 r. do 362.024 w I półroczu 2016 r.

³⁵ Z 9.565,20 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 10.455,00 tys. zł w I półroczu 2016 r.

³⁶ Z 936 w 2014 r. do 666 w 2015 r.

³⁷ Z 950.90 tys. zł w 2014 r. do 3.922,2 zł w 2015 r.

o 520³⁸ kontroli (146%) i spadek o 2.255,20 tys. zł³⁹ (60%) kwot efektów finansowych.

- 1.030 dotyczyło kontroli prawidłowości oznaczania wyrobów znakami akcyzy (w obrocie handlowym), przeprowadzonych na podstawie art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o Służbie Celnej⁴⁰. W ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 2.090,70 tys. zł. Ujawniono 1.065,5 tys. sztuk papierosów oraz 294,62 kg tytoniu do palenia, a także 6 kg suszu. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 207⁴¹ (42%) i kwoty efektów finansowych o 297,40 tys. zł⁴² (33%). Ilość ujawnionych papierosów wzrósł o 49,5 tys. sztuk, a o 291 kg i o 17 kg spadła odpowiednio ilość zajętego tytoniu do palenia oraz suszu. Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: wzrost o 564⁴³ (315%) i o 1.082,50 tys. zł⁴⁴ (259%). Ujawniono więcej o 646,0 tys. szt. papierosów i 2,92 kg tytoniu do palenia. Z kontroli tych:
 - 140 przeprowadzono w hurtowniach, sklepach, restauracjach i innych punktach gastronomicznych, gdzie osiągnięto efekty finansowe w kwocie 1.426,7 tys. zł i ujawniono 714,7 tys. sztuk papierosów oraz 120,3 kg tytoniu do palenia,
 - 890 na targowiskach i bazarach podczas których osiągnięto efekty finansowe w kwocie 663,6 tys. zł i ujawniono 351,8 tys. sztuk papierosów oraz 174,3 kg tytoniu oraz 6 kg suszu tytoniowego.
- 1.198,8 tys. dotyczyło innych działań (kontrole na granicy) przeprowadzonych na podstawie art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o Służbie Celnej, a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 19.244,70 tys. zł. Ujawniono 29.430,3 tys. szt. papierosów. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 60.147⁴⁵ (7%). Zwiększyła się natomiast efektywność tych kontroli, ponieważ nastąpił wzrost kwoty efektów finansowych o 2.340,80 tys. zł⁴⁶ (25%). Ujawniono o 2.352.580 szt. papierosów więcej. Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) nastąpił spadek o 44.809⁴⁷ (11%). Utrzymana została tendencja wzrostu efektywności przeprowadzanych kontroli, ponieważ kwota efektów wzrosła o 2.062,50 tys. zł⁴⁸ (38%). Ujawniono przy tym o 2.830,6 tys. szt. papierosów więcej.

Ponadto, w analizowanym okresie przeprowadzono łącznie 24 kontrole w zakresie regulacji dotyczących działalności PTT, w tym 5 (21%), w wyniku których uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 5.396,5 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił wzrost liczby takich kontroli o 2⁴⁹ (200%) i wzrost kwoty ich efektów finansowych o 3.260,1 tys. zł⁵⁰ (4.239%). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek liczby kontroli o 1⁵¹ (33%) i spadek efektów finansowych o 1.277,5 tys. zł⁵² (38%).

(dowód: akta kontroli str. 127-131, 144-148)

³⁸ Z 356 w I półroczu 2015 r. do 876 w I półroczu 2016 r.

³⁹ Z 3.750,20 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 1.495 tys. zł w I półroczu 2016 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 990, ze zm., dalej: ustawa o Służbie Celnej.

⁴¹ Z 494 w 2014 r. do 287 w 2015 r.

⁴² Z 887,50 tys. zł w 2014 r. do 590,10 tys. zł w 2015 r.

⁴³ Ze 179 w I półroczu 2015 r. do 743 w I półroczu 2016 r.

⁴⁴ Z 418,10 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 1.500,60 tys. zł w I półroczu 2016 r.

⁴⁵ Z 898.494 w 2014 r. do 838.347 w 2015 r.

⁴⁶ Z 9.444,500 tys. zł w 2014 r. do 11.785,30 tys. zł w 2015 r.

⁴⁷ Z 405.214 w I półroczu 2015 r. do 369.405 w I półroczu 2016 r.

⁴⁸ Z 5.396,90 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 7.459,40 tys. zł w I półroczu 2016 r.

⁴⁹ Z 1 w 2014 r. do 3 w 2015 r.

⁵⁰ Z 76,9 tys. zł w 2014 r. do 3.337 tys. zł w 2015 r.

⁵¹ Z 3 w I półroczu 2015 r. do 2 w I półroczu 2016 r.

⁵² Z 3.337 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 2.059,5 tys. zł w I półroczu 2016 r.

2.1.2. Liczba oraz efekty działań wobec podmiotów podejrzewanych o dokonanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem etylowym.

