



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.6.3.2024

Pan
Tomasz Ślesicki
Naczelnik Mazowieckiego Urzędu
Celno-Skarbowego w Warszawie
ul. Jagiellońska 55B
03-301 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z uchwałą KPK-KPO.441.245.2024 Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 lutego 2025 r.

P/24/012 – Przeciwdziałanie uszczuplaniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku
akcyzowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie (dalej też: MUCS, Urząd) ul. Jagiellońska 55B, 03-301 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Ślesicki, Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie (dalej też: Naczelnik MUCS, Naczelnik Urzędu lub NUCS), od 5 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Aneta Kowalczyk – od 22 lutego 2024 r. do 4 lipca 2024 r., – Sebastian Sołtysiak – od 12 maja 2022 r. do 21 lutego 2024 r., – Wojciech Pawlak – od 1 czerwca 2020 r. do 11 maja 2022 r. (akta kontroli: tom I str. 4-10)
Zakres przedmiotowy kontroli	Przeciwdziałanie uszczuplaniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Piotr Korczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/53/2024 z dnia 1 lipca 2024 r., 2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/58/2023 z dnia 1 lipca 2024 r., 3. Arkadiusz Madura, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/59/2024 z dnia 1 lipca 2024 r. (akta kontroli: t. I str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. realizował zadania mające na celu przeciwdziałanie uszczupleniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

W MUCS rzetelnie analizowano otrzymywane z Ministerstwa Finansów (dalej też: MF), centrów kompetencyjnych lub innych ośrodków regionalnych informacje, jednak nie we wszystkich przypadkach niezwłocznie kierowano sprawy do kontroli celno-skarbowej bądź wszczynano kontrolę.

Dobór podmiotów do kontroli odbywał się zarówno w oparciu o wskazania własnych funkcjonariuszy celno-skarbowych wykonujących kontrole, wyniki własnych analiz oraz na podstawie typowań przekazanych z innych organów. Badanie wykorzystania analiz oraz dostępnych przy wyborze podmiotów do kontroli informacji wykazało, że na badanych 207 analiz podmiotowych oraz 15 list typowań zawierających informacje o 70 podmiotach – w 11 przypadkach kontrole celno-skarbowe nie zostały podjęte lub wystąpiły opóźnienia w ich podjęciu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- niepodjęcia czynności zmierzających do wszczęcia kontroli celno-skarbowej lub postępowania karnego-skarbowego, pomimo zgromadzonego obszernego materiału dowodowego wskazującego na udział podmiotów w łańcuchu transakcji mających na celu wyłudzenie podatku VAT,
- odłożenia sprawy ad acta, z uwagi na jej skomplikowanie, konieczność realizacji dużej liczby wniosków dowodowych, nieoczywisty schemat działania podatnika,
- podjęcia z opóźnieniem czynności kontrolnych - pomimo przeprowadzenia w 2021 r. działań analitycznych, w wyniku których stwierdzono dokonywanie nierzetelnych transakcji w procedurze celnej 4200; kontrola celno-skarbowa została wszczęta w kwietniu 2023 r., co nie pozwoliło na przerwanie wykrytego procederu na jego wczesnym etapie.

Wzrosła liczba podmiotów wytypowanych do kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS³, w tym do kontroli rozliczeń podatku od towarów i usług. Jednak wzrost ten był częściowo rezultatem kierowania do kontroli spraw mało złożonych, co do zasady możliwych do weryfikacji przez naczelników urzędów skarbowych w ramach czynności sprawdzających. NIK ocenia takie postępowanie jako nierzetelne.

MUCS zakończył 927 kontroli celno-skarbowych, o których mowa w art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS, dotyczących rozliczeń VAT i 329 kontroli dotyczących podatku akcyzowego. Prowadzono także analizy i typowano podmioty do kontroli w trybie art. 48 unijnego kodeksu celnego⁴ (dalej: UKC). W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. zakończono 102 kontrole - w zakresie podatku akcyzowego nie przeprowadzono żadnej kontroli w siedzibie przedsiębiorcy.

W badanym okresie, mimo podejmowanych w MUCS działań mających na celu poprawę efektywności przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego dla wyłudzeń skarbowych przy użyciu narzędzia STIR, obniżyła się kwota wykrytych uszczupień podatkowych jak i środków objętych blokadami. W wyniku analizy blokad STIR dokonanych w drugim kwartale lat 2022-2024, stwierdzono że na 19 dokonanych blokad w drugim kwartale 2022 r. w czterech przypadkach kontrole celno-skarbowe zostały wszczęte po upływie odpowiednio 11, 14, 16 i 20 dni roboczych.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 952/2013 z dnia 9 października 2013 ustanawiające unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013, s. 1 ze zm.)

Zdaniem NIK niezwłoczne wszczęcie kontroli po dokonaniu blokady zmniejsza ryzyko podjęcia przez kontrolowanego działań w celu utrudnienia lub uniemożliwienia jej przeprowadzenia. Dlatego też wskazane jest jak najszybsze rozpoczęcie kontroli, pomimo niemożności osobistego doręczenia upoważnienia.

Centrum kompetencyjne⁵ funkcjonujące w ramach MUCS w ograniczonym zakresie realizowało nałożone na nie zadania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przeciwdziałanie uszczuplaniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym obowiązywały wytyczne dotyczące kontroli podmiotów w zakresie zobowiązań podatkowych:

- Polityka zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej (dalej też: KAS) Departamentu Analiz Ministerstwa Finansów, przekazana przez Szefa KAS do stosowania w kwietniu 2019 r.,
- Rekomendacje w sprawie zasad prowadzenia działań przez jednostki organizacyjne KAS w obszarze zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości podatkowych i celnych Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów z 2020 r.,
- Instrukcje prowadzenia analizy ryzyka, typowania podmiotów do kontroli doraźnych i czynności sprawdzających oraz postępowania z informacjami sygnałnymi, wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (dalej też: IAS) w Warszawie: nr 132/2022 z dnia 29 lipca 2022 r. (obowiązująca od 30 lipca 2022 r. do 22 lutego 2024 r.), nr 19/2024 z dnia 22 lutego 2024 r. (obowiązująca od 23 lutego 2024 r.),
- Instrukcje Naczelnika MUCS w Warszawie w sprawie realizacji informacji sygnałnych i wniosków o kontrole celno-skarbowe: nr 4/2/2020 z 2 maja 2022 r. i nr 3/3/2020 z 25 kwietnia 2023 r.,
- Instrukcja Naczelnika MUSC w Warszawie określająca zasady postępowania w związku z wykonywaniem przez Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie zadań i czynności określonych w Dziale IIIB Ordynacji podatkowej⁷; w okresie objętym kontrolą obowiązywały cztery: od 29 września 2021 r. – nr 5/2/2021, od 8 czerwca 2022 r. – nr 5/3/2021, od 25 lipca 2023 r. – nr 5/4/2021, od 12 marca 2024 r. – nr 3/5/2021.

(akta kontroli: t. I str. 11-451)

2. Szczegółowym badaniem objęto typowania podmiotowe: w drugim kwartale 2022 r. (24 zakończone skierowaniem podmiotu do kontroli oraz 28 typowań negatywnych, odrzuconych), w drugim kwartale 2023 r. (65 zakończonych skierowaniem do kontroli oraz 14 typowań negatywnych, odrzuconych) oraz w drugim kwartale 2024 r. (75 typowań skierowanych do kontroli oraz jedno typowanie negatywne, odrzucone).

⁵ Centrum Kompetencyjne w Obszarze Przeciwdziałania Oszustwom Karuzelowym i Eliminacji Zjawisk Karuzel Podatkowych. (dalej: Centrum lub Centrum kompetencyjne)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dział IIIB Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.).

(akta kontroli: tom II str. 1-528, tom III str. 4-496, tom IV str. 1-435)

Komórki analizy ryzyka zlokalizowane były w trzech pionach urzędu⁸. Prowadziły one analizy:

- przedmiotowe – wskazując ryzyka, obszary ryzyka i grupy obszarów ryzyka, w których istnieje najwyższe prawdopodobieństwo zachowań niepożądanych;
- podmiotowe – wskazując konkretne podmioty potencjalnie nierzetelnie wypełniające obowiązki fiskalne.

Ponadto w urzędzie prowadzone były analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (Dział IIIB, Rozdział 2 Ordynacji podatkowej), których efektem oprócz wytypowania podmiotów do kontroli były także blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego (dalej: analiza i blokada STIR).

(akta kontroli: tom I str. 452-498)

W procesie typowania korzystano z zewnętrznych źródeł informacji, tj. informacji osób i podmiotów zgłaszających działania niezgodne z przepisami, wniosków organów i instytucji o przeprowadzenie kontroli oraz informacji uzyskanych za pośrednictwem mediów. Ponadto wykorzystywano wewnętrzne źródła informacji, na które składały się wnioski z komórek urzędu (komórek kontrolnych, Pionu Obsługi Zgłoszeń Celnych, Pionu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej, komórek analitycznych) oraz wnioski przekazane przez inne jednostki KAS.

(akta kontroli: tom II str. 3, 33, 36, 81, 91, 105-114, 142, 249-254, 346, 390, 408, 496, 500, tom III, str. 1, 33, 304, 318-321, 375, 478, tom IV, str. 29-30, 74-77, 202-211, 428-258, 275-276, 316, 347-349, tom V, str. 35-36)

W procesie typowania do kontroli komórki analityczne zidentyfikowały obszary ryzyka, w których prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości było najwyższe (nierzetelne faktury, zaniżony obrót, „złe długi”⁹). W badanych okresach raporty z analiz podmiotowych w zakresie obszaru „złe długi” stanowiły znaczny odsetek prowadzonych spraw i obejmowały sześć typowań z 65 w II kwartale 2023 roku oraz 10 typowań z 75 w II kwartale 2024 roku.

W kontrolowanym okresie wytypowano do kontroli:

- 259 podmiotów w 2022 r., w tym 44 w obszarze podatku akcyzowego i 181 w obszarze podatku VAT;
- 1008 podmiotów w 2023 r., w tym 65 w obszarze podatku akcyzowego i 326 w obszarze podatku VAT; największy udział we wszystkich typowaniach w 2023 r. miał podatek dochodowy od osób prawnych (446 typowań); w 2023 r. wytypowano też 131 podmiotów w obszarze daniny solidarnościowej (art. 30h ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁰).

⁸ Pion Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej i Analityki (CZNZ-3), Pion Kontroli Celno-Skarbowej i Analityki (CZNK-1) oraz Pion Kontroli Zgłoszeń Celnych i Analityki (CZNC-1).

⁹ Zgodnie z art. 89a ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361), podatnik może skorygować podstawę opodatkowania oraz podatek należny z tytułu dostawy towarów lub usług w przypadku wierzytelności, których nieściągalność została uprawdopodobniona. Nieściągalność wierzytelności uważa się za uprawdopodobnioną w sytuacji, gdy wierzytelność nie została uregulowana lub zbyta w ciągu 90 dni od dnia upływu terminu jej płatności określonego w umowie lub na fakturze. Informacje o dokonanych korektach podatnicy ujmuje w plikach JPK – stąd pochodzi wiedza organów podatkowych o dokonanych korektach. Jednocześnie dłużnik ma obowiązek korekty odliczonej kwoty podatku wynikającej z tej faktury.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 226)

- 680 podmiotów w I półroczu 2023 r., w tym 167 w obszarze VAT, 61 w obszarze podatku akcyzowego i 130 w obszarze daniny solidarnościowej.
- 683 podmioty w I półroczu 2024 r., w tym 205 w obszarze VAT, 93 w obszarze podatku akcyzowego i 227 w obszarze daniny solidarnościowej.

W największym stopniu wzrosła liczba podmiotów wytypowanych do kontroli w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (z 25 w 2022 roku do 446 w 2023 roku), podatku VAT (z 181 w 2022 roku do 326 w 2023 roku) oraz daniny solidarnościowej (131 typowań w 2023 roku, brak typowań w 2022 roku).

Na wzrost liczby typowanych do kontroli podmiotów w 2023 r. w porównaniu do 2022 r., jak wyjaśnił NUCS, wpływ miała zmiana struktury organizacyjnej MUCS, w tym utworzenie Wydziału Analityki, zwiększenie obsady kadrowej komórek analitycznych i komórek kontrolnych poprzez przeniesienie części kadry dotychczasowych komórek kontrolnych w urzędach skarbowych.

