



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Kozłowski

KBK.411.2.1.2024

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/24/512 – Realizacja przez Krajową Administrację Skarbową zadań wynikających z ustawy
o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów ¹ , ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., 2. Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r., 3. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, minister cyfryzacji, wykonujący obowiązki ministra finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i rzetelność działania organów Krajowej Administracji Skarbowej po wybuchu wojny w Ukrainie w zakresie zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.
Okres objęty kontrolą	Od 16 kwietnia 2022 r. do 30 września 2024 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/90/2024 z 6 listopada 2024 r., 2. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/88/2024 z 6 listopada 2024 r., 3. Dariusz Komorowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/87/2024 z 6 listopada 2024 r., 4. Piotr Korczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/91/2024 z 6 listopada 2024 r., 5. Arkadiusz Madura, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/89/2024 z 6 listopada 2024 r.

(akta kontroli tom I str.1-5)

¹ Dalej także: MF.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zakres działań podejmowanych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej⁴, nadzorowane przez Ministra Finansów⁵, w ramach realizacji zadań wynikających z ustawy z 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego⁶ na przestrzeni kontrolowanych lat był zróżnicowany, a zwiększanie aktywności nastąpiło dopiero w pierwszym półroczu 2024 r.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej⁷ w latach 2022-2023 nie prowadził działań mających na celu identyfikację podmiotów spełniających warunki objęcia sankcjami wynikającymi z unijnych i krajowych przepisów prawa, co NIK ocenia negatywnie.

Realizację powyższych zadań organy KAS podjęły dopiero w pierwszym kwartale 2024 r. Szef KAS powierzył je doraźnie Wydziałowi Strategiczne Centrum Analiz w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu, który opracował pierwsze projekty wniosków o wpis wytypowanych osób i podmiotów na listę sankcyjną. Systemowe rozwiązanie Szef KAS wdrożył w połowie 2024 r., powołując Pełnomocnika do spraw prowadzenia działań analitycznych w zakresie przestrzegania środków ograniczających nałożonych na Federację Rosyjską i Białoruś w związku z wojną w Ukrainie⁸. Z uwagi na krótki okres funkcjonowania wprowadzonych zmian, nie jest możliwa ocena skuteczności podjętych działań.

NIK negatywnie ocenia niewdrożenie przez Ministra Finansów przez ponad dwa lata od wejścia w życie ustawy sankcyjnej kompleksowego modelu działania w obszarze zadań nałożonych na KAS związanych z kontrolą przestrzegania sankcji, w tym analiz i typowania podmiotów do wpisu na listę sankcyjną. Przekazana do jednostek KAS *Ramowa instrukcja funkcjonowania zespołów sankcyjnych Krajowej Administracji Skarbowej*, była materiałem poglądowym i obejmowała jedynie część działań KAS w obszarze sankcji.⁹ W tym okresie nie wdrożono w organach Krajowej Administracji Skarbowej systemowych rozwiązań dotyczących prowadzenia analiz pod kątem typowania podmiotów i sporządzania wniosków Szefa KAS o wpis na listę sankcyjną, prowadzoną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nie zostały również określone zasady i tryb prowadzenia spraw związanych z kontrolą przestrzegania sankcji.

W okresie od marca do września 2024 r. Szef KAS skierował 23 wnioski o wpis na listę sankcyjną, na podstawie których w 14 przypadkach Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰ wydał decyzje o wpisie wskazanych osób i podmiotów na listę sankcyjną. Wnioski zostały rzetelnie przygotowane. W procesie analitycznym wykorzystano dostępne bazy danych i źródła informacji. Wnioski oparto na szczegółowych analizach, ze wskazaniem udokumentowanych podstaw do uznania, że wskazane podmioty omijają sankcje.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: KAS

⁵ Art. 12c i 12d ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.), dalej: ustawa o KAS.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 507, ze zm. dalej: ustawa sankcyjna.

⁷ Szef Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: Szef KAS), zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370), jest organem nadzorowanym przez ministra do spraw finansów publicznych.

⁸ Dalej: Pełnomocnik SKAS.

⁹ Ramowa instrukcja funkcjonowania zespołów sankcyjnych Krajowej Administracji Skarbowej została przekazana do jednostek KAS w dniu 26 września 2024 r., tj. 7 dni po skierowaniu do Ministra Finansów pisma NIK w trybie art. 29 ustawy o NIK, w którym, w ramach czynności przygotowawczych do kontroli, poproszono o przekazanie procedur, instrukcji i innych pism dotyczących realizacji przez KAS zadań dot. sankcji.

¹⁰ Dalej: Minister SWiA

Szef KAS realizował nałożony na niego przepisami ustawy sankcyjnej obowiązek w zakresie wydawania decyzji o zwalnianiu lub udostępnianiu zamrożonych środków finansowych/zasobów gospodarczych. Na podstawie przeanalizowanych wniosków i wydanych decyzji NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie. Wydanie rozstrzygnięcia w sprawie poprzedzane było analizą podmiotu, z wykorzystaniem dostępnych źródeł informacji, a w uzasadnionych przypadkach Szef KAS występował do innych organów o informacje mogące mieć znaczenie przy rozpatrywaniu wniosków. Szczegółowe badanie próby wniosków wykazało, że pozyskiwana dokumentacja była adekwatna do przedmiotu wniosku. W przypadku zwalniania środków finansowych z przeznaczeniem na zobowiązania podatkowe wysokość i zasadność wskazanego we wniosku zobowiązania potwierdzana była we właściwym urzędzie skarbowym bądź urzędzie właściwym do spraw podatku od nieruchomości. Rozstrzygnięcia wydawane były w terminach określonych w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹. Nie stwierdzono przypadków wydania odmiennych rozstrzygnięć w tożsamych stanach faktycznych.

W 2022 r. oraz w pierwszych dwóch kwartałach 2023 r. organy KAS nie prowadziły kontroli celno-skarbowych, o których mowa w art. 54 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, co tłumaczono zbyt krótkim okresem obowiązywania tych przepisów, a także zasadą poprzedzania takich kontroli analizą ryzyka za okresy przeszłe. W ocenie NIK kontrola przestrzegania sankcji ma na celu identyfikację podmiotów dokonujących obrotu towarami objętymi sankcjami i w tym przypadku działania te powinny charakteryzować się szybkością oraz skoncentrowaniem się na weryfikacji bieżąco realizowanych transakcji, jak i tych właśnie dokonanych. Zadania organów KAS wynikające z implementacji kolejnych pakietów sankcyjnych powinny być zogniskowane przede wszystkim na ich efektywnym wdrażaniu i skutecznym egzekwowaniu m.in. poprzez prowadzenie kontroli celno-skarbowych w zakresie przestrzegania sankcji oraz nakładanie kar w stosunku do podmiotów naruszających czy świadomie omijających wprowadzone ograniczenia.

NIK zwraca także uwagę, że objęcie przez Szefa KAS w pierwszym kwartale 2024 r. szczegółowym nadzorem działań prowadzonych przez dyrektorów izb administracji skarbowej i naczelników urzędów celno-skarbowych w obszarze sankcji, w tym kontroli celno-skarbowych z art. 54 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o KAS, oznacza, że w latach poprzednich nadzór ten nie był wystarczający. Wskazuje na to również brak w 2022 r. wniosków kierowanych przez Departament Nadzoru nad Kontrolami MF do izb administracji skarbowej i urzędów celno-skarbowych o przeprowadzenie pogłębionej analizy wskazanych podmiotów i wszczęcie kontroli celno-skarbowych w obszarze sankcji.

Zlecane przez urzędy celno-skarbowe badania węgla, mające na celu weryfikację źródła jego pochodzenia, były wykorzystywane w ograniczonym stopniu z uwagi na wysoki odsetek niejednoznacznych rozstrzygnięć oraz długi czas oczekiwania na wynik. Skuteczność organów KAS w zakresie kontroli przemieszczania towarów objętych sankcjami była w znacznej mierze ograniczona poprzez brak realnych narzędzi pozwalających potwierdzić lub wykluczyć źródło pochodzenia lub faktycznego miejsca przeznaczenia towaru. NIK zauważa potrzebę wypracowania systemowego rozwiązania mającego na celu zwiększenie skuteczności w tym zakresie.

Zadania wynikające z ustawy sankcyjnej były, co do zasady, realizowane w oparciu o posiadane zasoby organizacyjne i kadrowe, zarówno na poziomie Ministerstwa Finansów, jak i jednostek organizacyjnych KAS.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej: Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Szef KAS podlega ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Zgodnie z przepisami art. 12c i 12d ustawy o KAS do zadań ministra właściwego do spraw finansów publicznych należy koordynacja i nadzór nad jednostkami organizacyjnymi KAS. Szefowi KAS podlegają dyrektorzy izb administracji skarbowej oraz naczelnicy urzędów celno-skarbowych.

Przepisy ustawy sankcyjnej upoważniły Szefa KAS do składania wniosków do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o podjęcie decyzji w sprawie wpisania osoby lub podmiotu na listę sankcyjną, wobec których stosowane są środki ograniczające przewidziane w ustawie sankcyjnej oraz w sprawie wykreślenia z listy. Szef KAS uzyskał także kompetencje w zakresie uwalniania zamrożonych funduszy lub zasobów gospodarczych wobec osób i podmiotów wpisanych na listę sankcyjną prowadzoną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹². Kontrola przestrzegania przepisów ustawy sankcyjnej, jak również przepisów unijnych rozporządzeń sankcyjnych¹³ została włączona do zakresu przedmiotowego kontroli celno-skarbowej KAS, określonego w art. 54 ustawy o KAS.

W okresie objętym kontrolą funkcję Szefa KAS pełnili Sekretarze Stanu w Ministerstwie Finansów: Magdalena Rzeczkowska do 12 maja 2022 r., Bartosz Zbaraszczyk – od 12 maja 2022 r. do 18 grudnia 2023 r., a od 18 grudnia 2023 r. – Marcin Łoboda.

1. Przepis art. 3 ust. 3 pkt 12 ustawy sankcyjnej wskazał Szefa KAS jako jeden z organów uprawnionych do składania wniosków o wpis osoby lub podmiotu na listę sankcyjną. W okresie od wejścia w życie ustawy sankcyjnej do 30 września 2024 r. organy KAS przeprowadziły 40 analiz (dotyczących 41 podmiotów) pod kątem zasadności sporządzenia takiego wniosku Szefa KAS. W 27 sprawach zostały sporządzone¹⁴ projekty wniosków o wpis na listę sankcyjną. Szef KAS zaakceptował i skierował do Ministra SWiA 23 wnioski o wpis (z których 14 stało się podstawą wydania przez Ministra SWiA decyzji o dokonaniu wpisu), w trzech sprawach prowadzone były kontrole¹⁵, a jeden projekt uzyskał negatywną rekomendację skierowania go do Ministra SWiA¹⁶.

W przypadku 13 analiz, na podstawie których nie sporządzono projektu wniosku o wpis na listę sankcyjną: w dziewięciu sprawach stwierdzono brak przesłanek do jego sporządzenia, w trzech sprawach wszczęto bądź zlecono kontrole celno-skarbowe (ewentualny wniosek uwarunkowano przyszłymi ustaleniami tych kontroli), natomiast w jednym przypadku wniosek okazał się bezprzedmiotowy – w trakcie prowadzonych czynności analitycznych podmiot został wpisany na listę sankcyjną z wniosku innego uprawnionego organu.

¹² Dalej: Minister SWiA.

¹³ Rozporządzenia Rady (WE): nr 765/2006 z 18 maja 2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE L 234 z 20.05.2006, str. 1, z późn. zm., nr 269/2014 z 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2014, str. 6, z późn. zm.) i nr 833/2014 z 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 229 z 31.07.2014, str. 1, z późn. zm.).

¹⁴ Projekty wniosków opracowały: Wydział Strategiczne Centrum Analiz działające przy Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach (dalej: SCA), Pełnomocnik Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do spraw prowadzenia działań analitycznych w zakresie przestrzegania środków ograniczających nałożonych na Federację Rosyjską i Białoruś w związku z wojną w Ukrainie (dalej: Pełnomocnik SKAS) oraz Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej w MF (dalej: DZP).

¹⁵ Według stanu na 31 stycznia 2025 r. kontrole nie zostały zakończone.

¹⁶ Analiza SCA wykazała, że wpisanie podmiotu na listę sankcyjną będzie miało negatywne konsekwencje dla Skarbu Państwa, polskich branż i przedsiębiorców.