W latach 2015 – 2016 (I półrocze) w Urzędzie wszczęto ogółem 1.198,2 tys. kontroli wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem etylowym. W ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 37 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 60.016⁵³ (7%) i spadek kwoty ich efektów finansowych o 5,4 tys. zł⁵⁴ (20%). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek liczby kontroli o 44.730⁵⁵ (11%) i wzrost efektów finansowych o 5,4 tys. zł⁵⁶ (53%). Spośród ww. kontroli:

- 115 dotyczyło kontroli prawidłowości oznaczania wyrobów znakami akcyzy (w obrocie handlowym), przeprowadzonych na podstawie art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o Służbie Celnej, a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 17,9 tys. zł. Ujawniono 185,3 litrów alkoholu. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 257 (6%) i kwoty ich efektów finansowych o 5,3 tys. zł⁵⁸ (36%). Nastąpił spadek ujawnionych napojów spirytusowych o 27,4 litra (ze 117 do 89,6), tj. o 23%. Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: wzrost kontroli o 59, tj. 257% oraz wzrost efektów finansowych o 5,5 tys. zł⁵⁹, tj. o 177% więcej. Ujawniono o 60,1 litrów alkoholu więcej⁶⁰ (wzrost o 169%). Z kontroli tych:
 - dwie przeprowadzono w miejscowości Bartoszyce, w zakresie obrotu skażonym alkoholem; nie stwierdzono nieprawidłowości,
 - 81 przeprowadzono w hurtowniach, sklepach, restauracjach i innych punktach gastronomicznych, gdzie osiągnięto efekty finansowe w kwocie 0,3 tys. zł i ujawniono 7,5 litra alkoholu,
 - 27 na targowiskach i bazarach; osiągnięto efekty finansowe w kwocie 17,7 tys. zł i ujawniono 177,8 litra alkoholu.
- 1.198,1 tys. dotyczyło innych działań (kontrole na granicy) przeprowadzonych na podstawie art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o Służbie Celnej, a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 19,1 tys. zł. Ujawniono 604 litry alkoholu. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 60.014⁶¹ (7%) i spadek kwoty ich efektów finansowych o 0,1 tys. zł⁶² (1%). Ujawniono o 92 litry alkoholu więcej (wzrost z 301 do 393, tj. o 31% więcej). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek liczby kontroli o 44,8 tys.⁶³ (11%) i spadek kwoty efektów finansowych o 0,1 tys. zł⁶⁴ (1 %). Ujawniono o 22 litry alkoholu mniej (spadek z 233 na 211), tj. o 9 %.

(dowód: akta kontroli str. 132-137, 144-148)

⁵³ Z 897.966 w 2014 r. do 837.950 w 2015 r.

⁵⁴ Z 26,8 tys. zł w 2014 r. do 21,4 tys. zł w 2015 r.

⁵⁵ Z 405.022 w I półroczu 2015 r. do 360.292 w I półroczu 2016 r.

⁵⁶ Z 10,2 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 15,6 tys. zł w I półroczu 2016 r.

⁵⁷ Z 35 w 2014 r. do 33 w 2015 r.

⁵⁸ Z 14,6 tys. zł w 2014 r. do 9,3 tys. zł w 2015 r.

⁵⁹ Z 3,1 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 8,6 tys. zł w I półroczu 2016 r.

⁶⁰ Z 35,6 w I półroczu 2015 r. do 95,7 w I półroczu 2016 r.

⁶¹ Z 897.931 w 2014 r. do 837.917 w 2015 r.

⁶² Z 12,2 tys. zł w 2014 r. do 12,1 tys. zł w 2015 r.

⁶³ Z 404.999 w I półroczu 2015 r. do 360.210 w I półroczu 2016 r.

⁶⁴ Z 7,1 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 7,0 tys. zł w I półroczu 2016 r.

2.1.3. Liczba oraz efekty działań wobec podmiotów podejrzewanych o dokonanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu paliwami.

W latach 2015 – 2016 (I półrocze) w Urzędzie wszczęto ogółem 810.740 kontroli wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, wykorzystania paliwa niezgodnie z przeznaczeniem lub/i obrotu paliwami. W ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 10.696,9 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 55,9 tys.⁶⁵ (8,7%) i spadek kwoty ich efektów finansowych o 7.026,2 tys. zł⁶⁶ (42%). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek liczby kontroli o 48,0 tys.⁶⁷ (17%) i spadek efektów finansowych o 7.258,8 tys. zł⁶⁸ (86%). Spośród ww. kontroli:

- 61 dotyczyło kontroli podatkowych przeprowadzonych na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 9.213 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 13 (24%) i spadek kwoty ich efektów finansowych o 7.420,2 tys. zł (46%). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: wzrost o 7 kontroli, tj. 54% oraz spadek efektów finansowych o 7.600,1 tys. zł,⁶⁹ tj. o 93%.
- 810,3 tys. kontroli dotyczyło innych działań (kontrole na granicy) przeprowadzonych na podstawie art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o Służbie Celnej, a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 356,3 tys. zł. Ujawniono 88,9 tys. litrów paliwa. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił spadek liczby takich kontroli o 56,0 tys.⁷⁰ (9%) i wzrost kwoty ich efektów finansowych o 44,4 tys. zł⁷¹ (19%). Ujawniono o 18.971 litrów paliwa więcej (z 50.782,1 na 69.753,1), tj. o 37% więcej. Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek liczby kontroli o 48,0 tys.⁷² (17%) i spadek kwoty efektów finansowych o 43 tys. zł⁷³ (37%). Ujawniono o 12.463,9 litra paliwa mniej (z 31.582,1 na 19.118,2), tj. o 39%.
- 314 kontroli dotyczyło spraw paliwowych (paliwo wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem), a w ich wyniku uzyskano efekty finansowe w łącznej wysokości 1.127,6 tys. zł. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił wzrost liczby takich kontroli o 173⁷⁴ (244%) i wzrost kwoty ich efektów finansowych o 349,6 tys. zł⁷⁵ (167%). Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) odpowiednio: spadek o 15 kontroli (o 18%) oraz wzrost efektów finansowych o 753,3 tys. zł⁷⁶, tj. o 408% więcej.

(dowód: akta kontroli str. 138, 144-148)

2.1.4. Liczba oraz efekty działań wobec podmiotów podejrzewanych o urządzania gier hazardowych/prowadzonych na automatach do gier.