Na 28 analiz podmiotowych z II kwartału 2022 r., w wyniku których podmioty nie zostały skierowane do kontroli, 21 typowań odrzucono z powodu braku majątku i obrotów. W II kwartale 2023 roku z tego powodu odrzucono 6 z 14 analiz (w II kwartale 2024 r. nie wystąpiły takie przypadki). W tych sprawach kluczowym argumentem wskazywanym jako przyczyna niekierowania podmiotów do kontroli celno-skarbowej było rozpoznanie braku środków lub majątku trwałego albo niskie prawdopodobieństwo zaspokojenia należności skarbu państwa z tytułu stwierdzonych nieprawidłowości.

Do analizy możliwości zaspokojenia potencjalnych uszczupień podatkowych wykorzystywano dostępne dla MUCS bazy danych, w tym dotyczące nieruchomości, udziałów osób prawnych, obrotów na rachunkach bankowych oraz ruchomości. W przypadku osób prawnych wykorzystywano również dane z KRS oraz dane zawarte w sprawozdaniach finansowych.

W Mazowieckim UCS ekonomika postępowania, celowość i efektywność działań lub ustalony na etapie analiz brak środków, majątku bądź obrotów były kategoriami branymi pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o skierowaniu podmiotu do kontroli. Na wybranej próbie badanych spraw ustalono, że przyjęta w urzędzie praktyka kierowania podmiotów do kontroli nie była jednolita. Stwierdzono przypadki nie podejmowania analogicznych działań wobec analizowanych podmiotów, w których stwierdzono tożsame stany faktyczne i prawne pod względem charakteru oraz wielkości potencjalnych uszczupień jak również stanu majątkowego.

(akta kontroli: tom XXII str. 206-225, 327-353, 504-506 pliki:546-606)

W II kwartałach lat 2022, 2023 i 2024 przeprowadzono łącznie 43 analizy podmiotowe, w wyniku których odstąpiono od realizacji kontroli przez Naczelnika MUCS z czego:

- 30 przeprowadzono w związku z informacjami otrzymanymi od innych podmiotów, w tym organów KAS i prokuratur, informacjami sygnałnymi (22 w II kwartale 2022 r., siedem w II kwartale 2023 r. i jeden w II kwartale 2024 r.),
- 13 przeprowadzono w wyniku wstępnych ustaleń komórek organizacyjnych Urzędu (z tego sześć w II kwartale 2022 r., siedem w II kwartale 2023 r.).

W odpowiedzi na informacje otrzymane z zewnątrz dla 24 podmiotów analizy rozpoczęto do jednego miesiąca od momentu otrzymania informacji dla czterech podmiotów, w okresie od miesiąca do trzech miesięcy i dla dwóch podmiotów od trzech do sześciu miesięcy.

(akta kontroli: tom II, str. 19-81, 156-497, tom III str. 1-267, 306-470, tom IV str. 2-31, 52-77, 164-222, 248-278, 281-315, 345-391, 419)

Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika MUCS, w sprawie rozpoczęcia analiz w terminie prawie sześciu miesięcy od otrzymania informacji:

- w przypadku jednego podmiotu¹¹, było to spowodowane oczekiwaniem na wyniki kontroli podatkowej dotyczącej okresu występującego bezpośrednio przed okresem analizowanym, prowadzonej przez inny organ podatkowy,
- w przypadku drugiego¹² podmiotu, prowadzoną analizą w zakresie podatku PIT i koniecznością współdziałania komórek analiz MUCS w zakresie obu podatków.

(akta kontroli: tom V str. 245-248, 254-256, 274, 277-278, 294, 677-679)

Najwyższa Izba Kontroli, zwraca uwagę że w przypadku podmiotu, wobec którego zachodziły podejrzenia co do prawidłowości rozliczenia również podatku PIT, raport dotyczący podmiotu powinien zawierać całościową analizę podmiotu uwzględniającą wszystkie tytuły podatkowe w obszarach ryzyka i winna być przeprowadzona niezwłocznie.

Badanie analiz podmiotów, w wyniku których MUCS nie przeprowadził kontroli celno-skarbowych, wykazało że:

- w przypadku 26 podmiotów komórka analityczna, jako zasadne uznała przekazanie wyników analizy do służbowego wykorzystania innym organom KAS (w 24 przypadkach) i komórek MUCS (w 2 przypadkach),
- wobec 17 podmiotów stwierdzono brak podstaw do podjęcia dalszych działań.

(akta kontroli: tom V str. 677-679)

Badanie rzetelności dokumentowania wyżej wymienionych analiz podmiotowych wykazało, że w przypadku trzech spraw, które według wyjaśnień Naczelnika MUCS i jego zastępcy, zostały podjęte niezwłocznie po wpłynięciu do Urzędu informacji o możliwych nieprawidłowościach dotyczących podatku VAT, działania analityczne nie były dokumentowane od początku prowadzenia tych analiz¹³, tj. na bieżąco.

(akta kontroli: tom V str. 246-248, 259, 293, 677-679)

NIK zauważa, że czynności analityczne w przypadku tych spraw, zaczęto dokumentować po ponad 3 miesiącach od wpływu sprawy do Urzędu – w jednej sprawie dotyczącej ośmiu podmiotów, a przypadku dwóch kolejnych spraw - po ponad 13 miesiącach od ich wpływu do Urzędu.

(akta kontroli: tom II str. 156-254, 355-390, tom III str. 306-479)

Jak wynika z wyjaśnień zastępcy Naczelnika MUCS obowiązujące w MUCS procedury nie nakładają na pracowników obowiązku generowania wydruków z dostępnych aplikacji oraz hurtowni danych Urzędu. Monitorowanie podmiotu jest omawiane z bezpośrednim przełożonym, a dyspozycje - w zakresie podejmowania dalszych działań były przekazywane w formie ustnej. Zastępca Naczelnika MUCS wskazała również, m.in. że raport z analizy podmiotowej jest opisem podjętych działań zawierającym aktualizowane dane oraz wnioski, czyli ostatecznym załatwieniem sprawy.

¹¹ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), dalej: uodip.

¹² Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

¹³ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

(akta kontroli: tom V str. 246, 247)

NIK zwraca uwagę, że brak pełnego udokumentowania realizowanych czynności analitycznych utrudnia weryfikację sformułowanych wniosków.

Przekazanie spraw do innych organów KAS, po zakończonych i zatwierdzonych czynnościach analitycznych celem wykorzystania służbowego nastąpiło w okresie do ośmiu dni roboczych w sprawie 19 podmiotów, a w przypadku pięciu podmiotów po odpowiednio 16, 37, 40, 79 i 146 dniach roboczych.

(akta kontroli: tom V str. 677-679)

Jak wyjaśnił Naczelnik MUCS w przypadku przekazania spraw po 40 dniach roboczych¹⁴ od dokonanej analizy do innych organów KAS celem służbowego wykorzystania, spowodowane było uzgodnieniami między komórkami Urzędu co do zasadności podjęcia kontroli przez Urząd, po 79 dniach roboczych¹⁵ – uzgodnieniami ówczesnych zastępców Naczelnika Urzędu w sprawie sposobu wykorzystania zaprezentowanych w raporcie wyników analizy i w ostateczności odstąpienia od kontroli celno-skarbowej. Przekazanie sprawy po 146 dniach roboczych¹⁶, spowodowane było oczekiwaniem na informacje z Prokuratury w związku z prowadzonym śledztwem wobec analizowanego podmiotu. Wobec niewpłynięcia informacji w tej sprawie do Urzędu, po siedmiu miesiącach, zdecydowano o przekazaniu sprawy do innego organu KAS.

(akta kontroli: tom V str. 274, 277-278, 281-282)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na przypadki długotrwałości procesu decyzyjnego co do ostatecznego wykorzystania wyników analizy. Takie działania mogą spowodować zmniejszenie efektywności i skuteczności działań podejmowanych przez inne organy KAS na podstawie przekazanych im analiz.

Badanie analiz podmiotowych, w wyniku których nie podjęto decyzji o skierowaniu spraw do kontroli celno-skarbowej wykazało ponadto, że w sprawie¹⁷ dotyczącej trzech podmiotów wyniki analizy zostały przekazane do dwóch właściwych terytorialnie tym podmiotom urzędów skarbowych celem wykorzystania służbowego. Podmioty te w momencie prowadzenia analizy nie prowadziły faktycznej działalności gospodarczej, a zostały powołane w celu wyłudzenia środków finansowych. Oszacowano uszczuplenie podatku VAT przez dwa podmioty na łączną kwotę 4885,0 tys. zł oraz zawyżenie przez trzeci podmiot podatku naliczonego z tytułu wystawienia faktur zakupu na 11 165,6 tys. zł i jednoczesnego zaniżenia na kwotę 11,2 tys. zł.

(akta kontroli: tom III str. 32-267, tom V str. 243-252)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że decyzja o przekazaniu sprawy prowadzonej wobec kilku podmiotów powiązanych, do właściwych tym podmiotom miejscowo organów KAS, może skutkować niższą efektywnością prowadzonych działań oraz utrudnieniem analizy obserwowanych mechanizmów działania podmiotów podejrzanych o oszustwo.

W II kwartale 2023 r. na 65 spraw skierowanych do kontroli celno-skarbowej w sześciu przypadkach szacowane uszczuplenia nie przekraczały 100 tys. zł¹⁸, a w kolejnych

¹⁴ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

¹⁵ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

¹⁶ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

¹⁷ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

¹⁸ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

siedmiu były w przedziale 100-150 tys. zł¹⁹. W II kwartale 2024 r. na 75 spraw przekazanych w celu wszczęcia kontroli w piętnastu szacowane uszczuplenia nie przekraczały 100 tys. zł²⁰, a uszczuplenia w przedziale 100-150 tys. zł dotyczyły piętnastu spraw²¹.

W II kwartale 2023 r. sprawy w których oszacowano uszczuplenie do 150 tys. zł stanowiły 20% spraw skierowanych do kontroli, a w II kwartale 2024 r. – 40%. Wspomniane kontrole co prawda spełniały kryteria wskazane przez szefa KAS²² jednak biorąc pod uwagę treść art. 58 ustawy o KAS a także ograniczone zasoby kadrowe, NIK zauważa, że urzędy celno-skarbowe powinny co do zasady skupić się na największych zagrożeniach dla realizacji wpływów budżetowych. Kontrola celno-skarbowa powinna być skoncentrowana na sprawach, gdzie skutki naruszenia przepisów są największe. Ponadto Szef KAS w swoich rekomendacjach²³ wskazał próg istotności (kwotę szacowanego uszczuplenia) dla spraw przekazywanych przez naczelników US do naczelników UCS, który w przypadku podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług wynosił co najmniej 200 tys. zł, a w sprawach dotyczących zwrotu podatku VAT co najmniej 500 tys. zł (dla wniosków kierowanych do Mazowieckiego UCS).

(akta kontroli: tom VI str. 1-511, tom VII str. 1-355, tom VIII 1-552, tom XI str. 1-531)

Zdaniem NIK, wszczęcie kontroli celno-skarbowej powinno uwzględniać istotność takich czynników, jak wielkość potencjalnych uszczupień podatkowych, skala ewentualnych nieprawidłowości, występowanie potencjalnych przestępstw skarbowych.

3. W drugim kwartale 2022 r., II kwartale 2023 r. oraz II kwartale 2024 r. w celu przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych – w MUCS przeprowadzono (zakończono) analizy ryzyka 52 podmiotów.

W wyniku powyższych analiz oszacowano uszczuplenia skarbu państwa w zakresie podatku VAT na łączną kwotę 39 545,6 tys. zł. W celu zabezpieczenia uszczuplonych kwot podatku VAT, zablokowano rachunki bankowe analizowanych podmiotów na łączną kwotę 13 416,3 tys. zł, a następnie wszczęto kontrole celno-skarbowe.