W latach 2022 (od wejścia w życie ustawy sankcyjnej) i 2023 nie prowadzono w Ministerstwie Finansów analiz pod kątem zasadności sporządzenia wniosku Szefa KAS o wpis na listę sankcyjną i żaden taki wniosek nie został skierowany do Ministra SWiA. W tym okresie Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej w MF (dalej: DAK), który odpowiadał m.in. za realizację zadań związanych z działalnością analityczną, prognostyczną i badawczą oraz analizą ryzyka w odniesieniu do zjawisk występujących we właściwości KAS¹⁷, przeprowadzał analizy podmiotów pod kątem przestrzegania sankcji w związku z wnioskami Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej: CBA) i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW)¹⁸, natomiast wnioski w tym zakresie od innych jednostek KAS wpływały do DAK dopiero od marca 2024 r.

(akta kontroli tom II str. 29-38, 239-240)

Zastępca Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach (a od 28 czerwca 2024 r. także Pełnomocnik SKAS) wskazał, że istotny dla charakteru pierwszych działań był brak jakichkolwiek wytycznych lub procedur, nieokreślenie zasad i trybu typowania podmiotów, a także niewskazanie osób odpowiedzialnych za realizację tych zadań – co umożliwiałoby natychmiastowe realizowanie obowiązków wynikających z art. 2 ust. 1 ustawy sankcyjnej.

(akta kontroli tom I str. 245, tom II str. 182-186)

Wyjaśnienia Szefa KAS w latach 2022-2023 odnośnie do braku analiz i wniosków o wpis na listę sankcyjną, a także procedur zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

1.1. Dopiero w marcu 2024 r., na polecenie Szefa KAS, SCA podjęło działania mające na celu typowanie podmiotów – co do których istniało podejrzenie, że naruszają przepisy sankcyjne – pod kątem złożenia przez Szefa KAS wniosku o wpis na listę sankcyjną. Pełnomocnik SKAS poinformował NIK, że został wówczas wypracowany model postępowania w tym zakresie: po uzyskaniu informacji na bazie własnego rozpoznania, bądź wynikającej z działań innych organów była ona poddawana analizie wstępnej w zakresie danych podatkowych i tzw. „białego wywiadu”, przez analityków DAK, a SCA przeprowadzało pogłębioną analizę na podstawie informacji uzyskanych z użytkowanych przez siebie systemów i kanałów informacyjnych. Jeśli zgromadzone informacje uprawdopodobniały naruszenie przepisów sankcyjnych, sporządzany był projekt wniosku o wpis na listę sankcyjną, który kierowano do DZP. W końcowym procesie wniosek był sprawdzany pod względem formalno-prawnym przez Departament Prawny w Ministerstwie Finansów, a następnie kierowany do Szefa KAS do podpisu i przekazywany do rozpatrzenia Ministrowi SWiA.

(akta kontroli tom I str. 245-247, tom II str. 171-177, 182-186)

Opisany wyżej model postępowania nie został formalnie zatwierdzony i wdrożony do stosowania. Dyrektor DZP poinformował, że nie zatwierdzono formalnego modelu postępowania w zakresie prowadzenia analiz, typowania podmiotów i sporządzania wniosków Szefa KAS o wpis na listę sankcyjną w celu stworzenia elastycznych i dopasowanych do aktualnych potrzeb rozwiązań. Taki stan, w opinii Dyrektora DZP, zapewnia otwartość w budowaniu procedur i uwzględnienie różnych perspektyw oraz doświadczeń, a kontynuowanie i doskonalenie procesu wnioskowania przez Szefa KAS o wpis na listę sankcyjną zapewni właściwą informację, na podstawie której powinien zostać opracowany formalny model postępowania. Dyrektor DZP wskazał, że w chwili obecnej nie jest on możliwy, gdyż nie wystąpiły wszystkie elementy procesu – dotyczy to etapów odwoławczych od decyzji MSWiA i postępowania

¹⁷ Z wyłączeniem zadań realizowanych przez Departament Nadzoru nad Kontrolami (dalej: DNK).

¹⁸ Łącznie 195 analiz przekazanych wnioskodawcom.

sądowo-administracyjnego, które dotychczas nie miało miejsca w przypadku wniosków kierowanych przez Szefa KAS.

(akta kontroli tom I str. 242-245, tom II str. 1-5, 171-175)

Pełnomocnik SKAS poinformował, że w dłuższej perspektywie czasu, na bazie wdrożonych faktycznie rozwiązań, opracowana zostanie procedura opisująca obecnie stosowane procedury w zakresie analizy i typowania. Będzie ona związana z oceną rzeczywistych potrzeb w zakresie udziału konkretnych komórek organizacyjnych i potencjału ludzkiego.

(akta kontroli tom II str. 241-250)

Wyjaśnienia Szefa KAS w latach 2022-2023 oraz stanowisko Ministra Finansów zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

1.2. Zarządzeniem nr 25 z 27 czerwca 2024 r. Szef KAS ustanowił Pełnomocnika do spraw prowadzenia działań analitycznych w zakresie przestrzegania środków ograniczających nałożonych na Federację Rosyjską i Białoruś w związku z wojną w Ukrainie. Funkcję tę powierzono Zastępcy Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach. Do zadań Pełnomocnika SKAS, zgodnie z ww. zarządzeniem, należało w szczególności: prowadzenie analiz mających na celu identyfikację podmiotów naruszających regulacje prawne w zakresie środków ograniczających, opracowywanie projektów wniosków o wpis na listę sankcyjną, sygnalizowanie potrzeb zmian legislacyjnych w obszarze związanym z realizacją zadań Pełnomocnika SKAS oraz bieżące informowanie Szefa KAS o realizowanych działaniach. Zgodnie z ww. zarządzeniem, Pełnomocnik SKAS realizuje zadania za pośrednictwem/z pomocą zespołów sankcyjnych utworzonych w poszczególnych izbach administracji skarbowej¹⁹ w 2023 r.

(akta kontroli tom II str.1-4, 6-8)

Z inicjatywy Departamentu Cel w MF (dalej: DC) zostały powołane zespoły sankcyjne. Dyrektor DC poinformował, że wystąpienie w czerwcu 2023 r. z inicjatywą ich powołania było uwarunkowane identyfikowaniem ryzyka obchodzenia sankcji. W związku z wprowadzaniem kolejnych pakietów sankcji sektorowych oraz podmiotowych uznano za celowe wprowadzenie zmiany organizacyjnej, ukierunkowanej w szczególności na usprawnienie działań wspierających oddziały celne²⁰. Pismem z 23 czerwca 2023 r.²¹ Dyrektor DC zwrócił się do dyrektorów IAS z prośbą o powołanie w każdej IAS kilkuosobowych interdyscyplinarnych zespołów zajmujących się przeciwdziałaniem ryzyku obchodzenia sankcji nałożonych na obrót towarowy z Białorusią i Rosją²², w skład których powinni wejść eksperci z IAS i urzędów celno-skarbowych²³. Dyrektor DC wskazał, że skuteczna realizacja sankcji dotyczących środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację w Ukrainie z udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy jest jednym z priorytetów Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich UE i z tego względu koniecznym jest zaktywizowanie działań KAS w zakresie realizacji sankcji. Z uwagi na złożoność ww. zagadnień w skład zespołów powinni wejść, eksperci zajmujący się w szczególności analizą ryzyka, obszarem ograniczeń pozataryfowych i obszarem obrotu towarami strategicznymi, pochodzeniem towarów, klasyfikacją taryfową, kontrolą po zwolnieniu towarów oraz koordynacją pracy

¹⁹ Dalej: IAS

²⁰ Zadania, które powierzono zespołom sankcyjnym, wcześniej były realizowane przez koordynatorów zajmujących się poszczególnymi zagadnieniami związanymi z weryfikacją zgłoszeń celnych, powołanych zarządzeniem Szefa KAS nr 3/2018 z 23 stycznia 2018 r. w sprawie powołania Koordynatorów i Konsultantów do spraw wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej.

²¹ Znak sprawy: DC5.8816.6.2023.

²² Dalej: zespoły sankcyjne

²³ Dalej: UCS

w oddziałach celnych objętych formułą CUDO²⁴. Do podstawowych zadań zespołów sankcyjnych, zgodnie z pismem Dyrektora DC, miały należeć: bieżąca analiza ryzyka obchodzenia sankcji w zgłoszeniach celnych dokonywanych we właściwości miejscowej danego UCS, proponowanie oraz wdrażanie rozwiązań umożliwiających skuteczniejsze przeciwdziałanie ryzyku obchodzenia sankcji oraz wymiana informacji w sprawach wymagających współpracy z właściwymi departamentami w MF.

(akta kontroli tom II str. 39, 41-42, 266-269)

W piśmie z 23 lipca 2024 r. Pełnomocnik SKAS poinformował dyrektorów IAS o zmianie modelu działania zespołów sankcyjnych z ciał doradczych przy podejmowaniu decyzji co do poszczególnych zgłoszeń celnych w aspekcie sankcyjnym w zespoły analityczno-decyzyjne, przedstawiające Pełnomocnikowi SKAS propozycje wpisu konkretnych podmiotów na listę sankcyjną na bazie przeprowadzonych analiz. W modelu tym wstępna analiza podmiotu, co do którego istnieje prawdopodobieństwo naruszenia przez niego sankcji, miała być dokonywana przez zespół sankcyjny działający przy IAS właściwej miejscowo dla weryfikowanego podmiotu, a pogłębiona analiza i sporządzenie projektu wniosku o wpis na listę sankcyjną powinny być zadaniem zespołu sankcyjnego przy IAS w Katowicach oraz SCA. W związku z tym Pełnomocnik SKAS zwrócił się do dyrektorów IAS²⁵ o: (a) dokonanie przeglądu składu osobowego zespołów sankcyjnych pod kątem odpowiedniego przygotowania merytorycznego osób wchodzących w ich skład, ze wskazaniem preferowanego składu (pracownicy wymienionych komórek organizacyjnych), (b) weryfikację treści zarządzeń o powołaniu zespołów sankcyjnych i zawarcie w nich wskazanych zadań (analiza podmiotów pod kątem obchodzenia sankcji, o których mowa w ustawie sankcyjnej, przedstawienie Pełnomocnikowi SKAS rekomendacji odnośnie do dalszego trybu postępowania w zakresie sporządzenia i złożenia wniosku o wpis na listę sankcyjną), (c) monitorowanie zasadności przekazywania spraw do postępowania w celu wymierzenia kary pieniężnej przez naczelnika UCS z tytułu ustawy sankcyjnej.

DNK zorganizował dwie narady²⁶, w których wzięli udział pracownicy/funkcjonariusze urzędów celno-skarbowych realizujących zadania w zakresie sankcji. Celem tych spotkań, jak wskazała Dyrektor DNK, było usystematyzowanie posiadanej wiedzy, wymiana doświadczeń pracowników, jak również omówienie bieżących problemów w realizowanych zadaniach.

Odnosnie do planowanego umożliwienia pracownikom IAS dostępu do baz danych i narzędzi Pełnomocnik SKAS wskazał, na podstawie uzyskanych z zespołów sankcyjnych informacji, że w około 80 przypadkach zespoły sankcyjne wystąpiły o nadanie uprawnień na poziomie kraju do aplikacji, których właścicielem biznesowym jest DAK. W porozumieniu z DAK Pełnomocnik SKAS zorganizował cykl szkoleń w zakresie otwartych zasobów informacyjnych rejestrów krajowych i ich wykorzystania do weryfikacji zagranicznych podmiotów gospodarczych. W trzech zorganizowanych szkoleniach pracownicy DAK przeszkolili pracowników KAS realizujących zadania w zespołach sankcyjnych²⁷. Dodatkowo, w ramach szkoleń organizowanych przez Krajową Szkołę Skarbowości zorganizowano szkolenie dla

²⁴ CUDO – Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw – rozwiązanie polegające na rozdzieleniu rzeczywistego miejsca przedstawienia towaru do odprawy od miejsca elektronicznej obsługi zgłoszenia celnego (w ramach właściwości naczelnika UCS).

²⁵ Pismo z 23 lipca 2024 r., nr sprawy 2401-ICK-2.4345.13.2024.1.

²⁶ W narodzie w dniach 21-23.08.2024 r. wzięły udział 43 osoby, a 24-25.10.2024 r. – 39 osób.

