



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.5.1.2024

Pan
insp. Krzysztof Guściora
Naczelnik
Lubelskiego Urzędu Celno-Skarbowego
w Białej Podlaskiej
ul. Celników Polskich 21
21-500 Biała Podlaska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej, 21-500 Biała Podlaska, ul. Celników Polskich 21 (dalej: LUCS lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Naczelnikiem LUCS jest Krzysztof Guściora od 29 września 2020 r. (dalej: Naczelnik LUCS).
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i rzetelność działania Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego po wybuchu wojny w Ukrainie w zakresie zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 16 kwietnia 2022 r. do dnia 30 września 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
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 Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Blanka Wasilewska, doradca prawny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/141/2024 z 30 października 2024 r. 2. Katarzyna Kuzioła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/142/2024 z 7 listopada 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Naczelnik LUCS prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego³ w zakresie prowadzenia kontroli celno-skarbowych, działalności analitycznej, a także odpraw celnych i kontroli towarów potencjalnie objętych sankcjami pochodzących z terytorium Federacji Rosyjskiej albo Republiki Białorusi.

Kontrolą celno-skarbową objęto podmioty z właściwości miejscowej Naczelnika LUCS, ujęte na liście sankcyjnej prowadzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 2 ustawy sankcyjnej. Podstawą do przeprowadzenia kontroli były wnioski organów nadrzędnych oraz sporządzane w Urzędzie analizy dotyczące podmiotów dokonujących obrotu towarami potencjalnie

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

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

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 507, dalej: ustawa o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę, ustawa sankcyjna.

objętymi sankcjami. Postępowania kontrolne realizowano z adekwatnym do zakresu kontroli uwzględnieniem wytycznych Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: Szef KAS). Działalność analityczna była prowadzona na zlecenie oraz z własnej inicjatywy, a w przypadkach wskazujących na taką konieczność Urząd kierował sprawę do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej. Odprawy celne i kontrola towarów, w tym objętych pozycją 2701 albo 2704, obejmowały ich analizę pod kątem faktycznego pochodzenia i dokonywane były zgodnie z obowiązującymi procedurami i zaleceniami przekazanymi przez Ministra Finansów i Szefa KAS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1.1. W LUCS zadania wynikające z art. 54 ust. 1 pkt 6, pkt 7, pkt 8 i pkt 9 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁴ są lub były (z uwagi na zmiany regulaminu) realizowane przez następujące komórki:

- analityczne, tj. Referat Transgranicznej Analizy Celnej oraz Dział Celnej Analizy Ryzyka;
- orzecznictwa, tj. Dział Postępowania Celnego, obecnie Pierwszy Dział Postępowania Celnego i Administracyjnego;
- dochodzeniowo-śledcze, tj. Referat Dochodzeniowo-Śledczy, obecnie Szósty Dział Dochodzeniowo-Śledczy;
- zwalczania przestępczości ekonomicznej i kontroli celno-skarbowej, obecnie prewencji i realizacji, tj. Dział Kontroli Celno-Skarbowej Rynku, obecnie Wydział Kontroli Celno-Skarbowej Rynku oraz Dział Służby Dyżurnej;
- kontroli celno-skarbowej;
- oddziały celne.

W okresie objętym kontrolą wszczęto 14 kontroli celno-skarbowych, z czego osiem zostało zakończonych⁵. Kontrolą objęto wszystkie podmioty wpisane na listę sankcyjną z właściwości miejscowej Naczelnika LUCS. Kontrole wobec tych podmiotów zostały zakończone. W wyniku dwóch postępowań⁶ stwierdzono nieprawidłowości polegające na: wypłacie środków zgromadzonych na rachunkach bankowych bez uzyskania zgody właściwego organu na zwolnienie zamrożonych środków finansowych oraz przekroczeniu kwoty zwolnionej decyzją Szefa KAS o zwolnieniu zamrożonych środków finansowych (zagadnienie opisano w pkt 1.2.). W pozostałych przypadkach nieprawidłowości nie stwierdzono⁷. Piąty

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm., dalej: ustawa o KAS.

⁵ Kontrole zostały wszczęte w III kwartale 2022 r. i I i II kwartale 2024 r. (dwa podmioty były kontrolowane dwukrotnie).

⁶ Kontrole przeprowadzono w zakresie przestrzegania przepisów: ustawy o przeciwdziałaniu wspieraniu agresji na Ukrainę oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE. L 134, str. 1, ze zm., dalej: rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006) i rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE. L 78 z 17 marca 2014 r., str. 6, ze zm., dalej: rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014).

⁷ Kontrole były przeprowadzane w zakresie przestrzegania przepisów: rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006, rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 229 z 31 lipca 2014 r. str. 1, ze zm., dalej: rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014) oraz ustawy o przeciwdziałaniu wspieraniu agresji na Ukrainę.

Dział Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego na dzień 12 listopada 2024 r. prowadził sześć postępowań kontrolnych w zakresie prawidłowości wywozu z terytorium Polski towarów podlegających ograniczeniom lub zakazom, które zostały wszczęte w I i II kwartale 2024 r.

Naczelnik LUCS wyjaśnił, że Oddział Celny w Małaszewiczach (dalej: OC Małaszewicze) w okresie objętym kontrolą wszczął 1929 kontroli w zakresie przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę. Wszystkie kontrole zostały zakończone. W każdej z wszczętych kontroli dokonano weryfikacji dokumentów ujętych w zgłoszeniu celnym, w ich wyniku w dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości. Sprawy te przekazano do dalszego postępowania. Oddział Celny w Koroszczynie (dalej: OC Koroszczyń) przyjął łącznie do kontroli 107 zgłoszeń celnych towarów sklasyfikowanych w ramach kodu 2710 Nomenklatury Scalonej (CN), prowadził również postępowania kontrolne dotyczące sankcji podmiotowych odnośnie 28 zgłoszeń celnych. W okresie objętym kontrolą w oddziałach celnych na granicy z Ukrainą wszczęto 203 kontrole celno-skarbowe w zakresie przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspieraniu agresji na Ukrainę, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. Wyjaśnił również, że funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej w drogowym przejściu granicznym w Terespolu realizując obowiązek kontroli wobec pojazdów i osób przekraczających granicę dokonują kontroli w wielu obszarach, w tym też od momentu wprowadzenia sankcji, w obszarze przewozu towarów sankcyjnych zarówno na kierunku wjazdowym do Polski, jak też wyjazdowym. W związku z tym brak jest możliwości wskazania konkretnej liczby kontroli nakierowanych typowo na przestrzeganie ograniczeń sankcyjnych. Wymiernym efektem tych działań są zawrócenia pojazdów, osób i towarów. Jednakże ze względu na różnorodność przyczyn tych zawróceń w działalności oddziału, niemożliwym jest precyzyjne wskazanie przy wykorzystaniu dostępnych raportów, ile było przypadków zawróceń z powodu naruszania przepisów sankcyjnych.