Badanie przeprowadzonych w MUCS analiz ryzyka podmiotów wykazało, że:

- w analizowanym okresie (drugich kwartałach lat 2022-2024) w MUCS wykonano analizy ryzyka, a następnie dokonano blokad rachunków bankowych wobec odpowiednio 19, 14 i 19 podmiotów,
- kwoty zablokowanych środków w analizowanych okresach wyniosły: 7538,1 tys. zł, 3942,8 tys. zł, 1935,4 tys. zł i stanowiły 37,8%, 32,6%, 25,8% szacowanej kwoty wyłudzenia podatku (odpowiednio: 19 918,6 tys. zł, 12 112,1 tys. zł, 7514,8 tys. zł),
- wszczęcie kontroli celno-skarbowej po dokonanej blokadzie rachunku bankowego podmiotu miało miejsce w przypadku blokad dokonanych:

¹⁹ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

²⁰ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

²¹ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

²² W dokumencie „Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024”, w kierunku 1 (Zapewnienie stabilnych finansów publicznych), Minister Finansów wskazał jako cel: „Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych”. Jako jeden ze wskaźników wskazano efektywność kontroli mierzoną liczbą kontroli pozytywnych (z ustaleniami powyżej 3.000 zł do końca 2023 roku i 5.000 zł od 2024 roku) w stosunku do ogólnej liczby kontroli. Zarządzenie MF z 31 października 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024 - Dz. Urz. Min. Fin. poz. 103.

²³ Rekomendacje w sprawie zasad prowadzenia działań przez jednostki organizacyjne KAS w obszarze zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości podatkowych i celnych. Warszawa 2020 r.

- w II kwartale 2022 r. w okresie do trzech dni roboczych od dokonania blokady – w 14 przypadkach²⁴, cztery dni po dokonaniu blokady w jednym przypadku, w okresie od 11 do 20 dni – w czterech przypadkach,
- w II kwartale 2023 i 2024 r. – we wszystkich przypadkach w okresie do trzech dni roboczych od dokonania blokady.

Ponadto w badanym okresie do MUCS wpłynęło z Ministerstwa Finansów siedem analiz wraz z informacjami o dokonanych już blokadach rachunków bankowych podmiotów podejrzanych o wykorzystywanie sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych. Na podstawie tych informacji służby MUCS wszczęły kontrole celno-skarbowe, z tego w sześciu przypadkach w okresie do trzech dni roboczych po dniu dokonania blokady kont analizowanych podmiotów, a w jednym przypadku w ciągu siedmiu dni.

(akta kontroli: tom V str. 208-210)

Jak wskazał Naczelnik MUCS, mniejsza liczba wytypowanych w II kwartale 2023 r. w stosunku do wytypowanych w tym samym okresie w 2022 i 2024 r. podmiotów podejrzanych o dokonanie wyłudzeń podatkowych, wobec których można zastosować blokadę STIR, spowodowana była m.in. wydłużającym się łańcuchem transakcji, w wyniku czego „znikający podatnik” występował w dalszej części łańcucha oraz znacznie obniżającymi się wartościami pojedynczych transakcji. Stwarzało to ogromne utrudnienie dla instytucji skarbowych, ponieważ podczas prowadzonych kontroli celno-skarbowych trzeba udowodnić świadomość udziału podmiotu w oszustwach z wieloma kontrahentami. W przypadku zmniejszających się w analizowanych okresach, zarówno kwot dokonywanych blokad, jak i ich relacji (procentowego udziału) w porównaniu do kwoty szacowanych wyłudzeń, Naczelnik MUCS wskazał na zależność kwoty objętej blokadą od przepływów środków pieniężnych na rachunkach bankowych podmiotów kwalifikowanych oraz na dokonywanie przez te podmioty szybkiej rotacji pieniądza na rachunkach bankowych. Sposoby działania podmiotów nie mają charakteru zamkniętego, a całokształt okoliczności ulega bardzo szybko zmianie.

(akta kontroli: tom V str. 216-221)

Zastępca Naczelnika wyjaśniła, że MUCS monitoruje nowe sposoby działań podejmowane przez podatników i usprawnia posiadane narzędzia analityczne. Pozyskane informacje stanowią przesłanki do monitorowania wskazanego obszaru w celu przeciwdziałania schematom nadużyć i wykrywania nieprawidłowości. Dział Centrum Kompetencyjne przetwarza i analizuje informacje dotyczące obszaru oszustw karuzelowych, wybierając najefektywniejsze narzędzia w zakresie wyeliminowania nieprawidłowości oraz w sposób ciągły opracowuje algorytmy zapytań do baz. Stale monitorowane są podmioty, w stosunku do których zachodzi podejrzenie wykorzystania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych. W celu automatyzowania procesów analitycznych oraz skrócenia czasu pozyskiwania danych systematycznie podejmowane są prace nad udoskonaleniem generowanych raportów.

Jak wskazał Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie, w związku z bardzo dużą skalą rozpoznanych nieprawidłowości, Urząd ściśle współpracuje z Departamentem Nadzoru Nad Kontrolami Ministerstwa Finansów a także Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. Ponadto, w sposób

²⁴ Zgodnie z art. 119zv § 1 i art. 119 zl § 1 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.) Szef Krajowej Administracji Skarbowej może zażądać blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres nie dłuższy niż 72 godziny, jeżeli posiadane informacje, wskazują, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać. Do biegu tego terminu, nie wlicza się sobót ani dni ustawowo wolnych od pracy.

ciągły zwiększa efektywność przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym pozyskując uprawnienia do narzędzi przetwarzania danych, tym samym skraca czas oczekiwania na informacje o podmiotach. Informacje o rozpoznanych mechanizmach systematycznie przekazywane są do organów nadrzędnych.

(akta kontroli: tom V str. 236-237)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż mimo wskazanych w wyjaśnieniach podejmowanych przez MUCS działań - w badanym okresie obniżyła się kwota wykrytych uszczupień podatkowych, jak i środków objętych blokadami.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. Naczelnik MUCS wydał 156 postanowień o przedłużeniu blokady rachunku bankowego w ramach prowadzonych kontroli celno-skarbowych, z czego w 57 przypadkach kontrolowani złożyli zażalenia do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. W 56 przypadkach Dyrektor IAS utrzymał w mocy postanowienia Naczelnika MUCS, w jednym przypadku sprawa pozostawała w toku.

(akta kontroli: tom V str. 213)

NIK zauważa, że w wyniku analizy blokad STIR dokonanych w drugich kwartałach lat 2022-2024, stwierdzono, że na 19 dokonanych blokad w drugim kwartale 2022 r. w czterech przypadkach kontrole celno-skarbowa zostały wszczęte po odpowiednio 11, 14, 16 i 20 dniach roboczych.

Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika MUCS wszczęcie kontroli celno-skarbowych po upływie trzech dni roboczych od dnia dokonania blokady STIR analizowanych podmiotów, spowodowane było:

- w dwóch przypadkach brakiem aktualnego adresu siedziby kontrolowanego podmiotu,
- brakiem możliwości osobistego doręczenia upoważnienia do kontroli w miejscu jej przeprowadzenia,
- zamknięciem siedziby lokalu.

W tych przypadkach informacje o zamiarze przeprowadzenia kontroli (w formie upoważnienia) wystosowano do kontrolowanych za pośrednictwem operatora pocztowego.

Jak wyjaśnił Naczelnik MUCS, nie ma przepisu prawa stanowiącego o tym, że kontrola celno-skarbowa musi zostać wszczęta w trakcie trwania tzw. „krótkiej blokady”, a niewszczęcie kontroli celno-skarbowej nie koliduje w żaden sposób z przedłużeniem blokady rachunków bankowych podmiotu kwalifikowanego na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż trzy miesiące – zgodnie z art. 119 zw § 1 Ordynacji podatkowej.

Wszczęcie kontroli celno-skarbowej po blokadach STIR w II kwartale 2023 r. oraz II kwartale 2024 r. następowało w ciągu do trzech dni roboczych.

(akta kontroli: tom V str. 234-240, tom V str. 540-676, tom XIII str. 1-523, tom XIV str. 1-494, tom XV str. 1-542, tom XVI str. 1-506, tom XVII str. 1-520, tom XXII 1-129, 480-481 pliki 116-118)

4. W MUCS w Warszawie w kontrolowanym okresie przeprowadzono z własnej inicjatywy 42 analizy dotyczące podatku akcyzowego w celu wytypowania podmiotów do kontroli.

NIK zwraca uwagę, na niewielką liczbę prowadzonych analiz w zakresie podatku akcyzowego. W 2022 r. przeprowadzono jedynie trzy analizy (w dwóch przypadkach dotyczyły wyrobów energetycznych, a w jednym przypadku suszu tytoniowego) i we wszystkich sprawach wszczęto kontrole celno-skarbowa. W 2023 r. przeprowadzono 19 analiz (w zakresie wyrobów tytoniowych (8) i papierosów elektronicznych (5),

z czego kontrola celno-skarbowa została wszczęta w 14 przypadkach. W pierwszym półroczu 2024 r. przeprowadzono 20 analiz dotyczących 12 podmiotów, spośród których wszczęto kontrolę wobec 9 podmiotów (8 w zakresie wyrobów tytoniowych, a jeden w zakresie wyrobów energetycznych).

Jak wyjaśnił Naczelnik, audyt przeprowadzony w Drugim Dziale Analiz Ryzyka²⁵ wskazał na zbyt dużą liczbę analiz w obszarach ryzyka niskiego i zalecił zwiększyć liczbę analiz w obszarach wysokiego ryzyka.

(akta kontroli: tom XXII str. 317-325, tom XXII str. 477, 499 pliki 25-37, 451-454)

Podatek akcyzowy stanowi jedno z podstawowych źródeł dochodów budżetu państwa i weryfikowanie rzetelności oraz prawidłowości rozliczania się podatników z tego tytułu nie może być, w ocenie NIK, traktowane jako mało istotne. O znacznych zagrożeniach w zakresie obrotu towarami akcyzowymi świadczą dokonywane przez MUCS ujawnienia dotyczące nielegalnego transportu, przechowywania lub produkcji tytoniu i wyrobów tytoniowych, dokonane we współpracy z innymi organami, w tym z Centralnym Biurem Śledczym Policji. Zarówno liczba jak i rezultaty prowadzonych przez MUCS analiz oraz efekty kontroli celno-skarbowych wskazują na potrzebę wzmocnienia działań analitycznych w obszarze podatku akcyzowego.

(akta kontroli: tom XXI str. 443-474)

5. Kontrolą objęto piętnaście list podmiotów wytypowanych na poziomie centralnym lub regionalnym (przez innego dyrektora IAS) i przekazanych do MUCS. Obejmowały one łącznie 70 podmiotów. Analizy dotyczyły:

- niewykazywania sprzedaży przez podmioty z branży gastronomicznej. Badaniem objęto łącznie pięć analiz dotyczących dwunastu podmiotów. Wobec siedmiu podmiotów wszczęto kontrolę celno-skarbowa²⁶, a w przypadku jednego sprawę przekazano do innego organu podatkowego²⁷. W przypadku czterech podmiotów²⁸ sprawy przekazano do działów kontroli. Spośród kontroli celno-skarbowych wszczętych na podstawie ww. analiz zakończono dwie kontrole, w których wskazano nieprawidłowości w łącznej wysokości 126,5 tys. zł.
- podmiotów zidentyfikowanych z wykorzystaniem informacji przekazanych przez agentów rozliczeniowych. W dwóch sprawach²⁹ została wszczęta kontrola celno-skarbowa w zakresie podatku VAT odpowiednio za okres 02/2022-06/2023 oraz lata 2020-2022. Pozostałe trzy przypadki³⁰ w czerwcu 2024 r. skierowano do kontroli celno-skarbowych.
- podmiotów, które dokonywały importu towarów z wykorzystaniem procedury wynikającej z art. 33a ustawy o podatku od towarów i usług. W przekazanym przez Departament Analiz KAS MF typowaniu wskazano cztery podmioty³¹. W wyniku przeprowadzonej analizy we wszystkich podmiotach zidentyfikowano niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości i pozostawiono sprawy na etapie analiz.
- podmiotów dokonujących sprzedaży produktów konopnych. Czynnościami analitycznymi, prowadzonymi w ramach ponadregionalnej operacji objęto

²⁵ Audyt przeprowadzony w 2022 r. przez IAS w Warszawie.

²⁶ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

²⁷ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

²⁸ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

²⁹ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

³⁰ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

³¹ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

21 podmiotów³². W stosunku do 17 podmiotów podjęto czynności kontrolne, z czego nieprawidłowości stwierdzono w 11 podmiotach na łączną kwotę 3890,4 tys. zł oraz nałożono mandaty i kary porządkowe w wysokości 7,2 tys. zł³³.

