



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI-4111-01-03/2014

K/14/009

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**- tekst jednolity -**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/14/009– Egzekwowanie obowiązków podatkowych i celnych od podmiotów prowadzących handel internetowy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2013. Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2010 r. w przypadkach, gdy miały one wpływ lub związek ze zjawiskami będącymi przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	Tadeusz Poddębniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90226 z dnia 11 sierpnia 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Izba Celna w Kielcach, ul. Wesola 56, 25-363 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Waldemar Chaba Dyrektor Izby Celnej w Kielcach do dnia 31 grudnia 2013 r.</li><li>2. Henryk Kowalski p.o. Dyrektora Izby Celnej w Kielcach od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2014 r.</li><li>3. Piotr Walczak Dyrektor Izby Celnej w Kielcach od dnia 1 maja 2014 r.</li></ol> [dowód: akta kontroli str. 3-7]

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

<b>Ocena ogólna</b>	Izba Celna w Kielcach (dalej: Izba lub Izba Celna) realizację kontroli handlu internetowego ujmowała w statucie Izby, regulaminach organizacyjnych, zakresach obowiązków/zadań pracowników, była również przedmiotem szkoleń pracowniczych. Dyrektor Izby Celnej w Kielcach (dalej: Dyrektor) w dniu 10 czerwca 2010 r. powołał koordynatora ds. wdrożenia kontroli sprzedaży internetowej towarów podlegających kontroli wykonywanej przez Służbę Celną, a Szef Służby Celnej, w dniu 15 lutego 2012 r., koordynatora wykonującego zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego w zakresie realizacji zadań Krajowej Grupy Zadaniowej ds. e-kontroli i jego zastępcę.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Izba nie została wyposażona w specjalistyczne narzędzia informatyczne pozwalające monitorować sieci elektroniczne w sposób kompleksowy, z wykorzystaniem możliwości technicznych komputerów. Zdobywanie informacji opierało się na monitorowaniu tylko Internetu i przede wszystkim portalu Allegro, za pomocą ogólnie dostępnych przeglądarek internetowych.  W okresie objętym kontrolą, na podstawie <i>Procedury kontroli e-handlu we właściwości Izby Celnej w Kielcach</i> (dalej: <i>Procedura kontroli e-handlu</i> ) zidentyfikowano 62 podmioty prowadzące e-handel, w tym w 25 przypadkach były to podmioty u których nie stwierdzano występowania nieprawidłowości.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Izba Celna w całym okresie objętym kontrolą ujmowała problematykę e-handlu w wielu arkuszach opisu ryzyka i profilach ryzyka, składających się na dokumentację regionalnych rejestrów ryzyka.

Spośród 22 prowadzonych czynności kontrolnych w 13 stwierdzono nieprawidłowości.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Gromadzenie informacji o handlu prowadzonym za pośrednictwem sieci elektronicznych

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 19 maja 2006 r. Minister Finansów wydał decyzję nr 13/OC w sprawie analizy ryzyka dla potrzeb kontroli wykonywanych przez Służbę Celną. [dowód: akta kontroli str. 8-48]

W dniu 15 maja 2009 r. opublikowano *Koncepcję organizacji kontroli sprzedaży internetowej towarów podlegających kontroli wykonywanej przez Służbę Celną*. Dokument ten opisywał propozycje kompleksowego organizowania kontroli internetowej przez Służbę Celną. [dowód: akta kontroli str. 49-94]

Od dnia 1 sierpnia 2009 r. w Wydziale Zwalczenia Przeszłości i Zarządzania Ryzykiem Izby Celnej w Kielcach obowiązywała zaakceptowana przez naczelnika tego wydziału *Procedura kontroli e-handlu*. Procedura normowała m.in. wyszukanie oraz zidentyfikowanie podmiotów oraz osób fizycznych których działalność prowadzona w sieci (w szczególności na forach oraz portalach aukcyjnych) może stanowić działalność niezgodną z prawem. Funkcjonariusze posiadający upoważnienie wynikające z zakresu obowiązków, mieli sprawdzać wytypowane portale aukcyjne pod kątem wystąpienia ww. zagrożeń. Dokonane *sprawy* miały być dokumentowane na *Formularzu sprawdzenia* (ujęty był w zał. nr 1). W przypadku gdy uzyskane informacje wymagają dalszej analizy, sporządzane miały być *Arkusze Wstępnej Oceny Informacji* (stanowił go zał.nr 2). Wyniki tak przeprowadzonej analizy przekazywane miały być do wskazanych w arkuszu komórek organizacyjnych Izby/Urzędu Celnego w Kielcach lub instytucji zewnętrznych. Zakładano, że sprawdzenia będą dokonywane dwa razy w miesiącu wg *Harmonogramu sprawdzeń* (harmonogram podany był w zał. 3 i zawierał procedury na 2009 r.). Wskazana częstotliwość i daty miały charakter przybliżony, zależeć miały od innych zadań wykonywanych przez komórkę, uczestnictwo funkcjonariuszy w szkoleniach zewnętrznych itp. [dowód: akta kontroli str. 95-99]

Zarządzeniem nr 30 Ministra Finansów z dnia 29 października 2009 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym<sup>2</sup>, minister nadał izbom celnym statut w którym ujął koordynację działań w zakresie kontroli e-handlu w komórkach zarządzaniem ryzykiem. [dowód: akta kontroli str. 100-111]

Począwszy od decyzji nr 80 Dyrektora Izby z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Izbie Celnej w Kielcach, we wszystkich kolejnych regulaminach w zadaniach komórki organizacyjnej<sup>3</sup> zajmującej się zarządzaniem ryzykiem ujmowane było zadanie „koordynacja działań w zakresie kontroli e-handlu”. [dowód: akta kontroli str. 112-143]

W okresie kontrolowanym, w różnych okresach, w zakresach obowiązków/zadań problematykę handlu internetowego posiadało czterech pracowników, ponadto decyzją nr 35 dyrektora z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie powołania koordynatorów w Izbie Celnej w Kielcach powołany został koordynator ds. wdrożenia kontroli sprzedaży internetowej towarów podlegających kontroli wykonywanej przez Służbę Celną. [dowód: akta kontroli str. 144-183]

<sup>2</sup> Dz. Urz. Ministra Finansów z dn. 16.11.2009r., Nr 13, poz. 72 ze zm.

<sup>3</sup> Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Zarządzania Ryzykiem – od dnia 26 listopada 2009 r., Referat Zarządzania Ryzykiem i Dozoru – od dnia 13 czerwca 2011 r., Referat Zarządzania Ryzykiem i Kontroli – od dnia 29 lipca 2013 r.