W latach 2015 – 2016 (I półrocze) w Urzędzie wszczęto ogółem 588 kontroli urządzania gier hazardowych prowadzonych na automatach do gier, w tym 579 kontroli, w wyniku których ujawniono 1.435 nielegalnych automatów o łącznej wartości 17.112,0 tys. zł (efekty finansowe). Na jednego funkcjonariusza przypadało średnio 231,5 zajętych automatów. W 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił wzrost

⁶⁵ Z 631.083 w 2014 r. do 575.145 w 2015 r.

⁶⁶ Z 16.548,1 tys. zł w 2014 r. do 9.521,9 tys. zł w 2015 r.

⁶⁷ Z 283.639 w I półroczu 2015 r. do 235.595 w I półroczu 2016 r.

⁶⁸ Z 8.433,8 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 1.175,0 tys. zł w I półroczu 2016 r.

⁶⁹ Z 8.132,7 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 532,6 tys. zł w I półroczu 2016 r.

⁷⁰ Z 630.958 w 2014 r. do 574.860 w 2015 r.

⁷¹ Z 238,3 tys. zł w 2014 r. do 282,7 tys. zł w 2015 r.

⁷² Z 283.541 w I półroczu 2015 r. do 235.505 w I półroczu 2016 r.

⁷³ Z 116,6 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 73,6 tys. zł w I półroczu 2016 r.

⁷⁴ Z 71 w 2014 r. do 244 w 2015 r.

⁷⁵ Z 209,2 tys. zł w 2014 r. do 558,8 tys. zł w 2015 r.

⁷⁶ Z 184,5 tys. zł w I półroczu 2015 r. do 568,8 tys. zł w I półroczu 2016 r.

liczby takich kontroli o 304⁷⁷ (140%). O 298⁷⁸ (138,6%) wzrosła również liczba kontroli, w wyniku których ustalono nielegalne automaty. Ujawniono ich o 676⁷⁹ więcej (116,4%), co spowodowało wzrost efektów finansowych o 8.112,0 tys. zł⁸⁰ (116,4%). Zwiększyła się również, o 61⁸¹ (51,4%), liczba automatów przypadająca średnio na jednego funkcjonariusza. Natomiast w 2016 r. (I półrocze) w stosunku do 2015 r. (I półrocze) wystąpił spadek liczby kontroli o 119⁸² (64%), w tym o 115⁸³ kontroli (63,5%), w wyniku których ustalono nielegalne automaty. Ujawniono ich o 336⁸⁴ (65,36%) mniej, co spowodowało spadek efektów finansowych o 4.140 tys. zł⁸⁵ (o 67,1%). Zmniejszyła się również, o 23,8⁸⁶ (31,4%), liczba ujawnionych automatów przypadających średnio na jednego funkcjonariusza.

Planowaną liczbę automatów do zajęcia omówiono w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 139-148)

2.2. Zakres oraz efekty działań kontrolnych wobec podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu: wyrobami tytoniowymi, alkoholem etylowym, paliwami oraz nielegalnych działań w obszarze gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier przeprowadzono w oparciu o próbę 20 kontroli⁸⁷, przeprowadzonych w okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2016 r. W ich wyniku ustalono łączne efekty finansowe na kwotę 20.721 tys. zł, w tym w podatku akcyzowym w kwocie 4.831,5 tys. zł. Przesłankami wytypowania spraw do kontroli były: informacje przekazane przez Oddziały celne podległe Urzędowi, pisma Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier z dnia 15.01.2016 r.⁸⁸ i 18.01.2016 r.⁸⁹ Podstawami ich wszczęcia był art. 281 Ordynacji podatkowej⁹⁰ oraz art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o Służbie Celnej. W wyniku tych kontroli ujawniono 11.779 kg suszu tytoniowego, 13.516 paczek papierosów, 40,5 litrów alkoholu etylowego o mocy 40 i 80%, 777,9 tys. litów oleju napędowego oraz 1.138 sztuk automatów. Wskazane wyżej kontrole przeprowadzone były samodzielnie przez funkcjonariuszy Urzędu, bez współdziałania z organami ścigania, kontroli skarbowej, Strażą Graniczną. Wskazane wyżej kontrole przeprowadzono w oparciu o uprzednią analizę, stosownie do zaleceń Dyrektora Izby wskazanych w decyzji nr 4 z dnia 23.01.2015 r. w sprawie zarządzania ryzykiem zewnętrznym.

2.2.1. W zakresie kontroli podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi, największy wymiar finansowy stwierdzono podczas kontroli podmiotu w Giżycku. Szczegółowy opis zawarto w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.2.2. W zakresie kontroli podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu alkoholem, jeden z największych wymiarów finansowych stwierdzono podczas kontroli Romana M. w miejscu jego

⁷⁷ Z 217 w 2014 r. do 521 w 2015 r.

⁷⁸ Z 215 w 2014 r. do 513 w 2015 r.

⁷⁹ Z 581 w 2014 r. do 1257 w 2015 r.

⁸⁰ Z 6.972,00 w 2014 r. do 15.084,00 w 2015 r.

⁸¹ Z 118,56 w 2014 r. do 179,55 w 2015 r.

⁸² Z 186 w I półroczu 2015 r. do 67 w I półroczu 2016 r.

⁸³ Z 181 w I półroczu 2015 r. do 66 w I półroczu 2016 r.

⁸⁴ Z 514 w I półroczu 2015 r. do 178 w I półroczu 2016 r.

⁸⁵ Z 6.168,00 w I półroczu 2015 r. do 2.028,00 w I półroczu 2016 r.

⁸⁶ Z 75,8 w I półroczu 2015 r. do 52,00 w I półroczu 2016 r.