(akta kontroli tom I str. 3-9, 12-15, 36-100)

1.2. Analiza pięciu zakończonych postępowań kontrolnych, z których cztery zostały wszczęte na wniosek Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Lublinie (dalej: Dyrektor IAS) z 7 lipca 2022 r. oraz na wnioski Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów (dalej: MF) z 24 października 2023 r. oraz 24 kwietnia 2024 r. wykazała, że:

1) kontrolę rozpoczęto 27 lipca 2022 r., zakresem objęto przestrzeganie przez kontrolowany podmiot środków ograniczających⁸ wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 9 ustawy o KAS. Zgodnie z wnioskiem Dyrektora IAS, zbadano m.in. dokumentację dotyczącą ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, słownika kontrahentów, ksiąg rachunkowych, rachunków bankowych, faktur VAT i magazynów, listy transakcji. Przeprowadzono również analizy wypłat środków finansowych w

⁸ Podmiot został wpisany na listę osób i podmiotów, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

związku z decyzjami Szefa KAS o zwolnieniu zamrożonych środków finansowych z 14 czerwca i 30 czerwca 2022 r., w wyniku których stwierdzono że kontrolowany podmiot dokonał zapłaty zobowiązań w łącznej kwocie 1 368 167,41 zł, tj. w wysokości wyższej o 447 029,18 zł od kwoty wynikającej z decyzji Szefa KAS (921 138,23 zł) naruszając zakaz udostępniania środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych, o którym mowa w art. 143d pkt 1 ustawy o KAS;

2) kontrolę rozpoczęto 3 kwietnia 2024 r.⁹, zakresem objęto przestrzeganie przez kontrolowany podmiot środków ograniczających¹⁰ wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 6, 7 i 9 ustawy o KAS. Zbadano m.in. dokumentację dotyczącą ksiąg rachunkowych, rachunków bankowych, słownika kontrahentów, listy transakcji; dokonano analizy wypłat środków finansowych zwolnionych na podstawie decyzji wydanych przez Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu (dalej: Naczelnik DUCS), który był organem właściwym do wydawania decyzji o wyrażeniu zgody na zwolnienia zamrożonych środków finansowych i udostępnienie zasobów gospodarczych, w wyniku której stwierdzono wypłatę środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych w kwocie 56 879 zł i 1682,71 euro, bez uzyskania zgody właściwego organu, naruszając zakaz udostępniania środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych, o którym mowa w art. 143d pkt 1 ustawy o KAS;

3) kontrolę rozpoczęto 29 kwietnia 2024 r., stosownie do wniosku Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami MF, zbadano przestrzeganie przez kontrolowany podmiot środków ograniczających¹¹ wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 6, 8 i 9 ustawy o KAS. Podjęto m.in. następujące czynności kontrolne: zbadano czy kontrolowany podmiot nie wyzbywa się majątku bez zgody Naczelnika DUCS; czy nie dokonywano transakcji z podmiotami rosyjskimi i białoruskimi oraz nie wykonywano przelewów na ich rzecz; przeanalizowano dokumentację magazynową w zakresie wydań zewnętrznych i przyjmowania składników majątkowych oraz zmian ilościowych i wartościowych dotyczących środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych; zbadano realizowany przez kontrolowany podmiot import sadzy technicznej z Rosji w kontekście treści decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 października 2023 r. w sprawie zastosowania środków przewidzianych w art. 1 pkt 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę; przeanalizowano historię rachunków bankowych i zweryfikowano płatności w zakresie otrzymanej zgody na ich przeprowadzenie po zwolnieniu zamrożonych środków finansowych na podstawie decyzji wydanych przez Naczelnika DUCS oraz dokonano oględzin magazynów. W wyniku powyższych czynności nie stwierdzono nieprawidłowości;

⁹ Kontrola przeprowadzona na podstawie ustaleń analizy własnej, w wyniku której zidentyfikowano ryzyka w zakresie przestrzegania środków ograniczających nałożonych w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, mogących skutkować sankcjami administracyjnymi w postaci kar pieniężnych w związku z wpisem podmiotu na listę sankcyjną.

¹⁰ Podmiot został wpisany na listę osób i podmiotów, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

¹¹ Podmiot został wpisany na listę osób i podmiotów, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

4) kontrolę rozpoczęto 29 kwietnia 2024 r., stosownie do wniosku Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami MF, zbadano przestrzeganie przez kontrolowany podmiot środków ograniczających¹² wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 6, 8 i 9 ustawy o KAS. Podjęto m.in. następujące czynności kontrolne: zbadano czy kontrolowany podmiot nie wyzbywa się majątku bez zgody Naczelnika DUCS; czy nie dokonywano transakcji z podmiotami rosyjskimi i białoruskimi oraz nie wykonywano przelewów na ich rzecz; przeanalizowano dokumentację magazynową w zakresie wydań zewnętrznych i przyjmowania składników majątkowych oraz zmian ilościowych i wartościowych dotyczących środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych; przeanalizowano historię rachunków bankowych i zweryfikowano płatności w zakresie otrzymanej zgody na ich przeprowadzenie po zwolnieniu zamrożonych środków finansowych na podstawie decyzji wydanych przez Naczelnika DUCS oraz dokonano oględzin magazynów. W wyniku czynności kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości;

5) kontrolę rozpoczęto 29 kwietnia 2024 r., stosownie do wniosku Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami MF, zbadano przestrzeganie przez kontrolowany podmiot środków ograniczających¹³ wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 6, 8 i 9 ustawy o KAS. Zbadano czy kontrolowany podmiot nie wyzbywa się majątku bez zgody Naczelnika DUCS; czy nie wykonywano transakcji z podmiotami rosyjskimi i białoruskimi oraz przelewów na ich rzecz; przeanalizowano dokumentację magazynową w zakresie wydań zewnętrznych i przyjmowania składników majątkowych oraz zmian ilościowych i wartościowych dotyczących środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych; przeanalizowano historię rachunków bankowych i zweryfikowano płatności w zakresie otrzymanej zgody na ich przeprowadzenie po zwolnieniu zamrożonych środków finansowych na podstawie decyzji wydanych przez Naczelnika DUCS oraz dokonano oględzin magazynów. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 512-549, tom II str. 1-300)

W okresie objętym kontrolą czynności analityczne były prowadzone przez Referat Transgranicznej Analizy Ryzyka oraz Dział Celnej Analizy Ryzyka. W 2022 r. przeprowadzono dziewięć analiz, z czego pięć zostało zarejestrowanych w systemie ZISAR¹⁴, w 2023 r. odpowiednio 14 i 11, a w 2024 r. 13 i 12 analiz. Dział Celnej Analizy Ryzyka prowadził przede wszystkim działalność analityczną dotyczącą konkretnych przedsiębiorców w zakresie identyfikacji ryzyka omijania sankcji oraz przestrzegania środków ograniczających mogących skutkować sankcjami administracyjnymi w postaci kar pieniężnych w związku z wpisem podmiotu na listę sankcyjną. Ponadto:

- w 2022 r. Referat Transgranicznej Analizy Ryzyka wykonał analizy m.in. w zakresie oceny zagrożenia omijania ograniczeń i zakazów: przez podmioty białoruskie, na które zostały nałożone sankcje

¹² Podmiot został wpisany na listę osób i podmiotów, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

¹³ Podmiot został wpisany na listę osób i podmiotów, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

¹⁴ Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem.

