



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.411.3.1.2024

**Pan
Rafał Kokot
Naczelnik Dolnośląskiego
Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu**

Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu
ul. Stacyjna 10
53-613 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu ¹ , ul. Stacyjna 10, 53-613 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Kokot, Naczelnik Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu ² , od 28 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jarosław Czerniak, Naczelnik Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu, od 5 marca 2019 r. do 27 lutego 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i rzetelność działania Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego po wybuchu wojny w Ukrainie w zakresie zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 16 kwietnia 2022 r. do dnia 30 września 2024 r., z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Renata Kojro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/158/2024 z 31 października 2024 r. 2. Rafał Sudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/159/2024 z 31 października 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-2, 11-13)

¹ Dalej także: DUCS lub Urząd.

² Dalej także: Naczelnik DUCS.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie działania Naczelnika DUCS podejmowane w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę negatywną uzasadniają skala, waga i charakter stwierdzonych nieprawidłowości, z których do najistotniejszych zaliczono: [1] dwa przypadki (5,0% badanej próby), w których Naczelnik DUCS wydał decyzje o zwolnieniu zamrożonych środków finansowych celem uregulowania wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem podmiotu, pomimo że nie wszystkie z nich były niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb podmiotu, w łącznej wysokości 924,7 tys. zł; [2] nierzetelną realizację zadań w zakresie kontroli przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę, polegającą na tym, że co do zasady (poza jednym przypadkiem), nie prowadzono własnych analiz oraz kontroli przestrzegania sankcji; [3] niezapewnienie funkcjonowania w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co skutkowało brakiem powierzenia pracownikom obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności związanych z zajmowanym stanowiskiem oraz imiennych upoważnień, w odniesieniu do realizacji przez Naczelnika DUCS zadań i kompetencji wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę oraz nałożonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie upoważnienia Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu do wykonywania niektórych zadań w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę⁶, oraz [4] zaniechanie podjęcia działań zamierzających do ustalenia czy doszło do popełnienia przestępstwa określonego w art. 15 ust. 1 lub 2 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

W ocenie NIK w sposób efektywny DUCS wykorzystywał informacje otrzymywane od instytucji finansowych, Ministerstwa Finansów oraz anonimowych sygnalistów.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 507. Dalej również: ustawa o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

⁶ Dz. U. poz. 2307. Dalej: rozporządzenie MF z 9 listopada 2022 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Prawidłowość i rzetelność działania Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego po wybuchu wojny w Ukrainie w zakresie zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę

Opis stanu faktycznego

1. Rozporządzeniem MF z 9 listopada 2022 r. Naczelnik DUCS został wskazany do wykonywania zadań i kompetencji Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁷, określonych m.in. w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁸. Obejmowały one wydawanie decyzji o zwolnieniu i/lub udostępnieniu zamrożonych środków finansowych i/lub zasobów gospodarczych (art. 143a ust. 1 i 3 ustawy o KAS) oraz przekazywaniu Ministrowi Spraw Zagranicznych⁹ informacji niezbędnych do realizacji obowiązku nałożonego na ten organ (art. 143b pkt 1 ustawy o KAS¹⁰).

Nadzór nad właściwym wykonywaniem zadań powierzonych przez Ministra Finansów pełnił – powołany przez Naczelnika DUCS – koordynator¹¹, do którego zadań należało w szczególności:

- ewidencja i monitoring wpływających wniosków, rozpatrywanych w ramach zadań i kompetencji wskazanych w ww. rozporządzeniu;
- współpraca z komórkami organizacyjnymi DUCS realizującymi zadania w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę;
- udział w opracowaniu procedur i wytycznych;
- bieżący monitoring przepisów prawnych oraz koordynacja działań mających na celu jednolite stosowanie przepisów prawa przy realizacji tych zadań;
- gromadzenie, przetwarzanie i analiza danych związanych z realizowanymi zadaniami.