²⁷ W dniach: 17.09.2024 r. przeszkolono 79 pracowników KAS z zakresu „Weryfikacja podmiotów zagranicznych w bazach jawnoźródłowych (OSINT) – Rosja i Białoruś”, 29.10.2024 r. – 118 pracowników KAS z zakresu „Weryfikacja podmiotów zagranicznych w bazach jawnoźródłowych (OSINT) – Kazachstan, Kirgistan, Uzbekistan, Turcja”, 12.12.2024 r. – 111 pracowników KAS w zakresie „Weryfikacja podmiotów zagranicznych w bazach jawnoźródłowych (OSINT) – Gruzja, Armenia – Sankcje -źródła zagraniczne” oraz „Weryfikacja podmiotów zagranicznych w bazach jawnoźródłowych – Europa (cz. 1).

pracowników zespołów sankcyjnych na temat „CHD dostęp bazodanowy (dla początkujących): zasady pracy z danymi, SQL Developer”, przeprowadzone przez pracowników DAK²⁸.

(akta kontroli tom I str. 245-247, tom II str. 6-8, 53-58, 103-107, 178-186, 241-242, 245-246)

Pełnomocnik SKAS, w celu ujednolicenia i ustandaryzowania czynności analitycznych zespołów sankcyjnych, przekazał do wszystkich IAS (przy piśmie z 26 września 2024 r.²⁹) opracowanie pn. *Ramowa instrukcja funkcjonowania zespołów sankcyjnych Krajowej Administracji Skarbowej* (dalej: *Instrukcja*) wskazując, że ma ona charakter poglądowy i może być modyfikowana na zasadzie dobrych praktyk. W *Instrukcji* przedstawiono m.in. rodzaje czynności analitycznych (wraz z przykładowymi przypisanymi źródłami informacji), wskazówki do sporządzenia Karty Analizy Podmiotowej (z wykorzystaniem rekomendowanych systemów i narzędzi) oraz prezentowania wyników dokonanych czynności analitycznych. Instrukcja zawierała także sekcje dotyczące wymierzania kar pieniężnych, współpracy z oddziałami celnymi i obowiązujących terminów. W *Instrukcji* określono również schemat działania Pełnomocnika SKAS i zespołów sankcyjnych:

- zespół sankcyjny po otrzymaniu zlecenia od Pełnomocnika SKAS przeprowadza pogłębioną podmiotu/osoby i wraz z odpowiednią rekomendacją przekazuje ją do SCA w terminie jednego miesiąca od daty wpływu (21 dni roboczych)³⁰,
- jeśli zachodzi konieczność uzupełnienia przesłanej analizy, Pełnomocnik SKAS zwraca sprawę do właściwej IAS w celu uzupełnienia,
- SCA po otrzymaniu analizy weryfikuje zasadność rekomendacji zespołu sankcyjnego w terminie 10 dni roboczych³¹,
- SCA opracowuje projekt wniosku o wpis na listę sankcyjną i przedkłada do akceptacji Pełnomocnikowi SKAS w terminie 10 dni roboczych³²,
- w przypadku odmowy wpisania podmiotu/osoby na listę sankcyjną, SCA pisemnie informuje o tym fakcie właściwą IAS.

(akta kontroli tom II str. 189-204)

W dniu 6 grudnia 2024 r.³³ Pełnomocnik poinformował zespoły sankcyjne o wyznaczeniu IAS w Krakowie do monitorowania podmiotów zajmujących się sprzedażą lub zakupem nawozów ze szczególnym uwzględnieniem naruszenia przez te podmioty nałożonych sankcji oraz koordynacji działań związanych ze sporządzaniem analiz pod kątem wpisania podmiotów na listę sankcyjną.

(akta kontroli tom II str. 247-248)

1.3. Szczegółowym badaniom poddano 14 wniosków Szefa KAS, na podstawie których Minister SWiA wydał decyzje o dokonaniu wpisu na listę sankcyjną, pod kątem wykorzystania w procesie analitycznym dostępnych baz danych i źródeł informacji. Wnioski oparto na szczegółowych analizach, ze wskazaniem udokumentowanych podstaw do uznania, że wskazane podmioty omijają sankcje. Przy sporządzaniu analiz i wniosków o wpis na listę sankcyjną wykorzystano różnorodne dane pochodzące z dostępnych w KAS źródeł zarówno z własnych, jak i zewnętrznych baz danych (ogólnodostępnych i komercyjnych).

²⁸ Szkolenie w dniach 17-18.10.2024 r., w którym wzięło udział 16 pracowników.

²⁹ Pismo znak 2401-ICR.4022.177.2024.1.

³⁰ W sprawach szczególnie skomplikowanych i wymagających poszerzenia czynności analitycznych i/lub uzupełnienia materiału dowodowego za zgodą Pełnomocnika SKAS termin sporządzenia analizy lub wniosku o wpisanie na listę sankcyjną może ulec zmianie.

³¹ j.w.

³² j.w.

³³ Pismo znak 2401-ICR.033.65.2024.1

W toku prac analitycznych zidentyfikowano kilka powtarzających się obszarów, w których działały osoby i podmioty wskazane we wnioskach, tj. dostawy drewna i sklejki brzozonej, pojazdy samochodowe i części do pojazdów, maszyny rolnicze i części zamienne, systemy elektroniczne i inne towary podwójnego zastosowania³⁴, a także (w jednym przypadku) produkcja soli. W wyniku analizy dostępnych informacji i danych oraz posiadanych dokumentów ustalono, że podmioty i osoby fizyczne prowadząc działalność gospodarczą w sposób bezpośredni lub pośredni wspierały agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Część z tych podmiotów (lub ich udziałowcy) była także objęta sankcjami w innych krajach UE.

(akta kontroli tom I str. 231-238, 283-291, pliki 35-37, 40-64 i 66)

Nadmienić należy, że jeden z podmiotów wpisany na listę sankcyjną z wniosku Szefa KAS, został przez Ministra SWiA wykreślony z listy decyzją z 30 grudnia 2024 r.³⁵ W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in. na podstawie informacji przedstawionej przez Szefa KAS³⁶, że podmiot ten zaprzestał działalności związanej z obrotem z państwami trzecimi towarami objętymi przez UE sankcjami, jak również nie przeprowadza dostaw wewnątrzwspólnotowych tego rodzaju towarów oraz wypowiedział umowę z kontrahentem, który bezpośrednio dostarczał eksportowane towary na terytorium Federacji Rosyjskiej. Minister SWiA uznał, że zastosowane sankcje przyniosły efekt w postaci zakończenia współpracy, której finansowe efekty mogły wspierać agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę³⁷.

Badanie ww. 14 wniosków wykazało, że w niektórych przypadkach poszczególne etapy opracowywania wniosków były długotrwałe. Dotyczyło to prac prowadzonych zarówno w DZP (w trzech sprawach), jak i w SCA (w dwóch sprawach):

- podmiot nr 2³⁸ – data zwrócenia się przez DZP o uzupełnienie wniosku do SCA to 25 lipca 2024 r., a data wpływu uzupełnionego wniosku to 24 października 2024 r. – 91 dni;
- podmiot nr 6 – data zwrócenia się przez DZP o uzupełnienie wniosku do SCA to 8 kwietnia 2024 r., a data wpływu uzupełnionego wniosku to 19 czerwca 2024 – 72 dni;
- podmiot nr 18 – data przekazania projektu wniosku przez SCA do DZP to 24 maja 2024 r., a data zwrócenia się przez ten departament do SCA o uzupełnienie projektu wniosku to 2 grudnia 2024 r. – 192 dni;
- podmiot nr 19 – data przekazania projektu wniosku przez Pełnomocnika SKAS do DZP to 9 lipca 2024 r., a data zwrócenia się przez departament do Pełnomocnika o uzupełnienie wniosku to 1 października 2024 r. – 84 dni;
- podmiot nr 22 – data wpływu do DZP wniosku uzupełnionego przez Pełnomocnika SKAS to 26 lipca 2024 r., a data jego przekazania do MSWiA to 16 października 2024 r. – 82 dni.

Jak poinformował Dyrektor DZP, relatywnie długi okres prac nad wnioskami wobec dwóch pierwszych podmiotów wynikał z konieczności zebrania i analizy szczegółowych danych o transakcjach, przypisania podstaw prawnych nałożonych sankcji oraz uzupełnienia o kolejne dane. W odniesieniu do trzech kolejnych spraw Dyrektor DZP wskazał przede wszystkim na skomplikowanie prowadzonych spraw

³⁴ Produkty podwójnego zastosowania to towary, oprogramowanie i technologie, które można wykorzystać zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych.

³⁵ Decyzja nr DPP-WTPZ.0272.14.2024(41) - <https://www.gov.pl/web/mswia/decyzje-ministra-swia-w-sprawie-wpisu-na-liste-sankcyjna> [dostęp: 17.01.2025 r.]

³⁶ Pismo z dnia 12 grudnia 2024 r. (znak: DZP9.K410.2.2024.Z079.9).

³⁷ Wcześniej Minister SWiA, decyzją z 11 czerwca 2024 r. nr DPP-WTPZ.0272.14.2024(10), odmówił wykreślenia z listy tego podmiotu, uwzględniając opinię Szefa KAS przedstawioną w piśmie z 15 maja 2024 r. (znak: DZP9.K410.2.2024.Z079.3), który podtrzymał stanowisko wyrażone we wniosku, na podstawie którego podmiot został wpisany na listę sankcyjną.

³⁸ Numeracja wg tabeli stanowiącej załącznik do pisma z dnia 16.12.2024 r. (znak: DZP9.K0910.1.2024.Z079.7).

i wynikającą z tego potrzebę weryfikacji informacji i materiałów będących podstawą wniosku, a także przygotowanie syntezy wniosków i wyników ustaleń, stworzenie załączników zawierających dane objęte tajemnicą celną lub skarbową.

Podkreślenia wymaga, że opracowaniem wniosków w DZP zajmowała się jedna osoba.

(akta kontroli tom I str. 255-266, 283-291 plik 10)

2. Przepisami ustawy sankcyjnej (art. 5) oraz ustawy o KAS (art. 143c) Szef KAS został wyznaczony jako organ właściwy do realizacji zadań w zakresie zwalniania zamrożonych środków finansowych/zasobów gospodarczych lub udostępniania środków finansowych/zasobów gospodarczych. Zadania te następnie zostały przekazane Naczelnikowi Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu (dalej: DUCS) na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2022 r. *w sprawie upoważnienia Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu do wykonywania niektórych zadań w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę*³⁹, które weszło w życie z dniem 29 listopada 2022 r.

Za wykonywanie zadań Szefa KAS w zakresie wydawania decyzji o zwalnianiu zamrożonych środków finansowych/zasobów gospodarczych odpowiadał Departament Nadzoru nad Kontrolami. Realizacją wniosków zajmowało się łącznie 11 pracowników DNK. Osoby te nie posiadały odrębnych upoważnień do realizacji spraw z tego zakresu. Imienne upoważnienia⁴⁰ do załatwiania ww. spraw posiadało kierownictwo DNK: Dyrektor Departamentu oraz trzech Zastępców Dyrektora Departamentu.

W okresie od wejścia w życie ustawy sankcyjnej do 28 listopada 2022 r. do Szefa KAS wpłynęły 723 wnioski złożone przez 125 podmiotów. W tym czasie Szef KAS rozpatrzył 579 wniosków wydając decyzje lub inne rozstrzygnięcia.

Łącznie wydano decyzje w których, zwolniono środki finansowe na kwotę: 857 526,3 tys. zł, 90 753,5 tys. euro, 31 444,3 tys. dolarów amerykańskich, 266,4 tys. koron czeskich, 4 603,1 tys. yuanów, 185,6 tys. funtów szterlinów, 610,2 tys. franków szwajcarskich i 891 tys. lir tureckich. Największa kwota uwolnionych środków w złotych wystąpiła w IV kwartale 2022 r. (147 509 tys. zł), a w euro w I kwartale 2024 r. (39 131,2 tys. euro).