Decyzją Wykonawczą Rady (WPZiB) 2021/2125¹⁵; w procedurze wywozu towarów objętych embargiem w związku z agresją Rosji na Ukrainę; w procedurze wywozu towarów podwójnego zastosowania oraz w zakresie identyfikacji podmiotów eksportujących takie towary do Rosji i Białorusi, które mogą usiłować ominąć sankcje nałożone na te kraje w związku z wojną na Ukrainie. Dział Celnej Analizy Ryzyka przeprowadził analizy dotyczące w szczególności: identyfikacji kodów CN obarczonych ryzykiem wykorzystania, jako kody ucieczki dla obchodzenia sankcji nałożonych na produkty ropopochodne pochodzące lub importowane z Białorusi; identyfikacji podmiotów dokonujących obrotu towarami objętymi pozycją CN 2701 i 2704 (węgiel i koks), naruszających zakazy wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu wspieraniu agresji na Ukrainę; oceny ryzyka omijania sankcji i ryzyka zaniżania stawek celnych poprzez stosowanie błędnej taryfikacji towarowej w stosunku do różnych form i rodzajów parafiny;

- w 2023 r. Referat Transgranicznej Analizy Ryzyka wykonał analizy m.in. w zakresie identyfikacji zagrożeń w procedurze wywozu towarów podwójnego zastosowania oraz omijania sankcji nałożonych na Rosję i Białoruś w zakresie pochodzenia towaru (sklejka). Dział Celnej Analizy Ryzyka przeprowadził analizy dotyczące w szczególności oceny ryzyka omijania sankcji: nałożonych na import z Rosji i Białorusi towarów sklasyfikowanych do kodu CN 4412 (sklejka, płyty fanirowane i podobne drewno warstwowe); poprzez import wyrobów szklanych pochodzących z Rosji, sprowadzanych i deklarowanych jako białoruskie; poprzez wywóz na Białoruś towarów luksusowych w postaci samochodów osobowych;

- w 2024 r. Referat Transgranicznej Analizy Ryzyka dokonał oceny zagrożenia omijania ograniczeń i zakazów wynikających z sankcji nałożonych na Rosję i Białoruś poprzez nieprzedstawienie towaru w postaci ciągników siodłowych do odprawy przez osobę wyprowadzającą w urzędzie celnym wyprowadzenia z terytorium UE do kraju trzeciego, objętych procedurą wywozu w oddziałach celnych w kraju. Dział Celnej Analizy Ryzyka przeprowadził typowanie do kontroli podmiotów objętych zakazem prowadzenia transportu drogowego towarów w związku z wprowadzeniem sankcji na podstawie art. 31 ust. 1c rozporządzenia (UE) nr 833/2014 oraz art. 1zc ust. 1c rozporządzenia (WE) nr 765/2006; ocenę ryzyka omijania sankcji nałożonych na Rosję i Białoruś, przez wytypowane podmioty w zakresie importu drewna (CN 44), ze szczególnym uwzględnieniem sklejki (CN 4412).

Naczelnik wyjaśnił, że oprócz ww. analiz, zarejestrowanych w ZISAR, w Dziale Celnej Analizy Ryzyka w obszarze sankcji podejmowane były inne czynności analityczne, związane z doniesieniami i informacjami sygnałnymi, zarówno anonimowymi jak i przekazanymi przez firmy, instytucje, związki i inne podmioty zewnętrzne. Ponadto w ramach współpracy z innymi komórkami analitycznymi, oddziałami celnymi oraz Zespołem ds. Sankcji regularnie prowadzone są działania analityczne w zakresie badania powiązań kapitałowo-właścicielskich firm rosyjskich i białoruskich.

¹⁵ Z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie wykonania decyzji 2012/642/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi (Dz. Urz. UE. L. 430, str. 16).

Badaniem objęto 10 spraw dotyczących analiz podmiotowych (niezakończonych skierowaniem podmiotu do kontroli)¹⁶ mających na celu identyfikację ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie naruszenia zasad wykonywania środków ograniczających wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o KAS. Analizy zostały przeprowadzone m.in. w wyniku zgłoszeń Dyrektora IAS, Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach, Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami MF, podmiotu gospodarczego oraz organizacji przedsiębiorców, na podstawie analiz prawnych, statystycznych oraz wyników przeprowadzonych kontroli i przypadków ujawnionych naruszeń prawa przy użyciu dostępnych narzędzi informatycznych oraz informacji z KRS i Internetu. Ustalono, że w zbadanych przypadkach analizowano i identyfikowano ryzyka: omijania sankcji przez podmioty dokonujące obrotu węglem i koksem; naruszenia zasad wykonywania środków ograniczających; omijania sankcji przy sprowadzaniu pelletu; omijania sankcji poprzez eksport olejów silnikowych i towarów pokrewnych do krajów trzecich; omijania sankcji poprzez wywóz do Turcji oraz innych państw dawnych republik radzieckich, ciągników drogowych do naczep oraz pojazdów silnikowych do transportu towarów; omijania sankcji poprzez wywóz na Białoruś samochodów osobowych; omijania sankcji nałożonych na Białoruś, w związku z doniesieniem innego podmiotu gospodarczego; importu towarów objętych sankcjami pod kodami ucieczkowymi; obejścia sankcji poprzez sprowadzanie metanolu; omijania sankcji przez wytypowane podmioty w zakresie importu drewna.

(akta kontroli tom I str. 3-4, 56-100, 389-511)

Naczelnik wyjaśnił, że w obszarze sankcji, w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 13 analiz z inicjatywy własnej, na podstawie dziewięciu analiz własnych wykonywano kontrole celno-skarbowe. Dodatkowo w jednym przypadku sprawa została skierowana bezpośrednio do Działu Postępowania Celnego celem przeprowadzenia postępowania oraz w jednym przypadku, zgodnie z właściwością podmiotu, do innego urzędu celno-skarbowego z rekomendacją przeprowadzenia kontroli. Poinformował również, że analizy ryzyka w obszarze sankcji, zmierzające do wytypowania podmiotów do kontroli przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę jak i rozporządzeń unijnych, były przeprowadzane z własnej inicjatywy.

(akta kontroli tom II str. 709-716)

1.3. Urząd otrzymywał od Ministra Finansów/Szefa KAS wytyczne oraz inne pisma z zakresu kontroli wykonywania sankcji. W okresie od 28 kwietnia do 19 sierpnia 2022 r. do LUCS skierowano osiem pism dotyczących w szczególności:

- informacji o nowych przepisach dotyczących kontroli celno-skarbowej, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę oraz wynikających z przepisów rozporządzeń Rady (WE/UE)¹⁷;

¹⁶ Zbadano: sześć analiz z 2024 r., trzy z 2023 r. i jedną z 2022 r.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006, rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 269/2014, rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 833/2014.

- wykazu osób i podmiotów, wobec których stosowane są środki określone w ustawie o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę;
- obowiązków przedsiębiorców w związku z ustanowionym zakazem przewozu węgla ma terytorium Polski;
- zwrotu podatków, nadpłat oraz kaucji na rzecz osób i podmiotów objętych sankcjami;
- badań w zakresie weryfikacji pochodzenia towaru, o której mowa w art. 8 w zw. z art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę;
- sposobu postępowania przy weryfikacji pochodzenia węgla przywożonego z Republiki Białorusi;
- warunków dopuszczenia do obrotu węgla innego pochodzenia niż rosyjskie i będącego przedmiotem wywozu z Rosji, tranzytu przez Rosję węgla pochodzącego z innego państwa trzeciego oraz zagadnień wskazanych w zawiadomieniu dla przedsiębiorców „Przywóz rosyjskiej ropy naftowej lub produktów ropopochodnych do Unii (2022/C 296/05)”;;
- uszczegółowienia warunków dopuszczenia do obrotu węgla z Kazachstanu.