- analizy trzech podmiotów³⁴ (dwie listy typowań) dotyczące niezachowania warunków zwolnienia od podatku akcyzowego od alkoholu etylowego skażonego oraz alkoholu skażonego zawartego w wyrobach nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. W jednym przypadku zakończono kontrolę celno-skarbową, w toku której stwierdzono niedochowanie przez podmiot kontrolowany obowiązku prowadzenia rejestru podmiotów odbierających produkty biobójcze zawierające w swym składzie alkohol etylowy oraz naruszenie warunków określających wymogi dla opakowań i etykiet substancji lub mieszanin stwarzających zagrożenie. Kontrolę celno-skarbową wobec podmiotu wszczęto 13 lipca 2023 r., zakończono wynikiem z kontroli celno-skarbowej z ustaleniami w kwocie 6756,8 tys. zł doręczonym podmiotowi 5 czerwca 2024 r. (brak wpłat). Prokuratura dokonała zabezpieczenia na majątku osoby, która faktycznie zarządzała firmą. W pozostałych dwóch sprawach skierowano wnioski o wszczęcie kontroli celno-skarbowej, przy czym w jednym przypadku kontrola została wszczęta w trakcie kontroli NIK.
- podmiotów korzystających z nierzetelnych faktur. Typowanie obejmowało 13 podmiotów, do zakończenia czynności kontrolnych, analiza zasadności podjęcia kontroli celno-skarbowej nie zakończyła się.³⁵
- podmiotu, wobec którego analiza wykazała generowanie dużych miesięcznych obrotów przy jednocześnie niskiej kwocie podatku od towarów i usług do wpłaty za lata 2022-2023³⁶. Analiza została przekazana do MUCS 30 czerwca 2024 r.

(akta kontroli: tom XVIII str. 1-423, tom XIX str. 1-434, tom XX str. 1-404, tom XXI str. 1-109, 406-511, tom XXII str. 130, 236-250, 346-347, 354-358, tom XXII str. 476, 479, 490-491, 499-500 pliki 1-8, 61-64, 90-102, 305-308, 454-478)

W wyjaśnieniach Naczelnik Urzędu wskazał, że w toku prac analitycznych korzystano z informacji przekazywanych przez pracowników i funkcjonariuszy z innych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym Pierwszego Pionu Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej oraz Trzeciego Pionu Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej i Analityki.

W toku kontroli NIK stwierdzono, że w jednej z analizowanych spraw osoba prowadząca analizę podmiotową wystąpiła do komórek operacyjno-rozpoznawczych przekazując informację w celu wykorzystania służbowego. Nie stwierdzono przypadków, w których podstawą analizy i następnie typowania byłaby informacja przekazana przez komórki wchodzące w skład Pionów Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej.

³² Pismo 448000-CWW2-1.090.3.2024.234 z dnia 01.10.2024 r.

³³ W pozostałych przypadkach odstąpiono od czynności z uwagi na prowadzoną kontrolę w podmiocie przez inny UCS a w trzech sprawach odstąpiono od czynności z uwagi na zakończenie przez podmiot działalności lub brak kontaktu z podatnikiem.

³⁴ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

³⁵ Odpowiedź MUCS z 19.09.2024 – pismo Dep. Analiz KAS

³⁶ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

W przypadku analizy podmiotów, wobec których stwierdzono rozbieżność pomiędzy dokonanymi w systemie SENT zgłoszeniami, a wywiązywaniem się z obowiązku posiadania koncesji na obrót paliwami ciekłymi (koncesja typu OPC). Analiza przekazana do MUCS 6 czerwca 2024 r.³⁷ była podstawą do podjęcia decyzji o wszczęciu kontroli celno-skarbowej w trzech podmiotach oraz przekazania informacji do Urzędu Regulacji Energetyki w związku z prowadzeniem, przez te podmioty, działalności w zakresie paliw ciekłych bez koncesji.³⁸ W przypadku jednego podmiotu sprawa do zakończenia czynności kontrolnych w tym zakresie poddawana była analizie.³⁹ W przedmiotowej sprawie, podmiot, któremu URE cofnął koncesję na obrót paliwami ciekłymi, zarejestrował w systemie SENT od kwietnia 2023 r. do czerwca 2024 roku 473 dostaw⁴⁰.

Naczelnik MUCS wyjaśnił, że System SENT nie jest powiązany z rejestrami URE i nie uniemożliwia rejestracji zgłoszeń SENT dotyczących paliw ciekłych podmiotom nie posiadającym koncesji na obrót paliwami ciekłymi, ani nie generuje informacji o takiej próbie i nie przekazuje jej organom celno-skarbowym. Komórką analityczną w ramach KAS do prowadzenia analiz w zakresie systemu SENT oraz wprowadzania zastrzeżeń do wymienionego Systemu jest Wydział Centrum SENT w Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach. Zadania związane z wydawaniem i cofaniem zezwoleń dot. szczególnych statusów należą do naczelników urzędów skarbowych. Jednakże jednym z aspektów badania podczas kontroli „na drodze” przewozów ujawnionych w SENT jest inspekcja dokumentów, w tym fakt posiadania koncesji OPC.

(akta kontroli: tom XXII str. 226-235)

NIK zauważa, że obrót paliwami stanowi istotny obszar ryzyka i powinien podlegać stałemu monitorowaniu.

6. W okresie objętym kontrolą zakończono 927 kontroli celno-skarbowych, o których mowa w art. 54 ust. 1 pkt ustawy o KAS dotyczących rozliczeń VAT i 329 kontroli dotyczących podatku akcyzowego (łącznie 1256).

W 731 przypadkach, kontrole dotyczące rozliczeń VAT, zostały zakończone ustaleniem uszczupień podatku każdorazowo w kwocie powyżej 5 tys. zł. W 2022 r. stanowiły one 77,2% przeprowadzonych kontroli (224 na 290 kontroli), w 2023 r. – 75,5% (286 na 379 kontroli), w I półroczu 2024 r. – 85,6% (221 na 258 kontroli).

W kontrolach obejmujących rozliczenia podatku akcyzowego ustaleniami w kwocie powyżej 5 tys. zł zakończono 75 takich kontroli, z czego w 2022 r. stanowiły one 18,6% przeprowadzonych kontroli (19 na 102 kontroli), w 2023 r. – 20,9% (32 na 153 kontroli), w I półroczu 2024 r. – 32,4% (24 na 74 kontroli).

(akta kontroli: tom XXII str. 346-347, 359)

Jak wynika z wyjaśnień zastępcy Naczelnika MUCS, w zakresie rozliczeń podatku VAT, proces typowania podmiotów do kontroli w Urzędzie opiera się na analizie informacji zgromadzonych w systemach, bazach danych oraz hurtowniach danych. Jednak dopiero informacje zebrane w toku kontroli celno-skarbowej dają prawdziwy obraz stanu faktycznego w danej sprawie. Naczelnik MUCS wskazał, że jest również zobligowany do prowadzenia działań kontrolnych na wniosek. Przedmiotowe kontrole, pomimo słusznych założeń typowania, nie zawsze kończą się optymalnym skutkiem finansowym. Jak oświadczył Naczelnik Urzędu, działania MUCS w zakresie

³⁷ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

³⁸ Art. 57 g ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 t. Prawo energetyczne (Dz. Z 2024 r. poz. 266 ze zm.)

³⁹ Informacja uzupełniająca. Pismo ŚUCS 448000-CAR-2.4020.244.2024.5.

⁴⁰ W przedmiotowych dostawach podmiot był wykazywany jako dostawca, przewoźnik lub odbiorca towaru.

zwalczania przestępczości podatkowej należy rozpatrywać również w kontekście prewencyjnym. Działania podjęte przez MUCS w Warszawie w 2021 roku nakierowane na likwidację grup przestępczych zajmujących się wystawianiem fikcyjnych faktur VAT oraz kontrola beneficjentów korzystających z fikcyjnych faktur VAT skutkowały zmniejszeniem skali zjawiska. Obecnie fikcyjne faktury VAT nie są wystawiane na tak szeroką skalę, co skutkuje typowaniem do kontroli podmiotów o mniejszych potencjalnych uszczupleniach.

W sprawie niskiej efektywności przeprowadzonych kontroli w zakresie podatku akcyzowego, zastępca Naczelnika Urzędu oświadczyła, że kontrole te realizowane są przez komórki kontroli celno-skarbowej i kontroli celno-skarbowej rynku. Skuteczność kontroli celno-skarbowych wyniosła w 2022 roku 60%, w 2023 roku 54,55%, w I półroczu 2023 roku 46,15%, a w I półroczu 2024 roku 80,00%. Natomiast kontrole realizowane przez komórki kontroli celno-skarbowej rynku cechują się niższą skutecznością. Zastępca Naczelnika MUCS wyjaśniła ponadto, że są obszary ryzyka, w których kontrola przynosi znaczące efekty finansowe, jak np. przestrzeganie przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych (alkohol), ale występują także takie obszary ryzyka, jak np. kontrole przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie obrotu i zużycia gazu płynnego zwolnionego od akcyzy ze względu na przeznaczenie, kontrole stosowania znaków akcyzy realizowane w związku z otrzymaniem informacji sygnałnych, które przynoszą stosunkowo niskie efekty finansowe. Są obszary ryzyka, których kontrola jest obligatoryjna, a które realizowane są na zasadach monitorowania podmiotów, celem dokonania sprawdzenia pod kątem prawidłowego funkcjonowania (kontrole obrachunkowe) w ramach wydanych pozwoleń, a efekty finansowe są niewielkie. Przeprowadzane kontrole w ramach krajowych akcji również często nie przynoszą znaczących efektów finansowych, ale przynoszą efekt prewencyjny.

(akta kontroli: tom XXI str. 226-235)

7. W okresie objętym kontrolą, przeprowadzono 102 kontrole celno-skarbowe, o których mowa w art. 48 Unijnego Kodeksu Celnego. Wszystkie kontrole dotyczyły rozliczeń VAT. W 40 przypadkach kontrole te zostały zakończone ustaleniem uszczupień podatku każdorazowo w kwocie powyżej 5 tys. zł. W 2022 r. stanowiły 54,1% przeprowadzonych kontroli (20 na 37 kontroli), w 2023 r. – 46,7% (14 na 30 kontroli), w I półroczu 2024 r. – 17,1% (sześć na 35 kontroli).

NIK zauważa, że w kontrolowanym okresie nie zakończono żadnej kontroli w siedzibie przedsiębiorcy w zakresie podatku akcyzowego.

Naczelnik w wyjaśnieniach wskazał, że kontrole, z wyjątkiem kontroli losowych oraz kontroli wynikających z przepisów prawa, opierają się na analizie ryzyka. W kontrolowanym okresie nie odnotowano w komórce organizacyjnej CKK1-4 zleceń przeprowadzenia kontroli celno-skarbowych realizowanych na podstawie art. 48 Unijnego Kodeksu Celnego w zakresie podatku akcyzowego.

(akta kontroli: tom XXII str. 156-163, tom XXII str. 346-347, 360-361)

Analiza trzech kontroli przeprowadzonych w trybie art. 48 Unijnego Kodeksu Celnego⁴¹, dotyczących weryfikacji prawidłowości klasyfikacji towarowej zastosowanej w zgłoszeniach celnych przez importerów wykazała że, w każdym przypadku importerzy zastosowali niewłaściwy kod taryfy celnej (CN). Informacje o nieprawidłowościach w pierwszym podmiocie przekazano według właściwości

⁴¹ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

miejscowej do trzech innych urzędów celno-skarbowych. W kolejnych dwóch sprawach stwierdzone uszczuplenia wyniosły 343 tys. zł i 4,5 tys. zł.

(akta kontroli: t. XXII str. 164, 185-198)

W badanym okresie, oprócz 102 zakończonych kontroli, 18 kontroli było w toku (2 w zakresie klasyfikacji towarowej i 16 w zakresie stosowania ograniczeń i zakazów nałożonych na Rosję i Białoruś w związku z agresją na Ukrainę).