⁸⁷ Po pięć w zakresie podmiotów podejrzanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi, alkoholem etylowym, paliwami oraz nielegalnych działań w obszarze gier hazardowych urządzanych/prowadzonych na automatach do gier.

⁸⁸ Znak P3.882.44.2015/CZR.

⁸⁹ Znak 310000-IGZR.716.5.2016.MKL.MKI.51.

⁹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

zamieszkania. Kontrola została przeprowadzona w dniu 02.06.2016 r., na podstawie informacji własnej uzyskanej przez funkcjonariuszy Oddziału Celnego w Olsztynie o możliwym prowadzeniu handlu wyrobami bez polskich znaków akcyzy. Podstawą przeprowadzenia kontroli był art. 30 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na przechowywaniu 39,5 litrów wyrobów spirytusowych bez wymaganych znaków akcyzy. Łączna kwota stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie uszczuplonych należności wyniosła 1,8 tys. zł (w tym podatek akcyzowy 1,3 tys. zł).

2.2.3. W zakresie kontroli podmiotów podejrzewanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu paliwami, największy wymiar finansowy stwierdzono podczas kontroli spółki akcyjnej z Olsztyna. Kontrola została przeprowadzona na podstawie informacji przekazanej przez Izbę Celną w Warszawie Wydział Centrum Analityczne Administracji Celnej o nabyciach wewnątrzspółnotowych wyrobów o kodzie CN 2710 przez przedsiębiorcę, który nie złożył z tego tytułu deklaracji dla podatku akcyzowego i nie zapłacił podatku oraz na podstawie wyników poprzednich kontroli u przedsiębiorcy. Na podstawie powyższych informacji Wydział Kontroli IC w Olsztynie sporządził arkusz analizy przedkontrolnej, a Referat Kontroli Przedsiębiorców Urzędu przeprowadził kontrolę na podstawie art. 281 ustawy Ordynacja podatkowa. Przedmiotem kontroli było wywiązywanie się kontrolowanego z obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym, w okresie od dnia 01.01.2010 r. do dnia 31.12.2010 r. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezłożeniu deklaracji z tytułu nabycia wewnątrzspółnotowego olejów smarowych (obszar 10.3 - benzyny, oleje napędowe i smarowe). Łączna kwota stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie uszczuplonego podatku akcyzowego wyniosła 779,9 tys. zł.

2.2.4. W zakresie kontroli podmiotów podejrzewanych o nielegalne działania w obszarze gier hazardowych urządzanych na automatach do gier największy wymiar finansowy stwierdzono podczas kontroli automatów spółki [...] ⁹¹. Podstawą przeprowadzenia kontroli był art. 30 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Przedmiotem kontroli było podejrzenie o niezgodne z ustawą hazardową urządzenie gier na automatach. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na urządzeniu, bez zezwolenia i poza kasynami, gier na 600 automatach. Łączna kwota kar administracyjnych za zatrzymane automaty wynosi 7.200,0 tys. zł (12,0 tys. zł za jeden automat). Natomiast do dnia 28.11.2016 r. wymierzono kary w łącznej wysokości 1.248,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 149-161)

2.3. Dyrektor Izby Celnej wyznaczył Naczelnikowi Urzędu cele oraz planowane wartości mierników do osiągnięcia w okresach od 01.07.2014 r. do 30.06.2015 r., od 01.07.2015 r. do 31.12.2015 r. oraz od 01.01.2016 r. do 30.06.2016 r. Większość celów w obszarach działań kontrolnych została osiągnięta.

Dyrektor Izby Celnej wyznaczył Naczelnikowi Urzędu cele oraz planowane wartości mierników do osiągnięcia w okresach od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. oraz od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. I tak:

- W okresie od 1 lipca 2014r. do 30 czerwca 2015 r. zaplanowano do osiągnięcia następujące cele:
 - Zwiększenie skuteczności ograniczania szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego. Cel ten miał być osiągnięty po osiągnięciu procentowego miernika w udziale zajętych wyrobów tytoniowych w stosunku

⁹¹ NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764)

do potencjalnego przemytu, który określono na 43,70% oraz ilości zajętego tytoniu i suszu, który określono na 800 kg. Cel ten nie został osiągnięty, ponieważ pierwszy miernik zrealizowano na poziomie 36,85%, a drugi w wysokości 297 kg.

(dowód: akta kontroli str. 162-163)

W wyjaśnieniach Naczelnik Urzędu podała, że nieosiągnięcie pierwszego miernika spowodowane było ustaleniem go na zbyt wysokim poziomie, pomimo iż wskaźnik ten określony dla Izby Celnej w Olsztynie kształtował się na poziomie 30 %. Zwróciła uwagę, że wynik w wysokości 36,85 % osiągnięty przez Oddział Celny w Bezledach był jednym z najlepszych wyników skuteczności kontroli w kraju. Natomiast nieosiągnięcie drugiego miernika spowodowane to było zmianą sposobu dystrybucji towaru dokonywanego dotychczas za pośrednictwem firm kurierskich, na transport własny osób zajmujących się nielegalną dystrybucją tytoniu. W ocenie Naczelnika zmiana spowodowana była zwiększeniem działań kontrolnych ze strony Urzędu ukierunkowanych na przesyłki kurierskie.