W okresie od 16 lutego do 11 lipca 2024 r. do Urzędu przekazano pięć pism dotyczących:

- sporządzania wniosków o RIF (Risk Information Form) w przypadkach stwierdzenia naruszeń sankcji dotyczących Federacji Rosyjskiej i Republiki Białorusi wraz z analizą celowości przekazania tych informacji innym organom;
Naczelnik wyjaśnił, że zgodnie z poleceniem MF z 14 kwietnia 2022 r., w LUCS sporządzane są wnioski o RIF w przypadkach: potwierdzonych naruszeń/obchodzenia sankcji, odrzucenia/nie przyjęcia zgłoszeń towarów objętych sankcjami, innych stwierdzonych nieprawidłowości dot. sankcji. Takich wniosków z poziomu LUCS sporządzono łącznie 3400 w tym: w 2022 r. (od 16 kwietnia) 552 wnioski, w 2023 r. 1265 wniosków i w 2024 r. (do 30 września) 1583 wnioski.
- polecenia konieczności zintensyfikowania działań mających na celu przeciwdziałanie obchodzenia sankcji oraz wskazania służących temu wytycznych w zakresie kontroli dokumentacji, weryfikacji płatności i danych rejestrowych odbiorcy;
- zaleceń odnośnie do niewłaściwego wykonywania przez naczelników urzędów celno-skarbowych zadań określonych w art. 54 ust. 1 pkt 5-9 ustawy o KAS, tj. kontroli celno-skarbowej przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego oraz prawa polskiego wprowadzających środki ograniczające w związku z agresją na Ukrainę wraz załącznikami;
- informacji o zaimplementowaniu do aplikacji AES/ECS2 kolejnej reguły walidacyjnej celem ułatwienia diagnozowania przypadków próby omijania sankcji eksportowych;
- przyjęcia trybu obsługi dokumentu TAX FREE obejmującego towary, których krajem przeznaczenia jest Republika Białorusi - dotyczącego sankcji nałożonych na Federację Rosyjską.

W okresie objętym kontrolą do LUCS skierowano m.in.:

- cztery wnioski o przeprowadzenie kontroli w trybie doraźnym w zakresie przestrzegania sankcji przekazane przez Dyrektora IAS oraz Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami MF, w wyniku których wszczęto kontrole celno-skarbowe wobec czterech podmiotów (opisane w pkt. 1.2.);
- 22 pisma w sprawie przeprowadzenia analizy podmiotów w celu podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania kontrolnego oraz weryfikacji zgłoszeń celnych. Wśród pism wskazujących na potencjalną możliwość naruszenia ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę Dyrektor IAS przekazał do Urzędu zawiadomienia o możliwości naruszenia sankcji pochodzące od podmiotu gospodarczego w celu przeprowadzenia analizy w zakresie prawidłowości importu nawozów i celowości podjęcia kontroli: z 2 maja 2022 r. dotyczące importu soli potasowej i innych nawozów z Rosji i Białorusi oraz wysłania dokumentów pochodzenia określonych towarów do weryfikacji przez inną administrację celną; z 23 sierpnia 2023 r. i z 3 kwietnia 2024 r. w sprawie importu mocznika. W ww. przypadkach przeprowadzono czynności analityczne i sformułowano rekomendacje co do ewentualnych dalszych czynności kontrolnych bądź dalszych analiz;
- siedem informacji dotyczących omijania sankcji do służbowego wykorzystania;
- trzy analizy pn. „Omijanie sankcji procedura 4200-WDT”.
(akta kontroli tom I str. 101-388, 646-708)

2.1. W celu weryfikacji przestrzegania przepisów sankcyjnych związanych z przemieszczaniem towarów podlegających lub potencjalnie podlegających ograniczeniom zgodnie z obowiązującymi procedurami i pismami przekazanymi przez Ministra Finansów/Szefa KAS¹⁸ do szczegółowego badania wytypowano dokumentację celną, znajdującą się w OC Małaszewicze, dotyczącą:

- 20 zgłoszeń celnych, w których krajem wysyłki była Federacja Rosyjska, Białoruś lub kraj, co do którego istnieje podejrzenie, że jest wykorzystywane jako kraj pośredniczący w przemieszczaniu towarów;
- 20 zgłoszeń celnych, w których jako kraj przeznaczenia wskazano terytorium Federacji Rosyjskiej, Białorusi lub kraj, co do którego istnieje podejrzenie, że jest wykorzystywane jako kraj pośredniczący w przemieszczaniu towarów.

Zgłoszenia znajdujące się w hurtowni danych Ariadna 2 posiadały status „zgłoszenie obsłużone”.

Przeprowadzona kontrola celna uwzględniała weryfikację towarów, które zostały objęte ograniczeniami wynikającymi z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę i z rozporządzeń UE: 833/2014, 765/2006, 263/2022. Czynności dokonywane w ramach odprawy towaru były dostosowane do wymogów weryfikacji ich pochodzenia. W badanych sprawach nie wystąpiły przypadki

¹⁸ W szczególności wynikających z pism z dnia: 1 czerwca 2022 r. (Nr DC5.8870.465.2022), 13 września 2023 r. (Nr DC2.8860.26.2023), 28 września 2023 r. (Nr DC2.8860.31.2023), 29 stycznia 2024 r. (Nr DC5.8816.3.2023), 22 marca 2024 r. (Nr DC5.8870.378.2024), 29 marca 2024 r. (Nr DC5.8870.378.2024), 23 lutego 2024 r. (Nr DNK9.8710.6.3.2024).

kierowania próbek do analizy celem stwierdzenia rzeczywistego miejsca pochodzenia towaru.

W zgłoszeniach dotyczących wywozu objętych próbą kontrolną przeprowadzona została kontrola dokumentów, a w 11 także kontrola fizyczna. Zgłoszenia dotyczące wywozu posiadały w hurtowni danych Ariadna 2 nw. status:

- odmowa zwolnienia¹⁹ – Oddział odmówił zwolnienia towaru objętego sankcjami (CN 87060019) zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 833/2014; w ramach czynności kontrolnych funkcjonariusze przeprowadzili m.in. oględziny w celu potwierdzenia próby wywozu towaru sankcyjnego oraz poinformowali o stwierdzonych ustaleniach Referat Dochodzeniowo-Śledczy LUCS;
- towar zwolniony²⁰ – Oddział zezwolił na wywóz towaru, brak jest jednak informacji z przejść granicznych czy towar opuścił obszar UE;
- potwierdzony wywóz - w przypadku 18 zgłoszeń celnych²¹.

W przypadku pięciu z 20 zgłoszeń dotyczących przywozu przeprowadzona została kontrola dokumentów, a w jednym także kontrola fizyczna. W pozostałych zbadanych przypadkach zgłoszenia nie zostały objęte kontrolami dokumentów oraz fizyczną.

Naczelnik wyjaśnił, że weryfikacja zgłoszeń celnych wymienionych w piśmie NIK z 20 grudnia 2024 r. została przeprowadzona zgodnie z poleceniem Naczelnika LUCS, w oparciu o wymieniony w nim katalog dokumentów. Zgodnie z obowiązującymi przepisami weryfikacja pochodzenia towaru może odbywać się na różnych poziomach kontroli, w tym w szczególności za pomocą kontroli dokumentów. Tego rodzaju weryfikacja opiera się na analizie dokumentów dostarczonych przez importerów, eksporterów lub inne strony transakcji, a także na stosowanych dowodach w odniesieniu do pochodzenia towaru. Analizując dokumenty przedstawione przez zgłaszającego w toku kontroli zgłoszeń wymienionych w piśmie NIK, pochodzenie towaru zostało określone w sposób prawidłowy. Zgłoszenie uproszczone oraz składane w późniejszym czasie zgłoszenie uzupełniające dotyczą tego samego towaru (tej samej przesyłki). Wśród 15 zgłoszeń wymienionych w ww. piśmie NIK znajdują się dwa ww. zgłoszenia uzupełniające obejmujące węgiel. Kontrola przedmiotowych przesyłek węgla była przeprowadzona na etapie zgłoszeń uproszczonych. Pozostałe 13 zgłoszeń, wobec których nie przeprowadzono kontroli nie dotyczyły węgla, lecz innego towaru. Kontrole celne, inne niż kontrole losowe, opierają się głównie na analizie ryzyka, przeprowadzanej z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych w celu identyfikacji i oceny ryzyka oraz podjęcia niezbędnych środków zapobiegawczych - na podstawie kryteriów opracowanych na szczeblu krajowym, unijnym oraz w stosownych przypadkach, międzynarodowym. Brak

¹⁹ Zgłoszenie dotyczące podwozia do ciągnika siodłowego.