(akta kontroli tom I str. 6-11, 72-102, 112-129, 196-214)

Realizując powierzone zadanie Szef KAS do 28 listopada 2022 r. wydał 479⁴¹ decyzji w sprawie odstępstw, zwolnienia/udostępnienia zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych. Szef KAS wyraził zgodę na zwolnienie środków (lub udostępnienie funduszy) w wysokości: 297 917,7 tys. zł, 16 216,9 tys. euro, 183 tys. funtów szterlingów, 100,2 tys. dolarów amerykańskich, 68 tys. koron czeskich, 28,3 tys. franków szwajcarskich i 4 603,1 tys. yuanów. Szef KAS odmówił wyrażenia zgody na zwolnienie środków (lub udostępnienie funduszy) w wysokości: 30 863, tys. zł, 2230,4 tys. euro i 115,3 tys. dolarów amerykańskich⁴².

W II kwartale 2022 r. do Szefa KAS wpłynęło 317 wniosków dotyczących zwolnienia środków finansowych/uwolnienia aktywów gospodarczych. W tym czasie 24 wnioski rozpatrzono negatywnie, dwa uwzględniono w części, a w 38 przypadkach wydano decyzję zwalniającą uwzględniając wniosek w całości.

³⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2307.

⁴⁰ Upoważnienie z dnia 18 maja 2022 r. (znak sprawy DOM 0104.38.2022) wydane przez Szefa KAS.

⁴¹ Liczba rozstrzygnięć (decyzji lub postanowień) nie jest tożsama z ilością rozpatrzonych wniosków, decyzja czy postanowienie może dotyczyć kilku wniosków bądź do jednego wniosku wydano kilka rozstrzygnięć.

⁴² Ww. kwoty nie uwzględniają środków, które w wydanych decyzjach zostały określone opisowo oraz środków na przyszłe zobowiązania.

W III kwartale 2022 r. wpłynęły 252 wnioski. W tym czasie 92 wnioski rozpatrzono negatywnie, siedem uwzględniono w części, a 221 w całości.

W IV kwartale 2022 r. (do 28.11.2022 r.) wpłynęły 154 wnioski. W tym okresie 38 wniosków rozpatrzono negatywnie, sześć w części, a 151 pozytywnie.

W 421 decyzjach Szefa KAS uwzględniono w całości wniosek strony, 12 decyzji uwzględniało wniosek strony częściowo, w 17 przypadkach wydano decyzję odmowną. Ponadto Szef KAS wydał 29 decyzji o umorzeniu postępowania.

W okresie od 16 kwietnia do 28 listopada 2022 r. negatywnie rozpatrzono 154 wnioski. W przypadku 16 wniosków wydano decyzję odmowną, w 52 przypadkach wydano decyzję o umorzeniu postępowania, a w 86 wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

W 144 przypadkach rozstrzygnięcie podjęte przez Szefa KAS zapadło po 28 listopada 2022 r. Szef KAS wydał w tych sprawach 97 decyzji pozytywnych, 10 decyzji częściowo pozytywnych, osiem decyzji o umorzeniu postępowania, dziewięć decyzji odmownych i jedno postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. W wyniku tych rozstrzygnięć zwolniono środki finansowe w wysokości: 32 848,5 tys. zł, 889 tys. euro i 300 tys. dolarów amerykańskich, odmówiono zwolnienia środków na kwoty: 1 313,5 tys. zł, 3 668,2 tys. euro i 12 872,4 tys. dolarów amerykańskich. Dyrektor DNK wyjaśniła, że suma rozstrzygnięć jest mniejsza od liczby rozpatrzonych wniosków, ponieważ część rozstrzygnięć dotyczyła więcej niż jednego wniosku.

W okresie od 29 listopada 2022 r. do 30 września 2024 r. Szef KAS przekazał do realizacji przez Naczelnika DUCS we Wrocławiu 161 wniosków o zwolnienie środków finansowych i/lub udostępnienie zasobów gospodarczych.

W okresie od 29 listopada 2022 r. do 30 września 2024 r. do Szefa KAS wpłynęły 183 wnioski, z czego 165 złożył jeden podmiot. Wnioski zostały rozpatrzone przez Szefa KAS, który wydał 10 decyzji odmownych, 139 decyzji o realizacji wniosku w całości, trzy decyzje o realizacji wniosku w części i 13 decyzji o umorzeniu postępowania.

W pozostałych 18 sprawach (z 183) spraw Szef KAS wydał osiem decyzji uwzględniających wniosek w całości, cztery decyzje negatywne, jedną decyzję o umorzeniu postępowania i pięć postanowień o odmowie wszczęcia postępowania.

(akta kontroli tom I str. 72-102, 112-129)

Podstawą podjęcia rozstrzygnięć w sprawie wniosków były przepisy prawa, stan faktyczny sprawy, dane z systemów informatycznych dostępnych w KAS oraz załączona do wniosku dokumentacja (faktury, umowy, kontrakty, deklaracje podatkowe, kalkulacje podatkowe itp.). W niektórych przypadkach pracownicy DNK rozpatrujący wnioski występowali do wnioskodawców o uzupełnienie dokumentacji bądź wykonanie tłumaczeń obcojęzycznych dokumentów, występowano także do organów podatkowych o potwierdzenie zasadności i kwoty zobowiązania podatkowego którego dotyczył wniosek.

Rozpatrywanie wniosków w zakresie zwolnienia z sankcji odbywało się na podstawie reguł określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Odnośnie do przyjętych w analizie zasadności wniosku kryteriów uprawniających do odstąpienia od blokady Zastępcy Dyrektora DNK poinformował, że przesłanki zastosowania odstępstw od środków ograniczających w postaci zwolnienia/udostępnienia zamrożonych aktywów (zasobów gospodarczych, środków finansowych) określone były w przepisach unijnych rozporządzeń sankcyjnych.

Szef KAS nie kierował do Naczelnika DUCS we Wrocławiu wytycznych lub innych pism dotyczących realizacji zadań w zakresie wydawania decyzji o zwalnianiu zamrożonych środków finansowych/zasobów gospodarczych lub udostępniania środków finansowych/zasobów gospodarczych.

(akta kontroli tom I str. 6-11, CD.1.D.24.512)

W okresie od 16 kwietnia do 28 listopada 2022 r. do Szefa KAS wpłynęło dziewięć wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, z czego w siedmiu sprawach Szef KAS utrzymał w mocy zaskarżone decyzje, w jednej sprawie umorzono postępowanie w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W jednym przypadku Szef KAS uchylił w części zaskarżoną decyzję i orzekł co do istoty sprawy (w obu decyzjach, wyraził zgodę na zwolnienie zasobów gospodarczych i środków finansowych).

(akta kontroli tom I str. 6-11, 112-129)

2.1 Szczegółowym badaniem objęto 20 rozstrzygnięć Szefa KAS w sprawach o zwolnienie zamrożonych środków finansowych/zasobów gospodarczych lub udostępnienie środków finansowych/zasobów gospodarczych, w tym 10 decyzji⁴³, w których organ przychylił się w części lub całości do wniosku podmiotu, jedną decyzję⁴⁴, w której nie uwzględnił wniosku podmiotu, jedną decyzję⁴⁵, o umorzeniu postępowania oraz osiem postanowień⁴⁶ o odmowie wszczęcia postępowania.

Siedem spośród 10 decyzji rozpatrzonych pozytywnie uwzględniło wnioski w całości, trzy częściowo. Dziewięć decyzji Szefa KAS dotyczyło zwolnienia zamrożonych środków finansowych, a jedna udostępnienia zasobów gospodarczych. Wśród dziewięciu decyzji dotyczących zwolnienia środków finansowych: cztery dotyczyły środków na pokrycie zobowiązań podatkowych; dwie - wynagrodzeń i składek z tytułu umów o pracę i umów zlecenia; dwie – zobowiązań wobec kontrahentów i jedna – środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb wnioskującego. Dziewięć decyzji Szefa KAS wydano na podstawie rozporządzenia nr 269/2014, jedną w oparciu o rozporządzenie nr 765/2006.

(akta kontroli tom I str. 50-71, 48-49, 12-47, CD.1.D.24.512)

W dniu 26 czerwca 2023 r. do Szefa KAS wpłynął wniosek podmiotu (który łącznie złożył 165 wniosków) o wyrażenie zgody na zwolnienie zamrożonych środków finansowych z przeznaczeniem na podatek VAT i CIT estoński za maj 2023 r. Szef KAS w dniu 20 lipca 2023 r. wydał decyzję⁴⁷ o zwolnieniu zamrożonych środków w kwocie 5 301 899,00 zł z przeznaczeniem na zobowiązania podatkowe oraz nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, nie przekazując sprawy Naczelnikowi DUCS we Wrocławiu.

Dyrektor DNK wyjaśniła, że: *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2022 roku w sprawie upoważnienia Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu do wykonywania niektórych zadań w zakresie przeciwdziałania wpieraniu agresji na Ukrainę, nie wpływa na posiadane uprawnienia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej dotyczące delegowanego obszaru.*

(akta kontroli tom I str. 72-102, 112-129, CD.1.D.24.512)

Szczegółowemu badaniu poddano dziesięć wniosków rozpatrzonych negatywnie. W ośmiu przypadkach Szef KAS wydał postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 Kpa, w związku z brakiem przymiotu strony wnioskodawcy, w jednym przypadku wydano decyzję o odmowie udostępnienia funduszy, gdyż służyłoby ono zabronionemu przez art. 8d lit. c rozporządzenia nr 765/2006 zaspokojeniu roszczeń podmiotu białoruskiego, a w jednym – decyzję o umorzeniu postępowania, na podstawie art. 105 § 1 Kpa z uwagi z uwagi na

⁴³ Numer sprawy: [1] DNK7.8652.57.2022, [2] DNK7.8652.146.2022, [3] DNK7.8652.823.2022, [4] DNK7.8652.285.2022, [5] DNK7.8652.40.2023, [6] DNK7.8652.264.2022, [7] DNK7.8652.854.2022, [8] DNK7.703.2022, [9] DNK7.8652.878.2022, [10] DNK7.8652.773.2022.

⁴⁴ Numer sprawy: DNK7.8652.504.2022.

⁴⁵ Numer sprawy: DNK7.8652.545.2022.

⁴⁶ Numery spraw: [1] DNK7.10.2022, [2] DNK7.8652.323.2022, [3] DNK7.8652.439.2022, [4] DNK7.8652.335.2022, [5] DNK7.8652.153.2022, [6] DNK7.8652.274.2022, [7] DNK7.8652.177.2022, [8] DNK7.8652.187.2022.

⁴⁷ Numer sprawy: DNK7.8652.40.2023

beprzedmiotowość tj. na fakt, że wnioskodawca nie był wymieniony na liście sankcyjnej MSWiA i nie został objęty środkami ograniczającymi.

Złożone do Szefa KAS wnioski poddane badaniom dotyczyły: sześć – zwolnienia zamrożonych środków finansowych, trzy – udostępnienia zasobów gospodarczych i jeden – zwolnienia środków finansowych i uwolnienia zasobów gospodarczych. Dyrektor DNK poinformowała, że (...) *Główną przyczyną nieuwzględniania wniosków (wydania decyzji o odmowie) było stwierdzenie braku spełnienia przez Stronę postępowania przesłanek warunkujących zwolnienie/udostępnienie zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub możliwość zastosowania odstępstw. Przesłanki te są enumeratywnie wskazane w Rozporządzeniach UE dotyczących sankcji nałożonych na Białoruś i Rosję w związku z wojną na Ukrainie. Drugim najczęściej występującym przypadkiem były przeszkody formalne – brak przymiotu Strony postępowania (w rozumieniu przepisów Kpa).*

(akta kontroli tom I str. 50-71, 48-49, 12-47, CD.1.D.24.512)

W czterech na 10 badanych postępowań zakończonych akceptacją wniosku wydanie decyzji nastąpiło w terminie do 30 dni, natomiast w sześciu przypadkach przekroczone ten termin od 7 do 29 dni.

W trzech sprawach na 10 badanych nieuwzględnionych wniosków rozstrzygnięcie nastąpiło w terminie do 30 dni, w siedmiu przekroczone ten termin od 15 do 38 dni.