(dowód: akta kontroli str. 98-100)

- Ograniczenie szarej strefy w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach. Cel ten miał być osiągnięty po osiągnięciu ilościowego miernika dotyczącego liczby zajętych automatów w miejscach urządzania nielegalnych gier na terenie właściwości Urzędu, który określono na poziomie 177 szt. Cel został osiągnięty ponieważ zajęto 871 urządzeń.
- Ułatwianie legalnej działalności gospodarczej i usuwanie barier biurokratycznych oraz doskonalenie współpracy. Cel ten miał być osiągnięty po osiągnięciu procentowego miernika udziału decyzji utrzymujących w mocy decyzje organu I instancji przez dyrektora Izby Celnej w II instancji, w stosunku do wszystkich decyzji wydanych przez dyrektora Izby Celnej w II instancji, który określono na >87,50%. Cel ten został osiągnięty, ponieważ osiągnięto miernik na poziomie 95,07%.
- W okresie od 01.07.2015 r. do 30.06.2016 r. zaplanowano do osiągnięcia następujący cel: zwiększenie odsetka zatrzymywanych przemycających papierosów. Cel ten miał być osiągnięty po osiągnięciu procentowego miernika ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych, który określono na poziomie 37%. Cel został osiągnięty ponieważ wartość osiągniętego miernika wyniosła 41,36%.
- W okresie od 01.07.2015 r. do 31.12.2015 r. zaplanowano do osiągnięcia następujące cele:
 - Trwale zlikwidowanie miejsc urządzania nielegalnych gier na automatach, w tym miejsc wrażliwych. Cel ten miał być osiągnięty po osiągnięciu ilościowego miernika liczby trwale zlikwidowanych miejsc urządzania nielegalnych gier na automatach, który określono na 124 szt. Cel ten nie został osiągnięty ponieważ wartość osiągniętego miernika wyniosła 61 szt.
W wyjaśnieniach Naczelnik Urzędu podała, że spowodowane to było przede wszystkim trudnościami z trwałą likwidacją tych punktów, tzn. po kilku wynikowych kontrolach (zajęciach automatów) w punktach tych instalowano nowe urządzenie.
 - Minimalny poziom kontroli podmiotów urządzających gry na automatach. Cel ten miał być osiągnięty po osiągnięciu miernika dotyczącego średniej liczby przeprowadzonych kontroli na jednego funkcjonariusza komórek kontroli w miesiącu, który określono na 3 kontrole przypadające na jednego

funkcjonariusza w miesiącu. Cel ten nie został osiągnięty, ponieważ wartość osiągniętego miernika wyniosła 2,87.

W wyjaśnieniach Naczelnik Urzędu podała, że wskaźnik ten nie został osiągnięty w minimalnym zakresie ze względu na absencję pracownika komórki Urzędu zajmującej się kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 98-100 i 162-163)

- W okresie od 01.01.2016 r. do 30.06.2016 r. zaplanowano do osiągnięcia następujący cel osiągnięcie zaplanowanej liczby zatrzymanych automatów, na których urządzano nielegalne gry. Cel ten miał być osiągnięty po osiągnięciu ilościowego miernika dotyczącego liczby zajętych automatów w miejscach urządzania nielegalnych gier na terenie właściwości Urzędu, który określono na poziomie 144 sztuk oraz w zakresie liczby automatów zajętych w miesiącu, przypadających na jednego funkcjonariusza komórek kontroli skierowanego do działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach, który określono na ≥ 6 sztuk przypadających na jednego funkcjonariusza w miesiącu. Cel ten został osiągnięty, ponieważ zajęto 208 urządzeń, a liczba zajętych automatów miesięcznie w przeliczeniu na jednego funkcjonariusza wyniosła 8,66 szt.
- W okresie od 01.07. 2015 r. do 30.06.2016 r. zaplanowano do osiągnięcia następujący cel: poprawiona sprawność i jakość postępowania administracyjnego w sprawach celnych, akcyzowych i hazardowych. Cel ten miał być osiągnięty po osiągnięciu miernika udziału decyzji utrzymujących w mocy decyzje organu I instancji przez dyrektora Izby Celnej w II instancji, w stosunku do wszystkich decyzji wydanych przez dyrektora Izby Celnej w II instancji, który wyznaczono na poziomie $>90\%$ oraz miernika średniego upływu czasu od dnia wszczęcia postępowania na wniosek do dnia wydania decyzji/postanowienia przez naczelnika urzędu celnego, który ustalono na 25 dni. Cel ten został zrealizowany, ponieważ pierwszy miernik osiągnięto na poziomie 95,11%, a w przypadku średniego czasu – 16 dni.

(dowód: akta kontroli str. 98-100)

2.4. Prowadzenie wybranych czynności kontrolnych przeprowadzono w oparciu o próbę 12 kontroli⁹², wytypowanych spośród kontroli o największych efektach finansowych, przeprowadzonych przez Urząd w okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2016 r. Ich efekty finansowe wyniosły łącznie 6.938,1 tys. zł, w tym m.in. z tytułu: podatku akcyzowego w kwocie 6.890,5 tys. zł i opłaty paliwowej 45,6 tys. zł. Nie było efektów finansowych z tytułu podatku VAT i należności celnych. Egzekucją należności zajmował się Dyrektor IC w Olsztynie oraz Centralny Organ Wierzyciela z siedzibą w Szczecinie. Na podstawie danych zawartych w systemie informatycznym Zefir ustalono, że w wyniku podjętych działań wyegzekwowano łącznie kwotę 982,2 tys. zł, tj. 14,1% domiaru. W jednej sprawie zabezpieczono majątek w łącznej kwocie 513,0 tys. zł. W pozostałych przypadkach nie było podstaw do jego zabezpieczenia. Podstawami wszczęcia kontroli były: art. 281 ustawy Ordynacja Podatkowa, art. 9b ustawy o podatku akcyzowym, art. 30 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. W wyniku tych kontroli ujawniono 12.085 kg suszu tytoniowego i 921.481 litów oleju napędowego. Nie ujawniono papierosów, alkoholu etylowego oraz automatów. Liczba dni od wpływu informacji do Urzędu (lub przeprowadzenia analizy własnej) do podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu sprawy do kontroli wynosiła od 0 do 189 dni (w tym 8 spraw powyżej 60 dni), a do rozpoczęcia