²⁰ Zgłoszenie dotyczące gotowych klei i pozostałych gotowych spoiw gdzie indziej niewymienionych ani niewłączonych.

²¹ Zgłoszenia dotyczące: samochodu ciężarowego używanego (kod CN 87042399) i przyczepy ciężarowej używanej (CN 87163980); czterech używanych podwozi do samochodów ciężarowych (CN 87060019); trzech samochodów (CN 87032410) oraz (CN 87035000); samochodu osobowego (CN 87033290), (CN 87033190), (CN 87033390), (CN 87038090), (CN 87033190); gotowych klei i pozostałych gotowych spoiw (CN 35069190) i pozostałych żywic aminowych (CN 39093100).

przeprowadzenia kontroli celnej zgłoszeń wynikał z zastosowania przepisów prawnych obowiązujących w obszarze zarządzania ryzykiem. Automatyczna analiza ryzyka nie wskazała potrzeby podjęcia kontroli przedmiotowych zgłoszeń. Organy celne nie są zobowiązane do kontrolowania każdej przesyłki. Większość kontroli jest realizowana w oparciu o systemy zarządzania ryzykiem, co pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie zasobów i skoncentrowanie się na przesyłkach uznanych za ryzykowne.

(akta kontroli tom III str. 3-506, tom IV str. 4-715, tom V str. 3-243)

Przeprowadzono oględziny czynności, wykonanych przez funkcjonariuszy z OC Małaszewicze w ramach procedury celnej (w tym podczas bezpośredniej kontroli/rewizji towarów), w zakresie dwóch zgłoszeń celnych, które dotyczyły sklejki składającej się z warstwy zewnętrznej z drzewa lipy i warstwy wewnętrznej z drzew topoli przeznaczonej do produkcji puzzli/modeli 3D oraz elewacyjnej deski kompozyt bambusowy, tarasowej deski kompozyt bambusowy. Zgłoszenia celne zostały przyjęte przez jednego z dyspozytorów i skierowane do kontroli ze względu na kod towarowy oraz kierunek, z którego przyjechały. W dniach 28 i 29 listopada 2024 r. dokonano kontroli zawartości kontenerów i potwierdzono tożsamość towarów, w tym m.in. sklejki i desek kompozytowych. Podczas rewizji nie stwierdzono oznaczeń, napisów lub innych znaków mogących wskazywać na pochodzenie towaru z Rosji, Białorusi lub Kazachstanu.

(akta kontroli III str. 507-562)

2.2. Naczelnik LUCS informował Szefa KAS za pośrednictwem Dyrektora IAS o trudnościach związanych z realizacją w praktyce obowiązków wynikających z przepisów sankcyjnych, w tym ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę. Naczelnik zwracał się do Szefa KAS również z prośbą o określenie wytycznych w zakresie trybu postępowania z towarami objętymi sankcjami podmiotowymi wymierzonymi w konkretne osoby i podmioty poprzez zamrożenie zasobów gospodarczych²².

Ponadto Naczelnik LUCS informował Dyrektora IAS o:

- podjętych ustaleniach oraz rekomendowanych działaniach w sprawie sankcji podmiotowych²³, tj. zwrócił się z prośbą wystosowanie zapytania do Ministerstwa Finansów, w sprawie trybu postępowania jaki należy przyjąć wobec zamrożonego towaru wspólnotowego, będącego własnością podmiotu rosyjskiego objętego sankcjami;
- kontrolach²⁴ celno-skarbowych w zakresie naruszenia sankcji nałożonych w związku z agresją Rosji na Ukrainę oraz o problemach, które napotykają kontrolerzy w toku realizowanych kontroli.

(akta kontroli tom I str. 4, 63, 67-100)

2.3. Zgodnie z art. 9 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę Naczelnik współpracował z właściwymi organami w zakresie weryfikowania pochodzenia towaru poprzez: wydawanie

²² Pismo nr 308000-CAS.4022.1.2022.2 z 12 maja 2022 r.

²³ Pismo nr 308000-CGG.033.269.2024.2 z 11 lipca 2024 r.

²⁴ Pismo nr 308000-CAS.4022.1.2024.9 z 31 lipca 2024 r.

poleceń²⁵ Kierownikom Oddziałów Celnych w Koroszczynie i Małaszewiczach (dotyczących zgłoszeń węgla do procedury celnej); zgodnie z wydanymi poleceniami, w przypadku zgłoszeń towaru o określonych kodach, każdorazowo przeprowadzano weryfikację pochodzenia towaru z uwzględnieniem konsultacji zewnętrznych – dotyczyło to czterech przypadków zgłoszenia do procedury wywozu:

- 1) (kraj przeznaczenia Rosja) – obejmującego kotły centralnego ogrzewania, części i akcesoria do kotłów centralnego ogrzewania. W wyniku kontroli zgłoszenia oraz załączonych dokumentów ustalono, iż OC Biała Podlaska nie jest właściwy do objęcia towaru procedurą wywozu, w związku z czym odmówiono zwolnienia towaru do wnioskowanej procedury celnej;
- 2) (kraj przeznaczenia Białoruś) - dotyczącego produktów wykorzystywanych w stomatologii. W wyniku przeprowadzonych czynności i konsultacji ustalono, iż badane towary nie są objęte sankcjami wywozowymi na podstawie rozporządzenia 833/2014 oraz nie zachodzą przesłanki art. 4 rozporządzenia 2021/821, w wyniku czego towar został zwolniony do wnioskowanej procedury wywozu;
- 3) i 4) (kraj przeznaczenia Rosja) – obejmujących produkty wykorzystywane w stomatologii, krew, frakcje krwi, produkty immunologiczne, części akcesoria do przyrządów narzędzi i laboratoryjnych/medycznych/chirurgicznych, substancje białkowe, skrobie modyfikowane, enzymy, preparaty enzymatyczne. Po dokonanych czynnościach i konsultacjach ustalono, iż na wywóz towarów objętych przedmiotowym zgłoszeniem celnym wymagane jest uzyskanie zezwolenia (klauszula catch-all). W związku z powyższymi ustaleniami odmówiono zwolnienia towaru do wnioskowanej procedury celnej.

(akta kontroli tom I str. 4, 63-65, 67-100)

2.4. LUCS był wyposażony w narzędzia umożliwiające m.in. weryfikację pochodzenia towarów oraz uzyskanie informacji dotyczących podmiotów objętych sankcjami. Dotyczyło to dostępu do systemów, które funkcjonowały przed wejściem w życie ustawy sankcyjnej:

- bazy danych kazachstańskich świadectw pochodzenia, która umożliwia porównanie autentyczności świadectw wydanych przez Kazachstan;
- komercyjnego narzędzia do analizy podatkowej, będącego bazą danych firmach;
- portalu zawierającego ograniczenia pozataryfowe;
- systemu ZISAR (obecnie ZISAR Plus).

Ponadto odnośnie do klasyfikacji zgłaszanych towarów, co do których w toku weryfikacji zaistniało podejrzenie wypełniania warunków sankcyjnych wprowadzono możliwość konsultacji z ustanowionymi na poziomie IAS/LUCS koordynatorami merytorycznymi ds. klasyfikacji taryfowej towarów.