W zakresie terminów rozpatrzenia wniosków Dyrektor DNK wyjaśniła, że (...) *w sprawach dotyczących wniosków podmiotów o wyrażenie zgody przez Szefa KAS na zwolnienie (udostępnienie) określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych ustawodawca nie uregulował w sposób szczególny terminów na załatwienie tej kategorii spraw, zatem należy stosować standardowe terminy załatwienia sprawy wynikające z przepisu art. 35 Kpa.*

Wskazała ponadto, że (...) *zastosowanie sankcji skutkuje zamrożeniem wszystkich środków finansowych i zasobów gospodarczych konkretnego podmiotu gospodarczego, zatem dokonując analizy, czy rzeczywiście, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, odstępstwo od zastosowanych środków ograniczających jest niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb Wnioskodawcy, jak i tego, czy ewentualne zwolnienie w tym zakresie, nie będzie skutkowało ominięciem nałożonych ograniczeń. Powoduje to skomplikowanie i wydłużenie prowadzonego postępowania. Należy mieć również na uwadze, że organ prowadzący postępowanie jest zobligowany do dokładnego wyjaśnienia sprawy i podjęcia w tym zakresie wszelkich niezbędnych czynności, zatem to do organu jako prowadzącego postępowanie należy ocena, czy zebrany w sprawie materiał dowodowy jest na tyle kompletny, że pozwala na zakończenie prowadzonego postępowania, czy też nie.*

Odnośnie do przekroczenia wskazanego w art. 35 § 3 Kpa terminu załatwienia sprawy, Dyrektor DNK powołała się na przepis art. 35 § 5 Kpa, w myśl którego do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, wskazując m.in. na umożliwienie stronie zapoznania się z aktami sprawy wystosowanie wezwań do uzupełnienia wniosku.

(akta kontroli tom I str. 50-71, 72-102, CD.1.D.24.512)

Z analizy przekazanych do kontroli dokumentów wynika, że w sprawach objętych szczegółowym badaniem Szef KAS nie występował do innych organów (np. ABW, Policja, GIIF) o materiały mogące mieć znaczenie w ocenie wniosku podmiotu.

W innych sprawach dotyczących realizacji wniosków o zwolnienie zamrożonych środków finansowych lub udostępnienie zasobów gospodarczych lub zastosowania odstępstw, Szef KAS zwracał się o opinię/zajęcie stanowiska do ABW (w dwóch sprawach), CBA (w jednej sprawie), Służby Kontrwywiadu Wojskowego (w jednej

sprawie), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (w dwóch sprawach) oraz Ministerstwa Aktywów Państwowych (w jednej sprawie).

(akta kontroli tom I str. 72-102)

2.2. Stosownie do art. 143b pkt 2 ustawy o KAS Szef KAS był zobowiązany do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych informacji niezbędnych do realizacji zadań określonych w ustawie sankcyjnej.

Przepis art. 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁴⁸ nałożył na Szefa KAS obowiązek przekazania, w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, do wiadomości ministra właściwego do spraw wewnętrznych decyzji o zastosowaniu odstępstw na podstawie przepisów rozporządzeń 765/2006 i 269/2014, wydanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Stosownie do ww. przepisu Szef KAS pismem z 25 sierpnia 2022 r.⁴⁹ przekazał do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzje o zastosowaniu odstępstw. Łącznie przekazano do MSWiA 206 decyzji, w tym m.in. wydane w sprawach objętych szczegółowym badaniem⁵⁰. Decyzje wydane po wejściu w życie ustawy zmieniającej ustawę sankcyjną (tj. od 18.08.2022 r.) Szef KAS przekazywał do wiadomości Ministra SWiA niezwłocznie po ich wydaniu (art. 5 ust. 2 ustawy sankcyjnej dodany ww. ustawą zmieniającą), w tym sześć objętych szczegółowym badaniem⁵¹.

(akta kontroli tom I str. 103-111)

Zgodnie z ustaleniami Zastępcy Szefa KAS z Sekretarzem Stanu w MSWiA, Szef KAS przekazał Ministrowi SWiA informację o zamrożonych środkach na dzień 31 grudnia 2022 r., a następnie przekazywał cykliczne (co kwartał) informacje w tym zakresie, począwszy od informacji według stanu na 30 czerwca 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 1, 11, 144-164)

Na podstawie art. 143b pkt 1 ustawy o KAS Szef KAS był także zobowiązany do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informacji niezbędnych do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia 765/2006, art. 12 rozporządzenia 269/2024 i art. 6 rozporządzenia 833/2024, tj. informowania państw członkowskich o środkach finansowych i zasobach gospodarczych zamrożonych i zezwoleniach udzielonych na mocy odstępstw określonych w tych rozporządzeniach.

Uzgodnienia co do sposobu przekazywania powyższych informacji zostały przeprowadzone z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w trybie roboczym. Szef KAS przekazał Ministrowi Spraw Zagranicznych informacje w sprawach, w których istniał taki wymóg (obowiązek wynikający wprost z przepisów prawa, tj. z rozporządzenia nr 765/2006). Informacje dotyczące dokonanych zamrożeń środków finansowych, zgody na uwolnienie lub udostępnienie zamrożonych funduszy były umieszczane na platformie FSOR, a następnie na platformie SIER⁵².

⁴⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1713.

⁴⁹ Pismo znak DNK7.0723.26.2022.

⁵⁰ DNK7.8652.57.2022, DNK7.8652.146.2022, DNK7.8652.285.2022, DNK7.8652.264.2022.

⁵¹ DNK7.8652.823.2022, DNK7.8652.40.2023, DNK7.8652.854.2022, DNK7.8652.703.2022, DNK7.8652.878.2022 i DNK7.8652.773.2022.

⁵² SIER (ang. Sanction Information Exchange Repository), a wcześniej FSOR (ang. Financial Sanctions Operational Results) to zarządzana przez Komisję Europejską platforma informatyczna umożliwiająca bezpieczne udostępnianie informacji między państwami członkowskimi oraz Komisją w celu wsparcia wdrażania i egzekwowania sankcji unijnych. SIER obejmuje: (a) powiadomienia o zamrożonych aktywach, (b) powiadomienia o zezwoleniach, (c) inne obowiązki sprawozdawcze (np. import ropy naftowej, informacje o depozytach bankowych), (d) tablice ogłoszeń. Uprawnienia do wprowadzania danych sprawozdawczych do SIER posiadało 4 użytkowników z KAS (2 z DNK, 2 z DUCS i), 8 użytkowników z MSZ i 4 z MRIT.

(akta kontroli tom II str. 1, 11, 80, 83-84, 96, 103, 108-110, 144-1164)

3. Kontrole przestrzegania ograniczeń wynikających z przepisów unijnych rozporządzeń sankcyjnych (nr 765/2006, nr 269/2014 i nr 833/2014) oraz polskiej ustawy sankcyjnej (dalej: kontrole sankcyjne) zostały włączone do zakresu kontroli celno-skarbowej określonego w art. 54 ustawy o KAS (ust. 1 pkt 6-9).

Według danych przedstawionych przez DNK⁵³ w okresie objętym kontrolą wszczęto łącznie 33 kontrole sankcyjne⁵⁴, z czego zakończono dziewięć, w tym w sześciu stwierdzono nieprawidłowości. W 2022 r. oraz w dwóch pierwszych kwartałach 2023 r. nie wszczęto żadnej kontroli sankcyjnej. W III i IV kwartale 2023 r. wszczęto odpowiednio trzy i dwie kontrole. Podobnie niewielką aktywność w tym obszarze wykazały urzędy celno-skarbowe w I kwartale 2024 r. – wszczęto dwie kontrole sankcyjne. Wzrost liczby kontroli sankcyjnych nastąpił w II i III kwartale 2024 r. – wszczęto odpowiednio 15 i 11 kontroli.

(akta kontroli tom II str. 111-114, 165-170)

Według informacji przedstawionych przez Dyrektor DNK w latach 2023-2024 DNK skierował do jednostek organizacyjnych KAS siedem wniosków o wszczęcie kontroli celno-skarbowej w trybie art. 54 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o KAS.

W 2023 r. skierowano dwa wnioski o objęcie kontrolą celno-skarbową dwóch podmiotów wpisanych na listę sankcyjną MSWiA (do Małopolskiego UCS w Krakowie i do Mazowieckiego UCS w Warszawie). Kontrole z tych wniosków zostały wszczęte i zakończone. W wyniku tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości. W konsekwencji stwierdzonych nieprawidłowości wszczęte zostały postępowania administracyjne o nałożenie kary pieniężnej na te podmioty. Postępowanie administracyjne wobec jednego podmiotu zakończyło się nałożeniem kary w wysokości 12 mln zł przez Naczelnika Małopolskiego UCS w Krakowie. Drugie postępowanie administracyjne prowadzone przez Naczelnika Mazowieckiego UCS w Warszawie (według stanu na 20 stycznia 2025 r.) pozostawało w toku.

W 2024 r. skierowano pięć wniosków o objęcie kontrolą celno-skarbową siedmiu podmiotów, w tym pięciu podmiotów wpisanych na listę sankcyjną MSWiA. Wnioski skierowano do Lubelskiego UCS w Białej Podlaskiej, Pomorskiego UCS w Gdyni, Podlaskiego UCS w Białymstoku, Śląskiego UCS w Katowicach i Mazowieckiego UCS w Warszawie. Według stanu na dzień 15 stycznia 2025 r. kontrole wszczęte przez Naczelnika Lubelskiego UCS w Białej Podlaskiej i Naczelnika Pomorskiego UCS w Gdyni z dwóch wniosków wobec czterech podmiotów zostały zakończone (kontrole w podmiotach wpisanych na listę sankcyjną MSWiA). W kontrolach tych nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrole wszczęte przez Naczelnika Podlaskiego UCS w Białymstoku, Naczelnika Śląskiego UCS w Katowicach i Naczelnika Mazowieckiego UCS w Warszawie w trzech podmiotach pozostawały w toku.

Ponadto DNK w latach 2023-2024 występował do UCS/IAS z wnioskami o przeprowadzenie pogłębionej analizy działalności podmiotów podejrzanych o omijanie sankcji oraz o podjęcie ewentualnych dalszych działań w sprawie (kontroli, postępowania administracyjnego o nałożenie kary).

W 2023 r. było 16 takich wniosków. Wszystkie analizy z tych wniosków zostały przez IAS/UCS przeprowadzone, a w ich wyniku (stan na 20 stycznia 2025 r.):

⁵³ Dane ustalone na podstawie danych pobranych z systemu KARTA2 oraz dane dot. kontroli celno-skarbowych zleconych przez DNK podległym jednostkom. Funkcjonalność pozwalająca na rejestrowanie kontroli celno-skarbowych w obszarze sankcji w systemie KARTA2 została wdrożona 7 grudnia 2023 r. Pismem z 20 grudnia 2023 r. DNK zwrócił się do podległych jednostek o wprowadzenie danych w tym zakresie za 2023 r. Przed wdrożeniem tej funkcjonalności, jak wskazała Dyrektor DNK, dane były pozyskiwane bezpośrednio z jednostek podległych.

⁵⁴ Kontrole, których zakres obejmował przestrzeganie przepisów unijnych rozporządzeń (765/2006, 269/2014 i 833/2014) i/lub ustawy sankcyjnej.

- w przypadku sześciu wniosków przeprowadzona analiza nie potwierdziła nieprawidłowości,
- w przypadku ośmiu wniosków właściwe organy KAS wszczęły kontrolę celno-skarbową, z tego: kontrole wszczęte z trzech wniosków nie potwierdziły nieprawidłowości, kontrole wszczęte z pięciu wniosków pozostawały w toku,
- w przypadku jednego wniosku właściwy organ KAS podjął decyzję o wszczęciu kontroli (kontrola zaplanowana),
- w przypadku jednego wniosku przeprowadzono osiem postępowań administracyjnych wobec trzech podmiotów z wniosku o analizę DNK i dodatkowo jednego podmiotu powiązanego; w wyniku tych postępowań nałożono kary administracyjne w łącznej kwocie 2,66 mln zł.