⁹² Podmiotów podejrzanych o dokonywanie przemytu, nielegalnej produkcji lub/i obrotu wyrobami tytoniowymi, alkoholem etylowym, paliwami oraz nielegalnych działań w obszarze gier hazardowych urządzonych/prowadzonych na automatach do gier, gdzie dwa podmioty złożyły korektę deklaracji.

kontroli od 0 do 211 dni (w tym 8 spraw pow. 60 dni). Sprawy dotyczyły nielegalnego zakupu paliwa i sprzedaży suszu tytoniowego nieupoważnionym podmiotom. Postępowania podatkowe wszczęto w terminie od 13 do 117 dni, licząc od dnia przekazania protokołu kontroli do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego, tj. stosownie do wymogów określonych w art. 165b Ordynacji podatkowej, wg którego wszczęcie postępowania podatkowego powinno nastąpić nie później niż w ciągu 6 miesięcy od zakończenia kontroli. Postępowanie podatkowe prowadzone było w terminie od 46 dni do 149 dni. Z analizy 10 postępowań podatkowych wynika, że 9 postępowań podatkowych prowadzonych były w terminie od 62 do 149 dni⁹³.

(dowód: akta kontroli str. 164-224)

Według wyjaśnień Naczelnik Urzędu, przyczynami opóźnień było nieodbieranie korespondencji przez kontrolowanych oraz konieczność zgromadzenia pełnego materiału dowodowego.

(dowód: akta kontroli str. 98-100)

Od decyzji wydanych przez Urząd siedem podmiotów odwołało się do Izby Celnej w Olsztynie. Spośród tych decyzji, jedna została uchylona na skutek uwzględnionego odwołania (10% ogółu analizowanych spraw)⁹⁴, cztery decyzje zostały utrzymane w mocy (40%), dwie decyzje były w trakcie postępowania w drugiej instancji (20%). Spośród decyzji utrzymanych w mocy, w dwóch przypadkach wniesiono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Do czasu kontroli NIK postępowania sądowe nie zostały zakończone. W analizowanych postępowaniach zapewniono przestrzeganie zasady kontradyktoryjności. Postępowania prowadzone były samodzielnie, tzn. nie współpracowano z innymi organami, w tym ścigania, w celu ustalenia sprawców oszustw. Nie wystąpiły również przypadki przedawnienia sprawy bądź jej niedobadania. Decyzje doręczane były m.in. w trybie art. 148 ustawy Ordynacja podatkowa. Podczas czynności kontrolnych nie współpracowano z administracjami innych krajów.

Przykładowo, w sprawie nr/sygn. 371000-UKPR.7111.11.2015.11 kontrolą objęto okres od 01.01.2013 r. do 24.04.2015 r. Sprawę wszczęto na podstawie art.281 § 1 Ordynacji podatkowej. Przesłanką wytypowania podmiotu do kontroli było uzyskanie informacji po kontroli Oddziału Celnego w Olsztynie o dokonaniu nieuprawnionej sprzedaży 20 kg suszu tytoniowego przez podmiot posiadający status PTT. Sprawę zakwalifikowano do kontroli w terminie 62 dni licząc od dnia wpływu do Urzędu informacji wskazujących na duże ryzyko uczestnictwa podmiotu w oszustwie podatkowym. Od podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu sprawy do rozpoczęcia kontroli upłynęło 8 dni. W trakcie kontroli stwierdzono, że kontrolowany, posiadając status PTT, nabywał susz tytoniowy od innych pośredniczących podmiotów tytoniowych, przy czym nie wszystkie transakcje zakupu tego wyrobu, jak również nie wszystkie transakcje jego sprzedaży zostały zaewidencjonowane w księgach podatkowych, przez co podmiot ten naraził Skarb Państwa na uszczerpiecie w podatku akcyzowym w wysokości powyżej 3.373,0 tys. zł. Na podstawie art. 33 Ordynacji podatkowej, w dniu 27.05.2016 r. podjęto decyzję o zabezpieczeniu majątku w kwocie 573,0 tys. zł. Majątku nie udało się zająć. W trakcie kontroli nie było odmowy współpracy ze strony podmiotu kontrolowanego, nie wnosił on również zastrzeżeń co do sposobu prowadzonego postępowania. Decyzję pokontrolną, o sygn. 371000-

⁹³ Wg art. 139 Ordynacji podatkowej postępowanie powinno być zakończone niezwłocznie, a w sprawach skomplikowanych nie później niż 2 m-cy.

⁹⁴ Podstawą uchylecia (w przypadku jednej sprawy) było niespójne rozstrzygnięcie z rozstrzygnięciem Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej i Dyrektora Izby Celnej. Po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania w jednej sprawie Urząd podjął czynności wskazane w uzasadnieniu decyzji organu odwoławczego.

UAGR.860.302.2015.AW, wydano w dniu 13 kwietnia 2016 r. Obejmowała ona nieprawidłowości objęte okresem kontroli, tj. miesiące: IX i XII 2013 r.; I-V, VII, X-XII 2014r.; oraz II, III i IV 2015 r. Decyzję tę doręczono kontrolowanemu w dniu 02.05.2016 r., w sposób określony w art. 150 Ordynacji podatkowej. Kwota uszczuplonego podatku akcyzowego wyniosła 3.373,6 tys. zł i była zgodna z ustaleniami kontroli. Decyzja przekazana została do Centrum Organu Wierzyciela w celu jej wyegzekwowania i obecnie jest w trakcie postępowania egzekucyjnego. Postępowanie podatkowe wszczęto po upływie 112 dni, licząc od dnia przekazania protokołu kontroli do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego, tj. w terminie z art. 165b Ordynacji podatkowej⁹⁵. Postępowanie podatkowe prowadzone było 149 dni⁹⁶.