Zarządzeniem nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną minister określił m.in. identyfikowanie ryzyka w poszczególnych obszarach ryzyka, uwzględniających właściwość rzeczową i miejscową oraz możliwości organizacyjne jednostek organizacyjnych Służby Celnej. [dowód: akta kontroli str. 184-314]

W styczniu 2011 r. szef Służby Celnej zatwierdził *Koncepcję wdrożenia e-kontroli w Służbie Celnej*. Zawarto w niej podstawowe pojęcia, wskazano cel wdrożenia, określono sposoby uzyskiwania informacji, cechy informacji źródłowej, cechy informacji dowodowej, dokumentowanie informacji do celów dowodowych, metody analityczne wykorzystywane do pozyskiwania informacji i jej obróbki, właściwość miejscową w zakresie działań realizacyjnych. W organizacji prowadzenia kontroli przedstawiono konieczność utworzenia Krajowej Grupy Zadaniowej ds. e-kontroli (KGZ ds. e-kontroli) i powołania w każdej izbie celnej koordynatora wykonującego zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego (dalej: LPK), współpracującego z KGZ ds. e-kontroli. Przedstawiono zadania dla KGZ ds. e-kontroli, komórek organizacyjnych w izbach celnych, LPK, strukturę i wielkość wymaganych zasobów kadrowych, zakres niezbędnych szkoleń, założenia metodyczne prowadzenia kontroli, w tym system prawny, narzędzia metodyczne, system informatyczny, wyposażenie, dokumentowanie czynności. Omówiono współdziałanie z innymi służbami. [dowód: akta kontroli str. 317-332]

W styczniu 2011 r. szef Służby Celnej zatwierdził dokument pn. *Krajowa Grupa Zadaniowa. Model organizacyjny*. Wśród przedstawionych w nim KGZ, znalazła się propozycja utworzenia KGZ ds. e-handlu. [dowód: akta kontroli str. 333-341]

Decyzją szefa Służby Celnej nr 5/CA z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie powołania koordynatorów wykonujących zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego w zakresie realizacji zadań komórek Krajowych Grup Zadaniowych, powołany został w Izbie koordynator wykonującego zadania LPK ds. e-kontroli i jego zastępca. [dowód: akta kontroli str. 348-352]

Pracownicy zatrudnieni w komórkach zajmujących się zarządzaniem ryzykiem w e-handlu uczestniczyli w następujących szkoleniach organizowanych przez KGZ ds. e-kontroli:

- w maju 2011 r. w trzydniowym ogólnokrajowym szkoleniu z zakresu e-handlu przeznaczonym dla koordynatorów LPK ds. e-kontroli i ich zastępców, dwóch pracowników;
- we wrześniu 2011 r. w trzydniowych ogólnokrajowych warsztatach szkoleniowych nt. e-kontroli (powiązanych z konferencją międzynarodową z udziałem administracji celnej Czech, Słowacji oraz Holandii), dwóch pracowników;
- we wrześniu 2011 r., w trzydniowych ogólnokrajowych warsztatach doskonalących e-kontrolę, jeden pracownik;
- w kwietniu 2012 r. w warsztatach doskonalących e-kontrolę, koordynator LPK ds. e-kontroli.

Ponadto pracownicy Urzędu Celnego w Kielcach, jednostki podległej Izbie Celnej, uczestniczyli w trzech kilkugodzinnych szkoleniach prowadzonych przez pracowników tego urzędu i Izby. W pierwszym szkoleniu uczestniczyło 11 pracowników, w drugim – 10 i w trzecim – 8. [dowód: akta kontroli str. 353-374]

Izba Celna nie określała zakresu pojęcia handlu internetowego w oparciu o przepisy prawa.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Głównym dokumentem Unii Europejskiej w sprawie handlu internetowego jest dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (Dz. U. UE.L178.1.). Odniesienie się do tego określenia zawiera ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 ze zm.) w powiązaniu z ustawą z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.) pod nazwą usługi elektroniczne. Usługi elektroniczne wymienia też ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) odsyłając jednocześnie do wybranych obszarów tych usług zawartych w przepisie prawa unijnego: rozporządzenia Rady (WE) nr 1777/2005 z dnia 17 października 2005 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 77/388/EWG w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Izba nie określała również które elektroniczne formy przekazu informacji mające związek ze sprzedażą towarów i usług były w okresie kontrolowanym w jej zainteresowaniu.

Wg wyjaśnień Pana Dyrektora z dnia 16 września 2014 r., w zainteresowaniu funkcjonariuszy prowadzących analizy w obszarach priorytetowych były wszystkie elementy wskazane w pkt 3 *Koncepcji organizacji kontroli sprzedaży internetowej towarów podlegających kontroli wykonywanej przez Służbę Celną*. (W *Koncepcji* stwierdzono, że pod pojęciem e-handel należy rozumieć wszelkie formy aktywności wykorzystujące elektroniczne formy przekazu informacji (np. Internet), mające związek ze sprzedażą towarów i usług, w ramach posiadanych przez Służbę Celną kompetencji, przedstawiając jednocześnie 10 przypadków jakie w szczególności będą przedmiotem zainteresowania Służby Celnej). [dowód: akta kontroli str. 375-376, 424-432]

Izba nie miała specjalistycznych narzędzi informatycznych, pozwalających przeszukiwać media elektroniczne w zakresie handlu internetowego. [dowód: akta kontroli str. 1238-1240]

Kierownik Wydziału Zarządzania Ryzykiem i Kontroli przedstawiając informację dotyczącą zgromadzonych w okresie kontrolowanym danych wyjściowych do określania skali zagrożeń naruszenia prawa w handlu internetowym w informacji z 22 i 27 sierpnia 2014 r. stwierdził, iż komórki realizujące zadania z zakresu zarządzania ryzykiem w Izbie w okresie objętym kontrolą gromadziły informacje o zagrożeniach, w szczególności związanych z Internetem, na podstawie obowiązującej procedury funkcjonującej od 2009 r. oraz informacji otrzymywanych z KGZ ds. e-kontroli IC Opole. W latach 2010-2013 wykonano w sieci Internet wg obowiązującej procedury 63 „sprawdzenia”. Wyniki tych czynności stanowiły dane do dalszych czynności analitycznych lub kontrolnych oraz stanowiły wskaźnik do oceny zagrożeń związanych z handlem internetowym. [dowód: akta kontroli str. 377-418]

Dyrektor Izby w informacji z dnia 26 sierpnia 2014 r. przedstawiając zgromadzone w okresie kontrolowanym dane dotyczące zdarzeń gospodarczych, świadczących o możliwości naruszenia prawa w handlu internetowym z podziałem na: (1) informacje własne Izby, informacje z KGZ ds. e-kontroli i informacje ze źródeł zewnętrznych; (2) uzyskane z Internetu, innych sieci; (3) na podstawie analizy portalu Allegro, innych portali aukcyjnych, portali społecznościowych, witryn sklepów internetowych, forów internetowych i innych stron internetowych poinformował, iż tylko w czterech przypadkach informacje zostały przekazane z zewnątrz, z KGZ ds. e-kontroli w Opolu. Pozostałe dane Izba pozyskała w wyniku monitoringu tylko Internetu, na podstawie analizy portalu Allegro, Świstak i Onet. [dowód: akta kontroli str. 419-423]

Z *Harmonogramów sprawdzeń* wynika, że w 2010 r. dokonano 23 „sprawdzeń”, w 2011 r. – 15, w 2012 r. – 19 i w 2013 r. – dziewięciu, razem 66. Z przedłożonych dokumentów źródłowych wynika natomiast, że brak jest w 2010 r. dokumentów na potwierdzenie sporządzenia jednego „sprawdzenia” (z dnia 31 maja), w 2011 r. na dwa (pierwsze bez daty i drugie z dnia 29 lipca) i w 2012 r. na jedno (z dnia 9 stycznia). Liczba „sprawdzeń” z miesiąca na miesiąc ma wyraźną tendencję spadkową. (Planowano dokonywać dwa „sprawdzenia” w miesiącu).