W badanym okresie koordynator nie brał udziału w opracowaniu procedur i wytycznych związanych z realizacją zadań powierzonych Naczelnikowi DUCS rozporządzeniem MF z 9 listopada 2022 r. Natomiast prowadzone analizy związane były z monitoringiem ewidencji wniosków podmiotów wpisanych na listę sankcyjną. Z wyjaśnień Naczelnika DUCS wynikało, że określanie procedur i wytycznych w sprawie realizacji zadań, o których mowa w ww. rozporządzeniu, nie było procesem sformalizowanym, dlatego też nie sporządzano w tym zakresie dokumentacji. Wszelkie informacje na temat sposobu realizacji wniosków sankcyjnych¹² oraz obiegu dokumentacji z tym związanej były przekazywane na bieżąco kierownikom komórek

⁷ Dalej: Szef KAS.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm. Dalej: ustawa o KAS.

⁹ Dalej również: MSZ.

¹⁰ Obowiązki i ich zakres określone zostały w: w art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE L 134 z 20 maja 2006 r., str. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 765/2006), art. 12 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE L 78 z 17 marca 2014 r., str. 6, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 269/2014) oraz art. 6 rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. U. UE L 229 z 31 lipca 2014 r., str. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 833/2014).

¹¹ Poleceniem nr 17/2022 Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu z 30 listopada 2022 r. w sprawie powołania koordynatora do realizacji zadań wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie upoważnienia Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu do wykonywania niektórych zadań w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę.

¹² Dotyczące rozpatrzenia wniosków złożonych przez podmioty wpisane na listę, o której mowa w art. 2 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego (CKK), w których zatrudnieni byli pracownicy upoważnieni do wykonywania zadań określonych w tym rozporządzeniu.

(akta kontroli: tom I, str. 274-275; tom III, str. 258-310)

W Regulaminie organizacyjnym DUCS¹³, obowiązującym od 1 lutego 2023 r., realizacja zadań wynikająca z upoważnienia do wykonywania niektórych zadań w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę przypisana została do komórek organizacyjnych Pionu Kontroli Celno-Skarbowej i Analityki, tj. Pierwszego Działu Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego (CKK-1) oraz Drugiego Działu Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego (CKK-2), jako zadania dodatkowe. Na podstawie decyzji¹⁴ Ministra Finansów nastąpiło zwiększenie zatrudnienia w DUCS o pięć dodatkowych etatów, z których cztery dedykowano do zadań związanych z sankcjami. Nowozatrudnieni pracownicy¹⁵ zasilili komórki merytoryczne CKK-1 oraz CKK-2, przy czym pracownikowi, który podjął pracę 15 listopada 2023 r., nie powierzono w sposób sformalizowany obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności związanych z zajmowanym stanowiskiem, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pracownikom realizującym zadania związane z sankcjami Naczelnik DUCS udzielił imiennych upoważnień do wykonywania czynności, o których mowa w § 1 i § 2 rozporządzenia MF z 9 listopada 2022 r.

Od 15 września 2024 r., w związku z przyjęciem nowego Regulaminu organizacyjnego DUCS¹⁶, za realizację zadań, o których mowa w § 1 i § 2 rozporządzenia MF z 9 listopada 2022 r., odpowiadała nowoutworzona komórka merytoryczna – Dział Postępowania Administracyjnego (CWZ), która liczyła 10 pracowników, w tym kierownika działu. Były to osoby dotychczas realizujące zadania dotyczące przestrzegania sankcji. Pracownikom DUCS przeniesionym do CWZ nie dokonano zmiany zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika oraz nie wydano imiennych upoważnień, do wykonywania czynności, o których mowa w § 1 i § 2 rozporządzenia MF z 9 listopada 2022 r., co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 14-273; tom V, str. 3-82)

Pracownicy DUCS wchodzili w skład Zespołu ds. przeciwdziałania ryzyku obchodzenia sankcji nałożonych na obrót towarowy z Białorusią i Rosją, powołanego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu¹⁷. W okresie objętym kontrolą Zespół ten liczył od dziewięciu do 20 członków, w tym pracowników DUCS w liczbie od siedmiu do 15 osób. Do zadań Zespołu należało w szczególności prowadzenie bieżącej analizy ryzyka obchodzenia sankcji w zgłoszeniach celnych dokonywanych we właściwości miejscowej DUCS, proponowanie oraz wdrażanie rozwiązań umożliwiających skuteczniejsze przeciwdziałanie ryzyku obchodzenia sankcji, wymiana informacji w sprawach wymagających współpracy z właściwymi departamentami Ministerstwa Finansów oraz gromadzenie informacji o sprawach

¹³ Nadanym zarządzeniem nr 8/2023 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2023 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu.