W 2024 r. DNK skierował 38 wniosków o pogłębioną analizę. Organy kontroli celno-skarbowej przekazały do DNK informacje zwrotne o wynikach przeprowadzonych analiz. Według posiadanych przez DNK informacji (stan na 20 stycznia 2025 r.):

- w przypadku 15 wniosków – podjęte analizy podmiotów były w toku,
- w przypadku dziewięciu wniosków, przeprowadzone analizy nie potwierdziły nieprawidłowości,
- z dwóch wniosków zakończone dwie analizy zostały przekazane przez IAS Katowice\Pełnomocnika SKAS do Komisji Nadzoru Finansowego (upoważnionej do samodzielnego sporządzenia wniosku o wpis na listę sankcyjną) oraz do IAS w Warszawie,
- z trzech wniosków przeprowadzone analizy zakończono z rekomendacjami o rozważenie wszczęcia kontroli celno-skarbowej w czterech podmiotach – sprawa w toku w DNK,
- w jednym przypadku sprawę przekazano do komórki UCS realizującej czynności operacyjno-rozpoznawcze,
- w sześciu przypadkach wszczęto kontrolę celno-skarbowe:
 - w wyniku jednej analizy wszczęta została kontrola celno-skarbowa - według danych z KARTA2, kontrola została zakończona w grudniu 2024 r. ze stwierdzeniem nieprawidłowości; postępowanie administracyjne nie zostało wszczęte;
 - w jednym przypadku wszczęto kontrolę celno-skarbową, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości; wszczęte postępowanie administracyjne – w toku;
 - w jednym przypadku wszczęto kontrolę, w wyniku której nie potwierdzono nieprawidłowości;
 - w jednym przypadku wszczęto kontrolę celno-skarbową w zakresie VAT, a w zależności od wyników tej kontroli – miała zostać podjęta decyzja o wszczęciu kontroli w zakresie sankcji (wg informacji z systemu KARTA2 kontrola w zakresie VAT pozostawała w toku);
 - w wyniku dwóch analiz dot. dwóch podmiotów podjęte zostały decyzje o wszczęciu kontroli celno-skarbowej: w jednym przypadku wszczęta została kontrola celno-skarbowa w zakresie VAT, w drugim przypadku została wszczęta kontrola celno-skarbowa w zakresie sankcji (informacja z KARTA2: kontrola zakończona 3 stycznia 2025 r., nieprawidłowości nie stwierdzono);
- w przypadku dwóch wniosków o analizę dwóch podmiotów planowane było wszczęcie kontroli celno-skarbowej.

(akta kontroli tom II 96-110)

Odnosząc się do liczby kontroli sankcyjnych w badanym okresie Dyrektor DNK wskazała na fakt, że art. 54 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o KAS zaczął obowiązywać 16 kwietnia 2022 r. i dopiero od tego momentu organy KAS mogły tego rodzaju

kontrole wykonywać. Dyrektor DNK poinformowała także, że: (...) należy uwzględnić, że kontrole celno-skarbowe uruchamiane są w oparciu o wyniki analizy ryzyka. To wynik analizy ryzyka decyduje, czy podejmowane są działania kontrolne, czy nie. Do wzrostu liczby działań kontrolnych w 2023 r., oprócz czasu obowiązywania przepisów materialnych i proceduralnych, z pewnością przyczyniła się też większa liczba informacji sygnałnych. Natomiast w 2024 r. do wzrostu liczby działań kontrolnych mogło przyczynić się dodatkowo objęcie szczegółowym nadzorem działań prowadzonych przez IAS i UCS w obszarze sankcji. W ramach nadzoru m.in. zebrano szczegółowe informacje sprawozdawcze dotyczące podejmowanych dotychczasowych działań obszarze sankcyjnym, tj. m.in. ustalono, które komórki w podległych urzędach oraz w zakresie jakich działań oraz z jakim efektem wykonywały zadania KAS dot. sankcji (...), dokonano szczegółowej analizy i podsumowania zebranych informacji, a następnie omówiono je na indywidualnych spotkaniach z przedstawicielami poszczególnych IAS i UCS, przedstawiono również oczekiwany kierunek realizacji zadań. Przeprowadzono również dwa szkolenia sankcyjne.

(akta kontroli tom II str. 45, 48-49, 55-79)

Były Szef KAS (w latach 2022-2023) odnosząc się do pytania o przyczyny niewielkiej aktywności kontrolnej KAS w tym obszarze wyjaśnił: W pierwszym roku obowiązywania ustawy kontrole sankcji, o ile sobie przypominam, prowadzone były w trybie art. 48 UKC⁵⁵, czyli tzw. kontroli celnej oraz bieżącej kontroli zgłoszeń celnych i towarów prowadzonych m.in. na podstawie zastrzeżeń i wprowadzanych na bieżąco list podmiotów i towarów sankcyjnych. Kontrola z art. 54 ustawy o KAS, czyli kontrola celno-skarbowa prowadzona jest w oparciu o analizę ryzyka wykonaną za okresy przeszłe i najwyraźniej w pierwszym okresie obowiązywania ustawy nie było potrzeby i podstaw do prowadzenia większej liczby kontroli celno-skarbowych. (...) Samo porównanie do okresu następnego nie jest miarodajne bowiem jak już wspomniałem analiza poprzedzająca wszczęcie kontroli prowadzona jest za okresy przeszłe, a więc musi upłynąć jakiś czas funkcjonowania określonego zakazu oraz działania danego podmiotu aby ocenić w toku analizy czy są podstawy do przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli tom I str.299-305)

NIK nie w pełni podziela stanowisko przedstawione przez Dyrektora DNK oraz b. Szefa KAS. O ile kontrole celno-skarbowe, stosownie do art. 58 ustawy o KAS, powinny uwzględniać ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, czego NIK nie podważa, o tyle uzależnianie kontroli sankcyjnych od przeprowadzenia analizy ryzyka za okresy przeszłe, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku kontroli wywiązywania się z zobowiązań podatkowych, zdaniem NIK nie znajduje uzasadnienia w przepisach.

3.1. W okresie objętym kontrolą, w związku z prowadzonymi analizami, departamenty Ministerstwa Finansów, w szczególności DC, kierowały do dyrektorów IAS i naczelników UCS liczne pisma dotyczące sankcji. Były to m.in. informacje o przepisach ustawy sankcyjnej istotnych z punktu widzenia kontroli celnej, zmianach w zakresie sankcji, zaleceniach i wyjaśnieniach Komisji Europejskiej, wprowadzeniu kolejnych pakietów sankcji, zidentyfikowanych zjawiskach i obszarach związanych z możliwym obchodzeniem sankcji oraz zalecenia, wyjaśnienia Ministerstwa Rozwoju i Technologii dot. specjalistycznych towarów, wskazanie podmiotu właściwego do badań pochodzenia węgla, a także wytyczne dotyczące kontroli przestrzegania sankcji, prowadzonych na podstawie art. 48 UKC.

(akta kontroli tom II str.237-238)

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny – Dz.U.UE.L.2013.269.1 z dnia 2013.10.10.

Pismem z 25 października 2023 r.⁵⁶, w związku z wytycznymi Komisji Europejskiej skierowanymi do przedsiębiorców dotyczącymi wywozu pojazdów⁵⁷, DC zalecił dyrektorom IAS zintensyfikowanie kontroli wywozu tych towarów. Dyrektor DC poinformował, że w związku z podjętymi działaniami zaradczymi zidentyfikowano ryzyko zaistnienia przypadków rejestracji zgłoszeń celnych uprzednio odrzuconych w innej placówce⁵⁸. Pismem z 16 maja 2024 r.⁵⁹ Dyrektor DC poinformował dyrektorów IAS i naczelników UCS o zaimplementowaniu w systemach celnych reguły mającej na celu uniemożliwienie omijania sankcji eksportowych poprzez ponowne składanie tego samego zgłoszenia, które zostało odrzucone w innym oddziale celnym. Dyrektor DC zwrócił się także o przekazanie informacji na temat działania ww. reguły oraz spostrzeżeń odnośnie do jej efektywności. Opinie jednostek organizacyjnych KAS były co do zasady pozytywne, a powtarzający się wniosek o wydłużenie czasu obowiązywania reguły został uwzględniony.

(akta kontroli tom II str. 39, 42-44, 261-263)

W IV kwartale 2022 r. została przeprowadzona skoordynowana (przez DC we współpracy z SCA) akcja kontrolna, ukierunkowana na zweryfikowanie legalności wywozu towarów strategicznych. Na potrzebę realizacji tego zadania wskazywały wyniki analizy obrotu tego rodzaju towarami, dokonanej przez SCA⁶⁰. Wydział SCA wyselekcjonował grupę podmiotów, które w jego ocenie były obciążone ryzykiem powstania nieprawidłowości. Ponieważ w opinii SCA niezasadne byłoby ponowne, po zwolnieniu towaru, badanie składanych deklaratywnie w zgłoszeniach celnych informacji, że towar nie jest towarem z grupy podwójnego zastosowania, zaproponowano przeprowadzenie akcji kontrolnej polegającej na szczegółowej kontroli przy wywozie tego towaru na skutek działania wcześniej założonych zastrzeżeń. Dyrektor DC poinformował, że w ramach jednego z zastrzeżeń jego aktywacja miała miejsce 17 razy – w 14 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości i potwierdzono wyprowadzenie towaru, natomiast w trzech przypadkach odmówiono zwolnienia towaru (dwa razy z powodu błędnej klasyfikacji i raz z powodu braku zezwolenia na wywóz towarów zaklasyfikowanych jako towary podwójnego zastosowania; odmowa zwolnienia dotyczyła trzech różnych podmiotów).

Dyrektor DC wskazał także, że niezależnie od powyższego, w tym samym okresie, w ramach współpracy z ABW utworzono trzy zastrzeżenia dotyczące wywozu przedmiotowych towarów. Na ich podstawie miało miejsce 16 przypadków aktywacji. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. Towary były zgłaszane zgodnie ze stanem faktycznym i nie kwalifikowały się jako produkty podwójnego zastosowania. Informacje wynikające z ww. aktywacji przekazywane przez organy celne zawierały podstawowe dane, w tym symbole i zdjęcia towarów. Przesłana dokumentacja była poddawana analizie, w wyniku której DC przekazywał do oddziałów celnych stosowne wytyczne co do dalszego sposobu postępowania z towarem.

Dyrektor DC poinformował, że w okresie od 16 kwietnia 2022 r. do 30 września 2024 r. DC nie koordynował/współkoordynował innych, analogicznych akcji w zakresie sankcji związanych z agresją na Ukrainę, zadania dotyczące kontroli przestrzegania przepisów sankcyjnych są realizowane w sposób ciągły przez oddziały celne, które

⁵⁶ Znak DC5.8816.11.2023.

⁵⁷ W związku z identyfikowanym zwiększonym wywozem towarów sankcyjnych do państw wykorzystywanych do obchodzenia sankcji, Komisja Europejska opublikowała we wrześniu 2023 r. Wytyczne, których celem była pomoc przedsiębiorcom w zidentyfikowaniu ryzyka obejścia sankcji nałożonych na Rosję.

https://finance.ec.europa.eu/news/sanctions-commission-publishesguidance-help-european-operators-assess-sanctions-circumvention-risks-2023-09-07_en

⁵⁸ Pismem z 7 lutego 2024 r. znak 2201-IGG-4350.2.2024.4 IAS w Gdańsku poinformowała o jednostkowym przypadku takiej rejestracji.

⁵⁹ Znak DC5.8870.672.2024.

⁶⁰ Wyniki analizy SCA przekazało do DC w piśmie z 7 września 2022 r.

działając w ramach art. 46 UKC przeprowadzają stosowne kontrole towarów m.in. w zakresie prawidłowego stosowania sankcji sektorowych (gospodarczych) nałożonych na Rosję i Białoruś.

(akta kontroli II str. 39, 41-42)

Dyrektor DNK nie przedstawiła dokumentów potwierdzających kierowanie w latach 2022-2023 przez ten departament do IAS/UCS wytycznych czy zaleceń kierujących i ujednolicających działania UCS w zakresie kontroli przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy sankcyjnej.

W piśmie z 11 kwietnia 2024 r.⁶¹ DNK przekazał naczelnikom UCS wskazówki i zalecenia dotyczące prowadzenia kontroli celno-skarbowej w zakresie przestrzegania sankcji wraz z materiałem o charakterze pomocniczym, określającym zadania naczelników UCS w zakresie stosowania środków ograniczających (sprecyzowano poszczególne zakresy kontroli celno-skarbowej, rodzaj dokumentu upoważniającego do prowadzenia takiej kontroli oraz formę jej zakończenia) oraz wykaz zadań KAS wynikających z ustawy sankcyjnej.

(akta kontroli tom II str. 205-226, 233)

3.2. Jednostki KAS kierowały do DNK pytania i zgłaszały problemy w zakresie kontroli celno-skarbowych przestrzegania sankcji, m.in. w ramach cyklicznych sprawozdań⁶². Kierowane do Szefa KAS zapytania dotyczyły sposobu zakończenia kontroli celno-skarbowej w zakresie przestrzegania przepisów sankcyjnych (IAS w Opolu), możliwości prowadzenia kontroli celno-skarbowej w odniesieniu do art. 3k rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 i podstawy prawnej umożliwiającej podjęcie kontroli celno-skarbowej w odniesieniu do przepisów art. 54 ustawy o KAS. W sprawach tych Departament DNK udzielił wyjaśnień.