Postanowienia o przedłużeniu postępowania wydano w dniach 04.01.2016 r. oraz 17.03.2016 r. Od decyzji podatkowej nie wniesiono odwołania. Niezwłocznie, tj. w dniu zakończenia postępowania podatkowego (13.04.2016 r.), złożono wnioski o wszczęcie postępowania karnego skarbowego. Postępowanie karne skarbowe nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli:159-160,164-224)

Ocena cząstkowa

Działania kontrolne Urzędu skoncentrowane były, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, Dyrektora Izby Celnej oraz krajowych grup zadaniowych, na zwalczaniu oszustw w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnych gier na automatach do gry. W większości przypadków osiągnięto wartości mierników stopnia realizacji celów Służby Celnej, dotyczące skuteczności działań ograniczających szarą strefę w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego oraz nielegalnego urządzania gier na automatach. Badane postępowania podatkowe prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Ordynacja podatkowa oraz kodeksem postępowania karnego.

3. Rzetelność i legalność prowadzonych postępowań w sprawach o przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

Opis stanu faktycznego

3.1. W 2015 r. wszczęto 15.814 postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, tj. o 2.817 (21,7%) więcej niż w 2014 r. Zakończono 13.750 postępowań, tj. o 1.094 (8,6%) więcej niż w 2014 r. Do sądu skierowano 9.374 aktów oskarżenia, tj. o 127 (1,4%) więcej niż w 2014 r. Skazanych zostało 9.484, tj. o 2.074 (28%) więcej niż w 2014 r. Wobec 79 osób, tj. o 140 osób (63,9%) mniej niż w 2014 r., sąd orzekł o dobrowolnym poddaniu się odpowiedzialności.

W pierwszym półroczu 2016 r. wszczęto 8.323 postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, tj. o 767 (10,2%) więcej niż w pierwszym półroczu 2015 r. Zakończono 9.492 postępowania, tj. o 1.753 (22,7%) więcej niż w pierwszym półroczu 2015 r. Do sądu skierowano 6.221 aktów oskarżenia, tj. o 581 (10,3%) więcej niż w pierwszym półroczu 2015 r. Skazanych zostało 4.686 osób, tj. o 117 (2,4%) mniej niż w pierwszym półroczu 2015 r. Wobec 48 osób sąd orzekł o dobrowolnym poddaniu się odpowiedzialności, tj. o 26 (35,1%) mniej niż w pierwszym półroczu 2015 r.

⁹⁵ Przypadku ujawnienia przez kontrolę podatkową nieprawidłowości co do wywiązywania się przez kontrolowanego z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego oraz niezłożenia przez podatnika deklaracji lub niedokonania przez niego korekty deklaracji w całości uwzględniającej ujawnione nieprawidłowości, organ podatkowy wszczynają postępowanie podatkowe w sprawie, która była przedmiotem kontroli podatkowej, nie później niż w terminie 6 miesięcy od zakończenia kontroli.

⁹⁶ Wg art. 139 Ordynacji podatkowej postępowanie powinno być zakończone niezwłocznie, a w sprawach skomplikowanych nie później niż 2 m-cy.

Przedmiotem prowadzonych postępowań o przestępstwa skarbowe była najczęściej organizacja gier hazardowych. W 2015 r. wszczęto 617 takich postępowań, tj. o 401 (185,6%) więcej niż w 2014 r. W pierwszym półroczu 2016 r. wszczęto 76 postępowań, tj. o 92 (54,8%) mniej niż w pierwszym półroczu 2015 r. W wyniku postępowań o przestępstwa przeciwko organizacji gier hazardowych w 2015 r. oraz w pierwszym półroczu 2016 r. oskarżono 998 osób, skazano natomiast 20.

(dowód: akta kontroli str. 225-230)

Według wyjaśnień Naczelnik Urzędu, niski odsetek skazanych spowodowany był oczekiwaniem przez sądy na rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w związku z wątpliwościami dotyczącymi braku notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych przed wrześniem 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 98-100)

3.2. Prawdliwość, tj. zgodność z obowiązującym prawem i rzetelność działań finansowego organu postępowania przygotowawczego przeprowadzono w oparciu o próbę szesnastu kontroli⁹⁷. Z jej analizy wynika, że w zakresie terminowości wszczynania postępowania karnego komórki Urzędu na bieżąco przekazywały pomiędzy sobą informacje o konieczności wszczęcia postępowania karnego skarbowego, ponieważ w trzech przypadkach wnioski te zostały złożone w dniu zakończenia postępowania podatkowego lub od jego zakończenia minęły dwa dni (dwie sprawy). W dwóch innych sprawach, w celu uniknięcia przedawnienia postępowania, wnioski zostały złożone jeszcze przed zakończeniem postępowania podatkowego.