Od 2023 roku priorytetowo prowadzone były kontrole na podstawie art. 48 UKC w zakresie przestrzegania ograniczeń i zakazów określonych w Rozporządzeniu Rady (UE) nr 269/2014⁴², w Rozporządzeniu Rady (UE) nr 833/2014⁴³, w Rozporządzeniu Rady (WE) Nr 765/2006⁴⁴ i w ustawie z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, otrzymywane do pilnej realizacji z Ministerstwa Finansów, Wydziału Strategiczne Centrum Analiz Izby Administracji Skarbowej w Katowicach oraz Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

Ponadto, w 2023 r. oraz w pierwszych dwóch kwartałach 2024 r. przeprowadzono na polecenie Ministerstwa Finansów, kontrole prawidłowości stosowania zwolnienia z należności celnych przywozowych i z podatku VAT w odniesieniu do towarów, które były dystrybuowane lub nieodpłatnie udostępniane na rzecz osób uciekających przed agresją wojskową w Ukrainie oraz osób potrzebujących w Ukrainie. W wyniku realizacji ww. kontroli nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości skutkujących uszczupleniem należności celno-podatkowych.

(akta kontroli: t. V str. 284-297, tom XXII str. 8, 484-486 pliki 9-11, 184-228)

8. W okresie objętym kontrolą służby MUCS przeprowadziły 487 kontroli rodzaju paliwa w zbiornikach środka przewozowego, z tego: w 2022 r. – 237, w 2023 r. – 208, w I półroczu 2024 r. – 42. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono nieprawidłowości w czterech przypadkach. W 2022 r. w dwóch kontrolach, w 2023 r. w jednej kontroli i w I półroczu 2024 r. w jednej kontroli. Na kontrolowanych nałożono pięć grzywien w łącznej wysokości 7,2 tys. zł.

W sprawie zmniejszającej się liczby podejmowanych kontroli oraz niskiej ich efektywności, zastępca Naczelnika MUCS stwierdziła, że kontrole rodzaju paliwa w zbiornikach pojazdów w latach 2022-2023 przeprowadzane były w sposób umożliwiający przeprowadzenie testów paliwa w trakcie kontroli pojazdu. Obecny sposób przeprowadzania kontroli możliwy jest wyłącznie przy udziale laboratorium KAS. Czas analizy jednej próbki może trwać do trzech godzin. Tym samym ilość kontroli była w znacznym stopniu dostosowywana do możliwości mobilnego laboratorium. MUCS w Warszawie w 2023 roku pozyskał mobilne laboratorium i ilość kontroli w bakach pojazdów sukcesywnie wzrasta.

We wszystkich obszarach ryzyka związanych z kontrolami rodzaju paliwa⁴⁵, Ministerstwo Finansów, jako podmiot odpowiedzialny za przegląd i ocenę ryzyka, pozostawiło oceny ryzyka na niezmiennym poziomie (ryzyko niskie).

⁴² Rozporządzenie Rady (UE) NR 269/2014 z dnia 17 marca 2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE L 78 z 10.3.2014, s. 6-15)

⁴³ Rozporządzenie Rady (UE) NR 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 229 z 10.7.2014, s. 1-11)

⁴⁴ Rozporządzenie Rady (UE) NR 765/2006 z dnia 18 maja 2006 dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko prezydentowi Aleksandrowi Łukaszenko i niektórym urzędnikom z Białorusi (Dz. Urz. UE L 134 z 20.5.2006, s. 1-11)

⁴⁵ Ryzyka 10.1.1, 10.2.2 oraz 10.5.1

Prowadzone przez MUCS kontrole rodzaju paliwa w zbiornikach środka przewozowego w zdecydowanej większości dotyczyły cystern z paliwem przeznaczonym do wprowadzania na rynek na stacjach paliw oraz odbiorców indywidualnych. W ocenie Naczelnika MUCS na widoczny spadek stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie procedury zmiany przeznaczenia oleju opałowego wpływ miały między innymi:

- objęcie przewozów oleju opałowego i napędowego monitorowaniem w systemie SENT⁴⁶,
- obowiązek dokonania przez podmioty nabywające olej opałowy rejestracji w urzędzie skarbowym,
- upowszechnienie się samochodów z nowoczesnymi silnikami nie przystosowanymi do pracy na oleju opałowym.

Kontrole rodzaju paliwa w zbiornikach środków przewozowych prowadzone były z własnej inicjatywy, w tym na podstawie wniosków o kontrolę kierowanych przez komórkę analizy ryzyka, w ramach koordynowanych działań regionalnych oraz na podstawie informacji przekazanych przez Krajowy Telefon Informacyjny KAS. Ponadto kontrole prowadzone były w ramach działań ogólnopolskich. Typowanie podmiotów do kontroli poprzedzane było analizą danych dostępnych w systemach KAS, jak również w sposób doraźny bez sprawdzeń w systemie.

(akta kontroli: t. V str. 222-233, tom XXII str. 256-268, 346-347, 362)

9. W MUCS przeprowadzane były przeglądy ryzyka wprowadzania do obrotu wyrobów alkoholowych lub tytoniowych oznaczonych w sposób nieprawidłowy lub podrobionymi bądź fałszywymi znakami akcyzy. Zidentyfikowane poziomy ryzyka nie uległy zmianie i wynosiły: średni dla wyrobów alkoholowych oraz niski dla wyrobów tytoniowych.

W Urzędzie nie przeprowadzano z własnej inicjatywy czynności analitycznych w obszarach związanych z prawidłowością oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzowymi. Jak wyjaśnił Naczelnik MUCS nie prowadzono takich analiz z uwagi na brak informacji sygnałnych w przedmiotowym zakresie z komórek kontrolnych oraz operacyjno-rozpoznawczych. Podejmowane działania były wynikiem reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości. Nie były one zaś poprzedzone pracami komórek analitycznych. Ponadto odstępianie od analizy obszarów o niskim ryzyku związane było z wynikami audytu wewnętrznego, który stwierdził między innymi zbyt dużą ilość analiz w obszarach ryzyk niskich i zalecił zwiększyć ich ilość w obszarach ryzyk wysokich.

Mazowiecki UCS otrzymał w przedmiocie weryfikacji prawidłowości stosowanych znaków akcyzy w gastronomii i handlu:

- wytyczne Centrum Kompetencyjnego w zakresie identyfikacji zagrożeń i zwalczania przestępczości w obszarze wyrobów alkoholowych Lubuskiego UCS w Gorzowie Wlkp.;
- wytyczne w sprawie kontroli wyrobów, zawierających kannabidol (CBD), podlegających przepisom ustawy o podatku akcyzowym oraz plan operacji ponadregionalnej;
- listy typowań z Centrum Kompetencyjnego ds. Wyrobów Tytoniowych, Suszu Tytoniowego oraz Wyrobów Nowatorskich i e-papierosów,
- plan operacji ponadregionalnej dotyczącej kontroli wyrobów spirytusowych;

⁴⁶ Monitorowaniu podlega przewóz oleju opałowego od 30 litrów i oleju napędowego od 500 litrów, art. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o Systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1218)

- plan operacji ponadregionalnej dotyczący sprzedaży na odległość papierosów elektronicznych.

W latach 2022-2024 (I półrocze) funkcjonariusze komórek kontroli celno-skarbowej rynku w ramach prowadzonych czynności kontrolnych w zakresie weryfikacji autentyczności znaków akcyzy, nie stwierdzili nieprawidłowości.

W przypadku otrzymania przez komórkę analityczną list typowań bądź wytycznych z Ministerstwa Finansów, Izby Administracji Skarbowej lub centrów kompetencyjnych - w MUCS podejmowane były czynności zmierzające do ustalenia miejsc występowania nieprawidłowości. Komórki kontrolne wszczynały co do zasady kontrole celno-skarbowe na podstawie typowań komórek analizy ryzyka. Realizowane były także kontrole doraźne, w oparciu o własne rozpoznanie.

Prowadzono regularne działania – głównie na znanych i największych targowiskach, bazarach, w centrach handlowych, a także na lokalnych rynkach.

Komórki kontroli rynku Mazowieckiego UCS systematycznie realizowały kontrole w zakresie stosowania i oznaczania znakami akcyzy wyrobów tytoniowych. Głównie dotyczyły one suszy CBD i płynów do e-papierosów, a także stosowania znaków akcyzy na wyrobach alkoholowych i tytoniowych w obrocie handlowym.

Z wyjaśnień Naczelnika UCS wynika, że funkcjonariusze MUCS wielokrotnie ujawnili nieprawidłowości związane z próbą wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych, tytoniu, wyrobów spirytusowych ze źródeł nielegalnych.

(akta kontroli: t. XXII str. 130-142, 236-256, tom XXII str. 476,486-490, 491-499, 502-504 pliki 1-7, 232-304, 316-450, 509-544)

10. Mazowiecki UCS w kontrolowanym okresie przeprowadził, w trybie art. 54 ust. 1 pkt. 1 ustawy o KAS:

- 42 kontrole podmiotów posiadających zezwolenie na prowadzenie składu podatkowego,
- 18 kontroli podmiotów posiadających zezwolenie na nabywanie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany odbiorca,
- 4 kontrole podmiotów posiadających zezwolenie na prowadzenia działalności jako podmiot pośredniczący.

Nie prowadzono kontroli podmiotów posiadających zezwolenie akcyzowe jako zarejestrowany wysyłający. Ww. kontrole realizowane były na podstawie własnych typowań Urzędu, a w sześciu przypadkach na wniosek urzędów skarbowych.

W wyniku kontroli celno-skarbowych, o których mowa w art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS, dotyczących podmiotów posiadających zezwolenie akcyzowe, ustalono między innymi:

- nadmierne ubytki alkoholu w produkcji, magazynowaniu, w tym w magazynie wyrobów gotowych,
- brak pokrycia powstałych lub mogących powstać zobowiązań podatkowych kwotą posiadanego zabezpieczenia podatkowego,
- posiadanie przez podmiot oleju napędowego niespełniającego wymagań jakościowych, poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, o nieudokumentowanym pochodzeniu.

W ramach prowadzonych kontroli stwierdzono przypadki: ubytków wyższych niż w wysokości ustalonej; zakupu suszu tytoniowego od podmiotów nieuprawnionych; użycia wyrobów akcyzowych zwolnionych od podatku ze względu na przeznaczenie bez dochowania warunków dla takiego zwolnienia; zmiany przeznaczenia oleju

opałowego; nie oznaczonych znakami akcyzy papierosów elektronicznych i tytoniu do fajek; braku spełnienia warunku dotyczącego skażenia alkoholu etylowego do stosowania zwolnienia ze względu na jego przeznaczenie oraz niedochowania obowiązku prowadzenia rejestru podmiotów odbierających produkty zawierające w swym składzie alkohol etylowy.

Dane dotyczące podmiotów posiadających zezwolenia akcyzowe pozyskiwane były z systemu Szprot Plus⁴⁷ z modułu CRPA⁴⁸. MUCS nie dysponował ogólnymi danymi dotyczącymi liczby ważnych zezwoleń akcyzowych w województwie mazowieckim według stanu na dany dzień. NIK zwraca uwagę, że dla skutecznego zarządzania ryzykiem niezbędne jest możliwie jak najszersze zebranie informacji na temat analizowanego obszaru – dane dotyczące aktywnych zezwoleń akcyzowych w województwie mazowieckim MUCS mógł pozyskać od Naczelników Urzędów Skarbowych właściwych dla podatku akcyzowego.

(akta kontroli: tom XXII str.202-205,
240-241, 346-347, 363, 500-502 pliki:
484-504)

11. Centrum Kompetencyjne w Obszarze Przeciwdziałania Oszustwom Karuzelowym i Eliminacji Zjawisk Karuzel Podatkowych (CAR-3) w Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym w Warszawie zostało powołane na mocy Zarządzenia nr 154/2019 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie nadania Mazowieckiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu w Warszawie Regulaminu Organizacyjnego (obowiązującego od 4 stycznia 2020 r.). Centrum Kompetencyjne w Obszarze Przeciwdziałania Oszustwom Karuzelowym i Eliminacji Zjawisk Karuzel Podatkowych zostało wyodrębnione w Pionie Kontroli Celno-Skarbowej i Analityki.