(akta kontroli tom I str. 4, 65, 67-100)

2.5. W związku z realizacją zadań, dotyczących egzekwowania przepisów sankcyjnych, które wymagają od funkcjonariuszy celno-skarbowych m.in. dodatkowego nakładu pracy sukcesywnie

²⁵ Pismo nr 308000-CGG.903.37.2022.1 z 2 sierpnia 2022 r. i pismo nr 308000-CGG.903.37.2022.3 z 23 sierpnia 2022 r.

wzmacniano oddziały celne na granicy z Białorusią. Oddziały otrzymywały cyklicznie wsparcie w postaci przeniesień czasowych funkcjonariuszy z innych komórek organizacyjnych LUCS oraz z innych izb administracji skarbowej (tj. w: Poznaniu, Białymstoku, Łodzi i Krakowie).

Wzmocnieniem komórek kontroli granicznej/oddziałów celnych granicznych w zakresie realizacji zadań w obszarze sankcji był również m.in. Zespół Sankcyjny²⁶, do którego zadań należało w szczególności: bieżące monitorowanie, analiza przepisów i problemów zgłaszanych przez komórki organizacyjne oraz przygotowywanie propozycji rozwiązań w zakresie problemów dotyczących sankcji sektorowych i podmiotowych nałożonych w związku z sytuacją na Białorusi oraz agresją Rosji na Ukrainę. Od 1 października 2024 r. Zespół Sankcyjny²⁷ funkcjonuje na poziomie IAS w Lublinie z udziałem m.in. funkcjonariuszy z LUCS.

(akta kontroli tom I str. 65-100)

2.6. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków, w których po zgłoszeniu towaru, o którym mowa w art. 1 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę, podejmowano decyzję o przekazaniu sprawy zgodnie z właściwością do innego naczelnika urzędu celno-skarbowego/oddziału celnego.

(akta kontroli tom I str. 4, 66-100)

2.7. W okresie objętym kontrolą w 15 przypadkach skierowano próbki do badań celem zweryfikowania pochodzenia towaru, w tym w 10 przypadkach skierowanie próbek do badań następowało z poziomu oddziałów celnych, a w pozostałych pięciu z poziomu Działu Postępowania Celnego w Białej Podlaskiej.

Oddział Celny w Białej Podlaskiej w trzech przypadkach odnotował kierowanie próbek do badań laboratoryjnych w aspekcie identyfikacji miejsca pochodzenia zgłaszanego towaru. Dotyczyło to zgłoszeń do procedury dopuszczenia do obrotu: obejmujących węgiel kamienny i węgiel koksowy (kraj wysyłki Kazachstan) – przypadek opisany w pkt 3.4. wystąpienia pokontrolnego oraz obejmujących sklejkę brzoową (kraj wysyłki Kazachstan). OC Małaszewicze w sześciu przypadkach kierował próbki do badania laboratoryjnego celem stwierdzenia rzeczywistego miejsca pochodzenia towaru – cztery przypadki opisano w pkt 3.4. W OC w Koroszczynie pobrano jedną próbkę węgla do zgłoszenia celnego (zagadnienie opisano w pkt 3.4.). Pierwszy Dział Postępowania Celnego i Administracyjnego w Białej Podlaskiej, w trakcie prowadzonych postępowań w pięciu przypadkach ponownie (tj. na wniosek stron postępowania) przekazał próbki do badań laboratoryjnych, wyniki przeprowadzonych badań zawierały informacje o składzie węgla, które pozwoliły na dokonanie klasyfikacji towaru.

(akta kontroli tom I str. 4, 66-100)

2.8. W analizowanym okresie dokonano 106 178 zgłoszeń celnych²⁸, w których jako kraj pochodzenia wskazano Białoruś bądź

²⁶ Polecenie Naczelnika nr 2/2022 z 3 czerwca 2022 r.

²⁷ Od dnia wejścia w życie zarządzenia nr 53/2024 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Lublinie z dnia 25 września 2024 r. w sprawie powołania Zespołu Sankcyjnego do spraw monitorowania stosowania sankcji nałożonych w związku z sytuacją na Białorusi oraz agresją Rosji na Ukrainę.

²⁸ Liczba zgłoszeń celnych obejmuje zgłoszenia w dopuszczeniu do obrotu, gdzie jako kraj pochodzenia zadeklarowano Białoruś lub Rosję.

Federację Rosyjską. Spośród tych zgłoszeń 8885 zostało poddanych kontroli fizycznej i/lub dokumentów, gdzie w treści dyrektywy kontrolnej²⁹ lub informacji o przebiegu kontroli powołano się na sankcje, w tym 101 kontroli zakończyło się pozytywnym wynikiem.

Naczelnik wyjaśnił, że oddziały celne prowadziły kontrole w obszarze sankcji nałożonych na Rosję i Białoruś w oparciu o wydane przez niego wytyczne, tj.: polecenie Nr 308000-CGG.903.37.2022.1³⁰ z 2 sierpnia 2022 r.; polecenie Nr 308000-CGG.903.37.2022.4³¹ z 26 sierpnia 2022 r. dotyczące przekazywania dokumentów w przypadku ujawnienia towarów podlegających zakazom, w tym zawiadomień do Prokuratury Rejonowej w Białej Podlaskiej oraz wniosków do Szefa KAS o nałożenie kary pieniężnej; polecenie Nr 308000-CGG.903.47.2022.7³² z 22 listopada 2022 r. określające tryb postępowania w przypadku zgłoszenia towarów podlegających sankcjom wprowadzonym w związku z agresją na Ukrainę, w szczególności w przypadku stwierdzenia kodu CN lub towaru wskazanego w ustawie sankcyjnej lub rozporządzeniach: 833/2014, 765/2006, 263/2022 oraz w przypadku, kiedy na podstawie przeprowadzonej weryfikacji zgłoszenia celnego oraz kontroli celnej stwierdzono ryzyko omijania sankcjonowanych kodów CN (poprzez błędną klasyfikację taryfową) wskazanych w ustawie sankcyjnej lub rozporządzeniach: 833/2014, 765/2006, 263/2022; pismo Nr 308000-CZSZ.85.1.2024 z 5 stycznia 2024 r. dotyczące trybu postępowania pod kątem procedury karnej.

(akta kontroli tom I str. 4, 67-100)

3.1. W okresie od 16 kwietnia 2022 r. do 30 września 2024 r. we właściwości Naczelnika LUCS w pozycji CN 2701 lub 2704 dokonano zgłoszeń węgla w poszczególnych procedurach celnych w następujących ilościach³³: 2005 - dopuszczenie do obrotu o deklarowanej masie brutto 2 252 284,38 tony i wartości statystycznej 2 110 889 950 zł, cztery – składowanie celne³⁴, 418 – tranzyt (z poziomu urzędu wyjścia, tj. otwarcia procedury) węgla o deklarowanej masie brutto 452 913,16 ton, 642 – tranzyt (z poziomu urzędu przeznaczenia, tj. zamknięcia procedury) węgla o deklarowanej masie brutto 771 137,40 ton.

(akta kontroli tom II str. 301-309)

3.2. W trakcie weryfikacji dokumentów i analizy towaru w jednym przypadku (w ramach postępowania celnego) stwierdzono, że nie

²⁹ Treść dyrektywy kontrolnej nie jest usystematyzowana, tym samym nie ma możliwości jednoznacznego sprecyzowania czy przeprowadzona kontrola wynikała z przepisów polskich czy też unijnych.

³⁰ Zmienione poleceniem Nr 308000-CGG.903.37.2022.3 z 23 sierpnia 2022 r. Polecenia te skierowane były do kierowników OC w Koroszczynie i Małaszewiczach.

³¹ Naczelnik LUCS złożył ok. 90 zawiadomień do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu, związanego z naruszeniem zakazów wynikających z określonych przepisów rozporządzeń 765/2006, 833/2014 i 2022/263 oraz art. 8 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

³² Zastąpiło polecenie 308000-CGG.903.37.2022.4 z 26 sierpnia 2022 r.

³³ Wszystkie dane dotyczą zgłoszeń celnych bez względu na ich status tzn. ujmują także zgłoszenia unieważnione, anulowane, niezwolnione i w weryfikacji. W przypadku przywozu, liczba zgłoszeń, masa brutto, wartość statystyczna dotyczy wyłącznie zgłoszeń ostatecznych, tj. zgłoszonych w procedurze standardowej oraz uproszczonej, ale tylko na etapie zgłoszenia uzupełniającego. Uwzględnienie zgłoszeń uproszczonych spowodowałoby zduplikowanie danych w zakresie ilości zgłoszeń, ilości towaru oraz jego wartości.

³⁴ W przypadku procedury tranzytu w zgłoszeniach celnych nie jest podawana informacja o wartości statystycznej towaru.

pochodzi on z zadeklarowanego kraju, a jest towarem pochodzącym z Federacji Rosyjskiej. W przypadku tego zgłoszenia celnego - procedura dopuszczenia do obrotu (powiadomienie w procedurze uproszczonej) Naczelnik LUCS wydał decyzję zmieniającą kraj pochodzenia węgla z Kazachstanu na Rosję. W toku weryfikacji ww. zgłoszenia OC Małaszewicze pobrał próbki węgla. Wyniki badań przeprowadzonych przez Państwowy Instytut Geologiczny Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie³⁵ (Raport z 5 października 2022 r.) wskazywały, że analizowany węgiel nie pochodzi z Kazachstanu, bez identyfikacji kraju jego faktycznego pochodzenia. Sprawę z poziomu oddziału celnego przekazano do komórki postępowania celnego. W toku postępowania, na wniosek strony, ponownie pobrano próbki węgla. Wyniki badań zawierały informacje o składzie węgla, nie odnosiły się do jego pochodzenia. Dokonując oceny całości materiału dowodowego zebranego w postępowaniu przyjęto pochodzenie rosyjskie jako najbardziej prawdopodobne. Naczelnik w dniu 17 sierpnia 2023 r. zmienił dane w przedmiotowym zgłoszeniu celnym dotyczące kraju pochodzenia węgla oraz odmówił zwolnienia towaru do wnioskowanej procedury. Dyrektor IAS, po rozpatrzeniu odwołania, w dniu 16 stycznia 2024 r., utrzymał w mocy decyzję Naczelnika LUCS. Aktualnie sprawa rozpatrywana jest przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie. OC Małaszewicze, na podstawie decyzji Naczelnika LUCS z 29 lutego 2024 r. zajął przedmiotową partię węgla³⁶. W dniu 9 sierpnia 2024 r. Dyrektor IAS utrzymał w mocy ww. decyzję dotyczącą zajęcia towaru.

Naczelnik poinformował również, iż w ramach czasowych kontrolowanego okresu dokonano zajęcia innej partii węgla, który wjechał na teren UE (OC Małaszewicze) przed wejściem w życie ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę. Ww. węgiel o masie 1 180 300 kg, objęty został czasowym składowaniem wg deklaracji skróconych DSK z: 29 marca 2022 r. i 1 kwietnia 2022 r. w Małaszewiczach. Węgiel wjechał na teren UE przed wejściem sankcji i przed okresem objętym kontrolą. Sankcje na węgiel wprowadzono dopiero w czasie czasowego składowania. Pomimo faktu, że wg przepisów od dnia wprowadzenia na unijny obszar celny (odpowiednio 29 marca i 1 kwietnia 2022 r.) do dnia 10 sierpnia 2022 r. nie było żadnych przeszkód prawnych do objęcia przedmiotowego towaru nieunijnego wnioskowaną procedurą celną, towar nie został zgłoszony do żadnej procedury, w związku z czym nie było również weryfikacji zgłoszenia. Z uwagi na upływ 90 dni czasowego składowania i sankcje, które finalnie objęły towar, zajęto towar i wystąpiono do Sądu o orzeczenie przepadku towaru na rzecz Skarbu Państwa. Powyższe okoliczności wskazują, że w tej sprawie nie doszło do naruszenia zakazu przywozu węgla.

(akta kontroli tom II str. 301-309)

3.3. Na podstawie dokumentów źródłowych dwóch spraw dotyczących importu węgla ustalono, że zgodnie z art. 10 w zw. z art. 8 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę, w przypadku wątpliwości dotyczących pochodzenia węgla

³⁵ Dalej: PIGPIB.

³⁶ 1301,5 ton o wartości 708 838 zł.

(deklarowane pochodzenie Kazachstan), Urząd przeprowadził weryfikację w ramach badań wykonywanych przez PIGPIB. W obu analizowanych przypadkach właściwe oddziały celne przekazały do PIGPIB pobrane próbki celem dokonania ekspertyzy odnośnie pochodzenia oraz wezwał importera do przedstawienia wyjaśnień oraz dokumentacji potwierdzającej faktyczne pochodzenie importowanego węgla:

1) po przeprowadzonym postępowaniu dowodowym i w wyniku prawomocnej decyzji Naczelnika w przedmiocie zmiany opisu i klasyfikacji taryfowej towaru³⁷, stwierdzono, że nie podlega on sankcjom, a następnie zwolniono towar do wnioskowanej procedury celnej;

2) po przeprowadzonym postępowaniu dowodowym w wyniku prawomocnej decyzji Naczelnika zmieniono dane w przedmiotowym zgłoszeniu celnym dotyczące kraju pochodzenia węgla na rosyjskie oraz odmówiono zwolnienia towaru do wnioskowanej procedury, a następnie dokonano zajęcia przedmiotowego towaru.

(akta kontroli tom II str. 310-645)

3.4. W okresie objętym kontrolą wykonano łącznie 2389 weryfikacji zgłoszeń celnych³⁸ w zakresie kraju pochodzenia węgla, z czego 2001 kontroli dotyczyło stosowania procedury dopuszczenia do obrotu³⁹, cztery składu celnego⁴⁰ oraz 384 tranzytu otwartego⁴¹.

Naczelnik LUCS wyjaśnił, że weryfikacja zgłoszeń celnych obejmujących węgiel wynikała z centralnych dyrektyw systemowych, wytycznych Ministerstwa Finansów i wydanych na ich podstawie poleceń Naczelnika LUCS. Efektem weryfikacji było zapewnienie bieżącego nadzoru nad przestrzeganiem zakazu wprowadzania lub przemieszczania węgla pochodzącego z Federacji Rosyjskiej lub Białorusi. W jednym przypadku stwierdzono naruszenie zakazu. Weryfikacja trwała od momentu skierowania zgłoszenia do kontroli do czasu dokonania zwolnienia towaru do wnioskowanej procedury. Jeżeli przedstawiona dokumentacja oraz towar nie nasuwały wątpliwości odnośnie danych zawartych w zgłoszeniu, w tym danych dotyczących pochodzenia towaru, następowało zwolnienie towaru do procedury. Czas weryfikacji wynosił w takich przypadkach kilka dni. Jeżeli w wyniku działań kontrolnych pojawiały się wątpliwości, oddział celny pobierał próbki towaru i przekazywał je do badań pod kątem ustalenia kraju pochodzenia.