Z analizy badanych spraw wynika, że w każdym przypadku kontroli zakończonej ustaleniami i podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego z kks, wszczęte zostało postępowanie przygotowawcze. Sprawy dotyczyły przestępstw skarbowych polegających na: przywozie z Federacji Rosyjskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej papierosów bez polskich znaków akcyzy; uchylaniu się od obowiązku opodatkowania, poprzez niezłożenie deklaracji podatkowych Naczelnikowi Urzędu Celnego w Olsztynie, w związku z nabyciem suszu tytoniowego oraz oleju napędowego; przechowywaniu tytoniu do palenia bez wymaganych znaków akcyzy oraz nadaniu w placówce Poczty Polskiej przesyłek pocztowych z zawartością krajanki tytoniowej. Należny podatek akcyzowy od wskazanych wyżej spraw wyniósł łącznie 1.208,3 tys. zł (10,7 tys. zł. do 458,6 tys. zł). Wszyscy sprawcy czynów zabronionych zostali skazani. Dobrowolnie poddał się odpowiedzialności jeden oskarżony, któremu wymierzono karę grzywny w wysokości 14,1 tys. zł. Natomiast po przeprowadzeniu postępowania przed Sądem skazano 9 oskarżonych. W jednym przypadku sprawcę czynu ukarano karą sześciu miesięcy pozbawienia wolności, której wykonanie sąd warunkowo zawiesił na okres próby dwóch lat. Pozostałym wymierzono kary grzywny w wysokości od 100 stawek dziennych (przy ustaleniu wysokości jednej stawki na 60 zł) do 200 stawek dziennych (przy ustaleniu wysokości jednej stawki na 300 zł).

Przykładowo, w sprawie o sygn. akt RKS 9918/2015/371000 wszczęto postępowanie o przestępstwo skarbowe polegające na uchylaniu się w dniu 26.08.2015 r. od obowiązku opodatkowania, poprzez niezłożenie deklaracji podatkowej Naczelnikowi Urzędu Celnego w Olsztynie, w związku z nabyciem

⁹⁷ W tym sześciu z 12 kontroli wskazanych w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w zakresie terminowości wszczynania postępowań karnych skarbowych (ponieważ w dwóch przypadkach w trakcie kontroli podmiot kontrolowany złożył deklarację i uiścił zaległe należności, jedna decyzja została uchylona na skutek uwzględnionego odwołania, w dwóch przypadkach wpłynęła skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie oraz w jednym przypadku, jedna decyzja jest w trakcie postępowania w drugiej instancji) oraz 10 spraw (dodatkowa próba) w zakresie prowadzonego postępowania przygotowawczego.

towaru w postaci 1.000 kg suszu tytoniowego bez wymaganych znaków akcyzy, naruszając w ten sposób dyspozycję określoną w art. 24 a, art. 13 ust. 1 pkt 2a, art. 11a ustawy o podatku akcyzowym, przez co narażono na uszczuplenie podatek akcyzowy w kwocie 458.640,0 zł. Sprawcę ukarano karą grzywny w wysokości 200 stawek dziennych, przy ustaleniu wysokości jednej stawki na 100 zł. Zastosowano środek karny w postaci przepadku zatrzymanego ww. towaru.

(dowód: akta kontroli str. 231-249)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przy podejmowaniu decyzji o wszczęciu postępowania karnego skarbowego, w dwóch sprawach upłynął znaczny upływ czasu od zakończenia postępowania podatkowego, który wyniósł odpowiednio 108 i 257 dni. Należy również zwrócić uwagę na znaczne obciążenie liczbą spraw przypadających na jednego funkcjonariusza referatu dochodzeniowo – śledczego w pionie kontroli. Według Wskaźników Systemu Oceny Pionu Kontroli, po pierwszym kwartale 2016 r. w referacie tej komórki znajdowały się 10.393 sprawy karne skarbowe o przestępstwa pospolite i wykroczenia pospolite. Prowadziło je 38 funkcjonariuszy, a więc na jednego funkcjonariusza przypadało przeciętnie 273 sprawy. Po drugim kwartale 2016 r. liczba spraw wzrosła o 2.356 (do 12.749), zaś liczba funkcjonariuszy zajmujących się nimi do 41, co daje przeciętnie 311 na jednego funkcjonariusza. Po trzech kwartałach 2016 r. na jednego funkcjonariusza przypadały już 344 sprawy. Zdaniem NIK, systematycznie wzrastająca liczba spraw przypadających na jednego funkcjonariusza doprowadzić może do obniżenia jakości prowadzonych przez Urząd postępowań karno-skarbowych oraz wydłużenia czasu ich prowadzenia.

Przykładowo, postępowanie o przestępstwo skarbowe z art. 54 § 1 kks w sprawie nr RKS 10247/2016/371000 zostało wszczęte w dniu 20.09.2016 r., tj. po upływie 257 dni, licząc od daty zakończenia postępowania podatkowego oraz wniosku o wszczęcie postępowania z kks (05.01.2016 r.).

(dowód: akta kontroli str.231-254)

W wyjaśnieniach dotyczących znacznego upływu czasu pomiędzy zakończeniem postępowania podatkowego oraz wszczęciem postępowania karnego-skarbowego Naczelnik Urzędu podała, że spowodowane to było koniecznością potwierdzenia (przed formalnym wszczęciem postępowania) posiadanych przez Urząd ustaleń odnośnie miejsca zameldowania i pobytu sprawcy przestępstwa skarbowego, który przebywał za granicą, a także znacznym obciążeniem pracą pracowników merytorycznych z komórki dochodzeniowo-śledczej.

(dowód: akta kontroli str.98-100)

Ocena
częstkowa

W ocenie NIK rzetelnie prowadzono postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, ponieważ składano zawiadomienia do komórki karnej skarbowej w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe, gdy istniały ku temu przesłanki oraz nie dopuszczono do przedawnienia karalności czynów zabronionych, a w podobnych sprawach wypracowano jednolitą praktykę w stosowaniu prawa.

IV. 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 Kontroli⁹⁸, wnosi o podjęcie działań zapewniających zmniejszenie

⁹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.

upływu czasu pomiędzy zakończeniem postępowania podatkowego, a wszczęciem postępowania karno-skarbowego.

V. 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.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wniosku i uwag 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.

Olsztyn, dnia 5 grudnia 2016 r.

Kontroler:
Leszek Żywucki
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
z up.
Piotr Górny
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis