



LPO.430.005.2020
Nr ewid. 153/2020/P/19/096/LPO

Informacja o wynikach kontroli

**NADZÓR NAD PRZYWOZEM SPOZA UE
PRZESYŁEK POCZTOWYCH I KURIERSKICH
O NISKICH WARTOŚCIACH**

DELEGATURA W POZNANIU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Nadzór nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach

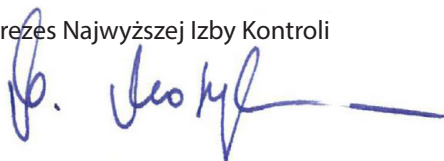
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu



Andrzej Aleksandrowicz

Zatwierdzam:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Warszawa, dnia 25.08.2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Funkcjonowanie systemu kontroli przesyłek o niskich wartościach spoza UE	20
5.2. Nadzór nad obrotem pocztowym przesyłek o niskich wartościach spoza UE	30
5.2.1. Organizacja obrotu przesyłkami pocztowymi przywożonymi przez Poczta Polska S.A.....	30
5.2.2. Nadzór urzędów celno-skarbowych nad obrotem przesyłkami pocztowymi przywożonymi przez Poczta Polska S.A.....	32
5.3. Nadzór nad obrotem kurierskim przesyłek o niskich wartościach spoza UE	37
6. ZAŁĄCZNIKI	41
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	41
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	45
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	53
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	55
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	56

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

przesyłki o niskich wartościach	a) towary, których rzeczywista wartość nie przekracza 150 euro na przesyłkę (rozdział V, art. 23 i 24), oraz b) towary zwolnione z należności celnych przywozowych, których wartość nie przekracza 45 euro na przesyłkę, zawarte w przesyłkach wysyłanych z państwa trzeciego przez osobę fizyczną do innej osoby fizycznej, mieszkającej na obszarze celnym Wspólnoty, pod warunkiem, że taki przywóz na charakter niehandlowy, tzw. prezenty (rozdział VI, art. 25–27) rozporządzenia Rady (WE) NR 1186/2009 z 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych;
terytorium państwa trzeciego	terytorium państwa nienależącego do Unii Europejskiej art. 4 pkt 2 ustawy Prawo celne;
operator pocztowy	przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych art. 3 pkt 12 ustawy Prawo pocztowe;
operator wyznaczony	operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych art. 3 pkt 13 ustawy Prawo pocztowe;
urząd wymiany poczty z zagranicą	[...] ¹
urząd pocztowo-celny	[...] ²
przesyłka pocztowa	rzecz opatrzona oznaczeniem adresata i adresem, przedłożona do przyjęcia lub przyjęta przez operatora pocztowego w celu przemieszczenia i doręczenia adresatowi art. 3 pkt 21 ustawy Prawo pocztowe oraz § 2 ust. 3 pkt 19 Regulaminu świadczenia usług powszechnych ³ ;
przesyłka nierejestrowana	przesyłka listowa nadana i doręczona bez pokwitowania; § 2 ust. 3 pkt 17 Regulaminu świadczenia usług powszechnych;
przesyłka rejestrowana	przesyłka pocztowa przyjęta za pokwitowaniem przyjęcia i doręczana za pokwitowaniem odbioru; art. 3 pkt 23 ustawy Prawo pocztowe oraz § 2 ust. 3 pkt 20 Regulaminu świadczenia usług powszechnych;
przedstawienie towarów organom celnym	powiadomienie organów celnych o przybyciu towarów do urzędu celnego lub innego miejsca wyznaczonego lub uznanego przez organy celne oraz o dostępności tych towarów do kontroli celnych; art. 5 pkt 33 unijnego kodeksu celnego;
zgłoszenie celne	czynność, przez którą osoba w wymaganej formie i w określony sposób wyraża zamiar objęcia towaru określoną procedurą celną, wskazując w stosownych przypadkach wszelkie szczegółowe ustalenia, które mają mieć zastosowanie art. 5 pkt 12 unijnego kodeksu celnego;
status celny	określenie towaru jako towar unijny lub nieunijny art. 5 pkt 22 unijnego kodeksu celnego;
zwolnienie towarów	czynność podjęta przez organy celne, umożliwiającą użycie towarów do celów określonych dla procedury celnej, którą zostały objęte art. 5 pkt 26 unijnego kodeksu celnego;

¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

² Ibidem.

³ Uchwała nr 135/2018 Zarządu Poczty Polskiej S.A. z 24 lipca 2018 r.

unijny kodeks celny (UKC)	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny ⁴ ;
rozporządzenie wykonawcze	rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny ⁵ ;
rozporządzenie delegowane	rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego ⁶ ;
rozporządzenie ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (WSZC)	rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych ⁷ ;
ustawa o VAT	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług ⁸ ;
rozporządzenie w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym ⁹ ;
rozporządzeniem w sprawie zgłoszeń celnych	rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych ¹⁰ ;
dyrektywa VAT e-commerce	dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość ¹¹ ;
WER	węzeł ekspedycyjno-rozdzielczy;
MF	Ministerstwo Finansów;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
MUCS	Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie;
LUCS	Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białek Podlaskiej;
WUCS	Wielkopolski Urząd Celno-Skarbowy w Poznaniu;
PdUCS	Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyśle;
PoUCS	Pomorski Urząd Celno-Skarbowy w Gdyni;
NUCS	naczelnik urzędu celno-skarbowego;
DPDZ	„Dokument potwierdzający dokonanie zgłoszenia celnego – obrót pocztowy (przywóz)”;
SAD	Jednolity Dokument Administracyjny „SAD”.

⁴ Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013, ze zm.

⁵ Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, ze zm.

⁶ Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, ze zm.

⁷ Dz. Urz. UE L 324 z 10.12.2009.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 106.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1293.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2262, ze zm.

¹¹ Dz. Urz. UE L 348.7 z 29.12.2017.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy nadzór nad obejmowaniem procedurą celną przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach skutecznie chroni interesy Skarbu Państwa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy nadzór nad obrotem przesyłkami pocztowymi i kurierskimi przeciwdziała nielegalnemu przywozowi towarów i ich dopuszczeniu do obrotu na terenie Polski?
2. Czy funkcjonujące rozwiązania są skuteczne w zwalczaniu procederu unikania płacenia cef i należności podatkowych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów

5 urzędów celno-skarbowych

Poczta Polska S.A., w tym „centrala” i pięć urzędów wymiany poczty z zagranicą

Okres objęty kontrolą

2017–2019 (I półrocze), z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności

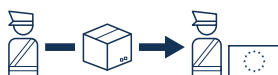
Zwolnienia celne dla przesyłek o niskich wartościach zostały wprowadzone w latach 80-tych¹², w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych i usprawnienia pracy służb celnych. Zakupy dokonywane przez Internet w tamtym czasie w zasadzie nie istniały, a ilość towarów, do których zwolnienia miały zastosowanie była stosunkowo niewielka. Obecnie intensywny rozwój handlu internetowego i dynamiczny wzrost przesyłek przywożonych z zagranicy, stanowi poważne wyzwanie dla organów celno-skarbowych w zakresie kontroli i poboru należności przywozowych. W szczególności wolumen przesyłek o niskich wartościach przywożonych do UE rośnie każdego roku o 10–15%. Przesyłki te dostarczane są przez operatora wyznaczonego – Poczte Polską S.A. oraz operatorów pocztowych innych niż operator wyznaczony (dalej: operator kurierski albo firmy kurierskie).

Realizowanie przez organy celno-skarbowe skutecznej kontroli w celu zwalczania oszustw i przemytu oraz pobierania należności celno-skarbowych z tytułu importu towarów w przesyłkach o niskiej wartości nie powinno jednak stać na przeszkodzie rozwojowi tej formy handlu.

Infografika nr 1

Objęte kontrolą przesyłki o deklarowanych niskich wartościach i warunki ich zwolnienia z należności przywozowych

PRZESYŁKI O NISKICH WARTOŚCIACH



wysyłane bezpośrednio z państwa trzeciego do odbiorcy znajdującego się na obszarze UE

Zwolnione od cła (art. 23 i 24 WSZC)

wartość towarów nie przekracza **150 euro** na przesyłkę



Zwolnienia tego nie stosuje się do: **wyrobów alkoholowych, perfum i wód toaletowych, tytoniu i wyrobów tytoniowych**

Zwolnione od cła (na ww. podstawie) i podatku VAT (art. 51 ustawy o VAT)

wartość towarów nie przekracza **22 euro** na przesyłkę



Zwolnienia tego nie stosuje się do:



napojów alkoholowych, tytoniu i wyrobów tytoniowych, perfum i wód toaletowych (art. 51 ust. 2 ustawy o VAT)



towarów importowanych w drodze „zamówienia wysyłkowego” (art. 51 ust. 3 ustawy VAT)

PREZENTY



wysyłane **w charakterze niehandlowym** z państwa trzeciego przez osobę fizyczną do innej osoby fizycznej mieszkającej na obszarze UE

Przesyłka ma charakter niehandlowy, gdy:

- ma charakter okazjonalny
- zawiera towary wyłącznie na użytek odbiorcy lub jego rodziny, które nie wskazują ani swoim charakterem, ani ilością, na ich przeznaczenie handlowe
- są wysyłane do odbiorcy przez nadawcę bez żadnego rodzaju opłat



zwolnienie stosuje się do kwoty **45 euro** na przesyłkę (art. 26 WSZC)

- zwolnienie od cła ograniczone jest na jedną przesyłkę, do wskazanych w **art. 27 WSZC** ilości podanych dla każdego z wymienionych tam towarów
- warunki zwolnienia towarów od podatków zostały podane w **ustawie o podatku akcyzowym (art. 37, art. 37a) i ustawie o VAT (art. 52)**

Źródło: opracowanie własne NIK.

¹² Rozporządzenie Rady (EWG) NR 918/83 z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. U. L 105 z 23.4.1983). Rozporządzenie kilkakrotnie zmieniane, zostało uchylone z dniem: 1 stycznia 2010 r.

Kontrola przesyłek pocztowych i kurierskich przywożonych na obszar celny UE z krajów trzecich ma na celu uniemożliwienie nielegalnego przywozu towarów takich jak: narkotyki, dopalacze, anaboliki, broń, tytoń, okazy roślin i zwierząt gatunków zagrożonych wyginięciem (według CITES¹³). W całej UE widoczne jest zjawisko „rozdrobienia przemytu” i przejście organizacji przemytniczych na system „mniej, a częściej”.

Obszarem narażonym na nieprawidłowości pozostaje także pobór ceł i podatków w transgranicznym handlu elektronicznym. W praktyce obchodzenie przez dostawców z krajów trzecich przepisów następuje poprzez:

- zaniżanie wartości zakupionych towarów;
- brak lub nieprawdziwe opisy towarów;
- dzielenie przesyłek na mniejsze, tak aby uniknąć przekroczenia progu zwolnienia dla cła (150 euro);
- deklarowanie przesyłek handlowych jako „prezenty”;
- wprowadzanie przesyłek na teren UE w innych państwach członkowskich, które stosują zwolnienie dla towarów o wartości do 22 euro.

Ze względu na skalę działalności transgranicznej skuteczne zwalczanie tych zjawisk wymaga przyjęcia nowych i różnych sposobów kontrolowania towarów. Niezbędna jest **optymalizacja wykorzystania systemów informatycznych** w celu lepszego ukierunkowania kontroli na ryzykowne transakcje, przy większym wykorzystaniu danych pochodzących od zaufanych podmiotów gospodarczych, bez zaniedbywania sprawdzonych metod kontroli (tj. kontroli fizycznych) w sytuacjach, w których są one odpowiednie.

Nie sprzyja temu **niewdrożenie, w pierwotnie wyznaczonym terminie, systemów teleinformatycznych** niezbędnych do prowadzenia skutecznych działań na poziomie centralnym (UE), czy krajowym poszczególnych państw – członków UE. Pierwotny termin zakończenia okresu przejściowego wyznaczony na 31 grudnia 2020 r., został przesunięty na koniec 2022 r., a w stosunku do niektórych systemów teleinformatycznych na koniec 2025 r.¹⁴

Obecnie obowiązuje data 30 czerwca 2021 r.¹⁵ wyznaczająca obowiązek przyjęcia i publikacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do stosowania od 1 lipca 2021 r. przepisów tzw. dyrektywy VAT e-commerce. Dyrektywa ta została przyjęta 5 grudnia

¹³ Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 27, poz. 112, ze zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/632 z 17 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 952/2013 w celu przedłużenia okresu przejściowego wykorzystania sposobów innych niż techniki elektronicznego przetwarzania danych przewidzianych w unijnym kodeksie celnym.

¹⁵ Decyzja Rady (UE) 2020/1109 z dnia 20 lipca 2020 r. zmieniająca dyrektywy (UE) 2017/2455 i UE 2019/1995 w odniesieniu do terminu transpozycji i daty rozpoczęcia stosowania w związku z pandemią COVID-19

2017 r., a data jej stosowania (pierwotnie wyznaczona na 1 stycznia 2021 r.) uwzględniała m.in. czas potrzebny państwom członkowskim na dostosowanie swoich systemów informatycznych do rejestracji, deklarowania i zapłaty VAT. Dyrektywa ta przewiduje m.in. włączenie podmiotów, które ułatwiają sprzedaż towarów na odległość poprzez użycie elektronicznego interfejsu, takiego jak np. platforma handlowa, w proces poboru VAT.

W przypadku nieskorzystania z ww. **procedury szczególnej** dla sprzedaży na odległość towarów importowanych z państw trzecich (procedury fakultatywnej), państwo członkowskie powinno systematycznie zezwalać na korzystanie z **uregulowań szczególnych** dotyczących deklarowania i zapłaty VAT z tytułu importu. Zgodnie z nimi osoba przedstawiająca towary organom celnym na terytorium Wspólnoty (operator wyznaczony i operatorzy kurierscy) pobiera VAT od osoby, dla której towary są przeznaczone i dokonuje płatności takiego VAT.

2. OCENA OGÓLNA

Nieskuteczny nadzór nad obrotem przesyłkami o niskich wartościach

Działania Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, w latach 2017–2019 (I półrocze), nie zapewniły skutecznego wykonywania przez organy celno-skarbowe zadań związanych z dopuszczaniem do obrotu towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich o deklarowanych niskich wartościach przywożonych spoza Unii Europejskiej. Czynności tych organów nie gwarantowały pobierania należnego cła i podatków z tytułu importu towarów w przesyłkach o deklarowanych niskich wartościach. Warunków dla skutecznego wykonywania tych czynności nie zapewniał także sposób przedstawiania przesyłek pocztowych¹⁶ przez Poczta Polska S.A. (operatora wyznaczonego). Brak danych elektronicznych o przesyłkach pocztowych znacznie ograniczał organom celno-skarbowym możliwość identyfikacji i kontroli ryzykownych transakcji.

Minister Finansów i Szef KAS rzetelnie rozpoznali problemy funkcjonującego w ten sposób systemu kontroli przesyłek o niskich wartościach, ale do końca 2019 r. nie zostały wdrożone rozwiązania, które umożliwiłyby skuteczne działanie organów celno-skarbowych w tym zakresie.

Nadzór nad przywozem towarów w przesyłkach o niskich wartościach opierał się na fizycznych kontrolach wybranych przesyłek. Przy dynamicznie rosnącej skali handlu e-commerce, organy celno-skarbowe – w kontrolowanym okresie – zweryfikowały w ten sposób około 1% przesyłek pocztowych i 4% przesyłek kurierskich. Działania naczelników urzędów celno-skarbowych nie były wsparte mechanizmami systemowej analizy ryzyka. Nie zostały opracowane narzędzia informatyczne, pozwalające zweryfikować okazjonalny charakter dokonywanych przywozów albo ujawnić proceder dzielenia przesyłek na części w celu uniknięcia należności przywozowych. Zweryfikowanie deklarowanej wartości przywożonych towarów, czy sposobu zamówienia towarów (co warunkowało zastosowanie zwolnienia z należności przywozowych), możliwe było po zatrzymaniu przesyłek do kontroli celno-skarbowej. Pozostałe 99% obrotu pocztowego i 96% obrotu kurierskiego zostało dopuszczone do obrotu bez weryfikacji w tym zakresie. Przesyłki bez należności celno-podatkowych¹⁷ stanowiły 99,6% przesyłek pocztowych o niskich wartościach i 78% przesyłek kurierskich o niskich wartościach.

Zarówno Minister Finansów, jak i organy KAS nie posiadali danych o rzeczywistej liczbie przywożonych przesyłek o niskiej wartości (99% obrotu pocztowego nie było ewidencjonowane w systemach informatycznych organów celno-skarbowych, [...])¹⁸. Nie posiadali oni także informacji o liczbie przesyłek dla których podwyższono deklarowaną wartość towarów i kwocie należności, którą w ten sposób uzyskano¹⁹.

Pozytywne efekty przynosiły działania Ministra Finansów oraz organów celno-skarbowych mające na celu przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z dopuszczenia do obrotu towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom.

¹⁶ Obrót przesyłkami pocztowymi stanowił 96% łącznego obrotu przesyłkami pocztowymi i kurierskimi o deklarowanych niskich wartościach.

¹⁷ O zadeklarowanej wartości poniżej 22 euro albo tzw. „prezenty”.

¹⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez *NIK* w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

¹⁹ W stosunku do kwoty należności wynikającej z zadeklarowanej wartości towarów.

Nowy model odpraw celnych w obrocie pocztowym

W kwietniu 2019 r. Minister Finansów opracował projekt koncepcji nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym. Poczta Polska S.A., na koniec 2019 r., była na początkowym etapie wdrażania jego założeń, który wymagać będzie od Spółki bardzo rozległych zmian organizacyjnych, informatycznych, kadrowych oraz prawnych [...] ²⁰.

NIK zwraca uwagę, że przedłużający się proces wdrażania odpowiednich zmian przez Poczta Polską S.A. oraz odroczenie w czasie wdrożenia pakietu VAT e-commerce (na takie ryzyko wskazywał zarówno Minister Finansów, jak i Europejski Trybunał Obrachunkowy), będzie skutkowało dalszym funkcjonowaniem nieskutecznego systemu kontroli (o ograniczonej efektywności finansowej) nad obrotem przesyłkami o deklarowanych niskich wartościach.

Wprowadzone w styczniu 2020 r. zmiany regulacji prawnych w zakresie odpraw celnych przesyłek kurierskich były zbieżne z postanowieniami dyrektywy VAT e-commerce.

²⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. W latach 2017–2019 (I półrocze), [...] ²¹.

Firmy kurierskie zgłosiły w tym okresie do procedury dopuszczenia do obrotu niespełna 2,5 mln przesyłek.

W pięciu objętych kontrolą urzędach celno-skarbowych przedstawionych zostało, a następnie zgłoszonych do procedury dopuszczenia do obrotu [...] ²² i około 1,7 mln takich przesyłek kurierskich (4% łącznego obrotu). Dane te zostały oszacowane przez kontrolowane jednostki na potrzeby kontroli NIK. [...] ²³ urzędy celno-skarbowe [...] ²⁴ nie posiadały informacji o rzeczywistej liczbie przywożonych przesyłek o niskich wartościach.

[...] ²⁵

[...] ²⁶ Przesyłki bez należności celno-podatkowych, tj. o zadeklarowanej wartości do 22 euro i „prezenty” (stanowiące 99,6% wszystkich przesyłek pocztowych), ze względu na uproszczony tryb odprawy celnej (domniemanie zgłoszenia celnego), nie były rejestrowane także w systemach informatycznych organów celno-skarbowych. Przesyłki te, jeśli nie zostały zatrzymane do kontroli celno-skarbowej ²⁷, były przekazywane do doręczenia ich adresatom, poza systemami informatycznymi.

Oszacowana została także liczba przywożonych przesyłek kurierskich, gdyż w urzędzie celno-skarbowym, którego oddziały obsługiwały 93% tego obrotu ²⁸, statystyka prowadzona była za pomocą różnych parametrów, tj. według liczby przesyłek, liczby opakowań albo liczby zgłoszeń. [str. 30–31, 37–38]

Ministerstwo Finansów nie wymagało od urzędów celno-skarbowych przekazywania sprawozdań i raportów dotyczących liczby przywożonych towarów o deklarowanej niskiej wartości z krajów trzecich w obrocie pocztowym i kurierskim. [...] ²⁹

2. Minister Finansów i Szef KAS rzetelnie rozpoznali zagrożenia i zdiagnozowali problemy wynikające z rosnącej skali przywozu towarów o deklarowanych niskich wartościach w przesyłkach pocztowych i kurierskich

Skala obrotu przesyłkami pocztowymi i kurierskimi

Brak danych
o przesyłkach
o niskich wartościach

MF i Szef KAS rzetelnie rozpoznali problemy obecnego systemu kontroli przesyłek

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ W MUCS i LUCS (obsługujących łącznie 99% obrotu przesyłkami pocztowymi), do kontroli zatrzymano 0,15% przedstawionych przesyłek o niskich wartościach (tj. do 150 euro i „prezenty”), a w LUCS 0,003% przedstawionych przesyłek nierejestrowanych (które stanowią 99% przesyłek w LUCS).

²⁸ Spośród pięciu kontrolowanych urzędów celno-skarbowych.

²⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

wprowadzonych na obszar celny UE. W efekcie, w grudniu 2017 r. opracowano projekt „Strategii Polski w zakresie uszczelniania podatku VAT z tytułu importu towarów kupionych przez Internet”³⁰. [str. 20–24]

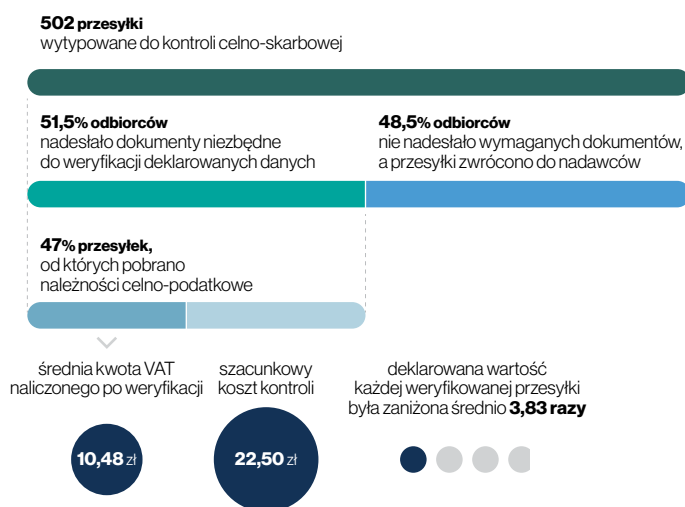
W związku z obowiązującym w Polsce wyłączeniem zwolnienia z VAT (art. 51 ust. 3 ustawy o VAT) dla towarów, które stanowią realizację zamówienia wysyłkowego³¹, już wówczas wskazywano, że **nie istnieje żaden mechanizm umożliwiający organom celno-skarbowym weryfikację, czy dana przesyłka powinna być opodatkowana** (w związku ze sposobem jej zamówienia), czy też nie. Zwracano także uwagę na utrzymywaną przez organy celno-skarbowe i przewoźników fikcję, że przywożone w przesyłkach towary spoza UE zostały nabyte w inny sposób, niż przez zamówienie wysyłkowe. [str. 20–21]

Stan ten potwierdziły przeprowadzone z inicjatywy Ministerstwa Finansów analizy, w tym, przeprowadzona w czerwcu 2018 r. w MUCS analiza praktycznego stosowania art. 51 ust. 3 ustawy o VAT. Jej wyniki wskazywały, że w obecnym systemie kontroli przesyłek, organy celno-skarbowe mogą zweryfikować deklarowaną wartość towarów i sposób ich nabycia, dopiero po zatrzymaniu przesyłek do kontroli celno-skarbowej i pozyskaniu od odbiorców wiarygodnych danych. Gdyby zatem w praktyce stosować tę regulację do wszystkich towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich przywożonych spoza UE (będących wynikiem zamówienia wysyłkowego), spowodowałoby to potrzebę zatrudnienia tylko w MUCS dodatkowo ok. 1,5–2 tys. funkcjonariuszy i doprowadziło do zablokowania tego obrotu. [str. 24]

Wyniki analizy z października 2018 r. wykazały, że obecny system weryfikacji przesyłek o niskich wartościach, oparty na ich fizycznych kontrolach, bez wsparcia systemową analizą ryzyka, jest nieekonomiczny.

Infografika nr 3

Szacowana skala zaniżania deklarowanej wartości towarów w przesyłkach o niskiej wartości, koszty kontroli celno-skarbowej i kwota naliczonego VAT



Źródło: opracowanie własne NIK.

³⁰ Dalej: projekt Strategii.

³¹ O deklarowanej wartości do 22 euro, przywożonych w przesyłkach pocztowych i kurierskich.

W projekcie Strategii wskazywano także, że organy celno-skarbowe otrzymują od firm kurierskich informacje o zgłaszanych przesyłkach w formie elektronicznej, ale w praktyce **brak jest po stronie administracji instrumentów IT, które umożliwiłyby skuteczną analizę tych danych** i przeprowadzenie analizy ryzyka. [...] ³²

W Ministerstwie Finansów podejmowano próby rozwiązania ww. problemów. Analizowano możliwości wprowadzenia rozwiązania docelowego (pakiet VAT e-commerce³³), a także doraźnych rozwiązań informatycznych i prawnych (funkcjonujących do 2021 r.), z uwzględnieniem praktyk w innych krajach, wymogów unijnych i krajowych uwarunkowań dotyczących informatyzacji KAS. Procedowano nad nowymi rozwiązaniami organizacyjnymi. Powołano Zespół, którego zadaniem było przedłożenie Ministrowi Finansów (do końca 2018 r.) raportu końcowego **z rekomendacją rozwiązań w zakresie skutecznego uszczelniania poboru VAT** od importowanych towarów zakupionych za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

We wrześniu 2018 r. podjęto próbę opracowania algorytmu analizy ryzyka w oparciu o dane gromadzone w systemach informatycznych Poczty Polskiej S.A. Zakres tych danych uniemożliwił jednak ich wykorzystanie przez organy celno-skarbowe. Ministerstwo uznało za niezasadne prowadzenie dalszych rozważań nad zastosowaniem rozwiązań dotyczących automatycznej analizy ryzyka w obrocie przesyłkami pocztowymi, do czasu elektronicznej analizy danych przez Poczta Polska S.A.

Niepowodzeniem zakończyła się także próba budowy profili analizy ryzyka dla procesu typowania do kontroli przesyłek pocztowych i kurierskich w oparciu o dane z urządzeń RTG. Stwierdzono bowiem, że wykorzystywane przez KAS urządzenia RTG nie mają możliwości zapisu obrazów. Obecnie możliwe jest jedynie bieżące monitorowanie obrazu aktualnie prześwietlanych przesyłek. [str. 20, 24–26]

Podejmowane przez Ministra Finansów i Szefa KAS działania, do końca 2019 r., nie doprowadziły do wdrożenia (także doraźnych) rozwiązań mających na celu uszczelnienie systemu poboru należności celno-podatkowych. Nie wdrożono mających temu służyć odpowiednich rozwiązań prawnych i informatycznych. Nie uzyskano dostępu do danych pozwalających wdrożyć mechanizmy optymalizujące analizę ryzyka i zwiększające efektywność w typowaniu przesyłek do kontroli celno-skarbowej. Nie opracowano narzędzi pozwalających weryfikować okazjonalny charakter dokonywanych zakupów, czy ujawnić proceder celowego dzielenia

MF i Szef KAS
nie wdrożyli rozwiązań
poprawiających
skuteczność poboru
należności

³² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

³³ Państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do implementowania tych przepisów do 30 czerwca 2021 r. i do stosowania ich od 1 lipca 2021 r. W preambule dyrektywy Rady (UE) 2017/2455 z 5 grudnia 2017 r. wskazano, że daty te uwzględniają czas potrzebny państwom członkowskim na dostosowanie swoich systemów informatycznych do rejestracji, deklarowania i zapłaty VAT.

zamówienia aby uniknąć należności przywózowych. Powołany Zespół nie opracował i nie przedłożył Ministrowi Finansów, w wyznaczonym do tego terminie, raportu końcowego zawierającego rekomendacje rozwiązań w zakresie skutecznego uszczelnienia poboru VAT.

W związku z brakiem możliwości sprawowania skutecznej kontroli nad obrotem przesyłkami o niskich wartościach oraz ogromnym wzrostem wolumenu importowanych przesyłek, Ministerstwo Finansów postanowiło w październiku 2018 r. odstąpić od planów przeprowadzenia skierowanej do społeczeństwa kampanii informacyjno-edukacyjnej o istniejącym stanie prawnym oraz obowiązkach fiskalnych z tytułu importu towarów spoza UE. Wskazano, że „podejmowanie przez organy KAS czynności zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podatkowego, wobec każdego towaru z przesyłek obejmowanych procedurą dopuszczenia do obrotu, doprowadziłoby do paraliżu pracy – zarówno organów KAS i Poczty Polskiej”. [str. 22–24, 26–27]

**NUCS realizowali
ustawowe zadania
w ograniczonym zakresie**

3. Naczelnicy urzędów celno-skarbowych realizowali swoje zadania dotyczące poboru należności celno-podatkowych od towarów znajdujących się w przesyłkach pocztowych i kurierskich o deklarowanej niskiej wartości w ograniczonym zakresie. Ze względu na brak elektronicznych danych o przesyłkach pocztowych, a także brak narzędzi informatycznych, urzędy celno-skarbowe nie miały możliwości zweryfikowania, czy przedstawione przesyłki pocztowe i kurierskie spełniają warunek okazjonalnego charakteru przywozu, czy dokonane zamówienie nie zostało podzielone na części w celu uniknięcia należności przywózowych.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono przypadek obrazujący skutki braku odpowiednich baz danych i narzędzi do typowania przesyłek do kontroli. Stwierdzono, że nadawca z Chin dokonał celowego podziału zamówienia na siedem przesyłek – każda o wartości do 22 euro. Jedna z nich została zatrzymana do kontroli i po zweryfikowaniu jej wartości i sposobu nabycia, naliczono należności przywózowe. Pozostałe sześć przesyłek (stanowiących realizację tego samego zamówienia) zostało dopuszczonych do obrotu bez należności celno-podatkowych (w trybie „odprawy uproszczonej”, jako przesyłki o wartości do 22 euro, nie będące wynikiem zamówienia wysyłkowego). Funkcjonariusze celno-skarbowi nie mają narzędzi, aby wykryć tego rodzaju przypadki.

Ustalenie rzeczywistej wartości towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich (przy zidentyfikowanym przez organy KAS procederze zaniżania przez nadawców wartości towarów sprzedawanych przez Internet) oraz sposobu ich nabycia – czyli zweryfikowanie zasadności zwolnienia z obowiązku zapłaty należności przywózowych – w praktyce możliwe jest po zatrzymaniu przesyłek do kontroli celno-skarbowych i pozyskaniu wiarygodnych danych³⁴.

Obecnie funkcjonujący system kontroli obrotu towarowego w przesyłkach pocztowych i kurierskich oparty jest na fizycznych kontrolach tych przesyłek. W pięciu objętych kontrolą NIK urzędach celno-skarbowych,

³⁴ Np. faktury, bankowego potwierdzenia transakcji, potwierdzenia zakupu z portalu aukcyjnego.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

zatrzymano do kontroli i zweryfikowano deklarowaną wartość towarów, sposób ich nabycia lub przeprowadzono rewizję celną towarów – łącznie 1% przedstawionych przesyłek pocztowych i 4% przesyłek kurierskich.

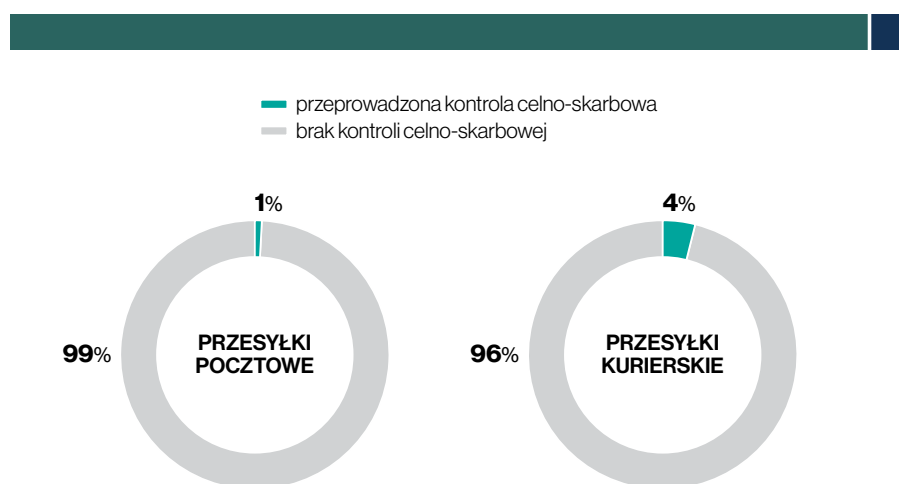
Infografika nr 4

Liczba kontroli celno-skarbowych w pięciu kontrolowanych urzędach w latach 2017–2019 (I półrocze)

[...] ³⁵

PRZESYŁKI POCZTOWE

PRZESYŁKI KURIERSKIE



Źródło: opracowanie własne NIK.

Typowanie przesyłek pocztowych do kontroli celno-skarbowej odbywało się głównie w oparciu o doświadczenie i osąd funkcjonariusza celno-skarbowego. Oszacowano, że czas w jakim funkcjonariusz MUCS (obsługującym 85% obrotu pocztowego), podczas przedstawiania przesyłek przez Poczty Polską S.A., musiał podjąć decyzję w sprawie zatrzymania przesyłki do kontroli, przekazania tranzytem do innego urzędu lub dopuszczenia przesyłki do obrotu bez weryfikacji wynosił 15–20 sekund na jedną przesyłkę (w MUCS dziennie przedstawiano 30–50 tys. przesyłek pocztowych).

W przypadku przesyłek kurierskich, w związku z przekazywaniem danych elektronicznych przez firmy kurierskie, uwzględniano także systemowe wskazania do kontroli. Prowadzona w tym zakresie analiza ryzyka prowadzona była na zasadach ogólnych i nie uwzględniała specyfiki przesyłek o niskich wartościach.

W stosunku do pozostałych przesyłek, tj. 99% dopuszczonych do obrotu przesyłek pocztowych o niskich wartościach i 96% przesyłek kurierskich, nie weryfikowano zasadności zwolnienia z należności przywózowych.

³⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

W trakcie kontroli NIK stwierdzono także przypadki, gdy funkcjonariusze dopuszczali do obrotu przesyłki pocztowe bez należności celno-podatkowych, mimo że nie zostały spełnione określone przepisami warunki zwolnienia z należności przywózowych, tj. były to tzw. „prezenty”, których nadawcą byli przedsiębiorcy lub zapisy na deklaracjach wskazywały numer zamówienia. Takie postępowanie tłumaczono potencjalnie niewielkimi wpływami należności oraz ekonomiką działania.

NUCS nie prowadzili statystyk dotyczących liczby przesyłek, w których zakwestionowano wartość towarów, ani też kwoty należności przywózowych pozyskanych w wyniku kontroli. W ocenie NIK mogło to być też wynikiem powszechnej wiedzy, że większość przedstawionych przesyłek powinna podlegać należnościom (jest wynikiem zamówienia wysyłkowego), ale ze względu na brak możliwości kontroli, są one zwalniane bez naliczenia należności. [str. 32–40]

Brak wytycznych i zaleceń MF

Ministerstwo nie kierowało do NUCS wytycznych i zaleceń określających sposób reagowania na zidentyfikowane problemy³⁶ w zakresie weryfikacji prawidłowości zwolnienia z należności przywózowych od towarów o deklarowanej niskiej wartości w przesyłkach pocztowych i kurierskich z krajów trzecich. [str. 35, 38]

Pozytywne efekty działań dotyczące towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom

W trakcie kontroli importu towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich, NUCS zwracali uwagę na kwestie bezpieczeństwa i ochrony (broń, narkotyki, leki, towary podwójnego zastosowania, towary naruszające prawa własności intelektualnej, CITES). Takie zadania realizowane były także w trakcie operacji międzynarodowych i akcji prowadzonych przez komórki pionu zwalczania przestępczości w poszczególnych urzędach. [str. 29–30, 35–37, 40]

Niedostosowanie przepisów krajowych do masowej skali przesyłek

Obecne przepisy rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym nie są dostosowane do masowej skali handlu wysyłkowego. W efekcie, wszystkie kontrolowane urzędy celno-skarbowe stosowały procedury dotyczące formalności celnych dla przesyłek pocztowych odbiegające od rozwiązań przyjętych w tym rozporządzeniu. [str. 26–27, 32, 34–36, 39–40]

Poczta Polska S.A. nie stworzyła warunków do skutecznego nadzoru

4. Sposób zorganizowania przez Poczta Polska S.A. obrotu przesyłkami pocztowymi (stanowiącego łącznie 96% obrotu przesyłkami o niskich wartościach spoza UE), w zakresie ich przedstawiania organom celno-skarbowym, nie stwarzał organom KAS warunków dla sprawowania skutecznego nadzoru nad tym obrotem, w tym zwalczania procederu unikania płacenia należności przywózowych.

Pobieranie i przekazywanie należności

[...]³⁷

[str. 30–34]

³⁶ W szczególności dotyczące zaniżania deklarowanej wartości towarów (przy rosnącej liczbie przesyłek), weryfikacji sposobu nabycia towarów, okazjonalnego charakteru ich przywozu („prezent”), czy dzielenia zamówienia w celu uniknięcia płacenia należności przywózowych.

³⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

[...]³⁸

5. Poczta Polska S.A., we współpracy z Ministerstwem Finansów, podjęła działania w celu elektroniczacji danych dotyczących przesyłek pocztowych przywożonych z krajów trzecich na obszar celny UE i przyjęcia nowej roli związanej z dokonywaniem zgłoszeń celnych dla tych przesyłek. Obecnie Poczta Polska S.A. jedynie przedstawia przywiezione przesyłki organom celno-skarbowym.

Koncepcja nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym

Ministerstwo Finansów sprecyzowało swoje oczekiwania w powyższym zakresie w dniu 14 września 2018 r. i zwróciło się do Poczty Polskiej S.A. z prośbą o wskazanie terminu wdrożenia zmian. Poczta Polska S.A. poinformowała jednak, że na dostępnym poziomie wiedzy z tego obszaru, nie może wskazać konkretnego terminu określającego gotowość do realizacji nowych zadań.

W kwietniu 2019 r. Ministerstwo przedstawiło Poczcie Polskiej S.A. roboczy projekt Koncepcji nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym, która miała stanowić podstawę do prowadzenia prac związanych z wdrażaniem nowych funkcjonalności w systemach informatycznych KAS oraz określała kluczowe wymagania dla operatora pocztowego. W 2019 r. koncepcja ta podlegała dalszym uzgodnieniom.

Podjęte przez Poczte Polską S.A. działania organizacyjne i informatyczne były – na przełomie lat 2019/2020 – na początkowym etapie. [...] ³⁹

Pełna elektroniczacja danych (zakończenie okresu przejściowego) – według pierwotnie ustalonego terminu – miała nastąpić do 31 grudnia 2020 r. W kwietniu 2019 r.⁴⁰ przesunięty został termin wdrożenia systemów teleinformatycznych służących m.in. do przedstawiania i dokonywania zgłoszeń celnych towarów wprowadzanych na obszar celny UE – na koniec 2022 r. oraz dotyczących m.in. przywozowej deklaracji skróconej i analizy ryzyka – do 2025 r. Terminem wdrożenia i stosowania tzw. dyrektywy VAT e-commerce to obecnie 1 lipca 2021 r. Istnieje jednak realne ryzyko, że wdrożenie pakietu VAT e-commerce także zostanie odroczone w czasie z uwagi na nieprzygotowanie odpowiednich systemów informatycznych i zmian prawnych dających podstawę funkcjonowania ustanowionych tam rozwiązań. [str. 27–29]

Z dniem 17 stycznia 2020 r. weszła w życie zmiana rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych⁴¹, wprowadzająca zmiany w zakresie możliwości składania zbiorczych zgłoszeń kurierskich także dla towarów zwolnionych z należności celnych i niezwolnionych z podatku VAT, których łączna wartość w jednej przesyłce nie przekracza równowartości 150 euro.

Zmiana regulacji w zakresie odpraw celnych w obrocie kurierskim

Poprzednio obowiązujące zasady nakładały na operatorów kurierskich obowiązek zgłaszania każdej przesyłki o niskiej wartości będącej wynikiem zamówienia wysyłkowego, bez względu na jej wartość (a więc

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/632 z dnia 17 kwietnia 2019 r.

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1.

od 0,1 zł), z zastosowaniem standardowego zgłoszenia celnego. W praktyce organy celno-skarbowe nie miały jednak narzędzi, aby zweryfikować tę okoliczność. Zmiana rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych, poprzez umożliwienie naliczania należności w zgłoszeniach zbiorczych od przesyłek o niskich wartościach, może zapewnić wzrost wpływów budżetowych z tytułu pobranego VAT od przesyłek o niskich wartościach. [str. 29]

4. WNIOSKI

Uwzględniając ryzyka niewdrożenia koncepcji nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym przed 1 lipca 2021 r. oraz przesunięcia terminu wdrożenia pakietu VAT e-commerce, a także mając świadomość, że nowe przepisy podatkowe nie rozwiązują w całości problemów dotyczących zaniżania wartości towarów przywożonych w przesyłkach o niskich wartościach, czy wykorzystywania tzw. „prezentów” do nadużyć celno-podatkowych, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie wyników kontroli, wnosi o:

- 1) podjęcie działań ponadresortowych, koordynujących i wspierających działania Ministra Finansów i Poczty Polskiej S.A. w dążeniu do usprawnienia tej sfery działalności Państwa⁴²;
- 2) niezwłoczne podjęcie działań mających na celu zapewnienie egzekwowania obowiązujących przepisów dotyczących trybu i formy dokonywania zgłoszeń celnych przesyłek o niskich wartościach oraz egzekwowania obowiązku zapłaty należności celno-podatkowych z tytułu importu towarów w tych przesyłkach, albo wdrożenie zmian w tym zakresie⁴³;
- 3) podjęcie działań mających na celu kształtowanie świadomości społecznej w zakresie obowiązków fiskalnych związanych z importem przesyłek spoza UE w ramach handlu e-commerce i postaw propaństwowych dotyczących zapłaty należności celno-podatkowych;
- 4) zintensyfikowanie działań mających na celu niezwłoczną elektronizację danych o przewożonych przesyłkach pocztowych w zakresie niezbędnym do sprawowania kontroli celno-skarbowej.

Do Prezesa Rady
Ministrów

Do Ministra Finansów
i Szefa KAS

Do Prezesa Zarządu
Poczty Polskiej S.A.

⁴² Wdrożenie koncepcji nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowych stanowi poważne wyzwanie organizacyjne, ale także ekonomiczne dla Poczty Polskiej S.A.

⁴³ W latach 2017–2019 (I półrocze) obowiązywały przepisy, które nie przystawały do obecnego rozwoju handlu e-commerce, w związku z tym powszechnie nie były przestrzegane przez importerów i urzędy celno-skarbowe.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Funkcjonowanie systemu kontroli przesyłek o niskich wartościach spoza UE.

System kontroli przesyłek o niskich wartościach przywożonych spoza UE był nieskuteczny. Do końca 2019 r. nie wdrożono rozwiązań, które umożliwiłyby skuteczne wykonywanie zadań przez organy celno-skarbowe w tym zakresie.

Założenia Strategii
w zakresie uszczelniania
poboru VAT

5.1.1. W projekcie „Strategii Polski w zakresie uszczelniania podatku VAT z tytułu importu towarów kupionych przez Internet” z 22 grudnia 2017 r. (a także prezentacji założeń tej Strategii z 5 lutego 2018 r.) wskazano, że obecnie brak jest kompleksowego nadzoru dotyczącego wypełniania obowiązków w zakresie VAT z tytułu zakupu towarów z państw trzecich przez Internet (e-commerce).

Polska – zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy o VAT – wyłączyła zwolnienie z podatku VAT dla towarów importowanych w przesyłkach pocztowych i kurierskich⁴⁴, które zostały zamówione wysyłkowo. Każdy (zarówno podmiot prowadzący działalność gospodarczą, jak i osoba fizyczna), kto dokonuje importu towarów poprzez ich zamówienie (niezależnie od formy tego zamówienia⁴⁵), umieszczonych w przesyłkach wysyłanych z terytorium państwa trzeciego bezpośrednio do odbiorcy przebywającego na terytorium kraju, staje się podatnikiem z tytułu importu towarów – bez względu na ich wartość (czyli już od 0,1 zł) i nie korzysta ze zwolnienia od podatku, o którym mowa w art. 51 ust. 1 ustawy VAT. W projekcie Strategii zwrócono uwagę, że nie tylko istnieją trudności w rozpoznaniu zamówienia wysyłkowego, ale wręcz nie ma żadnych mechanizmów umożliwiających organom celno-skarbowym kontrolę i weryfikację, czy dana przesyłka powinna być opodatkowana, czy też nie. Firmy kurierskie przekazują organom celno-skarbowym dane dotyczące przesyłek w formie elektronicznej, ale w praktyce brak jest po stronie administracji instrumentów IT, które umożliwiłyby skuteczną analizę tych danych i przeprowadzenie analizy ryzyka. [...] ⁴⁶.

W projekcie Strategii podkreślono, że nie można biernie oczekiwać do czasu aktualizacji informatycznych systemów krajowych, czy zmian wprowadzanych dyrektywą VAT e-commerce. Wskazano konkretne działania, które powinny skutecznie poprawić ściągalność podatku VAT z tytułu importu towarów. Działania te powinny być jednak wsparte skuteczną kontrolą celno-skarbową, będącą efektem sprawnej, zaawansowanej analizy ryzyka. I tak, m.in. należy:

⁴⁴ Podobnie jak Francja; w pozostałych państwach członkowskich UE obowiązuje zwolnienie z VAT dla importu towarów w przesyłkach o niskich wartościach do 22 euro.

⁴⁵ Pisemnie, elektronicznie, telefonicznie.

⁴⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- przeprowadzić szeroką kampanię informacyjno-edukacyjną – społeczeństwo coraz częściej dokonuje transgranicznych zakupów, nie zdając sobie często nawet sprawy, że towar może pochodzić z kraju spoza UE i mogą być z tym związane obowiązki fiskalne;
- wyeliminować utrzymywaną przez organy celno-skarbowe i przewoźników fikcję, że towary zostały nabyte w inny sposób niż przez Internet;
- wyeliminować pewnego rodzaju „przyzwolenie” organów odpowiedzialnych za kontrolę przesyłek o niskich wartościach na nieuczciwą działalność zagranicznych sprzedawców i krajowych podatników. Organy te zasłaniając się niewielkimi potencjalnymi wpływami należności celno-podatkowych z tytułu importu tych towarów oraz ekonomią postępowania, nie podejmują odpowiednich działań, bowiem koszty takiego postępowania przewyższają potencjalne wpływy z cła i podatków.

Rekomendowane były działania kontrolne, w tym m.in.:

- rozważenie wdrożenia tzw. „systemu estońskiego” – uproszczonych zgłoszeń celnych, dokonywanych elektronicznie przez importera, tj. osobę fizyczną kupującą towar, który pozwoli na szybsze niż proponuje UE podjęcie działań pozwalających na skuteczny pobór podatku VAT z tytułu importu towarów w przesyłkach;
- podpisanie umowy/memorandum określającej współpracę opartą na uzgodnieniach roboczych między organami KAS a rynkami internetowymi, w tym dotyczącą udostępniania danych i szybkiego reagowania na dowody niezgodności (system brytyjski);
- podpisanie porozumień, odpowiednio z Poczta Polska S.A. oraz przewoźnikami kurierskimi, które pozwolą na przekazywanie z wyprzedzeniem organom KAS danych dotyczących przesyłek i prowadzenie uproszczonej, ale skutecznej analizy ryzyka w odniesieniu do zgłaszanych towarów;
- zobowiązanie podmiotów odpowiedzialnych za dostarczanie towarów w małych przesyłkach do prowadzenia elektronicznej ewidencji; organy celno-skarbowe na podstawie zawartych tam danych z wyprzedzeniem będą mogły prowadzić skuteczną analizę ryzyka, typując przesyłki do kontroli.

W Strategii zalecono prowadzenie do 2021 r. (termin wejścia w życie dyrektywy VAT e-commerce i pierwotnie określony termin końca okresu przejściowego dla elektronicznej ewidencji) przynajmniej uproszczonej analizy ryzyka (np. poprzez wprowadzenie czterech pierwszych liter nadawcy, czy odbiorcy i sprawdzenie jak często dokonuje ten podmiot importu, i czy nie stanowi to jego ukrytej działalności) oraz przeprowadzanie kontroli fizycznych na podstawie takiej analizy.

Zadania Zespołu ds. uszczelnienia systemu poboru VAT

Minister Finansów – zarządzeniem z dnia 29 marca 2018 r.⁴⁷ – powołał „Zespół do spraw uszczelnienia systemu poboru podatku od towarów i usług od towarów zakupionych za pomocą środków komunikacji elektronicznej” (dalej: Zespół). Do zadań Zespołu należało:

- przeprowadzenie analiz stopnia realizacji przez organy KAS obowiązków wynikających z ustawy o VAT w zakresie poboru podatku VAT od towarów, których miejscem konsumpcji będzie terytorium RP, zakupionych za pośrednictwem Internetu przez osoby fizyczne;
- przeprowadzenie analiz instrumentów wspierających działalność organów KAS w zakresie kontroli i nadzoru nad prawidłowym poborem podatku VAT od towarów,
- opracowanie i przedłożenie Ministrowi raportu końcowego w zakresie zadań zrealizowanych przez Zespół wraz z rekomendacją rozwiązań w zakresie skutecznego uszczelnienia poboru podatku VAT od towarów.

Według założeń, wszystkie powyższe zadania miały być zrealizowane do końca IV kwartału 2018 r.

Kierunki działań w zakresie uszczelniania poboru VAT

W ramach prac Zespołu szukano rozwiązań, które w okresie przejściowym (do 2021 r.) uszczelniały system poboru VAT z tytułu importu przesyłek o niskich wartościach z uwzględnieniem praktyk innych krajów, wymogów unijnych oraz krajowych uwarunkowań dotyczących informatyzacji KAS.

W dniu 13 sierpnia 2018 r. Zespół opracował i przekazał Zastępcy Szefa KAS dokument „Kierunki działań w zakresie uszczelniania podatku VAT od importu towarów o niskiej wartości z państw trzecich”.

W dokumencie tym wskazano, że docelowym rozwiązaniem dla poboru VAT od importu towarów o niskiej wartości zakupionych przez Internet powinien być model zakładający zaangażowanie platform handlowych. W tym kierunku zmierza unijny pakiet VAT e-commerce, którego implementację przewidziano do 30 czerwca 2021 r. Wskazano, że istnieje jednak ryzyko odroczenia w czasie wdrożenia tzw. pakietu VAT e-commerce z uwagi na potrzeby zmian w systemach informatycznych państw członkowskich UE (termin pozwalający na wykorzystywanie innych sposobów wymiany i przechowywania informacji niż techniki elektronicznego przetwarzania danych został przesunięty z 1 stycznia 2021 r. na koniec 2022 r., a w odniesieniu do niektórych systemów 2025 r.⁴⁸). Z tego względu – jak wskazywano w tym dokumencie – należy podjąć działania wcześniej, tj. zanim model docelowy zostanie zaimplementowany i stanie się w pełni operatywny.

⁴⁷ Dz. Urz. MF z 2018 r. poz. 34.

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/632 z dnia 17 kwietnia 2019 r. – m.in. zmieniające art. 278 UKC.

Zespół opracował w związku z tym cztery podstawowe scenariusze działań o charakterze doraźnym (część z nich funkcjonuje już w innych państwach UE):

- zaangażowanie operatorów pocztowych i kurierskich – model ten zakładał funkcjonowanie uproszczonego mechanizmu deklaracji celno-podatkowej dla importerów, dostępnego na stronie internetowej MF (internetowej aplikacji) oraz uzależnienie wydania przesyłki przez operatora pocztowego i kurierskiego od sprawdzenia, czy importer rozliczył podatek w aplikacji (przykład z Estonii);
- zaangażowanie platform handlowych – nim staną się podatnikami na podstawie modelu docelowego – na zasadzie solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania VAT z tytułu zakupów w Internecie, zakładające przekazywanie do KAS informacji o zakupach, w których te platformy pośredniczą (przykład z Wielkiej Brytanii oraz Niemiec);
- zaangażowanie systemu finansowego do poboru VAT na płatnościach za zakupy w Internecie (przykład z Ekwadoru);
- połączenie elementów z ww. scenariuszy – funkcjonowanie aplikacji do uproszczonego rozliczania podatku VAT przez konsumentów na wzór estońskiej aplikacji lub porozumienie z instytucjami finansowymi dotyczące zapłaty podatku VAT od razu podczas zakupu.

Wstępny harmonogram dalszych działań zakładał, że wybór rozwiązania (decyzja polityczna) nastąpi w terminie: wrzesień–listopad 2018 r. Zakładano także, że równolegle do nowych rozwiązań prowadzone będą działania komunikacyjne (wrzesień–grudzień 2018 r.) w celu budowania świadomości o obowiązku VAT z tytułu importu.

W zakresie nowoczesnych rozwiązań informatycznych, w ocenie Zespołu, na największe zainteresowanie zasługiwał system uproszczonych, elektronicznych zgłoszeń celnych wprowadzony w Estonii. W systemie tym importer (odbiorca towarów) już po ich zakupie może samodzielnie (przez Internet) dokonać uproszczonego zgłoszenia celnego dla towarów o niskiej wartości, które przesyła elektronicznie do organów celnych. Poczta Polska S.A. wyraziła jednak negatywne stanowisko w zakresie możliwości wdrożenia modelu estońskiego, wskazując na konieczność poniesienia dodatkowych nakładów i ryzyko spowolnienia lub zablokowania działalności z uwagi na potrzebę wybudowania dodatkowych mocy magazynowych, co może skutkować utratą części obrotu na rzecz zagranicznej konkurencji.

Poczta Polska S.A. zaproponowała natomiast wprowadzenie podatku ryczałtowego, tj. szczególnych zasad określania podstawy opodatkowania w przypadku importu przesyłek o niskich wartościach, będących realizacją zamówienia wysyłkowego. Zaproponowane rozwiązanie zostało uznane przez Zespół za niezgodne z dyrektywą VAT (2006/112/WE), która ustala, że podstawą opodatkowania, co do zasady, jest wartość celna towarów.

W ramach prac Zespołu szczególnie analizowano także brytyjskie regulacje VAT, które przewidują możliwość nałożenia na platformy elektroniczne (bez względu na miejsce ich siedziby) odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania VAT w związku z dokonywaną za ich pośrednictwem sprzedażą towarów na rzecz brytyjskich konsumentów. W tym zakresie podjęto prace zmierzające do zmiany przepisów ustawy o VAT – jeszcze przed wdrożeniem w życie unijnego pakietu VAT e-commerce. Dotychczas jednak nie wprowadzono zmian prawnych w tym zakresie.

Przedstawiciele Ministerstwa Finansów uczestniczyli w pracach szeregu grup roboczych i zespołów działających w strukturach UE ukierunkowanych na identyfikację zagrożeń i nieprawidłowości wynikających ze wzrostu transgranicznego handlu internetowego⁴⁹. Spotkania robocze odbywały się także w ramach Ministerstwa Finansów, czy wspólnie z pracownikami Poczty Polskiej S.A. Przeprowadzono analizy obowiązujących w tym zakresie przepisów i ich praktycznego zastosowania.

Analiza praktycznego
stosowania art. 51 ust. 3
ustawy o VAT

W wyniku analizy stosowania art. 51 ust. 3 ustawy o VAT oraz prośby skierowanej do MUCS o wskazanie ewentualnych barier proceduralnych, technicznych oraz organizacyjnych utrudniających stosowanie tego przepisu (czerwiec 2018 r.), stwierdzono, że zastosowanie go w praktyce – w stosunku do wszystkich przesyłek pocztowych – spowodowałoby zablokowanie obrotu pocztowego z zagranicą i wymagałoby zatrudnienia w MUCS ok. 1,5–2,0 tys. funkcjonariuszy celno-skarbowych. Wskazano, iż ustalenie sposobu nabycia towarów przywożonych w przesyłkach jest możliwe wyłącznie po wezwaniu ich odbiorców do przedstawienia dokumentów zakupu, co uznano za koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do ewentualnie możliwych do uzyskania należności.

W związku z licznymi doniesieniami prasowymi informującymi o znacznych stratach budżetowych wynikających z masowego importu towarów nabywanych przez polskich odbiorców w drodze sprzedaży wysyłkowej z krajów trzecich (e-commerce) oraz przedłużającymi się pracami w Ministerstwie Finansów (Departamencie Systemu Podatkowego i Departamencie Podatku od Towarów i Usług) zmierzającymi do prawnego uregulowania tego obszaru w zakresie podatkowym, w dniu 5 września 2018 r. odbyło się spotkanie dotyczące kontroli przez organy KAS przesyłek o niskich wartościach. W notatce ze spotkania skierowanej do Szefa KAS wskazano na potrzebę podjęcia działań kontrolnych wspartych działaniami analitycznymi jeszcze przed decyzją o wdrożeniu rozwiązań prawnych po stronie podatkowej.

Optymalizacja
współpracy KAS
i Poczty Polskiej S.A.

Zorganizowano spotkanie (11 września 2018 r.) przedstawicieli organów KAS i Poczty Polskiej S.A., w celu omówienia możliwości optymalizacji współpracy w zakresie odpraw i kontroli przesyłek e-commerce. Na spotkaniu tym uzgodniono, że konieczne jest:

⁴⁹ W Ministerstwie analizowane były także propozycje rozwiązań przedstawianych na forum WCO (World Customs Organization). Nie podjęto jednak dotychczas działań zmierzających do wdrożenia opracowanych standardów dla transgranicznego handlu elektronicznego, ze względu na konieczność opracowania przez WCO załączników do Ramowych Standardów oraz strategii ich wdrażania w oparciu o doświadczenia państw członkowskich i studia przypadków.

- 1)** oszacowanie należności, jakie mogłyby być uzyskane w przypadku przeprowadzenia rewizji wszystkich przedstawianych przesyłek, co związane było z domniemaniem, że każda przesyłka pochodzi ze sprzedaży wysyłkowej, a także oszacowanie czasu i kosztów tych działań;

Oszacowanie należności przywozowych i kosztów z tym związanych

Taką analizę przeprowadzono w dniach 1–5 października 2018 r., na podstawie kontroli przesyłek pocztowych przedstawianych w Oddziale Celnym I Pocztowym w Warszawie⁵⁰. W ich wyniku ustalono, że:

- 51,1% odbiorców odpowiedziało na zawiadomienie o konieczności dopełnienia formalności celnych, z tego należności celno-podatkowe zostały pobrane od 47%;
- zadeklarowana przez nadawców wartość towarów w każdej przesyłce była średnio 3,83 razy niższa, w stosunku do wartości zweryfikowanej przez funkcjonariuszy celno-skarbowych, a średnia kwota obliczonego podatku VAT przypadająca na jedną przesyłkę wyniosła 10,48 zł;
- szacunkowy koszt poniesiony przez KAS na obsługę jednej przesyłki wyniósł około 22,50 zł (przy czasochłonności związanej z wykonywaniem tych czynności wynoszącej 45 minut).

Czasochłonność związana z dokonaniem oględzin przesyłki i podjęciem decyzji, czy zostanie dopuszczona do obrotu bez dalszej weryfikacji, czy zatrzymana do kontroli celno-skarbowej, określona została na 15–20 sekund.

- 2)** wdrożenie mechanizmów optymalizujących analizę ryzyka i zwiększających efektywność w typowaniu przesyłek do kontroli;

W dniu 20 września 2018 r. odbyło się spotkanie w Oddziale Celnym I Pocztowym w Warszawie, którego celem było ustalenie możliwości opracowania algorytmu analizy ryzyka, wykorzystującego dane gromadzone w systemie informatycznym Poczty Polskiej S.A. [...] ⁵¹. W Ministerstwie Finansów uznano, że niezasadne jest prowadzenie rozważań nad zastosowaniem rozwiązań dotyczących automatycznej analizy ryzyka, [...] ⁵².

Analiza ryzyka z wykorzystaniem danych z systemów Poczty Polskiej S.A.

W listopadzie 2018 r. Departament Analiz Ministerstwa Finansów podjął próbę zidentyfikowania możliwości automatyzacji procesu typowania przesyłek do kontroli w oparciu o urządzenia RTG. W tym celu wystąpiono do jednostek organizacyjnych KAS z prośbą o udzielenie informacji odnośnie posiadanego wyposażenia w te urządzenia oraz udostępnienie zdjęć RTG, na których utrwalono obraz towarów zawartych w przedstawianych przesyłkach pocztowych i kurierskich.

Automatyzacja procesu typowania przesyłek do kontroli w oparciu o dane z RTG

⁵⁰ Wytypowano w ciągu pięciu kolejnych dni roboczych, po 100 przesyłek dziennie spośród tych, które zostały uznane za spełniające warunki zwolnienia (zostałyby dopuszczone do obrotu ze zwolnieniem z należności) i poddaniu ich kontroli celno-skarbowej (w tym rewizji).

⁵¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

⁵² Ibidem.

Stwierdzono jednak, że nie będzie możliwe zbudowanie profili analizy ryzyka w oparciu o obrazy RTG (wyspecyfikowanie cech identyfikujących wybrany towar), z uwagi na to, że wykorzystywane przez jednostki KAS urządzenia RTG nie mają możliwości zapisu obrazów. Ustalono zatem, że obecnie możliwe jest jedynie prowadzenie tzw. stanowiskowej analizy ryzyka, tj. bieżące monitorowanie przez funkcjonariuszy celno-skarbowych obrazu prześwietlanych przesyłek.

**Zdefiniowanie
postulatów KAS
do Poczty Polskiej S.A.**

3) skierowanie do Poczty Polskiej S.A. pisma definiującego postulaty KAS w zakresie odpraw i kontroli przesyłek pocztowych e-commerce;

W dniu 14 września 2018 r. Ministerstwo Finansów pisemnie zwróciło się do Poczty Polskiej S.A. z prośbą o wskazanie terminu, w którym planuje korzystać z uprawnień przewidzianych w art. 144 rozporządzenia delegowanego do UKC53 oraz wyznaczenie koordynatora działań w tym obszarze.

Wskazano m.in., że data zakończenia okresu przejściowego (pierwotnie był to koniec grudnia 2020 r.) jest terminem docelowym realizacji omawianych zadań. Podkreślono, że będą one wymagały szeregu prac na różnych płaszczyznach związanych z integracją systemów informatycznych KAS i Poczty Polskiej S.A., ale także dotyczących procesu legislacyjnego.

W odpowiedzi (10 października 2018 r.) Poczta Polska S.A. poinformowała, że na dostępnym Spółce poziomie wiedzy z tego obszaru nie jest możliwe wskazanie konkretnego terminu określającego gotowość Spółki do realizacji nowych zadań. Z uwagi na złożoność zagadnień, niezbędne jest pozyskanie od Ministerstwa Finansów dodatkowej wiedzy oraz szczegółowe omówienie zakresu niezbędnych danych, w kontekście możliwości składania przez Poczta Polską S.A. przywózowych zgłoszeń celnych oraz obowiązków sporządzania i przekazywania organom celno-skarbowym przywózowych deklaracji skróconych (dalej: PDS). Po ustaleniu zakresu danych pozwalających na prawidłową realizację nowych zadań, Poczta Polska S.A. wspólnie z organami celno-skarbowymi będzie mogła określić docelowo procesy związane z odprawami celnymi przesyłek pocztowych oraz określić plan zmian organizacyjnych. [...]⁵⁴

**Działania w celu poprawy
efektywności poboru
VAT**

W dniu 26 października 2018 r. zorganizowano w Ministerstwie Finansów spotkanie, którego celem było rozważenie działań, które mają zostać podjęte w najbliższym czasie, w kontekście poprawy efektywności poboru VAT od towarów importowanych w przesyłkach pocztowych i kurierskich. Na spotkaniu podjęto decyzję o:

⁵³ Przepis ten przewiduje możliwość składania przez operatora pocztowego zgłoszeń celnych do procedury dopuszczenia do obrotu z ograniczonym zestawem danych w odniesieniu do towarów w przesyłce pocztowej o wartości do 1000 euro, nie podlegających zakazom i ograniczeniom, w odniesieniu do których nie został złożony wniosek o zwrot lub umorzenie należności celnych.

⁵⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- odstąpieniu od przeprowadzenia skierowanej do społeczeństwa kampanii informacyjno-edukacyjnej o istniejącym stanie prawnym oraz obowiązkach fiskalnych z tytułu importu towarów spoza UE;

Powodem rezygnacji był ogromny wzrost wolumenu importowanych przesyłek. Wskazano, że „podejmowanie przez organy KAS czynności zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podatkowego, wobec każdego towaru z przesyłek obejmowanych procedurą dopuszczenia do obrotu, doprowadziłoby do paraliżu pracy – zarówno organów KAS i jak i Poczty Polskiej”.

- przygotowaniu rozwiązania tymczasowego (które miało obowiązywać do końca 2020 r.), tj. założeń dla koncepcji „rozdzielenia” płatności podatku VAT z tytułu importu towarów w przesyłkach o wartości do 150 euro od zgłoszeń celnych tych towarów;

Nowa koncepcja polegała na stworzeniu narzędzia w postaci aplikacji dostępnej na stronie KAS/MF, umożliwiającego (fakultatywnie) deklarowanie i zapłatę podatku VAT z tytułu importu towarów w przesyłkach o wartości do 150 euro. Obok zalet tego rozwiązania wskazano także liczne wady/ryzyka związane z jego wprowadzeniem. Uruchomienie narzędzia informatycznego do obsługi płatności VAT od przesyłek o niskich wartościach – zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego – uzależniono od wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających przeprowadzenie jednolitego postępowania celno-podatkowego (postępowanie podatkowe oparte na przepisach prawa celnego). Nie wdrożono jednak automatycznej aplikacji do poboru VAT od przesyłek o niskich wartościach, ani też nowych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Zespół nie opracował i nie przedłożył Ministrowi raportu końcowego zawierającego rekomendację rozwiązań w zakresie skutecznego uszczelnienia poboru podatku VAT od towarów o niskiej wartości importowanych spoza UE, o którym mowa w § 3 pkt 3 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 marca 2018 r. Planowany termin jego sporządzenia wyznaczony był na koniec IV kwartału 2018 r.

W kwietniu 2019 r., w Ministerstwie opracowano roboczy projekt „Koncepcji nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym” ukie-
runkowanej na zapewnienie elektronicznej wymiany danych o przesyłkach między Poczta Polska S.A. a KAS oraz przejęcie przez Poczta Polska S.A. nowej roli związanej z dokonywaniem zgłoszeń celnych na rzecz odbiorców przesyłek i wdrożenie pakietu „VAT e-commerce”. Dokument ten wyznaczył podstawę do prowadzenia prac związanych z wdrożeniem nowych funkcjonalności w systemach informacyjnych KAS oraz zawierał kluczowe wymagania dla operatora pocztowego związane z realizowaniem przez niego zadań wynikających z tej koncepcji.

**Integracja systemów KAS
i Poczty Polskiej S.A.**

Obecnie w obrocie pocztowym z zagranicą Poczta Polska S.A. występuje w roli przedstawiającego przesyłki pocztowe organom celno-skarbowym (nie dokonuje zgłoszeń celnych na rzecz odbiorców tych przesyłek). Dokumenty związane z dopuszczeniem przesyłek do obrotu, udostępniane są organom celno-skarbowym wyłącznie w formie papierowej, w postaci

deklaracji celnych CN22 i CN23 dołączonych do przesyłek. Wynika to z braku elektronicznej rejestracji danych dotyczących odbiorców, nadawców, czy deklarowanej wartości towarów zawartych w przesyłkach pocztowych. W efekcie, urzędy wymiany poczty z zagranicą, nie miały możliwości wcześniejszego przekazywania organom celno-skarbowym informacji dotyczących przesyłek, co dawałoby możliwość analizy tych danych i przeprowadzenie skutecznej analizy ryzyka przez organy celno-skarbowe. Dodatkową trudność dla Poczty Polskiej S.A. i organów celno-skarbowych stanowiły niekompletne, nieczytelne bądź nierzetelne dane zawarte przez nadawców przesyłek w deklaracjach celnych.

Dostosowanie obecnych rozwiązań, do wymogów obowiązującego od dnia 1 maja 2016 r. UKC, wymaga od Poczty Polskiej S.A. elektronicznej procesów związanych z odprawami celnymi przesyłek pocztowych oraz integracji systemów Spółki z systemami KAS. Okres przejściowy, w którym państwa członkowskie UE (organy celno-skarbowe, operator wyznaczony) powinny dostosować do UKC posiadane narzędzia i procedury, pierwotnie został wyznaczony na koniec 2020 r.

W 2019 r.⁵⁵ okres przejściowy pozwalający na wykorzystywanie innych sposobów wymiany i przechowywania informacji niż techniki elektronicznego przetwarzania danych, został przedłużony w odniesieniu do m.in. przedstawiania towarów organom celnym oraz zgłoszeń celnych towarów wprowadzanych na obszar celny Unii do końca 2022 r., a w odniesieniu m.in. do systemu dotyczącego przywozowych deklaracji skróconych do końca 2025 r.

Do 30 czerwca 2021 r. państwa członkowskie zostały zobowiązane przyjmując i opublikować przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonywania tzw. dyrektywy VAT e-commerce. Przepisy te powinny być stosowane od 1 lipca 2021 r. Uregulowania szczególne (w przypadku niestosowania fakultatywnej procedury szczególnej, która zakłada zaangażowanie platform handlowych) stanowią⁵⁶, że osoby przedstawiające towary (a więc Poczta Polska S.A. i firmy kurierskie) pobiorą VAT od osób, dla których towary są przeznaczone. VAT pobierany na mocy tych uregulowań będzie zgłaszany drogą elektroniczną za pomocą deklaracji miesięcznych. Poczta Polska S.A. i firmy kurierskie korzystające z tej procedury, będą musiały prowadzić ewidencję transakcji, która musi być wystarczająco szczegółowa, aby umożliwić organom celno-skarbowym sprawdzenie prawidłowości zadeklarowanego VAT.

W myśl przepisów UKC (art. 127), wszystkie towary wprowadzane na obszar celny UE, w tym towary w przesyłkach pocztowych, podlegają obowiązkowi składania przywozowych deklaracji skróconych (PDS). Stosowanie tego obowiązku w odniesieniu do przesyłek pocztowych

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/632 z dnia 17 kwietnia 2019 r. – m.in. zmieniające art. 278 UKC.

⁵⁶ Rozdział 7 dyrektywy VAT e-commerce.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zostało zawieszone, do czasu wdrożenia systemu informatycznego umożliwiającego stosowanie przepisów UKC w zakresie przedkładania, przetwarzania i wymiany informacji dotyczących PDS.

System ICS umożliwia przedsiębiorcom realizację zadań wynikających z unijnych przepisów prawa celnego, które przewidują obowiązek przesyłania PDS w formie elektronicznej dla towarów przywożonych na obszar celny UE z krajów trzecich. PDS zawierają tzw. „dane bezpieczeństwa”, które powinny być przesyłane do granicznych urzędów celnych, przed wprowadzeniem towarów na obszar celny UE. Służą one organom celno-skarbowym do przeprowadzenia analizy ryzyka, przede wszystkim pod kątem bezpieczeństwa oraz właściwego stosowania kontroli celno-skarbowych.

[...] ⁵⁷

[...] ⁵⁸

[...] ⁵⁹

Z dniem 17 stycznia 2020 r. weszła w życie zmiana rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych⁶⁰, wprowadzająca zmiany w zakresie możliwości składania zbiorczych zgłoszeń kurierskich także dla towarów zwolnionych z należności celnych i niezwolnionych z podatku VAT, których łączna wartość w jednej przesyłce nie przekracza równowartości 150 euro. Zgłoszenie takie jest składane na podstawie danych zawartych w prowadzonej przez operatora kurierskiego i zatwierdzonej przez organy celno-skarbowe, elektronicznej ewidencji.

Poprzednio obowiązujące zasady umożliwiały składanie zbiorczych zgłoszeń celnych dla przesyłek zawierających towary zwolnione z należności celnych przywozowych i zwolnionych z VAT. Zgłoszeniem zbiorczym nie mogły być objęte przesyłki realizowane w wyniku zamówienia wysyłkowego (nie obowiązuje wówczas zwolnienie z należności podatkowych – art. 51 ust. 3 ustawy o VAT).

W kontrolowanym okresie Minister Finansów oraz NUCS podejmowali przynoszące pozytywne efekty działania mające na celu przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z dopuszczenia do obrotu towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom. Minister Finansów (oraz podległe organy KAS) współpracował na szczeblu krajowym i międzynarodowym z innymi służbami powołanymi do ścigania przestępstw w zakresie zwalczania przemytu w przesył-

Pobór
należności przywozowych
przez Poczte Polską S.A.

Opłaty dodatkowe
od usług pocztowych
w obrocie zagranicznym

Zmiana rozporządzenia
– kurierzy

Pozytywne efekty działań
dotyczące towarów,
którymi obrót
podlega zakazom
lub ograniczeniom

⁵⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1.

kach pocztowych i kurierskich. Organy celno-skarbowe, w kontrolowanym okresie, ujawniły w przesyłkach pocztowych i kurierskich m.in. 393 tys. sztuk różnego rodzaju narkotyków i substancji psychoaktywnych, znacznych ilości sterydów anabolicznych i farmaceutyków o wartości 8466,8 tys. zł, a także okazów roślin (56 szt.) i zwierząt (17,5 tys. szt.) zagrożonych wyginięciem. W ramach nadzoru rynku ujawniono 5,4 tys. towarów o niskiej wartości, przewożonych w przesyłkach pocztowych i kurierskich z krajów trzecich, niedopuszczonych do swobodnego obrotu na rynku UE. Głównie były to urządzenia elektryczne i informatyczne oraz zabawki i urządzenia audio-wideo). Organy KAS ujawniły w przesyłkach pocztowych i kurierskich towary naruszające prawa własności intelektualnej o łącznej wartości 12 431,0 tys. zł.

5.2. Nadzór nad obrotem pocztowym przesyłek o niskich wartościach spoza UE

Czynności organów celno-skarbowych nie gwarantowały pobierania należnego cła i podatków z tytułu importu towarów przesyłkach pocztowych o deklarowanych niskich wartościach. Brak danych elektronicznych o przesyłkach pocztowych, których Poczta Polska S.A. nie przekazywała organom celno-skarbowym, znacznie ograniczał tym organom możliwość skutecznego działania. Pozytywne efekty przynosiły działania Ministra Finansów i organów KAS ukierunkowane na kontrolę towarów, którymi obrót podlega zakazom i ograniczeniom.

5.2.1. Organizacja obrotu przesyłkami pocztowymi przywożonymi przez Poczta Polska S.A.

Skala obrotu pocztowego [...] ⁶¹

Kontrolowane [...] ⁶² urzędy celno-skarbowe wykazały – na potrzeby kontroli NIK – szacunkowe dane o liczbie przedstawionych i dopuszczonych do obrotu przesyłek pocztowych o niskich wartościach. [...] ⁶³

[...] ⁶⁴

Organy celno-skarbowe nie ewidencjonowały w systemach informatycznych przesyłek pocztowych o niskich wartościach, które po ich przedstawieniu zostały dopuszczone do obrotu w trybie domniemania zgłoszenia celnego (stanowiły one 99,6% obrotu) ⁶⁵. Zgodnie z § 5 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym, towary w przesyłkach, o których mowa w § 5 pkt 1 ww. rozporządzenia, w stosunku do których nie istnieje obowiązek uiszczenia należności celnych

⁶¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Organy celno-skarbowe nie miały informacji o ich liczbie, danych o nadawcach, odbiorcach oraz deklarowanej wartości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przywozowych i podatkowych, uznaje się za objęte procedurą dopuszczenia do obrotu, jeżeli po ich przedstawieniu organy celno-skarbowe nie postanowiły o poddaniu ich dalszej kontroli albo w wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Dla przesyłek o niskich wartościach, w stosunku do których istniał obowiązek zapłaty należności celno-podatkowych, organy celno-skarbowe były zobowiązane wystawić dokument „DPDZ”. Przesyłki te były ewidencjonowane w systemie AIS/IMPORT, wcześniej w systemie CELINA (stanowiły one 0,4% obrotu).

[...] ⁶⁶

[...] ⁶⁷. W listopadzie 2018 r. utworzono Oddział Celny Pocztowy w Lublinie.

[...] ⁶⁸

Porozumienie z dnia 10 stycznia 2018 r. zawarte pomiędzy Szefem KAS i Poczta Polska S.A. miało na celu zapewnienie sprawnej realizacji obrotu pocztowego z krajami spoza UE, w tym doprecyzowanie zasad i trybu postępowania umożliwiających dokonywanie zgłoszeń celnych w tym obrocie pocztowym zgodnie z przepisami prawa celnego oraz zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych. [...] ⁶⁹

[...] ⁷⁰

[...] ⁷¹

W kontrolowanych urzędach celno-skarbowych, w latach 2017–2019 (I półrocze), nie analizowano potrzeb kadrowych w kontekście rosnącej liczby przesyłek pocztowych przywożonych z krajów trzecich, ponieważ – jak wyjaśniali NUCS – zasoby kadrowe były wystarczające lub oddziały celne realizujące obrót tymi przysyłkami nie zgłaszały problemów dotyczących braków osobowych.

Przykład

Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy

Od stycznia 2016 r. – do czerwca 2019 r., w Oddziale Celnym I Pocztowym w Warszawie zwiększono liczbę funkcjonariuszy bezpośrednio dokonujących kontroli przesyłek pocztowych o 50% (z 28 funkcjonariuszy, do 42).

Utworzenie Oddziału
Celnego Poczтового
w Lublinie

Współpraca
jednostek KAS
i Poczty Polskiej S.A.

Warunki
organizacyjno-techniczne,
w tym zaplecze
biurowo-magazynowe

Zaplecze kadrowe

⁶⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

Procedury
dotyczące opracowania
przesyłek zagranicznych

[...] ⁷²

5.2.2. Nadzór urzędów celno-skarbowych nad obrotem przesyłkami pocztowymi przywożonymi przez Poczta Polska S.A.

Dostarczanie przesyłek
pocztowych do urzędów
celno-skarbowych

Przepisy rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym nie są dostosowane do masowej skali handlu wysyłkowego. Zgodnie z § 4 rozporządzenia, przesyłki pocztowe o niskich wartościach są przedstawiane organom celno-skarbowym przez urzędy pocztowe dokonujące wymiany poczty z zagranicą, do których zostały dostarczone bezpośrednio po wprowadzeniu na obszar celny Unii i przez te organy celno-skarbowe powinny zostać dopuszczone do obrotu ⁷³.

Kontrolowane urzędy celno-skarbowe funkcjonujące przy urzędach wymiany poczty z zagranicą (MUCS, LUCS) przekazywały z zastosowaniem procedury tranzytu innym urzędom celno-skarbowym (przy których funkcjonowały urzędy pocztowo-celne właściwe ze względu na adres odbiorców przesyłek) także część przesyłek pocztowych o niskich wartościach. Stosowanie takiego rozwiązania, choć niezgodnego z literalnym brzmieniem przepisu, wynikało z konieczności zapewnienia płynności obrotu pocztowego. Skracało proces weryfikacji i obsługi przesyłek pocztowych i ułatwiało ich odbiorcom dostęp do organu celno-skarbowego prowadzącego postępowanie weryfikacyjne. Jak wyjaśnił Naczelnik MUCS, objęcie procedurą dopuszczenia do obrotu wszystkich przesyłek o niskich wartościach przedstawianych w Oddziale Celnym I Pocztowym w Warszawie (obsługującym 85% obrotu kontrolowanych urzędów) przekraczało możliwości tego Oddziału.

[...] ⁷⁴

W celu kontroli przesyłek pocztowych NUCS, zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o KAS, może w szczególności kontrolować dotyczące ich dokumenty oraz sprawdzać liczbę przywożonych przesyłek pocztowych z liczbą wskazaną w wykazach zdawczych. [...] ⁷⁵

Przedstawianie
przesyłek pocztowych

We wszystkich kontrolowanych urzędach celno-skarbowych, przedstawiane przesyłki pocztowe były fizycznie dostępne dla funkcjonariuszy celno-skarbowych wraz z przyłączonymi do nich w formie papierowej deklaracjami celnymi (CN 22 i CN 23). [...] ⁷⁶

Porozumienie z dnia 10 stycznia 2018 r., zawarte między Szefem KAS a Poczta Polska S.A., dotyczące współpracy przy wykonywaniu kontroli

⁷² Ibidem.

⁷³ Procedurą tranzytu do urzędów wymiany poczty z zagranicą, właściwych ze względu na adres odbiorców przesyłek, powinny być obejmowane przesyłki pocztowe, które podlegają zgłoszeniu z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego (albo na dokumencie SAD), tj. przesyłki o wyższych wartościach (§ 4 ust. 2 rozporządzenia).

⁷⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

celno-skarbowej, ponoszonych kosztów, czy organizacji szkoleń – w większości stanowiło kontynuację wcześniej przyjętych rozwiązań⁷⁷. Zmiana [...] ⁷⁸ wprowadziła konieczność zapewnienia przez Poczta Polską S.A. odrębnego przedstawiania przesyłek pocztowych zawierających towary:

- w stosunku do których nie istnieje obowiązek uiszczenia należności celnych i podatkowych,
- od pozostałych przesyłek podlegających formalnościom celnym (§ 3 ust. 1 pkt 2 Porozumienia).

[...] ⁷⁹

W latach 2017–2019 (I połowa), kontrolowane urzędy celno-skarbowe nie otrzymywały danych elektronicznych o przedstawianych przesyłkach, w tym o ich nadawcach, odbiorcach, zadeklarowanych wartościach towarów. W systemach informatycznych organów celno-skarbowych nie ewidencjonowano danych o przesyłkach zgłoszonych w trybie uproszczonej odprawy celnej (domniemania zgłoszenia celnego). Organy celno-skarbowe nie dysponowały zatem danymi pozwalającymi na przeprowadzenie analizy ryzyka przed przedstawieniem przesyłek pocztowych i wytypowanie na tej podstawie przesyłek do kontroli celno-skarbowej. Brak danych o przesyłkach pocztowych uniemożliwiał weryfikację, czy zamówienie zostało podzielone na kilka mniejszych przesyłek z zaniżoną wartością (każda do 22 euro), bądź zostały nieprawidłowo oznaczone jako prezent. Samo oznaczenie przesyłki jako prezent nie oznacza, że jest ona przekazana okazjonalnie od osoby fizycznej za darmo innej osobie fizycznej i może być zwolniona z VAT, gdy jej wartość nie przekracza 45 euro.

Przykład

W toku kontroli NIK zidentyfikowano przypadek, w którym krajowy odbiorca przesyłki dokonał zakupu towaru w Chinach. Przesyłka została zrealizowana w ten sposób, że nadawca podzielił zakupiony towar na siedem przesyłek. Jedna z nich została przekazana z WER Warszawa do **WER Lublin**, przedstawiona w tutejszym Oddziale Celnym Pocztowym (**LUCS**) i poddana kontroli celno-skarbowej. W wyniku kontroli Oddział poinformował odbiorcę o należnościach podatkowych, przyjął zgłoszenie celne od odbiorcy i pobrał należności od tej jednej przesyłki. Pozostałe sześć przesyłek dotyczące podzielonego przez nadawcę zamówienia zostały przedstawione przez **WER Warszawa** w Oddziale Celnym I Pocztowym **MUCS** i zostały dopuszczone do obrotu w trybie § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym, tj. po przedstawieniu zostały przekazane do doręczenia bez należności przywozowych (przesyłki te nie zostały wytypowane do kontroli celno-skarbowej).

[...] ⁸⁰

⁷⁷ W poprzednio obowiązujących porozumieniach, m.in. z dnia 22 maja 2007 r.

⁷⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

Typowanie przesyłek do kontroli celno-skarbowej

Funkcjonariusze celno-skarbowi podejmowali decyzję w zakresie:

- dopuszczenia do obrotu na obszarze celnym UE towarów w przesyłkach o niskich wartościach (zwolnieniu przesyłek i przekazaniu do doręczenia),
- tranzycie przesyłek do urzędów właściwych ze względu na odbiorców przesyłek, albo
- skierowaniu do magazynu pocztowo-celnego w celu przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej,
- na podstawie oglądu przedstawionych przesyłek pocztowych. Z powodu braku elektronicznych danych, decyzja w tym zakresie była głównie wynikiem doświadczenia i osądu funkcjonariuszy celno-skarbowych, którzy brali pod uwagę kierunek przywozu oraz wagę, formę i sposób opakowania przesyłek. Na podjęcie decyzji w tym zakresie funkcjonariusze MUCS mieli 15/20 sekund na jedną przesyłkę (przy dziennym obrocie w wysokości ok. 30–50 tys. przesyłek). Podejmując decyzję o skierowaniu przesyłek do kontroli celno-skarbowej, uwzględniano także wyniki wstępnego prześwietlenia RTG. Zakres w jakim kontrolowane urzędy celno-skarbowe wykorzystywały ten sposób weryfikacji przesyłek, był zależny od skali obsługiwanego obrotu pocztowego. W MUCS poddano wstępnemu prześwietleniu 7,9% przedstawionych przesyłek, a w PdUCS prześwietleniu RTG poddawano wszystkie przedstawione przesyłki (urząd ten obsługiwał 0,1% wszystkich kontrolowanych).

[...] ⁸¹

Bez szczegółowej weryfikacji (poza ww. czynnościami), do obrotu dopuszczono 99% przedstawionych przesyłek pocztowych. W MUCS i LUCS kontrole celno-skarbowe były ukierunkowane na przesyłki z zadeklarowanymi należnościami celno-skarbowymi, które stanowiły odpowiednio 0,2% i 0,1% przedstawianych w tych urzędach przesyłek. Przesyłki pocztowe przedstawione w MUCS i LUCS stanowiły łącznie 99% obrotu kontrolowanych urzędów celno-skarbowych ⁸².

Poczta Polska S.A. nie przekazywała organom celno-skarbowym żadnych danych dotyczących przesyłek pocztowych przed ich przedstawieniem. Nie istniała zatem możliwość przeprowadzenia wcześniejszej analizy i wytypowania przesyłek do kontroli celno-skarbowej. Dokumentacja towarzysząca przesyłkom pocztowym (papierowa deklaracja celna) nie dawała możliwości zweryfikowania deklarowanej wartości towarów, czy sposobu ich nabycia. Wszystkie kontrolowane urzędy celno-skarbowe zwracały uwagę na brak wiarygodności danych umieszczanych przez nadawcę na wykazach zdawczych, etykietach i deklaracjach celnych w zakresie opisu towarów i ich zadeklarowanej wartości. Kontrolowane urzędy celno-skarbowe wskazywały, że dla zweryfikowania zasadności zwolnienia towarów z należności celno-podatkowych, niezbędne było

⁸¹ Ibidem.

⁸² Bez kontroli celno-skarbowej dopuszczono do obrotu w WUCS – 73,5%, w PdUCS – 59% przesyłek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zatrzymanie przesyłek do kontroli celno-skarbowej, pozyskanie wiarygodnych danych i na tej podstawie ustalenie rzeczywistej wartości towarów, czy sposobu ich nabycia. Przesyłki, które nie zostały zatrzymane do kontroli celno-skarbowej nie były weryfikowane w tym zakresie.

Przykład

Kierownik **Oddziału Celnego Poczтового w Lublinie (LUCS)** oświadczył, że w przypadku przesyłek o wartości do 22 euro, funkcjonariusze nie weryfikują sposobu nabycia towarów (czy stanowią realizację zamówienia wysyłkowego), z uwagi na bardzo dużą liczbę tych przesyłek i ich niską wartość oraz z uwagi na ekonomikę postępowania. Zatrzymywanie tych przesyłek do kontroli celno-skarbowej, weryfikowanie wartości i pochodzenia ze sprzedaży wysyłkowej i dopełnienie formalności niezbędnych do wystawienia DPDZ jest bardzo pracochłonne, a naliczone należności celne lub podatkowe byłyby bardzo niskie.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono przypadki, gdy funkcjonariusze dopuszczali do obrotu przesyłki pocztowe bez należności celno-podatkowych, mimo że nie zostały spełnione określone przepisami warunki zwolnienia z tych należności.

Przykłady

Wśród 10 przesyłek dopuszczonych do obrotu bez należności celno-podatkowych w **Oddziale Celnym Poczтовым w Lublinie (LUCS)**, cztery nie spełniały warunków zwolnienia z należności przywózowych⁸³ i informacje w tym zakresie były dostępne dla funkcjonariuszy celno-skarbowych, tj. dwie zostały zadeklarowane jako prezenty, podczas gdy ich odbiorcą był przedsiębiorca, a w drugim przypadku nie można było stwierdzić, kto jest nadawcą. Kolejne dwie zostały nadane przez chińskiego świadczeniodawcę usług e-commerce i z dokumentów wynikało, że są wynikiem zamówienia wysyłkowego. Kierownik Oddziału wyjaśnił, że z uwagi na niskie wartości tych przedmiotów, naliczone należności podatkowe oraz opłaty dodatkowe przewyższyłyby wartość towarów. W efekcie, odbiorca nie podjąłby tej przesyłki. Wskazał także, że takie sytuacje zdarzają się coraz częściej.

Badanie dokumentów dotyczących 30 przesyłek zwolnionych z należności celno-podatkowych w **WUCS** wykazało, że 22 z nich (73%) zwolniono z należności przywózowych, mimo że stanowiły realizację zamówienia wysyłkowego, co wynikało z załączonych dokumentów.

Kontrolowane urzędy celno-skarbowe wskazywały, że w latach 2017–2019 (I półrocze) nie otrzymały wytycznych, procedur, opracowań, które wsparłyby ich działania w zakresie weryfikacji zaniżonej wartości deklarowanej towarów w przesyłkach pocztowych o niskich wartościach i oceny sposobu nabycia towarów.

W trakcie stanowiskowej kontroli importu towarów w przesyłkach pocztowych (ich oglądu, prześwietlenia RTG), organy celno-skarbowe skupiają się głównie na weryfikacji pod kątem bezpieczeństwa i ochrony (np. broń, narkotyki, leki, towary podwójnego zastosowania, towary naruszające

⁸³ Ustalono w trakcie oględzin czynności dokonywanych przez funkcjonariuszy celno-skarbowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

prawa własności intelektualnej, CITES). Takie zadania były realizowane także w trakcie operacji międzynarodowych i akcji prowadzonych przez komórki pionu zwalczania przestępczości w poszczególnych urzędach.

Kontrole celno-skarbowe

Do kontroli celno-skarbowej wytypowano 1% przedstawionych przesyłek pocztowych. Szczegółowa weryfikacja polegała m.in. na kontroli dokumentów⁸⁴ (ok. 80% zatrzymanych przesyłek w MUCS), rewizji celnej (ok. 20%), pobraniu próbek (1%).

Przykłady

W wyniku weryfikacji 30 przesyłek pocztowych⁸⁵ przez funkcjonariuszy **Oddziału Celnego i Pocztowego w Warszawie (MUCS)** wartość celna towarów w tych przesyłkach została podwyższona niemal sześciokrotnie, w stosunku do zadeklarowanej przez nadawców (z kwoty 3 tys. zł, podwyższono wartość do 17,4 tys. zł). Ustalona przez funkcjonariuszy kwota należności przywozowych wyniosła 4 tys. zł.

Weryfikacja 30 przesyłek pocztowych przez funkcjonariuszy **Oddziału Celnego i Pocztowego w Lublinie (LUCS)** wykazała, że: zadeklarowana wartość towarów wszystkich 30 przesyłek została zaniżona, a w przypadku 12 – opis towaru na deklaracjach celnych był niezgodny z faktyczną zawartością przesyłki. W 21 przesyłkach, zadeklarowana wartość towarów nie przekraczała 22 euro (zgłoszone zostały jako przesyłki korzystające ze zwolnienia z należności celno-podatkowych). Ustalona przez funkcjonariuszy celno-skarbowych wartość towarów (w oparciu o zrzuty ekranowe zakupu oraz potwierdzenia płatności) była 3,5 razy większa niż zadeklarowana przez nadawców (z kwoty 2,8 tys. zł podwyższono wartość do 9,9 tys. zł). Kwota ustalonych należności przywozowych wyniosła łącznie 2,3 tys. zł.

W kontrolowanych urzędach celno-skarbowych nie prowadzono statystyk dotyczących liczby przesyłek, w których zakwestionowano wartość towarów, ani też kwoty należności przywozowych pozyskanych w wyniku kontroli.

Konieczność wystawienia przez funkcjonariuszy celno-skarbowych DPDZ dla wszystkich przesyłek o niskich wartościach realizowanych w wyniku zamówienia wysyłkowego, nie pozwala na zastosowanie tego przepisu w praktyce. Organizacja pracy w kontrolowanych urzędach celno-skarbowych (głównie tych z największą liczbą obsługiwanych przesyłek o niskich wartościach), ukierunkowana była na kontrolę przesyłek o zadeklarowanej wartości powyżej 22 euro oraz na zapewnienie kontroli wszystkich przedstawianych przesyłek w zakresie bezpieczeństwa i ograniczeń pozataryfowych. Przesyłki poniżej wartości 22 euro, o ile nie naruszały przepisów w zakresie bezpieczeństwa i ograniczeń pozataryfowych, były zwalniane z należności, bez względu na to, czy stanowiły realizację sprzedaży wysyłkowej.

Funkcjonariusze celno-skarbowi zwracali także uwagę na problemy związane ze zróżnicowanym i rozbudowanym system rabatów, zniżek i tzw. oszczędności pojawiających się na platformach e-commerce.

⁸⁴ Porównaniu danych zawartych w deklaracjach z dokumentami dostarczonymi przez odbiorców – fakturami, przelewami, potwierdzeniami zakupu z platformy handlowej.

⁸⁵ Wytypowanych na potrzeby kontroli NIK, których deklarowana wartość została podwyższona.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2017–2019 (I półrocze), w wyniku weryfikacji zatrzymanych do kontroli celno-skarbowych przesyłek pocztowych o niskich wartościach funkcjonariusze celno-skarbowi wystawiali 53 tys. DPDZ, a kwota ustalonych należności celno-podatkowych wynosiła 4,4 mln zł⁸⁶.

W latach 2017–2019 (I półrocze) w pięciu kontrolowanych urzędach celno-skarbowych zatrzymano łącznie 4,3 tys. przesyłek pocztowych o niskich wartościach (towary niedopuszczone do obrotu na obszarze UE).

Czynności kontrolne z udziałem psów służbowych na terenie urzędów pocztowo-celnych (w MUCS, PdUCS) przeprowadzali doraźnie funkcjonariusze pionu zwalczania przestępczości na podstawie własnych analiz ryzyka, opartych o wcześniejsze ujawnienia niedozwolonych towarów, środków i substancji. Kontrola z udziałem psów ukierunkowana była na wyroby tytoniowe, środki odurzające, substancje psychotropowe i produkty lecznicze, a także dewizy i środki płatnicze. Kontrolą obejmowane były wszystkie przesyłki, które w czasie pracy psa znajdowały się w pomieszczeniach urzędu.

Przykład

W I półroczu 2019 r.⁸⁷ w Oddziale Celnym I Pocztowym w Warszawie (MUCS) dokonano 280 przeszukań z udziałem psów służbowych, w tym 188 zakończonych wynikiem pozytywnym i ujawnieniem 11,5 kg środków odurzających oraz 47,2 kg tytoniu.

5.3. Nadzór nad obrotem kurierskim przesyłek o niskich wartościach spoza UE

Czynności organów celno-skarbowych nie gwarantowały pobierania należnego cła i podatków z tytułu importu towarów przesyłkach kurierskich o deklarowanych niskich wartościach. Pozytywne efekty przynosiły natomiast działania Ministra Finansów i organów KAS ukierunkowane na kontrole towarów, którymi obrót podlega zakazom i ograniczeniom.

W latach 2017–2019 (I półrocze), operatorzy kurierscy zgłosili do procedury dopuszczenia do obrotu 2,5 mln przesyłek o niskich wartościach, w tym 2,0 mln przesyłek bez zadeklarowanych należności celno-skarbowych i 477,6 tys. z zadeklarowanymi należnościami w łącznej kwocie 49,8 mln zł.⁸⁸

Skala obrotu
kurierskiego

Spośród pięciu kontrolowanych urzędów celno-skarbowych, odprawy celne przesyłek kurierskich dokonywane były w czterech. W LUCS, w tym okresie, nie zgłaszano przesyłek kurierskich. Łącznie, w czterech urzędach celno-skarbowych operatorzy kurierscy zgłosili do procedury dopuszczenia do obrotu ok. 1,7 mln przesyłek o niskich wartościach, z tego 78%

⁸⁶ Dane dla MUCS i LUCS, które obsługiwały łącznie 99% obrotu pocztowego.

⁸⁷ Dane z rejestru użycia/wykorzystania psów służbowych, prowadzonego w Elektronicznej Księżce Służby Działu Granicznego Realizacji od 2019 r.

⁸⁸ Dane Ministerstwa Finansów dotyczące obrotu w kraju.

stanowiło przesyłki z zadeklarowaną wartością do 22 euro albo zgłoszone jako „prezenty”, tj. podlegające zwolnieniu z należności celno-podatkowych, a 22% – przesyłki z należnościami celno-podatkowymi.

Liczba przesyłek kurierskich zgłoszonych w MUCS została oszacowana na potrzeby kontroli NIK, ponieważ w poszczególnych oddziałach tego urzędu (które obsługiwały 93% obrotu przesyłkami kurierskimi kontrolowanych czterech urzędów), statystyka prowadzona była za pomocą różnych parametrów, tj. według liczby przesyłek, liczby opakowań albo liczby zgłoszeń. Pozostałe kontrolowane urzędy wykazały rzeczywistą liczbę zgłoszonych przesyłek. Przesyłki kurierskie zgłoszone w PoUCS i WUCS stanowiły po 3% obrotu kontrolowanych urzędów, a w PdUCS – 1% obrotu.

Zgłoszenia przesyłek kurierskich

Zasady dokonywania zgłoszeń celnych o objęcie procedurą dopuszczenia do obrotu przesyłek kurierskich zostały doprecyzowane w rozporządzeniu w sprawie zgłoszeń celnych. W przypadku przesyłek kurierskich o niskich wartościach mogły to być zgłoszenia indywidualne albo zbiorcze.

Zgodnie z § 14 ww. rozporządzenia (w brzmieniu obowiązującym do 16 stycznia 2020 r.⁸⁹), zgłoszenie celne o objęcie procedurą dopuszczenia do obrotu przesyłek kurierskich, zawierających towary **zwolnione z należności celnych i podatkowych**, których łączna wartość w jednej przesyłce nie przekracza równowartości 150 euro, mogły być dokonane zbiorczo na jednym zgłoszeniu celnym⁹⁰. Operatorzy kurierscy mieli więc obowiązek zgłaszania każdej przesyłki o niskiej wartości będącej wynikiem zamówienia wysyłkowego, bez względu na jej wartość (a więc od 0,1 zł), z zastosowaniem standardowego zgłoszenia celnego. W praktyce organy celno-skarbowe nie miały jednak narzędzi, aby zweryfikować tę okoliczność.

Operatorzy kurierscy składali zgłoszenia celne (zbiorcze lub indywidualne) w formie elektronicznej, poprzez przesłanie komunikatu do systemu AIS/IMPORT (wcześniej systemu CELINA). Dyspozytor rejestrował zgłoszenia w systemie i następowała jego dalsza obsługa.

Oddziały celne, obsługujące przesyłki kurierskie w kontrolowanych urzędach, otrzymywały wraz ze zgłoszeniem celnym, zestawienie danych dotyczących poszczególnych przesyłek ujętych w zgłoszeniu zbiorczym. Były one przekazywane w wersji papierowej, elektronicznej lub poprzez dostęp do systemu firmy kurierskiej, w zależności od możliwości obsługiwanej firmy. Dane zawarte w tych załącznikach wspierały proces analizy ryzyka i typowania przesyłek do kontroli. Dostępne dla funkcjonariuszy celno-skarbowych na tym etapie obsługi zgłoszenia zbiorczego dane dotyczyły: nadawcy, odbiorcy, rodzaju, ilości i wartości towaru w poszczególnych przesyłkach ujętych w zgłoszeniu zbiorczym, ale nie pozwalały zweryfikować sposobu zakupu towarów (możliwości ujęcia przesyłki w zgłoszeniu zbiorczym i zwolnienia z podatku VAT). Urzędy celno-skarbowe nie otrzymały z Ministerstwa Finansów wytycznych i zaleceń dotyczących sposobu weryfikacji, czy zgłaszane przesyłki kurierskie są wynikiem zamówienia wysyłkowego.

⁸⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zgłoszeń celnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1).

⁹⁰ Zmiana dotyczy możliwości składania zbiorczych zgłoszeń kurierskich także dla towarów zwolnionych z należności celnych i niezwolnionych z podatku VAT.

Po analizie dostępnych danych, dyspozytor obsługujący zgłoszenie celne podejmował decyzję o kontroli. Realizował przy tym dyrektywy/zastrzeżenia przypisane w systemie do danego zgłoszenia (automatyczna analiza ryzyka), a także mógł nadać i zrealizować własne dyrektywy, nałożone na podstawie analizy danych ze zgłoszenia i załączników (stanowisko-wa analiza ryzyka)⁹¹. We wszystkich kontrolowanych urzędach celno-skarbowych, przesyłki kurierskie typowane były do kontroli celno-skarbowej głównie na podstawie osądu funkcjonariusza celno-skarbowego – dyspozytora (85% kontroli) oraz były wynikiem automatycznej analizy ryzyka – realizowane były systemowe zastrzeżenia/dyrektywy (14%). W MUCS i WUCS, do kontroli typowano przesyłki kurierskie także losowo (1%). Tylko MUCS wskazywał, że proces typowania przesyłek kurierskich do kontroli był wspierany poprzez wstępne prześwietlenie przesyłek (1% kontroli). W pozostałych urzędach celno-skarbowych do typowania przesyłek kurierskich do kontroli celno-skarbowej nie wykorzystywano urządzeń RTG. Uznawano, że analiza otrzymanych załączników do zgłoszeń zbiorczych była wystarczająca przy podejmowaniu decyzji przez dyspozytora. W sporadycznych sytuacjach, gdy np. przesyłka miała duże gabaryty, była opakowana hermetycznie, zdarzały się przypadki wykorzystania urządzenia RTG w magazynie czasowego składowania. Firmy kurierskie (dokonujące zgłoszeń w PoUCS) posiadały własne urządzenia RTG, ale w praktyce nie były one wykorzystywane w imporcie. W eksporcie 100% przesyłek było prześwietlanych RTG przed załadunkiem do samolotu.

Typowanie przesyłek do kontroli

Po wytypowaniu przesyłek do kontroli celno-skarbowej, do operatorów kurierskich wysyłany był komunikat. Przesyłki te były wyłączane ze zgłoszenia zbiorczego. W zależności od wyników kontroli i momentu jej zakończenia, przesyłki mogły być obsłużone zgłoszeniem indywidualnym, zatrzymane (w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości) lub dołączone do zgłoszenia zbiorczego w kolejnych dniach. Po wyłączeniu objętej kontrolą przesyłki ze zgłoszenia zbiorczego, pozostałe przesyłki z tego zgłoszenia były zwalniane do odpowiedniej procedury.

W latach 2017–2019 (I półrocze), w czterech kontrolowanych urzędach celno-skarbowych objęto kontrolą celno-skarbową 4% zgłoszonych przesyłek kurierskich o niskich wartościach. Kontrolę przeprowadzano w miejscach przedstawienia towarów, tj. w magazynach czasowego składowania. Polegała ona najczęściej na rewizji celnej przesyłek⁹². W jej wyniku funkcjonariusze mogli stwierdzić m.in., czy towar jest zgodny z załączonymi dokumentami, czy jest oznaczony zgodnie z przepisami UE, czy podlega ograniczeniom pozataryfowym. Jeśli w wyniku rewizji lub na podstawie dostępnych danych powstały wątpliwości, co do wartości zatrzymanych do kontroli towarów, wzywano odbiorców przesyłek o przedstawienie dodatkowych dokumentów (faktury, bankowe potwierdzenia transakcji, potwierdzenie zakupu z portalu aukcyjnego). Występowano także o opinię do wyspecjalizowanych organów nadzoru. Weryfikacja mogła także polegać na pobraniu próbek. Bez weryfikacji dokumentów dotyczących prze-

Kontrole celno-skarbowe

⁹¹ System ALINA nie mógł być stosowany w przypadku zgłoszeń zbiorczych ze względu na ograniczony zakres danych zawartych w tych zgłoszeniach (dane łączne dotyczące wszystkich przesyłek).

⁹² W MUCS – 24% zatrzymanych przesyłek, w PoUCS – 75%, w WUCS – 89% i PdUCS – 100%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

syłek nie można ustalić rzeczywistej wartości towarów przewożonych w przesyłkach i sposobu ich nabycia (zasadności zwolnienia należności przywozowych).

Przykłady

W wyniku kontroli dokumentów i rewizji celnej 30 przesyłek kurierskich⁹³ przez funkcjonariuszy **Oddziału Celnego Towarowego I w Warszawie (MUCS)** ustalono, że w 7 przesyłkach (23%) opis towaru na deklaracjach celnych był niezgodny z faktyczną zawartością przesyłek. Wartość towarów ustalona po weryfikacji była niemal 54 razy wyższa niż zadeklarowana przez nadawców (z kwoty 4,8 tys. zł, podwyższono wartość do kwoty 261,4 tys. zł, tj. była o 256,6 tys. zł wyższa niż zadeklarowana). Ustalona przez funkcjonariuszy kwota należności celno-podatkowych wyniosła 66,4 tys. zł (należności wynikające z zadeklarowanych wartości wynosiły 1,9 tys. zł).

Kontrola dokumentacji 30 przesyłek kurierskich, w których funkcjonariusze **Oddziału Celnego Port Lotniczy Gdańsk-Rębiechowo (PoUCS)** podwyższyli wartość celną towaru wykazała, że w jednej przesyłce ilość zadeklarowanego towaru była niezgodna z faktyczną zawartością przesyłki (w przesyłce była nadwyżka o 4 sztuki zadeklarowanego towaru). Należności celno-podatkowe zadeklarowano jedynie w przypadku dwóch przesyłek, a pozostałe 28 zostały zgłoszone jako przesyłki zwolnione z należności celno-podatkowych. Ustalona przez funkcjonariuszy, na podstawie nadesłanych przez odbiorców dokumentów, kwota należności wyniosła 10,0 tys. zł, a należności wynikające z zadeklarowanych wartości wynosiły 0,3 tys. zł, tj. były ponad 33 razy niższe).

W latach 2017–2019 (I półrocze) w kontrolowanych urzędach celno-skarbowych zatrzymano 642 przesyłki kurierskie o niskich wartościach, w których funkcjonariusze stwierdzili towary niedopuszczone do obrotu na obszarze UE. MUCS wykonywał czynności kontrolne przesyłek kurierskich z udziałem psów służbowych (funkcjonariusze Działu Granicznego Realizacji). Kontrole te obejmowały wszystkie przesyłki znajdujące się w pomieszczeniach firm kurierskich oraz w magazynie Cargo Oddziału Celnego Towarowego w Warszawie i ukierunkowane były na towary wysokiego ryzyka, tj.: wyroby tytoniowe, środki odurzające, substancje psychotropowe, produkty lecznicze, dewizy, środki płatnicze.

Przykład

W I półroczu 2019 r. w **Oddziale Celnym I Towarowym w Warszawie** dokonano 348 przeszukań z udziałem psów służbowych, w tym 17 zakończonych wynikiem pozytywnym i ujawnieniem 14,6 kg środków odurzających.

W przypadku przesyłek niewytypowanych do kontroli celno-skarbowej (96% wszystkich zgłoszonych przesyłek kurierskich), dokumenty, którymi dysponowali funkcjonariusze celno-skarbowi zawierały dane określające nadawcę, odbiorcę, rodzaj, ilość i zadeklarowaną wartość towarów. Manifesty kurierskie i wykazy przesyłek zgłoszonych zbiorczo nie zawierały danych o sposobie nabycia towarów oraz nie pozwalały na weryfikację zadeklarowanej wartości towarów.

⁹³ Wytypowanych na potrzeby kontroli NIK, których deklarowana wartość została podwyższona.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy nadzór nad obejmowaniem procedurą celną przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach skutecznie chroni interesy Skarbu Państwa?

Cel główny kontroli

Zakres badań kontrolnych wyznaczyły następujące pytania definiujące cele szczegółowe kontroli:

Cele szczegółowe

Czy nadzór nad obrotem przesyłkami pocztowymi i kurierskimi przeciwdziała nielegalnemu przywozowi towarów i ich dopuszczeniu do obrotu na terenie Polski?

Czy funkcjonujące rozwiązania są skuteczne w zwalczaniu procederu unikania płacenia ceł i należności podatkowych?

Kontrola została przeprowadzona w 12 podmiotach: w Ministerstwie Finansów, pięciu urzędach celno-skarbowych oraz w przedsiębiorstwie Poczta Polska S.A., w tym w „centrali” i pięciu urzędach pocztowo-celnych. Doboru podmiotów dokonano przy uwzględnieniu ich zadań, skali obsługiwanego obrotu oraz biorąc pod uwagę ich rozmieszczenie na terenie kraju.

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

Kryteria kontroli

2017–2019 (I półrocze), z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 17 lipca 2019 r. do 26 lutego 2020 r.

Okres objęty kontrolą

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 12 wystąpień pokontrolnych. Do dwóch wystąpień zgłoszono zastrzeżenia. Minister Finansów złożył 11 zastrzeżeń, spośród których dwa zostały w części uwzględnione uchwałą Kolegium NIK nr 30/2020 z 29 kwietnia 2020 r., natomiast pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone. Wystąpienie pokontrolne przekazane Ministrowi Finansów uzupełniono o wskazanie przyczyn niewdrożenia standardów WCO dla transgranicznego handlu elektronicznego, co wynikało z opóźnienia w opracowaniu przez WCO strategii wdrażania standardów, a także o wskazanie przyczyn braku danych dotyczących przesyłek o niskich wartościach (Poczta Polska S.A. posiadała jedynie szacunkowe dane o takich przesyłkach). Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Prezesa Poczty Polskiej S.A. zostały zgłoszone przez osobę nieuprawnioną i w związku z tym wydano postanowienie o odmowie ich przyjęcia.

Pozostałe informacje

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 13 wniosków, dotyczących m.in. prawidłowości postępowań celno-skarbowych, aktualizacji procedur i wdrożenia rozwiązań uszczelniających system poboru należności celno-podatkowych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 11 wniosków (85%) oraz podjęto działania w celu realizacji dwóch wniosków.

NIK przeprowadziła także kontrole o zbliżonej tematyce:

P/14/035 – „Restrukturyzacja Poczty Polskiej SA, a dostępność usług pocztowych”; P/18/011 – „Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług”; P/18/009 – „Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej”.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Poznaniu	Ministerstwo Finansów	Tadeusz Kościński
2.	Delegatura NIK w Warszawie	Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie	Radosław Borowski
3.	Delegatura NIK w Poznaniu	Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej	Krzysztof Maciejewicz
4.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Urząd Celno-Skarbowy w Gdyni	Izabela Pilachowska
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Celno-Skarbowy w Poznaniu	Jerzy Tomczak
6.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu	Andrzej Pasternak
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	Poczta Polska S.A. Centrala	Tomasz Zdzikot
8.	Delegatura NIK w Warszawie	Poczta Polska S.A. „WER w Warszawie”	
9.	Delegatura NIK w Poznaniu	Poczta Polska S.A. „WER w Lublinie”	
10.	Delegatura NIK w Gdańsku	Poczta Polska S.A. „WER w Pruszczu Gdańskim”	
11.	Delegatura NIK w Poznaniu	Poczta Polska S.A. „Urząd Pocztowy Poznań 2”	
12.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Poczta Polska S.A. „Urząd Pocztowy Przemyśl 2”	

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Oceny kontrolowanej działalności we wszystkich 12 kontrolowanych jednostkach miały charakter oceny opisowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	– rzetelne rozpoznanie problemów obecnego systemu kontroli przesyłek; – próby wdrożenia rozwiązań doraźnych; – analizy możliwości wprowadzenia rozwiązań docelowych; – opracowanie – w kwietniu 2019 r. – roboczej koncepcji nowego modelu odpraw celnych i prowadzenie uzgodnień z Poczta Polską S.A. w tym zakresie;	– niedostosowanie krajowych przepisów do masowej skali przesyłek; – brak danych o rzeczywistej liczbie przywożonych przesyłek o niskiej wartości; – brak mechanizmów umożliwiających weryfikację zasadności zwolnienia przesyłek z należności celno-skarbowych (poza wzywaniem odbiorców do nadesłania dokumentów), w tym brak narzędzi IT umożliwiających analizę danych (przesyłki kurierskie) w zakresie celowego dzielenia przesyłek i weryfikacji okazjonalnego przywozu; – [...] ⁹⁴ – brak rekomendacji rozwiązań do wdrożenia i w związku z tym do zakończenia kontroli NIK (koniec 2019 r.) nie wdrożono rozwiązań (ani doraźnych, ani ukierunkowanych na rozwiązania docelowe); – brak wytycznych wspierających działania NUCS w zakresie uszczelniania poboru należności przywozowych od przesyłek o niskich wartościach;

⁹⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie	– rzetelne rozpoznanie problemów obecnego systemu kontroli przesyłek; – w trakcie kontroli przesyłek (oglądzie ich i RTG) NUCS zwracali szczególną uwagę na bezpieczeństwo obrotu i ograniczenia pozataryfowe;	– ograniczony zakres realizacji zadań dotyczących poboru należności od przesyłek o niskich wartościach; – niewielka skala kontroli przesyłek o niskiej wartości, przy systemie opartym na fizycznej kontroli tych przesyłek (99% pocztowych i 96% kurierskich bez takiej kontroli); – typowanie przesyłek w oparciu o doświadczenie i osąd, bez wsparcia automatyczną analizą ryzyka; – brak danych o rzeczywistej liczbie przywożonych przesyłek o niskiej wartości; – utrzymywanie fikcji, że towary zostały nabyte w inny sposób niż przez Internet i przyzwoleń na zwalnianie towarów do obrotu bez należności wbrew obowiązującym przepisom;
3.	Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej		
4.	Pomorski Urząd Celno-Skarbowy w Gdyni		
5.	Wielkopolski Urząd Celno-Skarbowy w Poznaniu		
6.	Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyśle		
7.	Poczta Polska S.A. Centrala	[...] ⁹⁵	[...] ⁹⁶
8.	Poczta Polska S.A. „WER w Warszawie”		
9.	Poczta Polska S.A. „WER w Lublinie”		
10.	Poczta Polska S.A. „WER w Pruszczu Gdańskim”		
11.	Poczta Polska S.A. „Urząd Pocztowy Poznań 2”		
12.	Poczta Polska S.A. „Urząd Pocztowy Przemyśl 2”		

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Unijny Kodeks Celny (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r.), określa ogólne przepisy i procedury mające zastosowanie do towarów wprowadzanych na obszar celny Unii Europejskiej lub z niego wyprowadzanych. Zasadnicze przepisy UKC weszły w życie 1 maja 2016 r. Wraz z UKC stosowane są odpowiednie przepisy wykonawcze oraz delegowane. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z 28 lipca 2015 r. uzupełnia UKC o szczegółowe zasady dotyczące niektórych przepisów UKC, a rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawia szczegółowe zasady wykonania UKC.

Unijny Kodeks Celny
(UKC)

Jednym z celów UKC jest zakończenie procesu eliminowania papierowej formy dokumentów i wprowadzenie elektronicznego systemu celnego oraz zapewnienie większej integracji cyfrowej w całej UE. Art. 278 UKC, określał pierwotnie, że **środki wymiany i przechowywania informacji, inne niż techniki elektronicznego przetwarzania danych, o których mowa w art. 6 ust. 1 UKC, można wykorzystywać przejściowo, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r.**, w sytuacji gdy nie zostały jeszcze wdrożone systemy teleinformatyczne niezbędne do stosowania przepisów UKC. W dniu 15 maja 2019 r. weszła w życie zmiana UKC (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/632 z dnia 17 kwietnia 2019 r.), przedłużająca okres przejściowy wykorzystywania sposobów innych niż techniki elektronicznego przetwarzania danych, w odniesieniu do określonych grup systemów teleinformatycznych do 2022 r. oraz do 2025 r.

Przepisy UKC ustanawiają generalną zasadę powszechności należności przywózowych, co oznacza, iż od każdego towaru przywożonego z terytorium państwa trzeciego na obszar celny UE wymagane są należności przywózowe, natomiast zwolnienie z tych należności stanowi wyjątek, który musi wprost wynikać z przepisów prawa celnego.

Od dnia 1 stycznia 2010 r. obowiązuje rozporządzenie Rady (WE) Nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych, które przewiduje możliwość zwolnienia z należności przywózowych niektórych towarów, przywożonych z terytorium państwa trzeciego na obszar celny Unii Europejskiej.

Wspólnotowy System
Zwolnień Celnych

Jedną z podstaw zwolnienia towaru od cła w oparciu o przepisy tego rozporządzenia jest przywóz „**towarów o niskich wartościach**”. Zgodnie z art. 23 i 24 ww. rozporządzenia, zwolnione od należności celnych przywózowych są przesyłki wysyłane bezpośrednio z państwa trzeciego (nie będącego członkiem Unii) do odbiorcy znajdującego się na terytorium Unii, zawierające towary o niskich wartościach, tj. towary których rzeczywista wartość **nie przekracza 150 euro** na przesyłkę. Zwolnienia tego nie stosuje się do: wyrobów alkoholowych, perfum i wód toaletowych, tytoniu i wyrobów tytoniowych.

Zwolnione z należności celnych przywozowych są również towary w małych ilościach o charakterze niehandlowym (tzw. „prezenty”), wysyłane z państwa trzeciego przez osobę fizyczną do innej osoby fizycznej, mieszkającej na obszarze celnym UE, **do równowartości 45 euro** (art. 25 i 26 ww. rozporządzenia). W przypadku gdy wartość całkowita dwóch lub więcej przedmiotów, w jednej przesyłce, przekracza kwotę 45 euro na przesyłkę, zwolnienia od cła przyznawane są w odniesieniu do tych przedmiotów do wysokości, jakie zostałyby przyznane, gdyby przedmioty te zostały przewiezione oddzielnie, przyjmując, że wartość pojedynczych przedmiotów nie może być dzielona (art. 26 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Za przywóz o charakterze niehandlowym (art. 25 ust. 2 ww. rozporządzenia) uważa się przywóz przesyłek, które jednocześnie:

- mają charakter okazjonalny;
- zawierają towary wyłącznie na własny użytek odbiorcy lub jego rodziny, które nie wskazują ani swoim charakterem, ani ilością na ich przeznaczenie handlowe;
- są wysyłane do odbiorcy przez nadawcę bez żadnego rodzaju opłat.

Zwolnienie, o którym mowa w art. 25 ww. rozporządzenia, odnosi się również do wyrobów tytoniowych, alkoholu i wyrobów alkoholowych, perfum i wód toaletowych. Zwolnienie to ograniczone jest na jedną przesyłkę do następujących ilości:

- w przypadku wyrobów tytoniowych: 50 papierosów, 25 cygaretek (cygar o maksymalnej wadze 3 gramów sztuka), 10 cygar, 50 gramów tytoniu do palenia albo proporcjonalny asortyment tych różnych produktów w zestawie;
- w przypadku alkoholu i wyrobów alkoholowych: napoje destylowane i spirytusowe o zawartości alkoholu nieprzekraczającej 22% objętości, nieskażony alkohol etylowy o zawartości alkoholu nieprzekraczającej 80% objętości lub więcej: 1 litr albo napoje destylowane i spirytusowe, i aperitify na bazie wina lub alkoholu, o zawartości alkoholu nieprzekraczającej 22% objętości, wina musujące, wina likierowe: 1 litr albo proporcjonalne ilości ww. wyrobów w zestawie i wina niemusujące w ilości 2 litrów;
- w przypadku perfum i wód toaletowych: 50 gramów perfum albo wody toaletowe o objętości 0,25 litra.

Ustawa o VAT

Na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług (ustawy o VAT), towarem o niskich wartościach jest przesyłka, której wartość nie przekracza kwoty odpowiadającej równowartości 22 euro. Na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o VAT⁹⁷ **zwalnia się z podatku VAT** import towarów umieszczonych w przesyłkach wysyłanych z terytorium państwa trzeciego bezpośrednio do odbiorcy przebywającego na terytorium kraju, pod warunkiem,

⁹⁷ Art. 51 ustawy o VAT stanowi implementację do ustawy o podatku od towarów i usług – art. 23 dyrektywy Rady 2009/132/WE z dnia 19 października 2009 r. określającej zakres stosowania art. 143 lit. b) i c) dyrektywy 2006/112/WE, w odniesieniu do zwolnienia z podatku od wartości dodanej przy ostatecznym imporcie niektórych towarów.

że łączna wartość towarów w przesyłce nie przekracza kwoty wyrażonej w złotych odpowiadającej równowartości 22 euro. Zwolnienie to – tak jak w przypadku cła – nie obejmuje wyrobów alkoholowych, perfum i wód toaletowych oraz tytoniu i wyrobów tytoniowych.

Zwolnienie to **nie ma zastosowania do towarów importowanych w drodze zamówienia wysyłkowego** (art. 51 ust. 3 ustawy o VAT). Zatem import towarów umieszczonych w przesyłkach wysyłanych z terytorium państwa trzeciego, zakupionych przez Internet, podlega opodatkowaniu podatkiem VAT, bez względu na wartość towaru.

Zgodnie z interpretacją Ministra Finansów – w odniesieniu do towarów importowanych w drodze zamówienia wysyłkowego – każdy kto dokonuje importu towarów poprzez jego zamówienie, niezależnie od formy dokonania tego zamówienia (zamówienie pisemne, elektroniczne, telefoniczne, polecenie czy dyspozycja), umieszczonych w przesyłkach wysyłanych z terytorium państwa trzeciego bezpośrednio do odbiorcy, staje się podatnikiem z tytułu importu towarów i nie korzysta ze zwolnienia od podatku, o którym mowa w art. 51 ust. 1 ustawy VAT.

W odniesieniu do przesyłek o wartości do 45 euro, określanych przez nadawcę „prezenterem”, może znaleźć zastosowanie art. 52 ustawy o VAT, o ile zostaną spełnione przesłanki ustawowe do skorzystania ze zwolnienia. Zgodnie z ww. przepisem zwolniony jest od podatku VAT import towarów umieszczonych w przesyłce wysyłanej z terytorium państwa trzeciego przez osobę fizyczną i przeznaczony dla osoby fizycznej przebywającej na terytorium kraju, jeżeli łącznie są spełnione warunki:

- ilość i rodzaj nie wskazuje na ich przeznaczenia handlowe,
- odbiorca nie jest obowiązany do uiszczenia opłat na rzecz nabywcy w związku z otrzymaniem przesyłki,
- przesyłki mają charakter okazjonalny.

Zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy o VAT, niektóre rodzaje towarów (napoje alkoholowe, tytoń i wyroby tytoniowe, perfumy, kawa i herbata) podlegają ww. zwolnieniu od podatku VAT w ramach określonych w tym przepisie norm ilościowych.

Na podstawie art. 37 ustawy o podatku akcyzowym, zwalnia się od akcyzy import wyrobów tytoniowych lub napojów alkoholowych, umieszczonych w przesyłce wysyłanej z terytorium państwa trzeciego przez osobę fizyczną i przeznaczonej dla osoby fizycznej przebywającej na terytorium kraju, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:

- przesyłka ma charakter okazjonalny,
- przesyłka zawiera wyroby akcyzowe przeznaczone wyłącznie do użytku osobistego odbiorcy lub jego rodziny,
- całkowita wartość wyrobów akcyzowych zawartych w przesyłce nie przekracza równowartości 45 euro,
- ilość i rodzaj wyrobów akcyzowych nie wskazują na ich przeznaczenie handlowe,

Ustawa o podatku akcyzowym

- odbiorca nie jest obowiązany do uiszczenia jakichkolwiek opłat na rzecz nadawcy w związku z otrzymaniem przesyłki.

Zgodnie z art. 37a ustawy o podatku akcyzowym, zwalnia się od akcyzy import płynu do papierosów elektronicznych lub wyrobów nowatorskich, umieszczonych w przesyłce wysyłanej z terytorium państwa trzeciego przez osobę fizyczną i przeznaczonej dla osoby fizycznej przebywającej na terytorium kraju.

Zgodnie z art. 37 ust. 2 i art. 37a ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym, ww. wyroby akcyzowe podlegają zwolnieniu od akcyzy w ramach określonych norm ilościowych.

Rozporządzenie w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym

Tryb i zasady dokonywania zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym przez operatora wyznaczonego (Pocztę Polską S.A.), regulują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 sierpnia 2016 r. Zgodnie z § 4, przesyłki pocztowe są przedstawiane organom celno-skarbowym przez urzędy pocztowe dokonujące wymiany poczty z zagranicą, do których są dostarczane bezpośrednio po wprowadzeniu na obszar celny UE. Po dokonaniu przedstawienia, przesyłki pocztowe podlegające obowiązkowi dokonania zgłoszenia celnego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego albo na JDA SAD (§ 7), powinny być przemieszczane z zastosowaniem procedury tranzytu, a następnie ponownie przedstawione organom celnym, przy których funkcjonują urzędy wymiany poczty z zagranicą właściwe ze względu na adres odbiorców przesyłek.

Przesyłki pocztowe o niskiej wartości⁹⁸, wprowadzone na obszar celny UE i przeznaczone dla osób fizycznych, są przedstawiane wraz z deklaracjami celnymi CN 22 lub CN 23. Przesyłki pocztowe przeznaczone dla przedsiębiorców są przedstawiane wraz z deklaracjami celnymi CN 22 lub CN 23 i dokumentami handlowymi.

Zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia, towary w przesyłce pocztowej o niskiej wartości, w stosunku do których nie istnieje obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych i podatkowych, uznaje się za objęte procedurą dopuszczenia do obrotu, jeżeli po ich przedstawieniu organy celno-skarbowe nie postanowiły o poddaniu ich dalszej kontroli albo w wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

W przypadku gdy przesyłki pocztowe o niskiej wartości zawierają towary, w stosunku do których istnieje obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych lub podatkowych, organ celno-skarbowy wystawia „Dokument potwierdzający dokonanie zgłoszenia celnego – obrót pocztowy (przywóz)” (§ 6 rozporządzenia).

Rozporządzenie w sprawie zgłoszeń celnych

Tryb i zasady dokonywania zgłoszeń celnych przez operatorów kurierskich określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych. Zgodnie z § 14 tego rozporządzenia (w brzmieniu do 16 stycznia 2020 r.), zgłoszenie celne o objęcie procedurą dopuszczenia do obrotu przesyłek przewożonych przez operatorów kurier-

⁹⁸ O których mowa w art. 138 akapit pierwszy lit. f oraz art. 144 akapit pierwszy rozporządzenia delegowanego (2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r.).

skich, zawierających towary **zwolnione z należności celnych przywozowych** na podstawie art. 23–27, art. 74 ust. 1, art. 86–94 i art. 102–104 Wszechnicy **i zwolnione z podatku** w trybie przepisów odrębnych, których łączna wartość w jednej przesyłce nie przekracza równowartości 150 euro, może być dokonane **zbiorczo na jednym zgłoszeniu celnym**. W przypadku braku spełnienia tych przesłanek operatorzy kurierscy, obowiązani są dokonać indywidualnego zgłoszenia celnego.

W dniu 17 stycznia 2020 r. weszło w życie rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie zgłoszeń celnych⁹⁹. Zmiana wprowadziła możliwość składania zbiorczych zgłoszeń kurierskich dla towarów zwolnionych z należności celnych i **niezwolnionych z podatku**. W kolejnych ustępach zmienionego § 14, wskazano wymogi jakie należy spełnić, aby skorzystać z możliwości zbiorczego zgłoszenia dla przesyłek o niskiej wartości niezwolnionych z podatku. Osoba składająca takie zgłoszenie zobowiązana została do prowadzenia ewidencji elektronicznej zawierającej dane wskazane w § 14 ust. 3. Ewidencja ta jest zatwierdzana przez organ celny, do którego jest składane zgłoszenie celne.

W myśl art. 23 ustawy Prawo celne, zgłaszający oblicza i wykazuje w zgłoszeniu celnym kwotę należności przywozowych albo wywozowych, jeżeli takie należności występują. Z kolei stosownie do art. 33 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy o VAT, podatnicy, na których ciąży obowiązek uiszczenia cła, również w przypadku, gdy na podstawie przepisów celnych importowany towar jest zwolniony od cła albo cło na towar zostało zawieszone, w części lub w całości, albo zastosowano preferencyjną, obniżoną lub zerową stawkę celną, są obowiązani do obliczenia i wykazania w zgłoszeniu celnym kwoty podatku VAT.

W przypadku doręczania przez operatora wyznaczonego (Poczta Polska S.A.) przesyłek zawierających towary, w stosunku do których istnieje obowiązek uiszczenia należności przywozowych, operator wyznaczony jest zobowiązany pobrać te należności od odbiorcy przed wydaniem mu przesyłki. (art. 33c ustawy o VAT w związku z art. 65a ust. 1 ustawy Prawo celne).

Pobrane należności przywozowe operator wyznaczony jest zobowiązany przekazać – w terminie 10 dni, licząc od dnia wydania przesyłki odbiorcy – na rachunek właściwego urzędu skarbowego¹⁰⁰ (art. 65a ust. 2 ustawy Prawo celne). Najpóźniej następnego dnia roboczego po upływie ww. terminu, operator wyznaczony jest zobowiązany dostarczyć do urzędu celno-skarbowego, w którym przesyłka została przedstawiona, dowód przekazania należności przywozowych wraz z wykazem zawierającym numery dokumentów celnych dotyczących przesyłki, datę wydania przesyłki odbiorcy oraz kwotę należności przywozowych (art. 65a ust. 3 ustawy Prawo celne).

Pobór należności z tytułu importu towarów spoza UE

⁹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1.

¹⁰⁰ Urzędem skarbowym, na którego rachunek bankowy dokonuje się wpłaty kwot z tytułu należności przywozowych jest Urząd Skarbowy w Nowym Targu.

W przypadku niepobrania należności przywózowych od odbiorcy przesyłki, operator wyznaczony zobowiązany jest do uiszczenia tych należności w terminie 10 dni od dnia wydania przesyłki odbiorcy (art. 65a ust. 4 ustawy Prawo celne). W przypadku niedotrzymania ww. terminów, operator wyznaczony zobowiązany jest do zapłaty odsetek, o których mowa w art. 114 UKC (art. 65a ust. 5 ustawy Prawo celne).

Natomiast w przypadku, gdy przywóz towaru nie jest dokonywany przez wyznaczonego operatora pocztowego, osobą na której ciąży obowiązek spełnienia formalności przywózowych oraz zapłaty należności przywózowych jest odbiorca towarów (importer).

Kontrola przesyłek pocztowych i kurierskich

Na podstawie art. 70 ust. 1 i 2 ustawy o KAS, naczelnik urzędu celno-skarbowego w celu kontroli przesyłek pocztowych może w szczególności kontrolować dokumenty dotyczące przesyłek pocztowych oraz sprawdzać liczbę przywożonych lub wywożonych przesyłek pocztowych z liczbą wskazaną w wykazie zdawczym.

Tryb i sposób wykonywania kontroli określają przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie sposobu wykonywania kontroli przesyłek pocztowych. Naczelnik urzędu celno-skarbowego, dokonując kontroli przesyłek pocztowych wprowadzanych na obszar celny Unii Europejskiej podejmuje czynności określone w przepisach tytułu V rozdziału 3 rozporządzenia wykonawczego (2015/2447) oraz przeprowadza kontrolę, o której mowa w art. 48 UKC, tj. m.in. może podjąć decyzję o: rewizji celnej towarów, pobraniu próbek, weryfikacji prawidłowości i kompletności informacji podanych w zgłoszeniu celnym.

Naczelnik urzędu celno-skarbowego typuje przesyłki pocztowe do rewizji na podstawie analizy ryzyka lub wyników kontroli dokumentów oraz kontroli wykonywanej z użyciem urządzeń technicznych lub psów służbowych. W toku rewizji naczelnik urzędu celno-skarbowego ustala ilość i rodzaj znajdujących się w przesyłce pocztowej towarów lub wyrobów akcyzowych oraz może ustalić ich wartość.

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Rozwiązania w państwach UE w zakresie uszczelniania VAT

W Polsce (podobnie jak we Francji) wyłączono zwolnienie z VAT przy zakupach towarów o niskiej wartości dokonywanych na portalach handlowych i przywożonych spoza UE. W większości państw UE przyjęto jednak założenie¹⁰¹, że najmniejsze przesyłki przywożone na terytorium UE powinny być wolne od wszelkich danin. W krajach tych nadal jeszcze funkcjonuje (do 1 lipca 2021 r.) zwolnienie z VAT dla towarów importowanych spoza UE o wartości poniżej 22 euro. Wzrastający trend zakupów na zagranicznych portalach aukcyjnych spowodował jednak lawinowy wzrost liczby małych przesyłek przywożonych na obszar celny UE. Pociągnęło to za sobą konieczność wprowadzenia rozwiązań uszczelniających systemy podatkowe w krajach członkowskich. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania są różne w poszczególnych państwach członkowskich UE

¹⁰¹ Art. 23 dyrektywy Rady 2009/132/WE z 19 października 2009 r. określającej zakres stosowania art. 143 lit. b) i c) dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do zwolnienia z podatku od wartości dodanej przy ostatecznym imporcie niektórych towarów.

i zależą od ich specyfiki, m.in. wielkości danego kraju. Ich podstawowe założenia, w wybranych państwach członkowskich UE przedstawiają się następująco:

- 1) Administracja celno-skarbowa **Estonii** wprowadziła w 2017 r. system uproszczonych, elektronicznych zgłoszeń celnych, w którym importer towarów, już po ich zakupie, samodzielnie, poprzez Internet dokonuje uproszczonego zgłoszenia celnego dla towarów o wartości 22–1000 euro, które przesyła do organów celnych. Podatnik rejestruje się na stronie internetowej urzędu celno-skarbowego, loguje się do programu informatycznego – to umożliwi organom kontrolę, np. czy prezenty są przesyłane okazjonalnie oraz czy częstotliwość importu nie wskazuje, że może to być przedmiot nieujawnionej działalności gospodarczej. Importer załącza obowiązkowo potwierdzenie przelewów/płatności, skany ze strony potwierdzające dokonanie transakcji poprzez platformę internetową oraz link do tej transakcji, korespondencję handlową. Program oblicza należności celne, podatkowe i akcyzowe, które można zapłacić z konta bankowego lub z konta *pre-paid* założonego w urzędzie. Po wysłaniu zgłoszenia, importer otrzymuje potwierdzenie zwrotnie z numerem zgłoszenia celnego. Organy celno-skarbowe mają trzy dni robocze na analizę ryzyka i weryfikację danych w zgłoszeniu. Gdy towar znajduje się już na terenie kraju, status zgłoszenia celnego zmienia się – pojawia się komunikat „towar dopuszczony do obrotu”. Tę informację importer przekazuje przewoźnikowi, który zajmuje się już tylko doręceniem przesyłki.
- 2) Finansowa Administracja **Republiki Słowenii** oraz Poczta Słoweńska stworzyły w pełni zautomatyzowany system zgłoszeń celnych i dostawy przesyłek pocztowych APM (*Application for Postal Manifest*). Na podstawie podpisanego Memorandum o Współpracy, Poczta Słoweńska – posiadająca status AEO (wiarygodnego przedsiębiorcy) – obsługuje system celny dla przesyłek od 22–150 euro. Poczta wprowadza w części manualnie dane dotyczące przesyłek, przyjmuje zgłoszenia celne i pobiera VAT. Organy celne przeprowadzają analizę ryzyka, również pod kątem bezpieczeństwa i ochrony i typują przesyłki do kontroli fizycznej.
- 3) W **Holandii** funkcjonuje nowoczesne narzędzie IT – „VENUE” do przeprowadzenia analizy ryzyka na bardzo zaawansowanym poziomie. System ten wymaga od firm kurierskich i pocztowych (w Holandii poczta jest zelektronizowana) dostarczenia z jednodniowym wyprzedzeniem wszelkich zaszyfrowanych danych dotyczących towarów, które będą zgłoszone do importu (link do transakcji, potwierdzenie płatności, kod CN, kraj pochodzenia). Organy celne, dokonują analizy tych danych, wykorzystując również – posiadane przez firmy kurierskie – dane z tzw. „bezpieczeństwa lotu”, które muszą być znane przed załadowaniem przesyłek do samolotu. Brak informacji umożliwiającej przeprowadzenie analizy ryzyka, powoduje odrzucenie zgłoszenia celnego. System jest wspierany dodatkowo nową technologią „block chain”, która polega na wykorzystaniu dostępnego organom administracji celnej i skarbowej „magazynu” informacji z różnych dziedzin. (płatności bankowe, transakcje, umowy), dotyczących danego podmiotu.

- 4) W **Wielkiej Brytanii** nałożono na platformy elektroniczne odpowiedzialność solidarną za zobowiązania VAT sprzedawcy, jeżeli sprzedawca ten nie wypełnia określonych obowiązków w zakresie: rejestracji VAT w UK, składania deklaracji VAT oraz płatności należności VAT w pełnej wysokości. Platforma może uniknąć pociągnięcia do odpowiedzialności solidarnej, jeżeli usunie nierzetelnego sprzedawcę w określonym przez organy podatkowe czasie. Wprowadzono zobowiązanie platform do wyświetlania na ich witrynach ważnych numerów VAT dla każdego podatnika prowadzącego sprzedaż za ich pośrednictwem. Platformy będą musiały upewnić się, że numery VAT są ważne. Rozważane jest wprowadzenie metody poboru VAT opartej na mechanizmie split payment, wykorzystujących nowe technologie wobec towarów kupionych przez Internet od podmiotów spoza UE.
- 5) W **Niemczech** skorzystano z przepisów UKC, który umożliwia organom celnym uznanie operatora pocztowego za zgłaszającego oraz w stosownych przypadkach, za dłużnika. W związku z tym, w zakresie obrotu pocztowego Poczta Niemiecka (Deutsche Post A.G.) pełni rolę zgłaszającego przesyłki pocztowe (oraz dłużnika w stosownych przypadkach).
- 6) W **Szwecji**, **Postnord** (operator duńsko-szwedzki) wylicza VAT zależnie od wartości zakupu i jest odpowiedzialna za jego pobranie. W zamian za to pobierana jest opłata. Opłata ma pokrywać koszty poczty związane z wyliczeniem i wystawieniem faktury VAT. Kupujący ma co najmniej 14 dni na zapłatę całości (VAT + ewentualne cło + opłata). Zapłaty dokonuje się na konto poczty, przez stronę internetową poczty. Kupujący może odmówić uiszczenia zapłaty. Jeśli odmówi, bądź nie zapłaci w terminie, przesyłka wraca do nadawcy.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013, ze zm.),
2. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, ze zm.),
3. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, ze zm.),
4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. Urz. UE L 324 z 10.12.2009),
5. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/341 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do przepisów przejściowych dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego w okresie, gdy nie działają jeszcze odpowiednie systemy teleinformatyczne, i zmieniające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 (Dz. Urz. UE L 69 z 15.03.2016 ze zm.),
6. Dyrektywa 2006/112/WE RADY z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L 347/1 z dnia 11.12.2006 r., ze zm.),
7. Dyrektywa RADY 2009/132/WE z dnia 19 października 2009 r. określająca zakres stosowania art. 143 lit. b) i c) dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do zwolnienia z podatku od wartości dodanej przy ostatecznym imporcie niektórych towarów (Dz. U. UE L 292/5 z 10.11.2009 r., ze zm.),
8. Dyrektywa RADY (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość (Dz. U. UE L 348/7 z 29.12.2017),
9. Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz. U. z 2019 r. poz. 1169),
10. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106, ze zm.),
11. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2020, poz. 722),
12. Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, ze zm.),
13. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 505, ze zm.),
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1293),

15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2262, ze zm.),
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie sposobu wykonywania kontroli przesyłek pocztowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 400),
17. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie urzędów celno-skarbowych oraz podległych im oddziałów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary (Dz. U. z 2019 r. poz. 130),
18. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie określenia urzędu skarbowego, na którego rachunek bankowy dokonuje się wpłaty kwot z tytułu należności przywozowych lub wywozowych oraz z którego rachunku bankowego dokonuje się wypłaty z tytułu zwrotu należności przywozowych lub wywozowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 347),
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z niektórymi podmiotami (Dz. U. z 2017 r. poz. 1514),
20. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020 (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. z 2017, poz. 144, ze zm.),
21. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw uszczelnienia systemu poboru podatku od towarów i usług od towarów zakupionych za pomocą środków komunikacji elektronicznej – przez Internet (Dz. Urz. Min. Fin z 2018, poz. 34).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
14. Minister Finansów
15. Minister Aktywów Państwowych
16. Poczta Polska S.A.

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 14 września 2020 r.

DC1.0811.2.2020

Pan
Marian BanaśPrezes
Najwyższej Izby Kontroli

W związku z otrzymaną przy piśmie z 25 sierpnia 2020 r. nr LPO.430.005.2020 informacją o wynikach kontroli nr P/19/096 – „Nadzór nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach”, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200) przedstawiam stanowisko odnoszące się do dokonanej oceny kontrolowanej działalności w zakresie dotyczącym Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

W przedmiotowej informacji sformułowane zostały następujące wnioski dla Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej:

- 1) niezwłoczne podjęcie działań mających na celu zapewnienie egzekwowania obowiązujących przepisów dotyczących trybu i formy dokonywania zgłoszeń celnych przesyłek o niskich wartościach oraz egzekwowania obowiązku zapłaty należności celno-podatkowych z tytułu importu towarów w tych przesyłkach, albo wdrożenie zmian w tym zakresie,
- 2) podjęcie działań mających na celu kształtowanie świadomości społecznej w zakresie obowiązków fiskalnych związanych z importem przesyłek spoza UE w ramach handlu e-commerce i postaw propaństwowych dotyczących zapłaty należności celno-podatkowych.

Ad pkt 1:

W związku z pandemią COVID-19 nastąpiła zmiana terminu transpozycji i daty rozpoczęcia stosowania unijnych przepisów podatkowych z zakresu VAT e-commerce i nastąpiło przesunięcie wdrożenia pakietu VAT e-commerce na dzień 1 lipca 2021 r. W Dzienniku Urzędowym UE L244 z dnia 29 lipca 2020 r. zostały opublikowane następujące akty prawne dotyczące przesunięcia terminu wdrożenia pakietu VAT e-commerce z 1 stycznia 2021 r. na 1 lipca 2021 r.:

- Decyzja Rady (UE) 2020/1109 z dnia 20 lipca 2020 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/2455 i (UE) 2019/1995 w odniesieniu do terminu transpozycji i daty rozpoczęcia stosowania w związku z pandemią COVID-19,
- Rozporządzenie Rady (UE) 2020/1108 z dnia 20 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/2454 w odniesieniu do dat rozpoczęcia stosowania w związku z pandemią COVID-19,
- Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2020/1112 z dnia 20 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2019/2026 w odniesieniu do dat rozpoczęcia stosowania w związku z pandemią COVID-19.



W Ministerstwie Finansów prowadzone są bardzo intensywne działania ukierunkowane na wdrożenie nowego modelu odpraw celnych w obrocie przesyłkami o małej wartości, wynikającego zarówno z unijnego pakietu VAT e-commerce, jak również unijnego kodeksu celnego (UKC) w zakresie obrotu towarowego z krajami trzecimi. Zmiany z tego obszaru wymagają odpowiedniej implementacji w krajowych systemach informatycznych zajmujących się obsługą obrotu kurierskiego i pocztowego, w tym zapewnienia obsługi zgłoszeń celnych z nowym zakresem danych (tzw. zgłoszenie celne z zakresem danych H7 w odniesieniu do przesyłek zwolnionych z cła do 150 euro).

Należy jednocześnie zaznaczyć, że prace w obszarze dotyczącym obrotu pocztowego mają też szerszy wymiar, ponieważ – oprócz pakietu VAT e-commerce – związane są z dostosowywaniem formalności celnych do przepisów UKC, które przewidują możliwość składania przez wyznaczonego operatora pocztowego zgłoszeń celnych do procedury dopuszczenia do obrotu z ograniczonym zestawem danych w odniesieniu do towarów w przesyłce pocztowej o wartości do 1.000 euro, niepodlegających zakazom i ograniczeniom, w odniesieniu do których nie został złożony wniosek o zwrot lub umorzenie należności celnych (tzw. zgłoszenie celne z zakresem danych H6).

Prace mające na celu implementację obsługi nowych rodzajów zgłoszeń celnych (H6 oraz H7) są w toku, do wdrożenia pakietu VAT e-commerce przygotowujemy również podmioty – kurierów i operatora wyznaczonego Poczta Polska S.A. Na stronach Ministerstwa Finansów (PUESC) została opublikowana specyfikacja XML, zgodnie z którą podmioty powinny zbudować aplikacje/narzędzia informatyczne do przekazywania zgłoszeń celnych z nowym zestawem danych, projekt *Instrukcji wypełniania zgłoszeń dla H7*, pytania podmiotów/programistów dotyczące specyfikacji i odpowiedzi na sygnalizowane zagadnienia problematyczne, słowniki oraz opis zasad, według których będzie działał nowy kalkulator. Prowadzone są prace związane z budową nowego kalkulatora, tj. narzędzia informatycznego, które ma umożliwić wyliczanie należności celno-podatkowych w oparciu o dane zadeklarowane w zgłoszeniach H6/H7. Równolegle prowadzone są też prace dostosowawcze po stronie systemów informatycznych administracji (np. duża modyfikacja systemu AIS/IMPORT umożliwiająca obsługę nowego rodzaju komunikatów zgłoszeń celnych, tj. zgłoszeń z zestawem danych H6 i H7 oraz modyfikacja systemu PDR). Na bieżąco odbywają się także telekonferencje z przedstawicielami Poczty Polskiej S.A., podczas których wyjaśniane są założenia nowego modelu odpraw w obrocie pocztowym, zasady działania nowego kalkulatora w ISZTAR4 i udzielane są odpowiedzi na liczne pytania operatora wyznaczonego. Wspierane są działania Poczty Polskiej S.A. umożliwiające sprawne i terminowe zakończenie dostosowania Poczty Polskiej do nowych regulacji prawnych i systemowych.

Procedowana zmiana ma olbrzymi zakres, bowiem prowadzi do modyfikacji odpraw w obrocie kurierskim oraz gruntownego przemodelowania odpraw celnych w obrocie pocztowym, gdzie wdrożenie nowego modelu odpraw wymaga zmian organizacyjnych, infrastrukturalnych, informatycznych oraz legislacyjnych. Wiele działań mających doprowadzić do wdrożenia koncepcji nowego modelu odpraw w obrocie pocztowym, opierającej się na pakiecie e-commerce i zmianach wynikających z dostosowania tego obrotu do UKC, zostało już wykonanych. Prace nadal są kontynuowane we wszystkich wskazanych obszarach, przy czym skuteczne wdrożenie zmian uzależnione będzie także od działań po stronie operatora wyznaczonego.

Koncepcja nowego modelu odpraw w obrocie pocztowym, która została zatwierdzona przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej 13 grudnia 2019 r. i następnie przekazana do wszystkich izb administracji skarbowej, zostanie wdrożona z dniem 1 lipca 2021 r. Wdrożenie zestawu danych H6 dla Poczty Polskiej S.A. nastąpi jednocześnie z wdrożeniem zestawu danych H7, tj. z dniem 1 lipca 2021 r.

Zmiany wynikające z ww. koncepcji zostaną odzwierciedlone w przepisach nowego rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym, przy czym ostateczny zakres zmian tego rozporządzenia uzależniony jest m.in. od rozwiązań merytorycznych na gruncie przepisów podatkowych (projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług jest na etapie uzgodnień wewnętrznych). Na gruncie przepisów z zakresu zgłoszeń celnych zmiany będą wprowadzane adekwatnie do założeń koncepcji nowego modelu odpraw celnych oraz zmian prawnych wynikających z przepisów podatkowych i UKC. Będą to zmiany gruntowne, bowiem istotą prowadzonych prac jest dążenie do zmiany roli biznesowej Poczty Polskiej S.A., tj. występowanie Poczty w roli zgłaszającego wysyłającego zgłoszenia z zakresem danych H6/H7, a zatem również elektronizacja środowiska do obsługi obrotu pocztowego po stronie Poczty Polskiej S.A. oraz integracja tego środowiska z systemami KAS.

Obecne rozporządzenie w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym stanowi odzwierciedlenie obowiązujących regulacji unijnych, które do czasu zmian związanych z wdrożeniem e-commerce oraz dostosowywaniem formalności celnych do przepisów UKC przewidują w odniesieniu do operatora wyznaczonego i przesyłek pocztowych szereg ułatwień w traktowaniu takich przesyłek i dokonywaniu zgłoszeń celnych przesyłek pocztowych. Sytuacja ulegnie jednak fundamentalnej zmianie w wyniku wdrożenia założeń pakietu e-commerce oraz dostosowania tego obszaru do UKC, co nie rozwiąże wszystkich problemów występujących w odniesieniu do małych przesyłek, ale praca na danych elektronicznych poprawi obszar analizy ryzyka, czy też będzie odpowiedzią na obserwowaną dużą dynamikę przywozu paczek i konieczność zapewnienia ich obsługi.

Zagadnienie jest niezwykle złożone i uzależnione od szeregu czynników, w dużej mierze pozostających poza gestią Ministra Finansów. O jego złożonym charakterze świadczy nie tylko fakt, że problemy, które występują w obrocie małymi przesyłkami (m.in. nierzetelne/brakujące informacje, zaniżanie wartości, czy dzielenie przesyłek albo deklarowanie ich jako prezenty, a dodatkowo w obrocie pocztowym – nakładający się na te problemy brak po stronie organów pocztowych środowiska elektronicznego umożliwiającego ich obsługę celną), stanowią olbrzymie wyzwanie dla organów celnych i podatkowych nie tylko w kraju, ale także na arenie międzynarodowej, a działania podejmowane przez różne organy/zespoły w związku ze złożonością problemów nie pozwoliły dotychczas na wypracowanie i wdrożenie skutecznych metod i narzędzi przeciwdziałania stwierdzanym problemom. Tym niemniej należy podkreślić, że na poziomie MF prace nad przygotowaniem i wdrożeniem zmiany w obszarze e-commerce są traktowane priorytetowo i koncentrują się na całościowym podejściu do zagadnienia, tj. planowane krajowe zmiany legislacyjne z obszaru celnego muszą uwzględniać zarówno aspekt organizacyjny, jak również informatyczny, a jednocześnie brać pod uwagę założenia przepisów UKC w zakresie dotyczącym przesyłek pocztowych oraz procedowane zmiany przepisów podatkowych.

Dostosowanie Poczty Polskiej S.A. do nowych wymogów w zakresie zgłoszeń celnych doprecyzowane zostanie również w nowym porozumieniu Szefa KAS z Poczta Polska S.A. jako dodatkowa regulacja krajowa, która – opierając się na przepisach unijnych i prawa krajowego z zakresu formalności w obrocie pocztowym – określi zakres wzajemnej współpracy organów celnych i pocztowych, pełniąc rolę dodatkowego instrumentu wsparcia, który uporządkuje i uściśli zakres zadań, współpracy i odpowiedzialności obu stron, a w konsekwencji usprawni obsługę celną w obrocie towarowym z krajami trzecimi.

Dodatkowo należy wskazać, że w ramach działań doraźnych związanych ze stwierdzonymi w toku kontroli NIK nieprawidłowościami organów celnych w stosowaniu niektórych przepisów rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym,

czy też porozumienia z Poczta Polska S.A., podjęte zostały działania naprawcze na okres przejściowy, tj. do czasu wdrożenia regulacji wynikających z koncepcji nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym. Do izb administracji skarbowej oraz do Poczty Polskiej S.A. zostały skierowane:

- pismo z 29 stycznia 2020 r. nr DC10.8822.3.2020 do Poczty Polskiej S.A. (oraz do wiadomości jednostek organizacyjnych KAS obsługujących obrót pocztowy) dotyczące zaktualizowania wzoru zawiadomienia pocztowego o nadejściu przesyłki z zagranicy (które jest wysyłane przez Poczta Polska S.A. do odbiorcy) i dostosowania go do postanowień § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym (Dz. U. poz. 1293),
- pismo z 17 lutego 2020 r. nr DC10.8822.27.2020 do izb administracji skarbowej przypominające o konieczności stosowania w prawidłowy sposób zasad dokonywania zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym wynikających z założeń rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym oraz informujące o planowanej zmianie modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym i kurierskim związanej z wejściem w życie pakietu VAT e-commerce (w przedmiotowym piśmie poinformowano o pracach dotyczących wprowadzenia założeń koncepcji nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym),
- pisma z 29 czerwca 2020 r. nr DC10.8822.12.2020.3 do Poczty Polskiej S.A. oraz nr DC10.8822.12.2020.2 do izb administracji skarbowej przypominające zasady przedstawiania przesyłek pocztowych, które wynikają z obowiązującego porozumienia w sprawie współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej i Poczty Polskiej, zawartego 10 stycznia 2018 r. między Szefem KAS i Prezesem Poczty Polskiej S.A. Jednocześnie w ww. piśmie zwrócono się z prośbą o przekazanie ewentualnych propozycji zmian do porozumienia. Odpowiedzi w tym zakresie zostaną poddane wnikliwej analizie.

W celu uproszczenia formalności związanych z przygotowaniem przez operatorów kurierskich zgłoszenia celnego dla przesyłek o małej wartości z dniem 17 stycznia 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zgłoszeń celnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1), które wprowadziło do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2262, z późn. zm.) możliwość składania zbiorczych zgłoszeń kurierskich dla towarów zwolnionych z należności celnych na podstawie art. 23 i art. 24 rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. Urz. UE L 324 z 10.12.2009, str. 23) i niezwolnionych z podatku VAT, których łączna wartość w jednej przesyłce nie przekracza równowartości 150 euro.

Natomiast z dniem 16 czerwca 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zgłoszeń celnych (Dz. U. poz. 969) wprowadzające możliwość składania zbiorczych zgłoszeń kurierskich dla towarów zwolnionych z należności celnych na podstawie art. 25 i art. 26 rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych, czyli dla przesyłek będących prezentami od osób fizycznych dla osób fizycznych, których wartość nie przekracza równowartości 45 euro, ale niezwolnionych z podatku VAT.

Powyższe zmiany wpisują się w proces związany z pobieraniem podatku VAT od przesyłek o niskiej wartości, od których jest należny podatek VAT, poprzez odejście od składania dla każdej przesyłki odrębnego zgłoszenia z pełnym zakresem danych i wprowadzenie jednego zbiorczego zgłoszenia dla przesyłek dostarczonych danego dnia, z jednoczesnym wykazaniem w tym zgłoszeniu należnego podatku VAT. Ułatwienia w formalnościach przyczyniają się również do lepszego egzekwowania wymaganych należności.

Odnosząc się zaś do kwestii kontroli przesyłek pocztowych i kurierskich za pomocą urządzeń RTG należy wskazać, że podjęte zostały działania zmierzające do uporządkowania i rozwoju obszaru RTG oraz ujednolicenia procesu zarządzania tym obszarem w KAS. W tym celu przygotowany został projekt Zintegrowane Zarządzanie Obszarem RTG w Krajowej Administracji Skarbowej w ramach projektu PUESC.P4.8, w ramach którego m.in. opracowano Koncepcję Zintegrowanego Zarządzania Obszarem RTG w Krajowej Administracji Skarbowej, która została zatwierdzona przez Szefa KAS 20 grudnia 2019 r. Dokument ten odnosi się kompleksowo do wszystkich obszarów działalności KAS, poczynwszy od zasad wykorzystania urządzeń RTG do wsparcia działań kontrolnych oraz monitorowania i raportowania obszaru wykorzystania urządzeń skanujących w KAS, poprzez zasady planowania, zakupu, oddania do użytkowania, serwisowania urządzeń RTG, działań organizacyjno-logistycznych podejmowanych w przypadku awarii urządzeń RTG oraz zasady współpracy z Państwową Agencją Atomistyki, a skończywszy na zasadach raportowania wykorzystania skanerów RTG, których integralną część stanowią rekomendacje działań mających na celu zwiększenie efektywności wykorzystania sprzętu RTG w KAS w procesie kontroli celno-skarbowej. Przedmiotowy dokument uwzględnia również kwestie zwiększenia poziomu i efektywności procesu kontroli celno-skarbowej z wykorzystaniem sprzętu RTG w odniesieniu do przesyłek pocztowych i kurierskich. Z uwagi na fakt, że obszar RTG jest zagadnieniem złożonym, wymagającym krótkofalowych i długofalowych działań, część przedsięwzięć dotyczących obszaru RTG została wdrożona, natomiast niektóre z nich, wymagające znacznego zaangażowania zasobów kadrowych, finansowych i technicznych, zostały zarekomendowane do realizacji. Jedną z inicjatyw o charakterze priorytetowym są przedsięwzięcia dotyczące kontroli przesyłek pocztowych i kurierskich.

Mając na względzie szczegółowe określenie i ujednolicenie organizacji kontroli przesyłek, opracowano dokument „Zasady wykorzystania urządzeń RTG do prześwietlania przesyłek pocztowych, przesyłek kurierskich i bagaży w ruchu podróży”, który został zatwierdzony przez Szefa KAS 6 sierpnia 2020 r. W ramach prac związanych z opracowaniem ww. zasad przeanalizowano aktualne technologie odpraw w zakresie dotyczącym działań kontrolnych, opracowano zasady typowania do kontroli, w tym w odniesieniu do przesyłek kurierskich i pocztowych, zdefiniowano katalog sytuacji, w których przesyłki te nie podlegają prześwietleniu oraz określono zasady monitorowania wykorzystania sprzętu RTG, jak również postępowania w przypadku stwierdzenia awarii skanera.

Ad pkt 2:

Odnosząc się do kwestii podjęcia działań mających na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie obowiązków fiskalnych uprzejmie informuję, że działania w tym zakresie będzie można powiązać z działaniami związanymi z wdrożeniem pakietu VAT e-commerce.

Z upoważnienia Ministra Finansów
Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Magdalena Rzeczkowska
/- podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/