Zadania Centrum określone zostały w regulaminie organizacyjnym i należały do nich między innymi:

- analiza trendów i zjawisk niepożądanych występujących w obrocie towarowym podlegającym opodatkowaniu podatkiem VAT,
- monitoring w celu określenia, w jakim stopniu udało się wyeliminować lub ograniczyć zidentyfikowane w analizach zjawiska niepożądane. Jako pożądane działania w tym obszarze wskazano objęcie wytypowanych obszarów/podmiotów adekwatnymi w stosunku do zagrożeń czynnościami określonymi w toku analiz (dobór metod przeciwdziałania),
- wskazywanie właściwych rodzajów, metod i narzędzi do przeprowadzenia czynności – weryfikacji w terenie, przeprowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w szczególnie złożonych analizach lub kontrolach,
- wykonywanie działań w zakresie działalności analitycznej, prognostycznej oraz analizy ryzyka dotyczącej oszustw typu karuzelowego w obszarze podatku od towarów i usług.

(akta kontroli: tom I str. 452-498)

Jak wyjaśnił Naczelnik Urzędu w kontrolowanym okresie przekazywane z Ministerstwa Finansów wytyczne nie zlecały Centrum prowadzenia analiz o charakterze ogólnopolskim, a prowadzone działania, ukierunkowane na walkę z szarą strefą w podatku VAT, były inicjatywą Centrum.

W badanym okresie Centrum kierowało zapytania do baz danych w celu identyfikacji podmiotów podejrzewanych o nieprawidłowości według zidentyfikowanych kryteriów. Jak wyjaśnił NUCS działania te stanowiły podstawę do typowania podmiotów, wobec

⁴⁷ System Zintegrowanej Rejestracji Przedsiębiorców Obrotu Towarowego

⁴⁸ Centralny Rejestr Podmiotów Akcyzowych.

których rozważane było podjęcie dalszych działań, w szczególności w zakresie działalności analitycznej skutkującej wszczęciem kontroli celno-skarbowej.

Działania ukierunkowano na monitorowanie rozliczeń podatników prowadzących działalność na terenie centrum handlowego w Wólce Kosowskiej. W okresie objętym kontrolą w stosunku do 137 podmiotów została zastosowana blokada STIR oraz skierowano do właściwych naczelników urzędów skarbowych ponad dziewięćset informacji w zakresie weryfikacji zaistnienia przesłanek do wykreślenia podmiotu z rejestru VAT.

Skierowano siedem pism do innych organów podatkowych zawierających informacje o podejrzanych podmiotach w celu wykorzystania służbowego oraz pisma do naczelników urzędów skarbowych z terenu województwa mazowieckiego o przekazywanie informacji dotyczących zidentyfikowanych trendów i zjawisk niepożądanych. W efekcie prowadzonych działań do MUCS wpłynęła w kontrolowanym okresie, jedna informacja od naczelnika urzędu skarbowego o zidentyfikowanym niepożądanym zjawisku w obszarze samochodów osobowych oraz trzy informacje z innych urzędów celno-skarbowych o zidentyfikowanych w kraju, w ocenie zgłaszających, nowych zjawiskach i trendach w zakresie podatku VAT. Wszystkie informacje przeanalizowano i stwierdzono, że opisywały one znane w MUCS schematy działania.

Działalność analityczna Centrum w badanym okresie pozwoliła na zidentyfikowanie jednego nowego mechanizmu wyłudzenia podatku VAT. Informacja o zidentyfikowanym procederze została przekazana do Ministerstwa Finansów oraz Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

Centrum prowadziło czynności analityczne wobec podmiotów polskich podejrzewanych o transakcje z podatnikami unijnymi oznaczonymi jako znikający podatnicy, zgodnie z otrzymywanymi pismami Wydziału Biura Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie działającego w ramach IAS w Poznaniu. Prowadzone były również czynności ukierunkowane na weryfikację transakcji wewnątrzwspólnotowych dokonywanych przez polskie podmioty w celu podjęcia decyzji o objęciu danego podmiotu monitoringiem w ramach Pierwszego Obszaru Roboczego sieci Eurofisc oraz analizy z wykorzystaniem informacji pozyskanych z systemu Surveillance 3 (moduł VAT)⁴⁹ w zakresie prawidłowości deklarowania podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów zaimportowanych w ramach procedury celnej 4200. Typowano podmioty podejrzewane o uczestnictwo w łańcuchach transakcji na podstawie opracowanych kryteriów. Sporządzono bazę podmiotów, które wykazywały nabycia od podmiotów nieposiadających rachunków bankowych oraz tworzone łańcuchy transakcji między tymi podmiotami, na podstawie danych z plików JPK z deklaracją oraz STIR. Informacje o podmiotach, które nie posiadały rachunków bankowych były przekazywane do właściwych urzędów skarbowych celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Analizie poddawane były deklaracje VAT złożone przez podmioty prowadzące działalność na terenie Wólki Kosowskiej ze szczególnym uwzględnieniem deklarowanego podatku VAT do wpłaty.

Komórki analiz, w tym Centrum Kompetencyjne, otrzymywały informacje o których mowa w art. 122 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.⁵⁰ Jak wskazał Naczelnik, w większości przypadków przekazane informacje stanowiły materiał

⁴⁹ Dane o dostawach z użyciem procedury celnej 4200.

⁵⁰ Informacja operacyjno-rozpoznawcza.

wspomagający, a nie stanowiący o dalszych działaniach, chociażby w zakresie podjęcia decyzji o wszczęciu kontroli celno-skarbowej czy blokadzie STIR.

W typowaniach podmiotowych objętych badaniem nie stwierdzono przypadków, w których przeprowadzona analiza wskazywałaby na wykorzystanie w jej toku informacji przekazanych przez komórki Wydziału Techniki i Obserwacji, Referatu Analizy Kryminalnej oraz Wieloosobowego Stanowiska Informatyki Śledczej. W jednej sprawie⁵¹ przekazano, w ramach MUCS, wyniki dokonanych ustaleń do Wydziału Operacyjno-Rozpoznawczego w Pierwszym Pionie Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej celem ewentualnego wykorzystania służbowego.

W przekazywanych do Ministra Finansów sprawozdaniach kwartalnych z działalności Centrum zawierano informacje na temat:

- analiz z wykorzystaniem systemu STIR (dane o ilościach blokad, szacowanym uszczupleniu i wartości dokonanych blokad),
- identyfikacji łańcuchów podmiotów dokonujących dostaw z wykorzystaniem „znikającego podatnika”,
- czynności analitycznych podejmowanych w ramach sieci EUROFISC,
- analizy danych z modułu Surveillance 3 (procedura celna 4200),
- wykorzystania aplikacji VIES,
- przekazanych przez urzędy celno-skarbowe informacjach o potencjalnie nowych trendach i mechanizmach wyłudzenia podatku VAT.

(akta kontroli: t. XII str. 1-257, tom XXII str. 480, 483-484 pliki 103-114, 178-182)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelny proces typowania podmiotów do kontroli.

W badanym okresie do kontroli celno-skarbowej kierowano sprawy, które co do zasady mogły być przedmiotem weryfikacji przez naczelników urzędów skarbowych, tj. obejmujące:

- rzetelność i prawidłowość rozliczenia daniny solidarnościowej,
- rzetelność i prawidłowość dokonania korekty podatku naliczonego w związku z nieopłaceniem przez podatnika faktur w terminie 90 dni.

W 2023 r. wytypowano do kontroli rozliczenia daniny solidarnościowej 131 podmiotów oraz 227 podmiotów w I półroczu 2024 r. (w 2022 r. nie wytypowano żadnego podmiotu do kontroli w tym zakresie). W przypadku podmiotów wytypowanych do kontroli w zakresie daniny solidarnościowej analiza, co do zasady, sprowadzana była do identyfikacji braku złożonych deklaracji DSF.

Mając na uwadze treść art. 58 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że cele dyscyplinujące podatników, którzy nie złożyli tych deklaracji można było osiągnąć prostszymi, bardziej ekonomicznymi i przyjaznymi dla podatników metodami, np. poprzez podjęcie czynności sprawdzających przez organ podatkowy. W ocenie NIK znaczny udział typowań dotyczących daniny solidarnościowej (w ogólnej liczbie podmiotów wytypowanych do kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS), tj. 13% w 2023 r. oraz 32,2% w I półroczu 2024 r. było działaniem nierzetelnym i świadczy o złej alokacji zasobów.

⁵¹ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

W II kwartale 2023 r. w sześciu przypadkach⁵², na 65 spraw wytypowanych do kontroli, kontrola celno-skarbowa miała objąć rozliczenia z tytułu „złych długów”. W II kwartale 2024 roku takich spraw do kontroli skierowano dziesięć⁵³ spośród 75. Typowania dotyczyły podmiotów aktualnie działających, posiadających siedzibę, których błąd polegał na braku korekty podatku naliczonego z powodu braku zapłaty zobowiązań w terminie 90 dni.

(akta kontroli: tom V str. 222-230, tom IX str. 35-51, 149-167, 200-223, 315-331, 414-434, tom X str. 1-19, tom XIV str. 210-330, 362-422 oraz tom XVII str. 79-121)

Zgodnie z art. 89a ust. 1 i ust. 1a ustawy o podatku od towarów i usług, podatnik może skorygować podstawę opodatkowania oraz podatek należny z tytułu dostawy towarów lub usług w przypadku wierzytelności, których nieściągalność została uprawdopodobniona. Informacje o dokonanych korektach podatnicy ujmuje w plikach JPK. Dłużnik ma obowiązek korekty odliczonej kwoty podatku wynikającej z tej faktury w rozliczeniu za okres, w którym upłynął 90. dzień od dnia upływu terminu płatności określonego w umowie lub na fakturze. Gdy dłużnik ureguje należności po dokonaniu tej korekty, ma on prawo do zwiększenia kwoty podatku naliczonego w rozliczeniu za okres, w którym należność uregulowano.

W wyjaśnieniach⁵⁴ Naczelnik wskazał, że obszar „złych długów” to obszar, który powinien być objęty monitoringiem, gdyż dotychczasowe działania KAS w tym zakresie wskazują wysokie ryzyko nieprawidłowości. Niezależnie od tego czy zadania te realizowane są przez urząd celno-skarbowy, czy urząd skarbowy – został spełniony nadrzędny cel organów KAS, tj. egzekwowanie prawidłowych rozliczeń z budżetem państwa. Ponadto MUCS w Warszawie nie posiada innych ustawowych narzędzi niż kontrola celno-skarbowa, które skłoniłyby podatnika do skorygowania podatku naliczonego.

(akta kontroli: tom XXII str. 317-325, 130-142)

Zdaniem NIK w stosunku do ww. podmiotów wystarczające byłoby skierowanie przez urząd skarbowy wezwania do skorygowania rozliczeń podatkowych lub podjęcie czynności sprawdzających. Dopiero w przypadku braku reakcji podatnika uzasadnione byłoby wytypowanie sprawy do kontroli podatkowej lub w szczególności złożonej sytuacji do kontroli celno-skarbowej. Stopień skomplikowania ww. spraw nie uzasadniał wszczynania w pierwszej kolejności kontroli celno-skarbowej.

Ponadto w trakcie kontroli Naczelnik Urzędu, w wyjaśnieniach dotyczących innej sprawy, argumentował że kierując podmiot do czynności sprawdzających osiągnięto zamierzony efekt niższym nakładem kosztów, niż gdyby była prowadzona kontrola, a urzędy celno-skarbowe mają przede wszystkim na celu wykrywanie i zwalczanie zorganizowanej przestępczości podatkowej oraz najpoważniejszych naruszeń podatkowych.

(akta kontroli: tom XIII str. 507-513)

2. Brak rzetelności w prowadzeniu działań weryfikacyjnych – nieefektywne wykorzystanie wyników analiz, niepodejmowanie lub opóźnienie w wszczynaniu kontroli celno-skarbowych.

⁵² Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

⁵³ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

⁵⁴ Pismo znak 448000-CWW2-1.090.3.2024.234 z dnia 01.10.2024 r.

- W sprawie trzech podmiotów⁵⁵ działania MUCS ograniczyły się do przeprowadzenia analiz podmiotowych oraz przekazania ich wyników do właściwych dla tych podmiotów naczelników urzędów skarbowych.

Prowadzone w MUCS w listopadzie 2020 r. analizy, obejmujące lata 2020-2021, wskazywały, że trzy podmioty pełnią rolę znikającego podatnika, bądź uczestniczą w łańcuchach dostaw z udziałem znikającego podatnika. Wobec braku środków na ich rachunkach bankowych, nie podjęto blokady rachunków z wykorzystaniem narzędzia STIR, a właściwy naczelnik urzędu skarbowego wykreślił podmioty z rejestru czynnych podatników VAT.