¹⁴ FK1/4143/120-BP/22.

¹⁵ Odpowiednio od: [1] 1 lutego 2022 r.; [2] 1 grudnia 2022 r.; [3] 4 maja 2023 r.; [4] 15 listopada 2023 r. – przeniesienie służbowe z urzędu skarbowego.

¹⁶ Wprowadzonego zarządzeniem nr 50/2024 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z dnia 9 września 2024 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu.

¹⁷ Kolejno decyzjami Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w sprawie powołania Zespołu ds. przeciwdziałania ryzyku obchodzenia sankcji nałożonych na obrót towarów z Białorusią i Rosją nr: [1] 55/2023 z dnia 25 sierpnia 2023 r. oraz [2] 32/2024 z dnia 4 października 2024 r., zmienioną decyzją nr 34/2024 z dnia 21 października 2024 r. Dalej: Zespół.

złożonych, budzących wątpliwość co do prawidłowości podejmowanej lub podjętej decyzji i istotnych, mogących mieć znaczący wymiar finansowo lub pozafinansowy.

(akta kontroli: tom III, str. 191-201; tom V, str. 96-105)

W badanym okresie do Naczelnika DUCS wpłynęło oraz zostało przekazanych przez Ministra Finansów łącznie 1 727 pism, w tym wnioski osób i podmiotów wpisanych na listę sankcyjną, wobec których stosowane były środki przewidziane w ustawie o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę, o zwolnienie zamrożonych środków finansowych i/lub zasobów gospodarczych. Z elektronicznej ewidencji prowadzonych spraw wynikało, że Naczelnik DUCS rozstrzygnął 1 544 spraw, w których wydał:

- 1 206 decyzji w całości zgodnych z wnioskami podmiotów (co stanowiło 78,1% wydanych rozstrzygnięć);
- 44 decyzji w części zgodnych z wnioskami podmiotów¹⁸ (co stanowiło 2,9% wydanych rozstrzygnięć);
- 50 decyzji o nie przychyleniu się do wniosków podmiotów (co stanowiło 3,2% wydanych rozstrzygnięć);
- 71 umorzeń postępowań (co stanowiło 4,6% wydanych rozstrzygnięć);
- 99 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania (co stanowiło 6,4% wydanych rozstrzygnięć);
- 74 innych rozstrzygnięć (co stanowiło 4,8% wydanych rozstrzygnięć).

W DUCS nie została wprowadzona pisemna instrukcja postępowania z wnioskami o zwolnienie zamrożonych środków finansowych/zasobów gospodarczych lub udostępnianiu zamrożonych środków finansowych/zasobów gospodarczych. Według wyjaśnień Naczelnika DUCS, nie było konieczności sformalizowania tego procesu, z uwagi na ograniczoną liczbę osób zaangażowanych w realizację tego zadania oraz krótką ścieżkę przekazywania spraw, a także wynikający – wprost z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ – sposób procedowania, formę rozstrzygnięcia oraz terminy.

W toku procedowania wniosków o zwolnienie środków finansowych/zasobów gospodarczych lub udostępnienie środków finansowych/zasobów gospodarczych, Naczelnik DUCS każdorazowo weryfikował: czy wnioskodawca został wpisany na listę sankcyjną prowadzoną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz czy osoba lub podmiot, na rzecz którego miały być przekazane zwalniane środki nie został wpisany na ww. listę.

Naczelnik DUCS nie występował do innych organów (tj. Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Generalny Inspektor Informacji Finansowej) o materiały mogące mieć znaczenie przy ocenie wniosku podmiotów wpisanych na listę sankcyjną. Skierował jedynie pismo do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie dotyczącym interpretacji decyzji o wpisaniu na listę sankcyjną jednego z podmiotów, w związku ze składanymi przez niego wnioskami.

Co do zasady o długości prowadzonych postępowań decydowały kwestie merytoryczne, a także obszerność materiału dowodowego wymagającego analizy i niekiedy uzupełnienia. Wnioski podmiotów objętych sankcjami Naczelnik DUCS traktował jako sprawy szczególnie skomplikowane i rozpatrywał w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, stosownie do art. 35 § 3 Kpa. W myśl art. 36 § 1 Kpa, o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie Naczelnik DUCS

¹⁸ W elektronicznej ewidencji w kolumnie „tryb rozstrzygnięcia” posiadających status: „odmowa częściowa”; „odmowa i umorzenie częściowe” oraz „umorzenie decyzji częściowe”.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 572. Dalej również: Kpa.

zawiadamiał stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Z wyjaśnień Naczelnika DUCS wynikało, że wystąpił do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, który odpowiada za politykę kadrową DUCS, z wnioskiem o przyznanie w 2025 r. kolejnych pięciu etatów. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych²⁰ Naczelnik DUCS nie otrzymał informacji o zwiększeniu zatrudnienia.

(akta kontroli: tom II, str. 69-219)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 40 rozstrzygnięć Naczelnika DUCS w sprawach o zwolnienie zamrożonych środków finansowych/zasobów gospodarczych lub udostępnienie środków finansowych/zasobów gospodarczych, w tym: 21 decyzji²¹, w których organ przychylił się w części lub całości do wniosku podmiotu, 17 decyzji²² w których wydał decyzję o nieuwzględnieniu wniosku podmiotu oraz dwa inne rozstrzygnięcia²³ (umorzenie postępowania, postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania). Stwierdzono, że:

- w sprawach, w których Naczelnik DUCS pozytywnie rozpatrywał wniosek podmiotu wpisanego na listę sankcyjną, dokonywano weryfikacji w oparciu o przedłożone przez wnioskodawcę dokumenty (np. faktury VAT, umowy, zlecenia), a w przypadku wątpliwości wzywano do ich przedłożenia. Naczelnik DUCS korzystał z posiadanych narzędzi i dokonywał weryfikacji m.in. danych rejestrowych podmiotów, wystawionych faktur, zatrudnienia i wynagrodzeń pracowników;
- w dwóch przypadkach dotyczących tego samego podmiotu, w których Naczelnik DUCS decyzją wyraził zgodę na zwolnienie środków finansowych ustalono, że nie wszystkie wykazane przez podmiot wydatki były niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb podmiotu, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- Naczelnik DUCS nie weryfikował realizacji przez podmioty decyzji zwalniającej/udostępniającej zamrożone zasoby gospodarcze i/lub środki finansowe. W tej sprawie wyjaśnił, że nie otrzymywał sygnałów mogących wskazywać na niewłaściwą realizację decyzji, które skutkowałyby koniecznością jej weryfikacji w ramach kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 54 ustawy o KAS.

(akta kontroli: tom II, str. 185-219)

2. Naczelnik DUCS zapewniał wprowadzanie danych do platformy SIER²⁴ – repozytorium wymiany informacji o sankcjach (wcześniej funkcjonowała platforma

²⁰ Czynności kontrolne w DUCS zakończono 19 grudnia 2024 r.