Z analizy dokumentów zgromadzonych w tej procedurze wynika, iż czynności „sprawdzenia” polegały na wyszukiwaniu w określonych/zaplanowanych dniach przypadków wskazujących na prowadzenie operacji gospodarczych za pomocą Internetu (i bardzo sporadycznie innych portali aukcyjnych, branżowych i forów dyskusyjnych) mogących stanowić działalność niezgodną z prawem, w określanych tematach sprawdzenia (obszarach) i wytypowaniu jednego podmiotu (przede wszystkim były to osoby fizyczne) do opisanego w *Formularzu sprawdzenia* zawierającego dokonane ustalenia i propozycje dalszych działań. [dowód: akta kontroli str. 574-883]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. We wszystkich regulaminach organizacyjnych obowiązujących w okresie kontrolowanym zadania z zakresu handlu internetowego ujmowane były w zadaniach komórki organizacyjnej zajmującej się zarządzaniem ryzykiem jako „koordynacja działań w zakresie kontroli e-handlu”. Z przedstawionych materiałów wynika, że w początkowym okresie (do dnia 28 marca 2011 r.) do obowiązków dwóch pracowników należało „prowadzenie działań zmierzających do pozyskania informacji z obszarów działania służby celnej dostępnych w środkach masowego przekazu, a w szczególności w internetowych portalach aukcyjnych, sklepach internetowych, ogłoszeniach w Internecie oraz prasie (biały

wywiad)". Potem zadania określone zostały lakonicznie jako „analiza obszarów zagrożeń i monitorowanie w zakresie kontroli e-handlu” oraz dla jednego pracownika jako „pełnienie roli LPK KGZ ds. e-kontroli w IC Kielce” (zastępca koordynatora nie miał w zakresie czynności wypełniania tej roli). Zdaniem NIK, zakresy zadań określone pracownikom, nie były adekwatne do zadania jakim jest koordynacja działań w zakresie kontroli e-handlu wynikająca z zarządzeniem nr 30 Ministra Finansów z dnia 29 października 2009 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym.

2. Nie jest możliwe realizowanie zadań w zakresie e-handlu bez stałego określania zakresu tego pojęcia i odnoszenia go do posiadanych przez Służbę Celną kompetencji. E-handel nie tylko dynamicznie się rozwija, ale również jest ciągle udoskonalane jego ukrywanie w sieciach elektronicznych.

Izba poza ww. barierą, miała również utrudnione zadanie w zakresie wyszukania oraz identyfikowania podmiotów oraz osób fizycznych, których działalność prowadzona w sieci może stanowić działalność niezgodną z prawem z innego powodu. Nie posiadała specjalistycznych narzędzi informatycznych. Dotychczasowa realizacja tych zadań polegała bowiem na „ręcznym” przeglądaniu w Internecie przede wszystkim portalu aukcyjnego Allegro. Nie korzystano z innych sieci elektronicznych.<sup>5</sup> Taki sposób pracy – korzystanie z ogólnodostępnych przeglądarek – jest żmudny, pracochłonny i mało efektywny.

3. *Procedura kontroli e-handlu* realizowana była, pomimo obowiązywania decyzji nr 13/OC Ministra Finansów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie analizy ryzyka dla potrzeb kontroli wykonywanych przez Służbę Celną i następnie zarządzenia nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną.

4. Delegatura NIK w Kielcach przeprowadziła w Izbie kontrolę w zakresie egzekwowania, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 2009 r. (I kwartał), obowiązków podatkowych i celnych od podmiotów prowadzących handel internetowy. W wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono m.in.:” Zdaniem NIK, Izba nie posiadała informacji na temat skali zagrożeń występujących w obszarze handlu internetowego na terenie województwa świętokrzyskiego oraz nie rozpoznała sposobów unikania wykonywania obowiązków podatkowych i celnych, wynikających z nowoczesnych sposobów prowadzenia działalności gospodarczej za pomocą sieci internetowej. Wydział Zwalczenia Przestępczości i Zarządzania Ryzykiem w Izbie Celnej w kontrolowanym okresie wszczął jedenaście postępowań w zakresie handlu internetowego, w zasadzie na podstawie epizodycznego sprawdzenia Internetu (7 spraw z lipca 2008 r.) [...]. Wyniki 11 przeprowadzonych postępowań w zakresie handlu internetowego jednoznacznie wskazują na potrzebę objęcia obszaru Internetu stałym monitoringiem i analizą ryzyka, w wyniku czego wzrosłaby ilość kontroli prowadzonych w tym obszarze.”<sup>6</sup>

[Dowód: akta kontroli str. 377-378]

#### Ocena cząstkowa

Izba Celną posiadała właściwie przygotowane podstawy organizacyjne do realizacji kontroli e-handlu.

#### 2. System identyfikowania oraz monitorowania obszarów ryzyka występowania nieprawidłowości w zakresie obowiązków podatkowych i celnych. Procedury służące do ujawniania naruszania prawa związanego z obrotem towarowym z zagranicą, nieewidencjonowanych zdarzeń gospodarczych podlegających opodatkowaniu oraz niezarejestrowanej działalności gospodarczej.

Opis stanu faktycznego

*Procedura kontroli e-handlu we właściwości Izby Celnej w Kielcach* zakładała, że prowadzone kontrole miały objąć w szczególności identyfikację przypadków łamania prawa związanego z ochroną własności intelektualnej, zapobieganie obrotu towarami pirackimi, podrobionymi, towarami zagrażającymi życiu i zdrowiu, wyrobami tytoniowymi oraz objętymi

<sup>5</sup> vide: *Program działań na rzecz wspierania elektronicznego handlu i usług na lata 2009 – 2010*. Program ten przygotowany został przez Ministerstwo Gospodarki i przyjęty w dniu 30 grudnia 2008 r. przez Radę Ministrów. Programem stanowił realizację *Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007 – 2010*

<http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/D785AA27-7074-4793-83E2-1DFDC7187EEB/50739/Programdzialannarzewczwspieraniaelektronicznegohand.pdf>

<sup>6</sup> vide: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,6849.html>

Konwencją Waszyngtońską CITES<sup>7</sup>. Funkcjonariusze posiadający upoważnienie wynikające z zakresu obowiązków mieli sprawdzać wytypowane portale aukcyjne pod kątem wystąpienia ww. zagrożeń. Na dzień sporządzenia procedury priorytet stanowiła identyfikacja zagrożeń związanych z ryzykiem wpisanym do Regionalnego Rejestru Ryzyka IC w Kielcach: Obszary ryzyka związane z ochroną polityki handlowej i ruchu handlowego; podobszar – fałszerstwa; Ryzyko – Naruszanie praw własności intelektualnej dotyczących w szczególności odzieży sportowej, kosmetyków, płyt CD i DVD w obrocie wewnętrznym – targowiska, bazy oraz za pośrednictwem portali aukcyjnych. Drugim elementem była inicjatywa własna funkcjonariusza dokonującego sprawdzeń – tzw. "biały wywiad". Wg tej procedury, sprawdzeniu podlegały najpopularniejsze portale aukcyjne oraz fora internetowe. Sprawdzenia miano dokonywać za pomocą słów kluczowych wybranych dla sprawdzanego tematu wg uznania funkcjonariusza dokonującego sprawdzenia. Przykładowe słowa kluczowe to: obuwie, buty, kosmetyki, perfumy, odzież, spodnie, bluzki, zegarki, leki i paraleki. [dowód: akta kontroli str. 95-99]

Zarządzenie nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną rozstrzygało m.in. kwestie:

- identyfikowania, analizowania, oceniania i opisywania ryzyka w poszczególnych obszarach ryzyka oraz dobór metod reakcji na ryzyko, uwzględniających właściwość rzeczową i miejscową oraz możliwości organizacyjne jednostek organizacyjnych Służby Celnej;
- wskazywania priorytetowych obszarów ryzyka, w których Służba Celna podejmuje w pierwszej kolejności działania kontrolne.