(akta kontroli tom II str. 46, 51-53, 55-79)

Departament Nadzoru nad Kontrolami pismem z 28 sierpnia 2024 r.⁶³ zwrócił się do naczelników UCS z prośbą o zgłaszanie problemów pojawiających się w trakcie realizacji kontroli po zwolnieniu towaru. Jak wskazała Dyrektor DNK, intencją było poznanie istniejących trudności w prowadzeniu tego rodzaju kontroli w ogóle, nie tylko i wyłącznie w zakresie badania przyjętych ograniczeń i zakazów. W odpowiedzi DNK otrzymał informację że w przypadku transakcji zawieranych przez polskie podmioty gospodarcze z kontrahentami handlowymi z innych krajów, nieobjętych sankcjami, np. Turcji, Kazachstanu, Kirgistanu, Armenii, Uzbekistanu, zasadnicza trudność polega na pozyskaniu i zgromadzeniu materiału dowodowego pozwalającego jednoznacznie potwierdzić udział kontrolowanego podmiotu w celowym omijaniu nałożonych sankcji poprzez uczestnictwo w sposób pośredni w sprzedaży, dostawie, przekazywaniu towarów, które mogłyby przyczynić się w szczególności do zwiększenia potencjału przemysłowego Rosji. Powyższe dotyczyło współpracy między polską administracją celną a administracjami celnymi ww. krajów (opieszalność w realizacji wniosków o pomoc międzynarodową w zakresie weryfikacji dokumentów, reglamentowana ilość weryfikowanych dokumentów), a także braku realnych narzędzi pozwalających potwierdzić lub wykluczyć, że towar eksportowany z UE do ww. krajów w rzeczywistości został dostarczony na terytorium Federacji Rosyjskiej.

Dyrektor DNK odnosząc się do opisanego wyżej problemu nie wskazała NIK innego rozwiązania i potwierdziła, że z chwilą wyprowadzenia towaru poza obszar celny UE (procedura wywozu) organy celne UE mają informacje wyłącznie o podmiocie zagranicznym, który jest odbiorcą eksportowanego towaru – kontrahentem eksportera, a okoliczność, czy po dopuszczeniu do obrotu w kraju trzecim, uprzednio

⁶¹ Znak DNK1.8623.1.2024.

⁶² Sprawozdanie monitorujące zidentyfikowane problemy w obszarze kontroli.

⁶³ Znak DNK9.8660.41.2024.

eksportowany towar z UE jest przedmiotem kolejnego eksportu do innego kraju trzeciego może być ewentualnie ustalona wyłącznie w ramach pomocy administracyjnej w sprawach celnych.

(akta kontroli tom II str. 51-53, 61-63)

Pismem z 18 września 2024 r.⁶⁴, w związku z planowanym spotkaniem w Krajowej Szkole Skarbowości, DNK zwrócił się do dyrektorów IAS z prośbą o przekazanie syntetycznego opisu problemów pojawiających się w toku kontroli celno-skarbowych w zakresie przestrzegania środków ograniczających wprowadzonych w związku z agresją na Ukrainę (art. 54 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o KAS oraz art. 48 UKC). Zgłoszone przez jednostki problemy zostały omówione w trakcie spotkania w dniach 24-25 października 2024 r.

(akta kontroli tom II str. 64-65)

3.3. Do zadań KAS należy nakładanie kar pieniężnych, zgodnie z przepisami art. 6 ust. 2 ustawy sankcyjnej oraz art. 143d-143e ustawy o KAS, za naruszenie zakazów wynikających z sankcji, jak również działania, których celem było omijanie tych zakazów zagrożone było karą pieniężną do wysokości 20 000 tys. zł.

W okresie od 21 listopada 2023 r. (data wydania pierwszej takiej decyzji) do 20 listopada 2024 r. naczelnicy sześciu UCS wydali 31 decyzji (dla 23 podmiotów) w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie ww. przepisów. Nałożone kary wyniosły łącznie 21 370,5 tys. zł, a kwota wpłacona z tego tytułu – 13 655,6 tys. zł (64%⁶⁵). Najwyższe kary nałożono w wysokości 12 000 tys. zł i 4 000 tys. zł, a średnia wysokość pozostałych kar wyniosła 185,2 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 91, 93-95)

3.4. Ustawa sankcyjna w art. 8 zakazuje wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz przemieszczania między dwoma państwami przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także z terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej towarów pochodzących z Federacji Rosyjskiej albo Białorusi objętych pozycją 2701 (węgiel) albo 2704 (koks) Nomenklatury Scalonej (CN), zwanych „węglem”. Zgodnie z art. 11 tej ustawy w przypadku stwierdzenia naruszenia tego zakazu, naczelnik urzędu celno-skarbowego dokonuje zajęcia towaru, o którym mowa w ww. przepisie, i występuje o orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa. Osoba lub podmiot naruszające zakaz podlegają karze pieniężnej, nakładanej przez naczelnika UCS w wysokości do 20 000 000 złotych (art. 12 ww. ustawy). W myśl art. 13 ustawy sankcyjnej przedsiębiorca, który wprowadził lub przemieszczał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej węgiel, był obowiązany posiadać i udostępniać na żądanie m.in. naczelnika UCS dokumenty potwierdzające kraj pochodzenia węgla, datę jego wprowadzenia lub przemieszczenia. Przedsiębiorca dokonujący obrotu węglem, był także obowiązany sporządzić i przekazać nabywcy informację o kraju pochodzenia węgla w formie oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej. Przedsiębiorca, który nie wypełniał tych obowiązków podlegał karze pieniężnej do wysokości 10 000 000 zł. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 4 tej ustawy naruszający ww. zakaz podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3, a sąd mógł orzec przepadek towarów stanowiących przedmiot czynu zabronionego, choćby nie stanowiły one własności sprawcy (z art. 15 ust. 4).

Monitorowanie wielkości importu węgla nie należało do kompetencji Ministra Finansów ani Szefa KAS, jednak na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska Szef KAS przekazywał cyklicznie (co miesiąc) dane dotyczące importu i eksportu węgla, w celach monitoringowych i ewaluacyjnych.

⁶⁴ Znak DNK7.0723.74.2024.1.

⁶⁵ Poziom ściągłości kar zdeterminowała wpłata najwyższej nałożonej kary – 12 000 tys. zł.

Po wejściu w życie ustawy sankcyjnej zidentyfikowano zwiększenie importu węgla z Kazachstanu. W 2021 r. było to 551 tys. ton (ok. 46 tys. ton/mies.), w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 15 kwietnia 2022 r. – 529 tys. ton (ok. 151 tys. ton/mies.), od 16 kwietnia do 31 grudnia 2022 r. – już 2 494 tys. ton (ok. 293 tys. ton/mies.), w 2023 r. – 4 502 tys. ton (ok. 375 tys. ton/mies.), a w okresie od 1 stycznia do 31 października 2024 r. – 2 793 tys. ton (ok. 279 tys. ton/mies.). Wartość tego importu w okresie od 16 kwietnia 2022 r. do 31 października 2024 r. wyniosła 7 992 mln zł.

Departament Cel informował naczelników UCS o ograniczeniach dotyczących przywozu węgla oraz o działaniach, jakie należy podjąć w celu weryfikacji źródła jego pochodzenia, w szczególności w ramach badań przeprowadzanych przez wyspecjalizowane w tym zakresie podmioty.

W okresie od 31 maja 2022 r. do 6 czerwca 2023 r. do badań laboratoryjnych skierowano 19 pobranych przez organy KAS próbek węgla, z których 14 dotyczyło węgla z Kazachstanu, co do których istniały wątpliwości odnośnie do kraju pochodzenia. Wyniki badań przeprowadzonych przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: PIG-PIB)⁶⁶ nie wykazały jednoznacznego pochodzenia węgla z Federacji Rosyjskiej lub Białorusi. Wartość i wielkość dostaw węgla, z którego pobrano 19 próbek do badania prowadzonego przez PIG-PIB to 173 367 218,56 zł oraz 155 036,51 ton (przeciętnie 9,125 mln zł i 8 160 ton w dostawie).

(akta kontroli tom I str. 255-266, 283-291 plik 10)

W wyniku przeprowadzonych przez PIG-PIB badań 19 próbek węgla stwierdzono pięć przypadków, gdy badanie nie potwierdziło deklarowanego przez importera pochodzenia węgla oraz dwa przypadki braku jednoznacznego wskazania kraju pochodzenia węgla. W jednym przypadku organ KAS, po uwzględnieniu wyniku badania oraz przeprowadzeniu postępowania, wydał decyzję o zmianie zadeklarowanego kraju pochodzenia z Kazachstanu na Rosję.

(akta kontroli tom I str. 267-270, 283-291 plik 12)

W okresie od 16 kwietnia 2022 r. do 15 listopada 2024 r. odnotowano dwa przypadki zajęcia towaru (węgla) pochodzenia rosyjskiego o wartości 708 838 zł oraz 31 007,19 zł. Dyrektor DC poinformował, że obydwie sprawy pozostają w toku – pierwsza w trybie administracyjnym (z odwołania od decyzji odmawiającej zwolnienia towaru do wnioskowanej procedury dopuszczenia do wolnego obrotu oraz decyzji o zajęciu towaru) i w postępowaniu karnym (czyn polegający na naruszeniu zakazu importu węgla), a druga przed sądem rejonowym w zakresie orzeczenia przepadku towaru.

W 2022 r. organy KAS skierowały do badania 14 próbek węgla, a w 2023 r. – pięć próbek (z 19, o których wyżej mowa). W 2024 r. KAS nie korzystała z tego sposobu weryfikacji kraju pochodzenia węgla. Powodem zmniejszenia liczby pobieranych próbek oraz zlecania ich analiz, a następnie ich całkowitego zaniechania była jakość uzyskiwanych wyników. Badania przeprowadzane przez PIG-PIB były długotrwałe⁶⁷ oraz nie dostarczały precyzyjnych informacji, pozwalających na wyprowadzenie przez organ KAS jednoznacznych wniosków w zakresie kraju pochodzenia towaru.

Dyrektor DC wskazał, że w opinii KAS badanie laboratoryjne prowadzone przez wyspecjalizowane podmioty jest jedynym narzędziem badania pochodzenia węgla (w sensie wydobywczym) i nie opracowano alternatywnych rozwiązań w zakresie kontroli importu węgla.

(akta kontroli tom I str. 271-282).

⁶⁶ Podmiot uprawniony do przeprowadzania tych badań, wskazany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

⁶⁷ Sporządzenie takiej analizy wynosiło średnio 83 dni.

4. W związku z wejściem w życie ustawy sankcyjnej nie zostały, co do zasady, zwiększone zasoby kadrowe KAS w Ministerstwie Finansów z przeznaczeniem do realizacji nowych zadań. Departament Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej w MF (dalej: DBM) nie przekazywał w badanym okresie wyodrębnionych środków na realizację przez KAS zadań wynikających z ustawy sankcyjnej.

Według informacji przedstawionych przez departamenty Ministerstwa Finansów (za pośrednictwem DZP) w realizację zadań związanych bezpośrednio z sankcjami zaangażowani byli pracownicy DZP (dwie osoby), DAK (osiem osób w różnym zakresie czasowym), DNK (24 pracowników jako dodatkowe zadanie) i DC (dwóch pracowników).

(akta kontroli tom II str. 1-4)

Odnosząc się do kwestii zasobów kadrowych KAS w kontekście nowych zadań związanych z wejściem w życie ustawy sankcyjnej Szef KAS w latach 2022-2023 poinformował, że dyrektorzy departamentów, którym powierzono zadania związane z realizacją ustawy sankcyjnej, co do zasady nie zgłaszali zapotrzebowania na dodatkowe zasoby kadrowe związane z realizacją zadań, należy więc uznać, że były one wystarczające. Ponadto wskazał, że zdecydowana większość zadań przypisanych tą ustawą była i jest standardowym działaniem KAS (kontrola obrotu towarowego, kontrola w trybie art. 48 UKC i art. 54 ustawy o KAS) i nie wymaga zmian organizacyjnych. Zadania o charakterze całkowicie nowym (rozstrzygnięcie o przeznaczeniu zamrożonych środków) zostały skupione w jednej komórce (DNK, a potem DUCS we Wrocławiu), aby zapewnić jednolitość postępowania.