²¹ Numer sprawy: [1] 458000-CKK-12.4227.4.2024; [2] 458000-CKK-22.4227.192.2023; [3] 458000-CKK-22.4227.108.2024; [4] 458000-CKK-12.4227.187.2023; [5] 458000-CKK-22.4227.207.2024; [6] 458000-CKK-11.508.47.2022; [7] 458000-CKK-21.4227.6.2023; [8] 458000-CKK-22.4227.159.2024; [9] 458000-CKK-12.4227.184.2023; [10] 458000-CKK-11.4227.72.2024; [11] 458000-CKK-22.4227.134.2024; [12] 458000-CKK-22.4227.266.2024; [13] 458000-CKK-22.4227.317.2024; [14] 458000-CKK-22.4227.218.2023; [15] 458000-CKK-22.4227.273.2023; [16] 458000-CKK-21.4227.64.2023; [17] 458000-CKK-12.4227.50.2023; [18] 458000-CKK-21.4227.11.2024; [19] 458000-CKK-22.4227.292.2023; [20] 458000-CKK-12.4227.142.2023; [21] 458000-CKK-21.4227.51.2023.

²² Numer sprawy: [1] 458000-CKK-11.508.37.2022.18; [2] 458000-CKK-21.4227.81.2023; [3] 458000-CKK-12.4227.177.2023; [4] 458000-CKK-22.4227.115.2024; [5] 458000-CKK-21.4227.17.2024; [6] 458000-CKK-12.4227.1.2024; [7] 458000-CKK-12.4227.2.2024; [8] 458000-CKK-12.4227.10.2024; [9] 458000-CKK-12.4227.11.2024; [10] 458000-CKK-12.4227.9.2024; [11] 458000-CKK-22.4227.70.2024; [12] 458000-CKK-11.4227.43.2024; [13] 458000-CKK-12.4227.37.2024; [14] 458000-CKK-11.4227.74.2024; [15] 458000-CKK-11.4227.76.2024; [16] 458000-CKK-11.4227.155.2024; [17] 458000-CKK-22.4227.218.2024.

²³ Numer sprawy: [1] 458000-CKK-12.4227.162.2023; [2] 458000-CKK-22.4227.299.2023.

²⁴ Sanction Information Exchange Repository. Zarządzana przez Komisję Europejską platforma informatyczna umożliwiająca bezpieczną wymianę informacji między państwami członkowskimi a tą Komisją w celu wspierania i egzekwowania sankcji UE.

FSOR²⁵). Poprzez platformę SIER Naczelnik DUCS raportował informacje o zamrożeniach aktywów podmiotów objętych sankcjami.

Dane w systemie SIER były raportowane każdorazowo po sporządzeniu sprawozdania dla Szefa KAS oraz po uzyskaniu informacji o jego akceptacji. Naczelnik DUCS przekazywał Szefowi KAS w cyklach kwartalnych dane na temat wysokości zamrożonych środków finansowych (funduszy) oraz wartości zasobów gospodarczych²⁶. Po raz pierwszy dane do platformy SIER zostały zaraportowane 7 czerwca 2023 r., i kolejno 30 czerwca 2023 r., 20 października 2023 r., 18 stycznia 2024 r., 16 kwietnia 2024 r. oraz 17 lipca 2024 r.

Naczelnik DUCS wskazał, że nie występował do MSZ o uzgodnienie sposobu oraz terminu przekazywania powyższych danych, gdyż nie miał wątpliwości, że realizowany przez organ sposób raportowania informacji, o których mowa w art. 143b ustawy o KAS, poprzez system SIER, wypełniało ten obowiązek, a wskazany sposób raportowania był kontynuacją działań Szefa KAS.

Naczelnik DUCS dodał również, że MSZ nie zgłaszał uwag, co do nieprawidłowości w tym zakresie, ani co do sposobu, ani co do terminów przekazywania informacji i że otrzymał pismo²⁷ z Ministerstwa Finansów, z którego wynikało, że raportowanie do MSZ ww. informacji odbywało się poprzez system FSOR/SIER.