Stwierdzono w nim, że ryzyko powinno być identyfikowane na bieżąco przez funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej, zaś na potrzeby zarządzania ryzykiem tworzone będą i prowadzone na bieżąco rejestry ryzyka:

- centralny rejestr ryzyka na poziomie Ministerstwa Finansów;
- regionalny rejestr ryzyka na poziomie izby celnej.

Rejestry ryzyka zawierać mają systematykę zidentyfikowanych i ocenionych ryzyk oraz ich dokumentację objętą tajemnicą celną, w szczególności:

- arkusze opisu ryzyka,
- profile ryzyka.

Zarządzenie ustalało m.in., że organizację systemu kontroli regulować mają następujące dokumenty:

- *Systematyka obszarów i metod reakcji na ryzyko*
- *Instrukcja tworzenia i prowadzenia rejestrów ryzyka oraz dokumentowania operacji na ryzykach.*

Celem *Systematyki obszarów i metod reakcji na ryzyko* było przedstawienie typologii obszarów ryzyka występujących w szeroko rozumianym obszarze aktywności komórek kontrolnych Służby Celnej. Do poszczególnych obszarów ryzyka, ujętych tabelarycznie, przypisane zostały możliwe metody reakcji na ryzyko wraz z wskazaniem komórki właściwej do zastosowania określonej metody. Zastosowanie wskazanej w typologii, adekwatnej metody kontroli, winno być realizowane dla osiągnięcia zakładanych celów.

W tabeli obszarów ryzyka, wykrywanie nieprawidłowości powiązanych z e-handlem ujęte zostało w dziesięciu obszarach ryzyka. [dowód: akta kontroli str. 198-244]

W *Instrukcji tworzenia i prowadzenia rejestrów ryzyka oraz dokumentowania operacji na ryzykach* stwierdzono, iż rejestry ryzyka prowadzone są na bieżąco w formie elektronicznej przez komórki zarządzania ryzykiem. Bieżące prowadzenie rejestru ryzyka polega na systematycznym:

- wprowadzaniu zidentyfikowanych i ocenionych ryzyk, tworzeniu i przeglądzie profili ryzyka;
- modyfikacji ryzyk;
- dezaktywacji ryzyk, które z różnych przyczyn przestały mieć znaczenie dla zarządzania ryzykiem. [dowód: akta kontroli str. 184-314]

<sup>7</sup> „Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem”, sporządzona w Waszyngtonie w dniu 3 marca 1973 r. W Polsce obowiązuje od 12 marca 1990 r.

Dyrektor Izby, na podstawie §1 ust. 2 zarządzenia Nr 30 Ministra Finansów z dnia 29 października 2009 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym oraz zarządzenia Nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną, decyzją z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie prowadzenia oraz udostępniania informacji zawartych w Regionalnym Rejestrze Ryzyka Izby Celnej w Kielcach, określił szczegółowe zadania związane z prowadzeniem i udostępnianiem informacji zawartych w tym rejestrze.

Według tej decyzji, rejestr – prowadzony przez Wielosobowe Stanowisko Pracy ds. Zarządzania Ryzykiem Izby Celnej w Kielcach zwane dalej „IZRX” – jest zbiorem zidentyfikowanych, opisanych i usystematyzowanych ryzyk. Zawiera dokumentację określonego ryzyka na którą składają się w szczególności: arkusz opisu ryzyka (dalej: AOR) oraz profil ryzyka (dalej: PR). Kierujący IZRX powiadamia pocztą elektroniczną na imienną skrzynkę pocztową osoby posiadające dostęp do rejestru o wprowadzeniu nowych arkuszy opisu ryzyka i profili ryzyka, w szczególności gdy dotyczą one komórki organizacyjnej koordynującej lub realizującej kontrolę której dotyczą ww. dokumenty. Rejestr podlega weryfikacji dwa razy w roku kalendarzowym. [dowód: akta kontroli str. 315-316]

Decyzja Dyrektora Izby z 15 kwietnia 2010 r. w sprawie prowadzenia oraz udostępniania informacji zawartych w Regionalnym Rejestrze Ryzyka Izby Celnej w Kielcach, określiła szczegółowe zadania związane z prowadzeniem i udostępnianiem informacji zawartych w tym rejestrze, obowiązywała do dnia 24 października 2012 r. W tym bowiem dniu Dyrektor wydał decyzję w sprawie zarządzania ryzykiem zewnętrznym związanym z prowadzeniem kontroli w ramach systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną. Zgodnie z tą decyzją, Referat Zarządzania Ryzykiem i Dozoru Izby Celnej w Kielcach („IZR/DZR”) realizuje zadania związane z zarządzaniem ryzykiem w związku z prowadzeniem kontroli celnej, podatkowej, kontroli niektórych wyrobów akcyzowych, a także kontroli w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych. Zadania te realizowane są poprzez: zbieranie, gromadzenie, przetwarzanie oraz analizowanie informacji w celu identyfikacji ryzyk występujących w obszarze działania Izby Celnej w Kielcach oraz kierunkowanie kontroli na podstawie opracowanych PR. Opracowania wynikowe przyjmują postać:

- Raportów z analizy ryzyka (typu: taktycznego, operacyjnego),
- Raportów oceny informacji,
- AOR i PR powstałych po zakończeniu analizy ryzyka dokumentowane raportem lub których wytworzenie poprzedzone jest czynnościami analizy ryzyka nieudokumentowanymi w raportach analizy ryzyka.
- Zastrzeżeń w systemach informatycznych CELINA/ECS, NCTS, EMCS prowadzanych przez komórkę IZR/DZR.

Powstałe w wyniku analiz profile ryzyka mają stanowić podstawę do typowania podmiotów do kontroli celnej i akcyzowej oraz tworzenia taktycznego planu kontroli dla komórek kontrolnych Izby Celnej w Kielcach i Urzędu Celnego w Kielcach.

Zidentyfikowane ryzyka po opracowaniu szczegółowej dokumentacji wprowadzone winny być do Regionalnego Rejestru Ryzyka (dalej: RRR) prowadzonego w komórce IZR/DZR. Rejestr prowadzony jest na bieżąco w formie elektronicznej. Rejestr jest zbiorem identyfikowanych, opisanych i usystematyzowanych ryzyk występujących we właściwości Izby Celnej w Kielcach. Rejestr zawiera dokumentację określonego ryzyka, na którą składają się w szczególności AOR i PR.