(akta kontroli tom I str. 299-305)

Pełnomocnik SKAS poinformował, że KAS została zobowiązana do przygotowywania wniosków do wpisu na listę sankcyjną w zakresie posiadanych kompetencji i dostępów do odpowiednich systemów skarbowych i celnych i zadanie to było realizowane w ramach posiadanych zasobów kadrowych, sprzętowych i finansowych, nie wyodrębniono dodatkowych środków na ten cel. Jedynie, w drodze naboru, zatrudniono do SCA radcę prawnego wyłącznie do spraw związanych z naruszaniem sankcji. W ocenie Pełnomocnika SKAS nie było potrzeby zwracania się o przyznanie dodatkowych etatów w związku z obowiązkami nałożonymi przepisami ustawy sankcyjnej.

(akta kontroli tom I str. 245-247, tom II str. 1-4, 9-11, 174, 252-253)

Dyrektor IAS we Wrocławiu kilkakrotnie zwracała się do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o zmianę regulaminu organizacyjnego i utworzenie komórki zajmującej się sankcjami oraz o przyznanie dodatkowych pięciu etatów. W odpowiedzi na te wnioski DBM informował Dyrektora IAS we Wrocławiu, że brak jest przewidzianych na ten cel etatów i środków, a prawidłowa i terminowa realizacja przedmiotowego zadania powinna nastąpić w ramach posiadanych przez IAS zasobów kadrowych.

(akta kontroli tom II str. 39-40, 50-51, 264-265)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niepodjęcie w latach 2022-2023 działań analitycznych w zakresie typowania osób i podmiotów pod kątem zasadności sporządzenia wniosku Szefa KAS o wpis na listę sankcyjną Ministra SWiA.

W latach 2022-2023 organy KAS, nadzorowane przez Ministra Finansów, nie prowadziły analiz mających na celu identyfikację osób i podmiotów naruszających

regulacje prawne w zakresie środków ograniczających, pod kątem objęcia tych osób i podmiotów wnioskiem Szefa KAS o wpis na listę sankcyjną. W efekcie Szef KAS nie skierował w tym okresie żadnego wniosku do Ministra SWiA w tej sprawie.

Były Szef KAS (w latach 2022-2023) wyjaśnił, że zgodnie z przepisami § 7 pkt 3 zarządzenia Ministra Finansów z 5 stycznia 2023 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów, wykonywał zadania przy pomocy Podsekretarza Stanu – Zastępców Szefa KAS. Wykonywanie zadań Szefa KAS w zakresie ww. ustawy zostało powierzone DNK, działającemu we współpracy z DC, DAK i DZP oraz nadzorującemu merytorycznie te departamenty (z wyłączeniem DC) jednemu z Zastępców Szefa KAS. Odnosząc się do pytania o brak wniosków o wpis na listę sankcyjną były Szef KAS wyjaśnił: *Wniosek o wpis na listę sankcyjną to uprawnienie organu, a nie jego zadanie i nie ma znaczenia, który z organów uprawnionych występował z takim wnioskiem. Podkreślić jednak należy, że wszystkie upoważnione służby konsultowały ze sobą na różnych szczeblach wnioski o wpis. Z uwagi na administracyjny, a nie operacyjno-rozpoznawczy charakter zadań KAS w tym obszarze kluczową rolę, co naturalne, miały inne służby. Ponadto wskazał, że DNK i DAK prowadziły analizy podmiotów objętych sankcjami i podmiotów potencjalnie naruszających sankcje, a następnie listy z podmiotami wytypowanymi do działań kierowane były do dyrektorów izb administracji skarbowej w celu podjęcia czynności analitycznych i kontrolnych.*

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez byłego Szefa KAS, że powierzenie (delegowanie) zadań wskazanym jednostkom i organom KAS powoduje wyłączenie odpowiedzialności Szefa KAS z tytułu sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań. Odpowiedzialność ta (również za delegowane zadania) obejmuje bowiem nadzór nad organami podległymi, jak i zapewnienie prawidłowego wykonywania obowiązków przez pracowników KAS. Również z wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe⁶⁸, wyraźnie wynika, że obowiązki w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w KAS realizuje Szef KAS.

Nie podważając natomiast przedstawionych przez byłego Szefa KAS argumentów odnośnie do prowadzonych przez DNK i DAK analiz podmiotów objętych sankcjami oraz potencjalnie naruszających sankcje, kierowanych następnie do jednostek terenowych celem podjęcia czynności analitycznych i kontrolnych, należy wskazać, że departamenty te nie sporządziły w tym okresie analiz, które stałyby się podstawą wniosku Szefa KAS o wpis na listę sankcyjną.

(akta kontroli I str. 299-305, tom II str. 29-38)

Niezależnie od powyższego NIK dostrzega, że działania w omawianym obszarze zostały podjęte w 2024 r.

2. Nieopracowanie i niewdrożenie procedur obejmujących kluczowe obszary działań KAS wynikające z ustawy sankcyjnej.

Mimo ponad dwuletniego okresu obowiązywania ustawy sankcyjnej nie zostały opracowane i wdrożone procedury określające zasady działań KAS w kluczowych obszarach regulowanych tą ustawą, tj. w odniesieniu do typowania podmiotów do wpisu na listę sankcyjną, wydawania decyzji o zwolnieniu zamrożonych środków i zasobów oraz prowadzenia kontroli, o których mowa w art. 54 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o KAS. NIK dostrzega opracowanie przez Pełnomocnika SKAS *Ramowej*

⁶⁸ Komunikat Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 30 sierpnia 2021 r. (Dz. Urz. Min. Fin., Fund. i Pol. Reg. poz. 128), komunikat Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2023 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 79), komunikat Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2024 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 116).

instrukcji funkcjonowania zespołów sankcyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, odnoszącej się do prowadzenia analiz, typowania podmiotów i sporządzania projektów wniosków o wpis na listę sankcyjną. Jednak instrukcja ta odnosiła się tylko do jednego z tych obszarów, a ponadto nie miała charakteru wiążącego.

Były Szef KAS (w latach 2022-2023), w odniesieniu do pytania o przyczyny niewdrożenia procedury dot. typowania i sporządzania wniosku o wpis na listę sankcyjną, wskazał, że zadania związane z zapewnieniem przestrzegania sankcji były w KAS realizowane na kilku płaszczyznach i w oparciu o znane pracownikom i funkcjonariuszom regulacje, co dotyczyło także kontroli celno-skarbowych dokonywanych w trybie art. 54 ustawy o KAS: (...). Kontrole te były prowadzone w oparciu o doskonale znane standardy tego typu działań kontrolnych. Podobnie rzecz się ma z kontrolami realizowanymi w związku z analizą zgłoszeń celnych. Zarówno tych przedstawianych na granicy, jak i wewnątrz kraju. Zadania analityczne i obowiązek prowadzenia zastrzeżeń do systemu realizowane były, o ile pamiętam, poprzez wyspecjalizowane centrum analizy celnej w Katowicach. Tego typu kontrole, jak i prowadzone w razie ujawnienia nieprawidłowości postępowania w tym zakresie są wykonywane na podstawie procedur doskonale znanych organom celnym i mieszczących się w szerokim pojęciu ograniczeń taryfowych. (...) Podsumowując nie było potrzeby opracowywania nowych procedur bowiem zdecydowana większość zadań przewidzianych przez ustawę sankcyjną wpisuje się w standardowe działania KAS (kontrola obrotu towarowego, postkontrola celna, kontrola celno-skarbowa), a zatem wszystkie zadania były, i zakładam, że nadal są wykonywane w ramach istniejących procedur.

(akta kontroli tom I str. 299-305)

Minister Finansów wskazał, że w celu stworzenia elastycznych i dopasowanych do aktualnych potrzeb rozwiązań nie zatwierdzono formalnego modelu postępowania dotyczącego złożenia wniosku o wpis na listę sankcyjną. Taki stan zapewnia otwartość w budowaniu procedur i uwzględnienie różnych perspektyw oraz doświadczeń. Kontynuowanie i doskonalenie procesu wnioskowania przez Szefa KAS o wpis na listę sankcyjną MSWiA, który do marca 2024 r. nie był realizowany, zapewni właściwą informację, na podstawie której powinien zostać opracowany formalny model postępowania. Obecnie nie jest on możliwy, gdyż nie wystąpiły wszystkie elementy procesu zarządczego w organizacji. Dotyczy to etapów odwoławczych od decyzji MSWiA i procedowania w postępowaniu sądowo administracyjnym, które dotychczas nie miało miejsca w przypadku wniosków kierowanych przez Szefa KAS.

(akta kontroli tom I str. 308-327)

Szef KAS (z upoważnienia Ministra Finansów) poinformował, że nie zostały opracowane procedury wewnętrzne dotyczące zasad i trybu wyrażania zgody na zwolnienie środków pieniężnych lub zasobów gospodarczych, a postępowania prowadzone są w trybie i na zasadach określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, tj. ustawy o KAS, ustawy sankcyjnej, Kpa oraz unijnych rozporządzeń sankcyjnych.

Dyrektor DNK wskazała natomiast, że: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2022 roku w sprawie upoważnienia Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu do wykonywania niektórych zadań w zakresie przeciwdziałania wpieraniu agresji na Ukrainę, nie wpływa na posiadane uprawnienia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej dotyczące delegowanego obszaru. (...) powodem nieprzekazania/rozpatrywania wniosków przez Szefa KAS podczas obowiązywania ww. rozporządzenia był m.in. fakt, że wnioski te związane były z rozstrzygnięciami uprzednio wydawanymi przez Szefa KAS (np. wnioski

o zmianę decyzji). Ponadto z uwagi na zwiększoną ilość wniosków wpływających w tamtym okresie do UCS Wrocław i obawy przed negatywnymi skutkami braku ich rozpatrzenia i w możliwie najszybszym terminie (łatwopalny i toksyczny towar stanowił zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i środowiska), Kierownictwo KAS podjęło decyzję o czasowym przejęciu spraw.

(akta kontroli tom I str. CD.1.D.24-512, 72-102, 112-129, tom II str. 175)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Ministra Finansów. Rozszerzenie zadań i uprawnień Szefa KAS w związku z wejściem w życie ustawy sankcyjnej uzasadniało, w ocenie NIK, potrzebę opracowania i wdrożenia modeli postępowania w sprawach obejmujących zagadnienia dotyczące kontroli przestrzegania sankcji wraz ze wskazaniem jednostek uczestniczących i odpowiedzialnych w tym procesie.

NIK nie kwestionuje możliwości prowadzenia spraw w zakresie zwalniania zamrożonych środków zarówno przez Szefa KAS, jak i Naczelnika DUCS we Wrocławiu, niemniej zwraca uwagę na brak określonych, transparentnych reguł/zasad, w oparciu o które dokonywany jest podział zadań pomiędzy tymi organami. Szczególnie w zakresie decyzji uznaniowych istotne znaczenie mają procedury wewnętrzne zapewniające spójność oraz przewidywalność podejmowanych działań, a jednocześnie ochronę przed dowolnością.

Potrzebę opracowania procedur, w kluczowych obszarach działania, uzasadnia także fakt, że w procesach, o których mowa, uczestniczą zarówno komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów, jak i inne organy KAS, a poszczególne zadania związane z sankcjami są jednymi z wielu realizowanymi przez te komórki i organy. Racjonalnym działaniem powinno być zatem ustalenie procedur – szczególnie na początkowym etapie wdrażania nowych zadań – w celu zapewnienia ich prawidłowego, efektywnego i zgodnego z prawem wykonania. W sytuacji, gdy nowe zadania i obowiązki wymagają zaangażowania różnych komórek organizacyjnych i organów – standaryzacja procesów i jasne procedury służą określeniu odpowiedzialności za poszczególne działania, zapewniają jednolitość postępowania, zwiększają przejrzystość, a w konsekwencji minimalizują ryzyko nieprawidłowości i tworzą ład organizacyjny⁶⁹.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Wprowadzenie procedur obejmujących wszystkie etapy działań KAS w kluczowych obszarach regulowanych ustawą sankcyjną.

⁶⁹ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

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

Warszawa, 28 lutego 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/