(akta kontroli: tom III, str. 3-100, 252-255, 258-306)

W okresie objętym kontrolą Naczelnik DUCS otrzymywał od instytucji kredytowych informacje zawierające:

- wykaz depozytów przekraczających 100 000 euro posiadanych przez obywateli białoruskich lub osoby fizyczne zamieszkałe na Białorusi lub osoby prawne, podmioty lub organy mające siedzibę na Białorusi²⁸;
- wykaz depozytów przekraczających 100 000 euro posiadanych przez obywateli rosyjskich lub osoby fizyczne zamieszkałe w Rosji lub osoby prawne, podmioty lub organy z siedzibą w Rosji²⁹;
- sumę: zamrożonych kwot środków na rachunkach bankowych, zamrożonych przelewów i transakcji, zamrożeń dokonanych przez kontrahentów oraz zamrożeń majątków.

W sprawozdaniu o zamrożonych środkach przekazanym do Szefa KAS w dniu 10 października 2024 r. (według stanu na dzień 30 września 2024 r.) Naczelnik DUCS wykazał:

- sumę zamrożonych środków finansowych w wysokości 178 869 703,75 euro³⁰;
- wartość zamrożonych majątków: 142 128 095,0 euro;
- wartość zamrożonych depozytów: 102 114 120,39 euro;
- pozostałe zamrożenia: 885 560 065,0 euro³¹.

²⁵ Platforma funkcjonująca przed systemem SIER, do której dane wprowadzało Ministerstwo Finansów. Dane z platformy FSOR zostały automatycznie przeniesione do platformy SIER. Do systemu FSOR dane są wprowadzane w Ministerstwie Finansów.

²⁶ Minister Finansów pismem nr DNK7.0723.63.2023.FLJT z 22 czerwca 2023 r. przekazał prośbę o cykliczne przekazywanie informacji, w związku z pismem wystosowanym w tym zakresie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, znak: DPP-TPZ.0272.11.4.2023.AK(4).

²⁷ Pismo z 20 stycznia 2023 r., znak: IF5.9001.1.2023.

²⁸ W związku z art. 1z rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006.

²⁹ W związku z art. 5g rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014.

³⁰ W tym: wartość zamrożonych środków na rachunkach bankowych: 160 489 722,75 euro; wartość zamrożonych przelewów i transakcji: 16 863 632,0 euro; wartość zamrożeń dokonanych przez kontrahentów: 1 516 349,0 euro.

³¹ W tym: wartość zamrożonego prawa wykonywania akcji jednego podmiotu: 125 267 326,0 euro, szacowana kwota do zapłacenia za fakturę jednego podmiotu: 760 292 739,0 euro.

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że dane o zamrożonych kwotach środków na rachunkach bankowych, przelewach i transakcjach, zamrożeniach dokonywanych przez kontrahentów, po zakończeniu kwartału, zamieszczano w aplikacji SIER.

(akta kontroli: tom III, str. 3-103, 252-255, 258-306)

3. W okresie od 16 maja 2022 r. do 30 września 2024 r. DUCS otrzymywał informacje sygnałowe wskazujące na wystąpienie nieprawidłowości w realizacji przez podmioty obowiązków wynikających z sankcji. Informacje w tym zakresie przekazywały instytucje finansowe, Ministerstwo Finansów, podmiot gospodarczy, Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław-Fabryczna, oraz anonimowy sygnalista. Dotyczyły one m.in.: [...] ³²[...]*.

W związku z otrzymanymi informacjami Naczelnik DUCS podjął m.in. następujące działania: [1] informacje od instytucji finansowych zostały przekazane do Departamentu Nadzoru nad Kontrolami w Ministerstwie Finansów z uwagi na to, że Naczelnik DUCS nie był organem właściwym do prowadzenia kontroli celno-skarbowych we wskazanych w tych informacjach podmiotach ze względu na siedziby tych podmiotów poza województwem dolnośląskim; [2] dokonano analizy danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów, która nie wykazała ryzyka obchodzenia sankcji przez podmiot z właściwości miejscowej Naczelnika DUCS, niemniej jednak zidentyfikowano możliwość obchodzenia sankcji przez podmioty z właściwości miejscowej Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie, któremu przekazano dokumentację w tej sprawie; [3] dokonano analizy danych przekazanych przez podmiot gospodarczy, która wykazała podejrzenie występowania nieprawidłowości. Dokumentację w tym przedmiocie przekazano Naczelnikowi Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie, według którego właściwości zarejestrowano siedzibę importera; [4] dokonano analizy danych w sprawie przekazanej przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław-Fabryczna, przy czym nie stwierdzono ryzyka obchodzenia sankcji nałożonych na Federację Rosyjską oraz Białoruś oraz [5] dokonano analizy danych przekazanych przez anonimowych sygnalistów, przy czym nie stwierdzono ryzyka obchodzenia sankcji nałożonych na Federację Rosyjską oraz Białoruś.