[dowód: akta kontroli str. 342-347]

Kierownik Wydziału Zarządzania Ryzykiem i Kontroli przedstawiając informację z dnia 25 sierpnia 2014 r., dotyczącą ścieżki ujmowania w RRR problematyki handlu internetowego w poszczególnych latach stwierdził, iż RRR zawiera ryzyka w obszarach w których we właściwości Izby stwierdzono zagrożenia. W RRR od października 2009 r. znajduje się ryzyko *Naruszanie praw własności intelektualnej dotyczącej w szczególności odzieży sportowej, kosmetyków, płyt CD i DVD w obrocie wewnętrznym – targowiska, bazy oraz za pośrednictwem portali aukcyjnych*. W RRR zagadnienia związane z handlem internetowym mają także odzwierciedlenie w innych obszarach ryzyka związanych z handlem samochodami – obszar 11.2 czy handel alkoholem, wyrobami tytoniowymi oraz



szeroko pojętym hazardem (co oznacza ujmowanie go w e-handlu) – grupa obszarów 8, 9 i 13.

Poinformował też, że w komórkach realizujących zadania z zakresu zarządzania ryzykiem w okresie kontrolowanym zrealizowano następujące analizy, które swoim zakresem obejmowały zagadnienia związane z e-handlem: (1) ujawnień towarów naruszających prawa własności intelektualnej i przemysłowej na terenie województwa świętokrzyskiego i osób z terenu tego województwa 340000\_IZR-0240-13/10 z dnia 8 lipca 2010 r. (z załączonego *Raportu z analizy ryzyka* wynika: okres objęty analizą od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2009 r. – spośród 26 osób/firm przedstawionych w raporcie, cztery osoby ujawnione zostały na podstawie portalu Allegro, wnioski końcowe raportu nie dotyczyły problematyki e-handlu); (2) obrotu tytoniem we właściwości Izby Celnej w Kielcach na podstawie posiadanych informacji 340000-IZR/DZR-0240-10/11 z dnia 8 sierpnia 2011 r. (z załączonego *Raportu z analizy ryzyka* wynika: okres objęty kontrolą od 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r., spośród 33 przypadków ujawnienia przypadków nielegalnego obrotu tytoniem do palenia, cygarami i cygaretkami, w ośmiu przypadkach były to osoby sprzedające za pośrednictwem Allegro, we wnioskach kontrolnych stwierdzono na podstawie prowadzonego monitoringu, wzrastająca sprzedaż internetową w tym zakresie oraz potrzebę zwiększenia kontroli przesyłek pocztowych i kurierskich); (3) obrotu pana K.S. dokonywanego za pośrednictwem portalu Allegro 340000-IZR/DZR-0240-20/12 z dnia 24 października 2011 r. (z załączonego *Raportu z analizy ryzyka* wynika: okres objęty kontrolą od dnia 11 sierpnia 2009 r. do dnia 31 października 2011 r.); (4) ofert sprzedaży składanych przez użytkownika „marjo37” pod kątem naruszania praw własności intelektualnej i przemysłowej 340000-IZR/DZR-240-20/12 z 7 grudnia 2012 r. oraz wprowadzanie towarów na obszar celny Wspólnoty do czasu otrzymania przeznaczenia celnego w branży odzieżowej (z załączonego *Raportu z analizy ryzyka* wynika: okres objęty kontrolą – 2012 r.) i (5) zagrożeń związanych z produkcją i obrotem olejami smarowymi 340000-IZRR-0240-9/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r. (z załączonego *Raportu z analizy ryzyka* wynika: okres objęty kontrolą od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 czerwca 2013 r.; poza siedmioma podmiotami objętymi tą analizą na podstawie dotychczasowych baz danych, w wyniku przeglądu stron internetowych ujawniono jeden podmiot dokonujący obrotu olejami w promocyjnej cenie, mogący być uznany jako realizujący działalność z naruszeniem prawa).

Następnie pismem z dnia 27 sierpnia 2014 r. uzupełnił, iż w przeprowadzonych ww. analizach uwzględniano zdarzenia gospodarcze ujawnione w wyniku monitoringu Internetu przy ocenie zagrożenia w obszarach ryzyka których dotyczyły poszczególne analizy. Analizy te dotyczyły obszarów (zgodnie z obowiązującą systematyką): 3.1 własność intelektualna i przemysłowa, 2.2 wprowadzanie towarów na obszar celny Wspólnoty do czasu otrzymania przeznaczenia celnego (w tym przemyt), 9.3 tytoń do palenia, cygara i cygaretki i 10.3 benzyny, oleje napędowe i smarowe. [dowód: akta kontroli str. 377-418]

Dyrektor Izby przedstawiając informację z dnia 26 sierpnia 2014 r. dotyczącą dokumentów:

- wytworzonych na podstawie realizacji § 5 ust. 2 i 3 decyzji nr 13/OC Ministra Finansów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie analizy ryzyka dla potrzeb kontroli wykonywanych przez Służbę Celną, zawierające problematykę handlu internetowego poinformował, iż Izba na podstawie tych przepisów nie sporządzała dokumentów dotyczących handlu internetowego;
- wytworzonych na podstawie decyzji Dyrektora Izby z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie prowadzenia oraz udostępniania informacji zawartych w RRR (w szczególności AOR i PR), zawierających problematykę handlu internetowego stwierdził, iż dokumentami tymi są trzy pierwsze z pięciu analiz zawartych w ww. piśmie kierownika Wydziału Zarządzania Ryzykiem i Kontroli z dnia 25 sierpnia 2014 r. w których istnieje wysokie ryzyko zaistnienia nieprawidłowości. Każda z tych analiz odnosi się do już istniejącego i wprowadzonego do RRR IC Kielce ryzyka. Sporządzane raporty miały na celu określić skalę nieprawidłowości oraz ewentualnie wskazać podmioty/osoby do kontroli. Przeprowadzone analizy wiązały się bezpośrednio z podmiotami dokonującymi transakcji w Internecie;
- świadczących o wykorzystaniu w Izbie zawartych w *Systematyce obszarów i metod reakcji na ryzyko* obszarów ryzyka powiązanych z e-handlem poinformował, że dokumenty takie zawiera ww. informacja kierownika Wydziału Zarządzania Ryzykiem i Kontroli z dnia

22 sierpnia 2014 r. Dokumentami tymi są formularze sprawdzeń dokumentujące czynności związane z kontrolą e-handlu oraz raporty z przeprowadzonych analiz ryzyka, które bezpośrednio dotyczyły zagadnień związanych z kontrolą e-handlu;

– wytworzonych na podstawie decyzji Dyrektora Izby z dnia 24 października 2012r. w sprawie zarządzania ryzykiem zewnętrznym związanym z prowadzeniem kontroli w ramach systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną, zawierające problematykę handlu internetowego, ze szczególnym uwzględnieniem m.in. opracowań wyników dot. analiz ryzyka poinformował tylko, iż tymi dokumentami „są raporty z przeprowadzonych analiz, arkusze opisu ryzyka oraz profile. W kontrolowanym okresie czasu w IC w Kielcach nie wytworzono ww. dokumentów dotyczących bezpośrednio handlu internetowego natomiast jak to podkreślano wcześniej prowadząc analizy w obszarach ryzyka wskazanych w systematyce obszarów i metod reakcji na ryzyko wielokrotnie odnoszono się do handlu internetowego np. jako kanału za pośrednictwem którego przeprowadzane są transakcje handlowe czy też oferowany jest konkretny towar.”