W związku z pismem Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej też: GIIF) z dnia 10 lutego 2022 r. informującym o wzbudzających wątpliwości transakcjach, mogących mieć związek z przestępstwami skarbowymi, zrealizowanymi przez te spółki (do pisma GIIF załączono szczegółową analizę procedury), w MUCS ponownie sporządzono (w maju 2022 r.) raporty z analizy podmiotowej, które także zostały przekazane do właściwych dla podatników urzędów skarbowych.

Z przedstawionych dokumentów nie wynika, aby poza czynnościami analitycznymi (pierwsze w listopadzie 2020 r., ostatnie w maju 2022 r.) prowadzono inne działania mające na celu ustalenie organizatorów zidentyfikowanych transakcji łańcuchowych z udziałem znikającego podatnika (nie podjęto czynności zmierzających do wszczęcia kontroli celno-skarbowej lub postępowania karnego-skarbowego).

Łączna kwota szacowanego uszczuplenia dotycząca ww. podmiotów za lata 2020-2021 wyniosła 16 061 tys. zł. Naczelnik MUCS, w udzielonych wyjaśnieniach, nie wskazał dlaczego w tej sprawie nie wszczęto kontroli celno-skarbowej lub postępowania przygotowawczego pomimo zgromadzonego obszernego materiału dowodowego wskazującego na udział podmiotów w łańcuchu transakcji mających na celu wyłudzenie podatku VAT.

(akta kontroli: tom III str. 32-267, tom XXII str. 146-150)

- W sprawie podatnika⁵⁶, który miał nie wykazywać sprzedaży za pośrednictwem portalu internetowego na kwotę ponad 1385 tys. zł (szacowane uszczuplenie wynosiło 350 tys. zł) analityk rekomendował wszczęcie kontroli celno-skarbowej. Następnie wynik analizy konsultowano z komórkami Pierwszego Pionu Kontroli Celno-Skarbowej i Analityki CZNK-1. Na tę okoliczność pracownik komórki analiz sporządził notatkę służbową (bez daty, która została podpisana przez pracownika, kierownika i naczelnika komórki analiz), a kierownik komórki kontrolnej opinię dla komórki analiz. W rezultacie kontroli nie podjęto. Jako przyczynę odłożenia sprawy ad acta wskazano: czasochłonność kontroli, konieczność zbadania 3296 transakcji sprzedaży, konieczność przesłuchania znacznej ilości świadków, konieczność rozliczenia podatku należnego i naliczonego, duże ryzyko ewentualnego przypisu z uwagi na konieczność realizacji dużej ilości wniosków dowodowych zgłaszanych przez strony i pełnomocników, nieoczywisty schemat działania platform internetowych, zaangażowanie znacznych środków pracowników oraz fakt że po weryfikacji może się okazać, że transakcje były prawidłowo ewidencjonowane.

Naczelnik MUCS wyjaśnił, że kontrola z tego typowania nie została wszczęta. Analiza kierownika komórki kontrolnej CKK5-26 wskazywała na niezasadność

⁵⁵ Podmioty wyszczególnione w piśmie GIIF znak F1.7600.10.22.A32 z dnia 10.02.2022 r., Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

⁵⁶ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

wszczynania kontroli celno-skarbowej, wobec podmiotów z listy typowania, w tym wobec tego podatnika. Jako argumenty wskazano: niskie kwoty przypisów, czasochłonność kontroli, konieczność realizacji dużej ilości wniosków dowodowych zgłaszanych przez strony i pełnomocników, nieoczywisty schemat działania platform internetowych oraz zaangażowanie znacznych środków pracowników.

(akta kontroli: tom IV str. 134-163, tom XIII str. 507-513, tom XXII 236-250, 269-316, 491 pliki 309-315)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na usytuowanie urzędów celno-skarbowych w strukturze Krajowej Administracji Skarbowej oraz wyposażenie naczelnika urzędu celno-skarbowego w narzędzia predysponowane do prowadzenia spraw trudnych i wielowątkowych w zakresie podatku VAT. W Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym dodatkowo funkcjonuje Centrum Kompetencyjne wspierające komórkę Ministerstwa Finansów właściwą do spraw nadzoru nad kontrolami w zakresie zarządzania procesem eliminacji oszustw zorganizowanych w celu wyłudzenia podatku od towarów i usług. W ocenie NIK sytuacja, w której niewszczynanie kontroli celno-skarbowej argumentowane jest między innymi z uwagi na potencjalny ciężar postępowania dowodowego, skomplikowanie spraw, czasochłonność czy konieczność weryfikacji transakcji jest działaniem nierzetelnym.

- W przekazanej przez Departament Analiz KAS Ministerstwa Finansów liście typowań z dnia 28.03.2023 r. wskazano pięć podmiotów przewidywanych do objęcia kontrolą celno-skarbową w zakresie podatku VAT w branży gastronomicznej⁵⁷. Wszystkie podmioty w wyniku przeprowadzonej analizy zaklasyfikowano do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej. W przypadku czterech podatników kontrole zostały wszczęte w grudniu 2023 roku (po ponad dziewięciu miesiącach). W jednym przypadku kontrola nie została wszczęta (według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych).

(akta kontroli: tom XXI str. 195-386)

Naczelnik UCS w wyjaśnieniach wskazał na realizowanie przez komórkę kontrolną innych kontroli: o znacznym stopniu trudności, czasochłonnych, obejmujących zakresem podatek od towarów i usług, podatek dochodowy od osób prawnych (również z zagadnieniami cen transferowych), podatek dochodowy od osób fizycznych, prowadzonych również u podatników zlokalizowanych w innych województwach, co wiązało się z wyjazdami służbowymi. W związku z powyższym w ocenie NUCS nie było możliwości, aby wszystkie sprawy realizowane były niezwłocznie. Dlatego też część spraw zostało wszczętych w grudniu 2023 roku, natomiast wszczęcie kontroli celno-skarbowej wobec przedmiotowego podatnika zostało zaplanowane na III kwartał 2024 roku.

Naczelnik II Wydziału Kontroli, do którego skierowano przedmiotowe sprawy, w wyjaśnieniach wskazał, że niewszczęcie kontroli było spowodowane niewykonaniem obowiązków przez ówczesnego kierownika działu kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego CKK5-26. Natomiast Naczelnik MUCS jako przyczynę opóźnienia i niepodjęcia kontroli celno-skarbowej wskazał trudną sytuację kadrową w dziale realizującym kontrole u tych podmiotów.

⁵⁷ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

W Urzędzie nie ma pisemnych uregulowań określających czas wszczęcia kontroli od daty otrzymania analizy. Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika MUCS w Urzędzie w przypadku konieczności pilnego wszczęcia sprawy, kierujący sprawę wskazuje na taki tryb postępowania. W przypadku analiz wpływających z Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, MUCS zobowiązany jest do udzielenia we wskazanym przez Izbę terminie odpowiedzi o podjętych działaniach. W przypadku kontroli koordynowanych przez Ministerstwo Finansów termin wszczęcia jest uzgadniany z Ministerstwem. Naczelnik MUCS wskazał, że kierujący komórką kontrolną może samodzielnie podejmować decyzję o terminie wszczęcia kontroli. W urzędzie nie ma wytycznych dotyczących maksymalnego terminu wszczęcia kontroli celno-skarbowej (z wyjątkiem kontroli w zakresie STIR). Realizacje przydzielonych spraw monitorowane są przez kierowników komórek kontrolnych. Sprawy są wszczynane niezwłocznie, w terminach uzgodnionych przez funkcjonariuszy/pracowników z kierownikami danych komórek i w zależności od możliwości organizacyjnych i kadrowych. Jak wyjaśnił Naczelnik, w Urzędzie funkcjonuje system KARTA-2, w którym wprowadzane są zainteresowania oraz dane dotyczące kontroli celno-skarbowych i postępowań podatkowych m.in.: w zakresie dat wszczęcia i zakończenia spraw. Naczelnik MUCS wskazał, że w Urzędzie wystąpiły przypadki, gdy kontroli nie podejmowano niezwłocznie, tj. w terminie do 30 dni. Spowodowane to było stopniem trudności, złożonością, czasochłonnością oraz obszernością dokumentacji objętej kontrolą, a przede wszystkim posiadanymi zasobami kadrowymi i obciążeniem pracą. Kontrole zostają przypisane do zespołów kontrolnych, jednak z uwagi na pilną realizację innych zadań czekały na wszczęcie. W wyjaśnieniach NUCS podał, że nie zidentyfikowano spraw, w których bez uzasadnienia nie podejmowano kontroli celno-skarbowych.

Naczelnik MUCS w wyjaśnieniach nie odniósł się do pytania, czy wiedział o niewszczęciu kontroli celno-skarbowej pomimo upływu 1,5 roku od zakończenia analizy, w wyniku której sprawę skierowano do przeprowadzenia kontroli.

Przedmiotowa sprawa została skierowana do wszczęcia kontroli w III kwartale 2024 r. po zapytaniach kontrolerów NIK. Szybkie wszczęcie kontroli zmniejsza ryzyko podjęcia przez kontrolowanego działań w celu utrudnienia lub uniemożliwienia jej przeprowadzenia, i w znaczący sposób może wpłynąć na skuteczność kontroli. Jak wyjaśnił Naczelnik MUCS w ramach prowadzonej kontroli zarządczej nie zidentyfikowano ryzyka niewszczęcia lub opieszałości w jej rozpoczęciu. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje ponadto, że niezidentyfikowanie ryzyka w tym zakresie, a w wyniku tego niewprowadzenie narzędzi jemu przeciwdziałających może doprowadzić do nadmiernej swobody w ustalaniu kolejności realizacji kontroli. W ocenie NIK stosowana w MUCS praktyka wszczynania kontroli celno-skarbowej wskazuje na słabość stosowanych mechanizmów kontroli zarządczej w tym obszarze.

(akta kontroli: tom XXII str. 302-308)

Osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości jest kierownik komórki kontrolnej, do której skierowano sprawę, a także jego przełożeni z racji nadzoru.

(akta kontroli: tom XII str. 273-281, tom XXI str. 191-386, tom XXII str. 120-145)

- Naczelnik MUCS 27 kwietnia 2023 r. wszczął wobec podmiotu kontrolę celno-skarbową w zakresie podatku VAT dotyczącą transakcji w procedurze celnej 4200 za okres od września 2020 r. do stycznia 2023 r. Przedmiotowa kontrola została

zakończona 22 czerwca 2023 r. ustaleniem w wysokości podatku do wpłaty w wysokości 25 295,1 tys. zł⁵⁸. W toku kontroli nie dokonano zabezpieczeń na majątku podatnika w trybie art. 33 Ordynacji podatkowej z uwagi na fakt, iż podmiot nie posiadał majątku.

Naczelnik wyjaśnił, że dane z systemu Surveillance3 (moduł VAT) dotyczące Polski za 2020 rok zostały przesłane przez Departament Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów przy piśmie z 1 lutego 2021 r.⁵⁹ W grudniu 2021 roku podmiotowi⁶⁰ nadano w EUROFISC status „dubious” (z adnotacją: możliwy „missing trader”).

Informacje o nieprawidłowościach stwierdzonych wobec spółki pochodziły z własnego rozpoznania dokonanego na podstawie danych z bazy Surveillance3. W MUCS sporządzono trzy analizy podmiotowe dotyczące spółki, tj. z dnia 21 grudnia 2021 r., 26 września 2022 r. oraz 14 kwietnia 2023 r.

Zgodnie z danymi odnotowanymi w bazie Surveillance3:

- w 2020 r. (wrzesień – grudzień) podmiot ten dokonał 561 transakcji importu towarów w procedurze 4200 na łączną kwotę 3081,6 tys. euro,
- w 2021 r. – 1204 transakcji na łączną kwotę 8844,8 tys. euro,
- w 2022 r. – 1463 transakcji na łączną kwotę 10 013,6 tys. euro,
- w 2023 r. – 313 transakcji na kwotę 2293,9 tys. euro.

Jednocześnie spółka w deklaracjach CIT-8 za lata 2019-2021 wykazała stratę z działalności gospodarczej deklarując w 2019 r. przychody w wysokości 155,3 tys. zł, a w 2022 r. nie wykazując przychodów. W deklaracji CIT-8 za 2021 r. przychody i koszty określono w wysokości 0 zł.