Próbki zostały pobrane przez oddziały celne w siedmiu przypadkach⁴²:

a) w OC Małaszewicze pobrano cztery próby:

- dwie próby do zgłoszeń celnych - deklarowany kraj pochodzenia - Kirgistan. Badania zostały przeprowadzone przez PIGPIB (Raport z 4 sierpnia 2022 r.). Otrzymane wyniki wskazywały na

³⁷ Z węgla kamiennego (2701 19 00 00) na węgiel, nawet sproszkowany, ale nieaglomerowany, węgiel bitumiczny, węgiel kokosowy (2701 12 10 00).

³⁸ Zrealizowanych w procedurze standardowej i uproszczonej. W przypadku przywozu w procedurze uproszczonej zostały uwzględnione kontrole na zgłoszeniu uproszczonym i uzupełniającym.

³⁹ W II-IV kw. 2022 r.: 714 kontroli poz. 2701 i 7 – poz. 2704; w 2023 r.: 1026 kontroli poz. 2701 i 20 poz. 2704; w I-III kw. 2024 r. 234 poz. 2701 i 0 poz. 2704.

⁴⁰ W III i IV kw. 2002 r. poz. 2710.

⁴¹ W II i IV kw. 2022 r. 257 kontroli poz. 2701 i 1 kontrola poz. 2704; w I-III kw. 2023 r. 126 kontroli w poz. 2701 i 0 kontroli w poz. 2704.

⁴² OC Małaszewicze - cztery próbki, OC Koroszczyń - jedna próbka, OC Biała Podlaska - dwie próbki.

- pochozenie węgla z Kirgistanu, tj. potwierdzały pochozenie deklarowane w zgłoszeniach⁴³;
- próbę dotyczącą zgłoszenia celnego - deklarowany kraj pochodzenia – Kazachstan. Zagadnienie to opisano w pkt. 3.2. wystąpienia pokontrolnego. Weryfikacja zgłoszenia przeprowadzona została przez oddział celny, a następnie komórkę postępowania celnego i zakończona wydaniem decyzji kończącej postępowanie w I instancji (14 miesięcy);
 - próbę w zakresie zgłoszenia celnego - deklarowany kraj pochodzenia Kazachstan. Badania zostały przeprowadzone przez PIGPIB (Raport z 7 października 2022 r.). W ich wyniku stwierdzono, że analizowany węgiel nie pochodzi z Kazachstanu. Sprawa została przekazana do komórki postępowania celnego w celu przeprowadzenia postępowania. Pierwotnie, wynikiem postępowania była decyzja w zakresie zmiany kodu Taric, kraju pochodzenia z Kazachstanu na Federację Rosyjską oraz odmowy zwolnienia towaru do wnioskowanej procedury dopuszczenia do obrotu. Powyższa decyzja została uchylona przez Dyrektora IAS w całości i przekazana do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy Naczelnik decyzją z dnia 24 września 2024 r., zmienił klasyfikację taryfową towaru oraz uznał pochozenie węgla z Kazachstanu. Weryfikacja zgłoszenia przeprowadzana przez oddział celny, a następnie komórkę postępowania celnego trwała 2 lata i 3 miesiące (od dnia zgłoszenia celnego do dnia wydania decyzji kończącej postępowanie po przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia). W konsekwencji towar jako niepodlegający sankcjom, został zwolniony do wnioskowanej procedury 13 listopada 2024 r.;
- b) w OC Koroszczyń pobrano jedną próbę dotyczącą zgłoszenia celnego. Badania zostały przeprowadzone przez PIGPIB. Wyniki badań nie wskazywały jednoznacznie miejsca pochodzenia węgla (Raport z 17 października 2022 r.). Sprawa została przekazana do komórki postępowania celnego, w wyniku dodatkowych badań przeprowadzonych na koszt importera ustalono, że analizowane próby odpowiadają klasyfikacji towaru jako węgiel koksowy. Na podstawie decyzji z dnia 10 listopada 2023 r. dokonano zmiany zgłoszenia w zakresie nazwy towaru i kodu CN⁴⁴. Towar jako niepodlegający sankcjom, zwolniono do wnioskowanej procedury w dniu 19 listopada 2023 r. Weryfikacja zgłoszenia trwała 17 miesięcy;
- c) w OC Biała Podlaska próbę pobrano w zakresie:
- zgłoszenia do procedury dopuszczenia do obrotu z dnia 8 marca 2022 r. (kraj wysyłki Kazachstan). Badania zostały przeprowadzone przez PIGPIB (Raport z 8 lutego 2023 r.). Otrzymane wyniki nie pozwoliły jednoznacznie określić pochodzenia towaru, sprawę przekazano do komórki postępowania celnego celem wydania decyzji klasyfikacyjnej i ustalenia pochodzenia, co skutkowało, w dniu 20 października

⁴³ W kolejnych zgłoszeniach kontrole przeprowadzano w ramach czasowego składowania (czas weryfikacji 4 miesiące).

⁴⁴ Nazwę towaru zmieniono z węgla kamiennego na węgiel bitumiczny; węgiel koksowy, zaś kod towaru zmieniono z 2701190000 na 2701121000.

2023 r., zakończeniem postępowania wyjaśniającego bez wydania decyzji zmieniającej zgłoszenie. Towar zwolniono do wnioskowanej procedury 23 października 2023 r. Weryfikacja zgłoszenia trwała 14 miesięcy;

- zgłoszenia do procedury składowania celnego z dnia 2 września 2022 r. (kraj wysyłki Kazachstan) obejmującego węgiel koksowy. Badania zostały przeprowadzone przez PIGPIB (Raport z 9 lutego 2023 r.). Otrzymane wyniki nie pozwoliły jednoznacznie określić pochodzenia towaru, sprawę przekazano do komórki postępowania celnego w celu wydania decyzji klasyfikacyjnej i ustalenia pochodzenia. W wyniku przeprowadzonego postępowania, na podstawie decyzji z dnia 27 listopada 2023 r., zmieniono dane ww. zgłoszenia w zakresie nazwy towaru oraz kodu CN⁴⁵. Towar zwolniono do wnioskowanej procedury 27 grudnia 2023 r. Weryfikacja zgłoszenia trwała 15 miesięcy.

(akta kontroli tom II str. 301-309)

W opinii Naczelnika LUCS środek weryfikacji pochodzenia węgla polegający na przeprowadzeniu badań laboratoryjnych pobranych próbek był skuteczny. W dwóch przypadkach wyniki badań potwierdzały pochodzenie węgla z Kirgistanu deklarowane w zgłoszeniach. W przypadku jednego zgłoszenia wyniki badań w połączeniu z innymi dowodami pozwoliły na wydanie decyzji zmieniającej kraj pochodzenia. W przypadku trzech zgłoszeń wyniki badań w połączeniu z innymi dowodami pozwoliły na wydanie decyzji w zakresie klasyfikacji i rodzaju towaru.

(akta kontroli tom II str. 709-717)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności LUCS w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały

⁴⁵ Nazwę towaru zmieniono z węgla koksowego na węgiel, nawet sproszkowany, ale nieaglomerowany; węgiel pozostały, kod towaru zmieniono z 2701121000 na 2701190000.

o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 3 lutego 2025 r.

Kontrolerzy:

Blanka Wasilewska
Doradca prawny
/podpisano elektronicznie/

Katarzyna Kuzioła
Główny specjalista kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli
w Lublinie
z up.
Rafał Padrak
p.o. Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/