[dowód: akta kontroli str. 419-432]

W dniu 12 września 2014 r. wydrukowany został w trakcie kontroli NIK aktualny RRR. [dowód akta kontroli 894-961]

Program komputerowy na podstawie którego jest on prowadzony, nie umożliwia pokazania wersji regionalnych rejestrów ryzyka z okresów wcześniejszych. [dowód: akta kontroli 1238-1240]

W okresie objętym kontrolą problematyka e-handlu ujmowana była jako jedna z form działalności gospodarczej kilku ryzyk ujmowanych w RRR. [Dowód: akta kontroli 962-1019]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Kierownik Wydziału Zarządzania Ryzykiem i Kontroli przedstawiając informację dotyczącą zgromadzonych w okresie kontrolowanym danych wyjściowych do określania skali zagrożeń naruszenia prawa w handlu internetowym w informacji z dnia 22 i 27 sierpnia 2014 r. stwierdził, iż komórki realizujące zadania z zakresu zarządzania ryzykiem w Izbie w okresie objętym kontrolą gromadziły informacje o zagrożeniach na podstawie *Procedury kontroli e-handlu*.

Z treści przedstawionego w trakcie kontroli NIK RRR można wyczytać, iż od początku okresu kontrolowanego w RRR ujęte było w obszarze ryzyka 3.1. ryzyko 34.16 *Naruszanie praw własności intelektualnej dotyczącej w szczególności odzieży sportowej, kosmetyków, płyt CD i DVD w obrocie wewnętrznym – targowiska, bazy oraz za pośrednictwem portali aukcyjnych*. [dowód; akta kontroli 894-961]

2. Z analizy „sprawdzeń” wykonywanych w ramach *Procedury kontroli e-handlu*, regionalnych rejestrów ryzyka przesłanych do Ministerstwa Finansów oraz z aktualnego w trakcie kontroli RRR wynika, że relacje rezultatów „sprawdzeń” z dokumentami świadczącymi o podstawach umieszczania ryzyk związanych z e-handlem w RRR w poszczególnych latach, nie mają przejrzystej korelacji między sobą. [dowód: akta kontroli str. 377-418, 574-883, 894-961, 962-1019, 1263-1264, 1265-1266, 1267-1268, 1269]

3. Decyzja Dyrektora z dnia 24 października 2012 r. w sprawie zarządzania ryzykiem zewnętrznym związanym z prowadzeniem kontroli w ramach systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną nie była zmieniana w zakresie aktualizacji nazwy komórki zarządzającej ryzykiem.

Ocena cząstkowa

Zdaniem NIK, uzyskanie z Krajowej Grupy Zadaniowej ds. e-kontroli – specjalistycznej w tej dziedzinie jednostki w strukturze Służby Celnej – informacji tylko o czterech podmiotach u których jednostka ta w całym okresie objętym kontrolą stwierdziła możliwość naruszenia prawa w e-handlu wskazuje, że izby celne po utworzeniu KGZ ds. e-kontroli nie zostały zwolnione z identyfikowania i monitorowania zagrożeń występujących w tej dziedzinie w swoich obszarach działania.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

### 3. System kontroli realizacji obowiązku podatkowego i celnego.

Zarządzeniem nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną, minister określił m.in. tryb postępowania w ramach planowania i prowadzenia kontroli przez Służbę Celną oraz sprawozdawczości z ich wykonania. System kontroli zdefiniowano jako zespół czynności analitycznych i działań kontrolnych podejmowanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów, izb celnych i urzędów celnych w zakresie ich właściwości rzeczowej, obejmujący w szczególności identyfikowanie ryzyka w poszczególnych obszarach ryzyka, uwzględniających właściwość rzeczową i miejscową oraz możliwości organizacyjne jednostek organizacyjnych Służby Celnej.

Dokument ten ustalał też, iż organizację systemu kontroli regulować mają następujące dokumenty:

- *Instrukcja w sprawie opracowania strategicznego planu kontroli i sprawozdawczości;*
- *Instrukcja w sprawie opracowania taktycznego planu kontroli i sprawozdawczości;*
- *Instrukcja w sprawie opracowania operacyjnych planów kontroli i sprawozdawczość..*

*Instrukcja w sprawie opracowania taktycznego planu kontroli* stanowiła, że dyrektor izby celnej w oparciu o zidentyfikowane ryzyko oraz cele strategiczne określa kierunki kontroli obowiązujące w roku następnym, wyznacza komórki właściwe do ich prowadzenia oraz określa stopień ich zaangażowania w obszarach ryzyka. Podstawą opracowania taktycznego planu kontroli są w szczególności:

- założenia zawarte w strategicznym planie kontroli,
- informacje o ryzykach regionalnych wraz z profilami ryzyka obowiązującymi w okresie sporządzania planu, ujęte w regionalnym rejestrze ryzyka w tym ryzyka, których arkusz opisu ryzyka opracowany został na podstawie arkusza ryzyka strategicznego,
- informacje zebrane w ramach nadzoru merytorycznego przez komórki organizacyjne zaangażowane w planowanie.

Załącznikami do taktycznego planu kontroli są AOR. Taktyczny plan kontroli stanowi podstawę do opracowania operacyjnych planów kontroli przez komórki organizacyjne izby celnej.

*Instrukcja w sprawie opracowania operacyjnych planów kontroli i sprawozdawczości* ma na celu określenie i zapewnienie jednolitych ogólnych zasad obowiązujących podczas sporządzania operacyjnych planów kontroli realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne izb celnych i urzędów celnych oraz sprawozdawczości z ich wykonania.

Półroczne plany operacyjne opracowują komórki organizacyjne izby celnej bezpośrednio prowadzące kontrole oraz komórki organizacyjne izby celnej realizujące zadania statutowe w zakresie koordynacji i nadzoru nad kontrolami prowadzonymi przez urzędy celne.

Podstawą opracowania operacyjnego planu kontroli są w szczególności:

- założenia zawarte w taktycznym planie kontroli,
- informacje o celach strategicznych, ryzykach strategicznych i regionalnych wraz z PR obowiązującymi w okresie sporządzania planu taktycznego oraz dostarczane na bieżąco przez komórkę zarządzania ryzykiem, w tym raporty z analizy ryzyka,
- wnioski o przeprowadzenie kontroli przekazane przez urzędy celne, inne komórki organizacyjne izby celnej, inne izby celne oraz Ministerstwo Finansów,
- wnioski i informacje z innych instytucji krajowych,
- wnioski zagranicznych administracji celnych i podatkowych, Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) itp.
- informacje o kontrolach, których obowiązek przeprowadzenia w określonym czasie wynika z przepisów prawa,
- analizy przedkontrolnej.