Najwyższa Izba Kontroli za nierzetelne uważa długotrwałe prowadzenie działań poprzedzających wszczęcie kontroli celno-skarbowej. Już w grudniu 2020 r. Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów wskazał na konieczność wykorzystywania, w procesie typowania, wszystkich dostępnych danych, w tym z bazy Surveillance3⁶¹, a Naczelnik MUCS w sprawozdaniach z działalności Centrum Kompetencyjnego z 2022 r. informował, że prowadzi analizy danych z Surveillance3 (moduł VAT) w zakresie procedury celnej 4200. Dane o potencjalnych nadużyciach, do których dostęp posiadał MUCS były widoczne w aplikacji VIES już w 2020 roku, a w bazie Surveillance3 w lutym 2021 r. Wskazać dodatkowo należy, że Opolski UCS informował w sierpniu 2021 r.⁶² o ryzyku wykorzystywania procedury 4200 do oszustw na wielką skalę.

Naczelnik MUCS w wyjaśnieniach wskazał, że w okresie od przeprowadzenia pierwszej analizy do momentu wszczęcia kontroli celno-skarbowej, wobec podmiotu podejmowane były inne działania, w tym wyniki analizy przeprowadzonej w grudniu 2021 r. zostały przekazane do Wydziału Operacyjno-Rozpoznawczego w Pierwszym Pionie Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej. Raport z września 2022 r. przekazano do Działu Analizy Ryzyka MUCS w celu weryfikacji wartości celnej towaru oraz do Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa Mokotów celem służbowego wykorzystania.

Nie kwestionując pojętych przez Naczelnika MUCS działań, zdaniem NIK priorytetem Urzędu winno być jak najszybsze przerwanie wykrytego procederu

⁵⁸ Podatek do wpłaty wyniósł 25 295,1 tys. zł, a odsetki 7 588,5 tys. zł.

⁵⁹ Pierwsze dane z tej bazy za czerwiec 2020 r. Urząd otrzymał w sierpniu 2020 r.

⁶⁰ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 uodip.

⁶¹ Pismo znak DNK6.8660.7.2020 z 21.12.2020 r.

⁶² Pismo Opolskiego UCS z 30.07.2021 r.

oszustwa, narażającego Skarb Państwa na straty tym większe, im dłużej trwa ten proceder.

(akta kontroli: tom VIII str. 253-274, tom XII str. 171-172, 241-251, tom XXI str. 110-190, tom XXII str. 165-170, 183 pliki 174-177)

- W kontrolowanym okresie MUCS zakończył kontrolę w zakresie podatku akcyzowego, w której określono należny podatek za październik 2019 r. w wysokości 847 095,8 tys. zł. Kontrolowana spółka była w posiadaniu wyrobów akcyzowych, tj. suszu tytoniowego nieoznaczonego znakami akcyzy w łącznej ilości 1931,8 ton. Z uwagi na umorzenie postępowania egzekucyjnego prowadzonego do majątku ruchomego Spółki, zabezpieczony uprzednio susz tytoniowy został jej zwrócony. W tym czasie Spółka nie posiadała już statusu składu podatkowego, który uprawniałby ją do magazynowania oraz obrotu wyrobami akcyzowymi w procedurze zawieszenia poboru akcyzy. Od wyrobów tych wcześniej nie uiszczono oraz nie zadeklarowano podatku akcyzowego. W wyniku przeprowadzonej kontroli podatnik złożył korektę deklaracji dla podatku akcyzowego za październik 2019 r. Działania organu egzekucyjnego umożliwiły sprzedaż zajętych ruchomości i odzyskanie 214,2 tys. zł⁶³.

Naczelnik MUCS działania kontrolne wobec spółki podjął dopiero po wyraźnym pisemnym poleceniu Dyrektora IAS w Warszawie, przekazanym pismem z 19 stycznia 2024 r. Informację o posiadaniu przez podmiot znacznych ilości wyrobów akcyzowych bez uiszczonych należności podatkowych MUCS otrzymał od Naczelnika Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Białymstoku - w piśmie z 25 stycznia 2021 r. wskazano na „duże prawdopodobieństwo, że podmiot wszedł w posiadanie suszu tytoniowego i nie posiada statusu podmiotu akcyzowego”. Jeszcze w styczniu 2021 roku w Urzędzie sporządzono raport z analizy, którego efektem było powiadomienie Pionu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej MUCS.

Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów dwukrotnie (w sierpniu oraz grudniu 2021 r.) zwracał się do Naczelnika MUCS o podjęcie działań w ww. sprawie. Wystawienie upoważnienia do kontroli nastąpiło 11 lutego 2022 r. Naczelnik wyjaśnił, że nie podjęto niezwłocznie kontroli, gdyż raport przekazano do Pionu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej – oceniono, że postępowanie przygotowawcze może pełnić samodzielną rolę w zwalczaniu nieprawidłowości.

Naczelnik MUCS w wyjaśnieniach wskazał, że właściwą reakcją na stwierdzone ryzyko było postępowanie karne skarbowe.

NIK zauważa, że organy nadrzędne za stosowne działanie w przedmiotowej sprawie uznały podjęcie kontroli celno-skarbowej, którą wszczęto po 13 miesiącach od powzięcia informacji o nieprawidłowościach - po dwukrotnym monitowaniu braku działań przez Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów oraz ponagleniu wystosowanym przez Dyrektora IAS w Warszawie.

(akta kontroli: tom XXII str. 172-175, 188-198, 386-407, 476-477, 483, 491 pliki 12-21, 168-173, 317)

3. Ograniczony zakres działań Centrum Kompetencyjnego w stosunku do nałożonych na nie zadań.

⁶³ Według stanu na dzień 12 września 2024 r. 136,2 tys. zł (należność główna) i 78,0 tys. zł. (odsetki)

Podejmowane przez Centrum Kompetencyjne w Obszarze Przeciwdziałania Oszustwom Karuzelowym i Eliminacji Zjawisk Karuzel Podatkowych dotyczyły na ogół realizacji zadań o charakterze regionalnym. W rezultacie Centrum nie sporządzało analiz problemowych obejmujących swoim zasięgiem obszar całego kraju oraz nie monitorowało zidentyfikowanych zjawisk w celu określenia stopnia ich występowania w skali kraju.

Zgodnie z § 1 punkt 1 lit. b) zarządzenia Ministra Finansów z dnia z dnia 9 lipca 2019 roku⁶⁴ do zadań Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego należy wsparcie właściwej komórki Ministerstwa Finansów właściwej do spraw nadzoru nad kontrolami w zakresie zarządzania procesem eliminacji oszustw zorganizowanych w celu wyłudzenia podatku od towarów i usług (oszustwa karuzelowe) oraz przeciwdziałania tym oszustwom. Komórką odpowiedzialną w MUCS za te zadania było Centrum Kompetencyjne w Obszarze Przeciwdziałania Oszustwom Karuzelowym i Eliminacji Zjawisk Karuzel Podatkowych (CAR-3).

Zadania nałożone na Centrum, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, oraz wskazanie tej komórki jako jedynej w kraju wyspecjalizowanej w wspieraniu Ministra Finansów w zakresie przeciwdziałania zjawiskom oszustw karuzelowych wskazują na ogólnopolski charakter Centrum, do którego zadań należy również gromadzenie, przetwarzanie, ocena i analiza informacji na poziomie ogólnokrajowym.

Podejmowane w 2024 r. działania dotyczące zidentyfikowanego zjawiska dotyczącego uczestnictwa kantorów wymiany walut w oszustwach typu karuzelowego (poza przekazaniem samej informacji do innych organów – prokuratury, CBA) nie obejmowały działań, których efektem byłoby określenie skali zjawiska i wypracowanie właściwych rodzajów, metod i narzędzi do jego rozpoznania i zwalczania.

Naczelnik wyjaśnił, że Centrum nie przeprowadzało analiz dotyczących zjawisk niepożądanych w obrocie towarowym, poza prowadzonymi w zakresie bieżących czynności. Centrum monitorowało rozliczenia podmiotów z Wólki Kosowskiej, sporządzało analizy w związku z blokadami STIR, a z podejmowanych działań co kwartał składało pisemne sprawozdania do MF.

Jak wyjaśniła kierująca Działem – Centrum Kompetencyjne „Departament Nadzoru nad Kontrolami w Ministerstwie Finansów nie przekazywał pism ukierunkowujących działalność Centrum Kompetencyjnego, jak również nie zlecał sporządzania analiz lub innych dokumentów o charakterze ponadregionalnym.”

Ponadto Naczelnik wyjaśnił, że w ramach operacji ponadregionalnych przekazywano informacje do urzędów skarbowych w kraju o dokonanych ustaleniach wobec podatników z ich właściwości. Centrum wykonywało wiele zapytań bazodanowych, diagnozowało zmiany w stosowanych mechanizmach wyłudzeń. Zgodnie z Polityką zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej właścicielem ryzyka na poziomie centralnym jest Departament Analiz Ministerstwa Finansów – dlatego komórki analityczne MUCS nie sporządzały na zlecenie Ministerstwa Finansów lub z własnej inicjatywy, analizy/przeglądu ryzyka w zakresie podatku VAT i podatku akcyzowego.

W kontrolowanym okresie do Centrum wpłynęły informacje dotyczące zidentyfikowanych zjawisk niepożądanych dotyczące dwóch obszarów. Nie sporządzono przedmiotowych analiz ryzyka, nie podejmowano działań mających na celu identyfikację skali zjawiska w kraju oraz nie opracowano koncepcji rozwiązań systemowych mających przeciwdziałać niepożądanemu zjawisku. Podejmowane

⁶⁴ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 9 lipca 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów. Dz. Urz. MF z 2019 r. poz. 73

przez Centrum czynności w obu ww. obszarach dotyczyły zidentyfikowanych łańcuchów i skutkowały sporządzeniem analiz podmiotowych.

NIK zauważa, że podejmowane przez Centrum działania obejmowały analizy lokalne i regionalne. Analiz centralnych, dotyczących ryzyk istotnych z punktu widzenia interesów Państwa nie prowadzono. Nie sporządzano analiz prognostycznych oraz nie przygotowywano programów ogólnopolskich kontroli koordynowanych w zakresie właściwości Centrum.

(akta kontroli: tom XII str. 1-257, 452-498, tom XII str. 214-257, tom XXII str. 130-140, 171-187, 200-201, 238, 297-301, 481 pliki 130-131, 138-139)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski o:

Uwagi

1. NIK zwraca uwagę na potrzebę weryfikacji przyjętych metod i podejmowanych działań, przy użyciu narzędzia STIR, w zakresie przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego dla wyłudzeń skarbowych.
2. NIK zwraca również uwagę, że charakter, waga i skala stwierdzonych nieprawidłowości wskazują na potrzebę wzmocnienia przez Naczelnika MUCS działań podejmowanych w obszarze kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁵, w celu zapewnienia zgodnego z prawem, terminowego i efektywnego realizowania celów i zadań Urzędu.

Wnioski

1. Zapewnienie kierowania do kontroli celno-skarbowej spraw złożonych, dotyczących najpoważniejszych naruszeń podatkowych oraz zwalczania zorganizowanej przestępczości podatkowej.
2. Podejmowanie kolejnych czynności w ramach analizy i działań poprzedzających wszczęcie kontroli celno-skarbowej w sposób sprawny i bez zbędnej zwłoki.
3. Wdrożenie mechanizmów pozwalających na bieżący nadzór Naczelnika Mazowieckiego Celno-Skarbowego nad terminowością wszczynania kontroli celno-skarbowej.
4. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających bezzwłoczne podejmowanie kolejnych czynności analitycznych oraz wszczynanie kontroli celno-skarbowych.
5. Podejmowanie w większym stopniu działań wynikających z zadań nałożonych na Centrum Kompetencyjne w Obszarze Przeciwdziałania Oszustwom Karuzelowym i Eliminacji Zjawisk Karuzel Podatkowych, w szczególności o zasięgu centralnym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁶⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.

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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. 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, 20 listopada 2024 r.

Kontrolerzy

Piotr Korczak
gł. specjalista kp.
/-/

Arkadiusz Madura
specjalista kp.
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów
Anna Wojcieszekiewicz

/podpisano elektronicznie/