W operacyjnym planie kontroli w pierwszej kolejności umieszcza się kontrole wynikające z ryzyk oraz założeń wskazanych w taktycznym planie kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 184-314]

*W Planie taktycznym Izby na rok 2010, zaangażowanie Izby w obszar ryzyka 3.1 Własność intelektualna i przemysłowa* w którym znajdowało się ryzyko 34.16 *Naruszenia praw własności intelektualnej dotyczącej w szczególności odzieży sportowej, kosmetyków, płyt CD i DVD w obrocie wewnętrznym – targowiska, bazary oraz za pośrednictwem portali*

aukcyjnych wynosiło 3%. W *Planie taktycznym Izby na rok 2011*, zaangażowanie Izby już tylko w samo ryzyko 34.16 wyniosło 3,75%. Ponadto w planie tym, w obszarze ryzyka 9.3 *Tytoń do palenia, cygara i cygaretki* w którym ujęto ryzyko 34.72 *Wprowadzenie do obrotu tytoniu do palenia na bazarach giełdach oraz za pośrednictwem portali aukcyjnych*, zaangażowanie określono w wysokości 2%. W *Planie taktycznym Izby na rok 2012* zaangażowanie Izby w ryzyko 34.16 zostało obniżone do 0,49% i nie znalazło się ryzyko 34.72. W *Planie taktycznym Izby na rok 2013*, zaangażowanie Izby w obszar ryzyka 3.1 *Własności intelektualna i przemysłowa* w którym znajdowało się ryzyko 34.16 wynosiło w pierwszej wersji 1,15% i w drugiej 1,53%.

Tylko w 2013 r. w planie operacyjnym Wydziału Zwalczania Przeszłości znalazło się sformułowanie w obszarze ryzyka 9.3, ryzyku 9.3 *Tytoń do palenia, cygara i cygaretki* – miejsce zamieszkania prowadzących e-handel.

[dowód: akta kontroli str. 1020-1173]

Z analizy zestawienia *Realizacja procedury kontroli e-handlu I etap* i dokumentów załączonych do zestawienia wynika, że po przeszukiwaniu sieci i wytypowaniu podmiotów do ujęcia w *Formularzu sprawdzenia*, spośród 62 „sprawdzeń” w 25 przypadkach funkcjonariusz dokonywał wpisu o niewystępowaniu naruszenia prawa. W 13 stwierdzał potrzebę kontynuowania działań poprzez dalsze monitorowanie. W pozostałych przypadkach proponował: sporządzanie Arkuszy Wstępnej Oceny Informacji (11), występowanie do portali internetowych o szczegółowe informacje (23), kierowanie spraw do Wydziału Zwalczania Przeszłości (17) lub innych instytucji (3). W czterech przypadkach postępowanie zostało zakończone ze względu na podawanie na portalu błędnych danych personalnych. Spośród 14 spraw skierowanych ostatecznie do Wydziału Zwalczania Przeszłości, 11 zakończyło się stwierdzeniem nieprawidłowości.

Poza ww. trybem *Procedury* występowało również 19 razy do portalu Allegro, z tego pięć razy z wniosku Urzędu Celnego w Kielcach i Wydziału Zwalczania Przeszłości. W ośmiu przypadkach postępowanie zostało zakończone po otrzymaniu szczegółowych informacji, z tego pięć razy, ze względu na podawanie na portalu błędnych danych personalnych. W pięciu sprawach skierowanych do Wydziału Zwalczania Przeszłości, jedna zakończyła się stwierdzeniem nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 1174-1180]

W dalszym etapie realizacji *Procedury kontroli e-handlu* postępowanie prowadzone było w Wydziale Zwalczania Przeszłości. Z otrzymanego z tego wydziału wykazu *Czynności kontrolne w zakresie e-handlu, realizowane przez WZP IC Kielce na podstawie informacji komórki Zarządzania Ryzykiem, za okres 2010-2013* wynika, iż wydział ten w okresie kontrolowanym prowadził czynności kontrolne w 22 sprawach. Dotyczyły one następujących obszarów: „2.3 – procedury celne/sprzedaż odzieży- przemysł/, 3.1 – własność intelektualna, 3.1 – własność intelektualna/odzież/, 9.1 – susz tytoniowy, 9.3- tytoń do palenia, 11.2 – brak zapłaty podatku akcyzowego od samochodów w nabyciu wewnątrzspółnotowym, 11.2 – dodatkowo podejrzenie nielegalnej utylizacji pojazdów.”

Spośród 22 prowadzonych czynności kontrolnych w jednym przypadku sprawę zwrócono do komórki zarządzającej ryzykiem i w jednym stwierdzono brak możliwości ustalenia sprawcy, w pięciu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości i w 13 stwierdzono nieprawidłowości, w tym w 12 skierowano do Urzędu Celnego w Kielcach i w jednym do Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Dochodzeniowo-Śledczych.

W trakcie tych czynności ujawniono w ww. 12 sprawach::

- 1) 3 samochody osobowe o wartości 75.000 zł, uszczuplony podatek akcyzowy: 2.325 zł;
- 2) zatrzymanie obuwia i wyrobów odzieżowych;
- 3) 254 kg tytoniu, o wartości 142.512 zł, uszczuplone należności: akcyza 13.4467 zł, VAT 3.4642 zł;
- 4) 223 kg suszu i tytoniu do palenia o wartości 6.5049 zł, uszczuplone należności: akcyza 118.056 zł, VAT 30.415 zł;
- 5) 1 szt. torebki Louis Vuitton;
- 6) 900 kg tytoniu do palenia, uszczuplone należności: akcyza 476.459 zł, VAT 122.749 zł;
- 7) 51 szt. odzieży;
- 8) 31 pojazdów o wartości 375.000 zł, uszczuplony podatek akcyzowy: 16.275 zł;

- 9) 1 szt. pojazdu/camping/ o wartości 156.000 zł, uszczuplony podatek akcyzowy 29.000 zł;
- 10) 7 pojazdów o wartości 618 800 zł, uszczuplony podatek akcyzowy 115.097 zł;
- 11) 1.384 kg suszu i tytoniu do palenia;
- 12) zatrzymano 15 pojazdów bez uiszczenia należnego podatku akcyzowego, efekty finansowe 13.950.

[dowód: akta kontroli 1181-1184]

W kolejnym etapie realizacja odbywała się w Urzędzie Celnym w Kielcach. Z informacji uzyskanej w tym urzędzie wynika, iż prowadził on 10 postępowań na podstawie materiałów przesłanych przez Izbę i związanych z handlem internetowym. Skala stwierdzanych nieprawidłowości w kilku przypadkach uległa zmniejszeniu w stosunku do informacji przedstawionej przez Wydział Zwalczania Przeszłości, czas od daty wszczęcia dochodzeń do kierowania aktów oskarżenia do sądów wynosił 9, 13 i 26 miesięcy. W jednym przypadku, ze względu na przejęcie sprawy przez prokuraturę, czas od wszczęcia dochodzenia do przekazania sprawy prokuraturze wyniósł 27 miesięcy.

W sprawie 34-IZPW-650-218/11 dochodzenia wszczęto dnia 8 listopada 2011 r. i od dnia 24 sierpnia 2012 r. postępowanie karnoskarbowe jest zawieszona przez Izbę, do czasu zakończenia postępowania podatkowego.

Spośród siedmiu zakończonych postępowań, w jednej sprawie zapadł wyrok w postaci grzywny w wys. 2,5 tys. zł, przepadku przedmiotów na kwotę ponad 7,2 tys. zł i przepadku dowodów rzeczowych wymienionych w akcie oskarżenia, w drugiej w postaci grzywny w wysokości 2,5 tys. zł. W pięciu pozostałych sprawach siedmiu sprawców ukarano mandatami w wysokości od 200 zł do 1,5 tys. zł na łączną kwotę 3,5 tys. zł.

[dowód kontroli: akta 1185-1189]

Z analizy zestawienia Referat Zarządzania Ryzykiem i Kontroli (dalej: IZRR) *Realizacja procedury kontroli e-handlu I etap* (dalej: *Zestawieniu IZRR*) i dokumentów załączonych do zestawienia przez IZRR, wykazu Wydziału Zwalczania Przeszłości (dalej: IZPW) *Czynności kontrolne w zakresie e-handlu, realizowane przez WZP IC Kielce na podstawie informacji komórki Zarządzania Ryzykiem* (dalej: *Wykaz IZPW*) i dokumentów załączonych do wykazu przez IZPW, za okres 2010-2013 oraz informacji uzyskanej z Urzędu Celnego w Kielcach (dalej: UC, *Informacja UC*) wynikają następujące niejasności i rozbieżności:

1. W wielu przypadkach ujętych w *Zestawieniu IZRR* sprawy zaznaczone zostały do dalszego monitorowania. Z kolejnych pozycji nie wynika jednak, aby przypadki te były monitorowane.
2. W *Wykazie IZPW* znajdują się sprawy: 34-IZR/DZR-0240-19/11, 34-IZR/DZR-650-88/12, 34IZRR-650-43/13 zakończone stwierdzeniem nieprawidłowości, a nie ma ich w *Zestawieniu IZRR*.
3. W poz. 20 *Wykazu IZPW* wynika, że sprawa została skierowana do UC, a w *Informacji UC* nie została zamieszczona.
4. Z *Wykazu IZPW* wynika, że w sprawie 34-IZPW-650-187/13 ujawniono uszczuplenie podatku akcyzowego, UC natomiast wszczął dochodzenie o czyn polegający na utrudnianiu kontroli celnej (i dochodzenie to umorzył).
5. W *Zestawieniu IZRR* w sprawie 340000-IZRX-0707-22/10 i 340000-IZR/DZR-0240-19/12 stwierdza się, że brak jest informacji zwrotnej z IZPW, a w sprawie 340000-IZR/DZR-650-4/13 IZPW nie podjęło działań. Z *Wykazu IZPW* natomiast wynika, że w pierwszym przypadku zwrócono sprawę do ponownej realizacji, a trzecim – przeprowadzono rozpoznanie i nie stwierdzono naruszenia prawa.
6. W *Wykazie IZPW* znajduje się sprawa 34-IZRX-0709-45/10, z *Zestawienia IZRR* nie wynika natomiast, aby ta sprawa była skierowana do tej komórki.
7. W sprawie 340000-IZDR/DZR-650-4/13 z notatki służbowej z dnia 25 kwietnia 2013 r. z rozpoznania posesji wynika prawdopodobieństwo nieprawidłowości i przy planowaniu czynności proponuje się skierować co najmniej dwa zespoły kontrolne wraz z przewodnikiem psa i psem, w raporcie z dnia 1 lipca 2013 r. z rozpoznania nie stwierdza się przesłanek świadczących o wystąpieniu nieprawidłowości i z notatki służbowej z tego samego dnia, sporządzonej po bezskutecznym dodzwonieniu się na uzyskane z rozpoznania numery telefonów, proponuje się sprawę uznać za zakończoną.

8. IZPW (sprawa 34-IZRE/DZR-650-17/12W) otrzymując z IZR/DZR informacje o nieprawidłowościach, po jej wyjaśnieniu odpowiada notatką urzędową, że na podstawie złożonych wyjaśnień (tylko) przez osobę wskazaną przez IZRR, stwierdza brak nieprawidłowości.
9. W Wykazie IZPW brak sprawy o symbolu 340000-IZR/DZR-0240-19/12 przekazanej przez IZR/DZR.
10. W Wykazie IZPW w sprawie 34-IZPW-650-116/12 stwierdza się nieprawidłowości i przekazuje się ją do UC, w wykazie IZRR natomiast sprawa ta nie jest ujęta.
11. IZWP otrzymuje z IZR/DZR informację o sprawie 340000-IZR/DZR-024-19/11, są potwierdzone nieprawidłowości, zatrzymano towar, a obie komórki organizacyjne Izby nie ujmują jednak sprawy w wykazach.
12. IZPW otrzymuje informacje o sprawie 340000- ZRX-0709-35/10, całość materiałów 34-IZPW-650-190/10 ma być przekazana do UC choć z przedłożonej notatki służbowej wynika, że brak jest możliwości wykorzystania przekazanej informacji, sprawa nie jest zawarta w *Informacji UC*.
13. Podobnie jak w poz. 7, w sprawie 34000-IZPW-650-80/12 sprawę zakończono po złożeniu wyjaśnień.

[dowód: akta kontroli 1190-1228]

Problematyka handlu internetowego nie podejmowana była przez Wydział Akcyzy i Gier, Przeznaczeń Celnych i Obsługi Przedsiębiorców, Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Kontroli Wewnętrznej i Przeciwdziałania Korupcji i Audytora Wewnętrznego. Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Dochodzeniowo-Śledczych prowadziło czynności procesowe związane z handlem internetowym w trzech sprawach. [dowód: akta kontroli 1229-1237]

Sprawozdania z realizacji taktycznych planów kontroli za lata 2010-2013 nie odnosiły się do obszaru e-handlu jako osobnego obszaru podlegającego kontroli. [dowód: akta kontroli str. 1238-1243, 1249-1262]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Dużym utrudnieniem w realizacji kontroli e-handlu stanowi podawanie w sieci nieprawdziwych danych osobowych.
2. Z porównania materiałów dotyczących e-handlu przedstawionych przez IZRR, IZPW i UC wynika, iż informacje w nich zawarte nie zawsze są kompletne, nie w pełni kompatybilne, powodując czasami trudności w ustaleniu na ich podstawie faktycznego aktualnego stanu realizacji zadań. Przyczyny powyższych niejasności i rozbieżności powinny być przeanalizowane i wyjaśnione do końca.
3. Nie wprowadzono systemu monitorowania przebiegu spraw dotyczących e-handlu w poszczególnych komórkach organizacyjnych Izby i kierowanych do Urzędu Celnego w Kielcach.

Ocena cząstkowa

Kontrole handlu internetowego przeprowadzono w zasadzie na podstawie informacji o zagrożeniach uzyskiwanych w trybie *Procedury kontroli e-handlu*.

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia        listopada 2014 r.

Kontroler  
Tadeusz Poddębniak  
doradca ekonomiczny

.....  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach

Dyrektor  
Grzegorz Walendzik

.....  
Podpis