(akta kontroli: tom I, str. 1-9, 13-44; tom III, str. 237-242)

W kontrolowanym okresie Naczelnik DUCS otrzymywał od Ministra Finansów wytyczne w zakresie przestrzegania sankcji, [...] ³³[...], [...] ³⁴[...], [...] ³⁵[...], [...] ³⁶[...], [...] ³⁷[...], [...] ³⁸[...], [...] ³⁹[...], [...] ⁴⁰[...], [...] ⁴¹[...], [...] ⁴²[...], [...] ⁴³[...], [...] ⁴⁴[...], [...] ⁴⁵[...], [...] ⁴⁶[...].

(akta kontroli: tom I, str. 315-321, 376-458)

Minister Finansów oraz Izba Administracji Skarbowej w Katowicach za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu przekazali Naczelnikowi DUCS wnioski⁴⁷ o przeprowadzenie działań analitycznych oraz rozważenie wszczęcia

³² [...]*

³³ [...]*

³⁴ [...]*

³⁵ [...]*

³⁶ [...]*

³⁷ [...]*

³⁸ [...]*

³⁹ [...]*

⁴⁰ [...]*

⁴¹ [...]*

⁴² [...]*

⁴³ [...]*

⁴⁴ [...]*

⁴⁵ [...]*

⁴⁶ [...]*,

⁴⁷ [...]*

kontroli celno-skarbowych w sprawie 11 podmiotów. Zgodnie z informacjami zawartymi w ww. pismach podmioty te miały podlegać kontroli w zakresie: [...]».

W związku z otrzymanymi wnioskami Naczelnik DUCS: [1] wszczął dziewięć⁴⁸ kontroli przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę; [2] uwzględnił wniosek przekazany przez Departament Nadzoru nad Kontrolami z 28 marca 2024 r.⁴⁹ we własnej kontroli, zaplanowanej przez DUCS w II półroczu 2024 r., bowiem dotyczył tego samego podmiotu oraz [3] nie podjął kontroli w jednym przypadku, bowiem – jak wskazał Naczelnik DUCS – pozostawało to poza jego kompetencjami.

Wszczynając kontrole zlecone przez Ministerstwo Finansów, Naczelnik DUCS w ośmiu przypadkach wykorzystał przekazane analizy, a w jednym przypadku dokonał pogłębionej analizy własnej. Wyjaśnił, że wszczynając zlecone kontrole w ośmiu przypadkach nie dokonywano dodatkowych własnych analiz, aby nie powtarzać dokonanych ustaleń przez organy, które zleciły kontrole oraz nie przedłużać czasu do zainicjowania działań, które zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów były określone jako pilne.

W kontrolowanym okresie zakończono trzy kontrole zlecone przez Ministerstwo Finansów.

(akta kontroli: tom I, str. 10-12, 46-47, 277-375; tom III, str. 107-117, 124-176, 179-234, 499-502; tom IV, str. 1-85, 149-175, 316-322)

Szczegółowym badaniem objęto trzy zrealizowane przez DUCS kontrole zlecone przez Ministerstwo Finansów. Stwierdzono, że: [...]»

(akta kontroli: tom I, str. 10-12, 46-47, 277-375; tom III, str. 107-117, 124-176, 179-234, 237-242, 499-502; tom IV, str. 1-85, 149-175, 316-322)

W kontrolowanym okresie DUCS, co do zasady nie przeprowadzał analiz/typowań do kontroli z własnej inicjatywy. Jedyna analiza⁵⁰ sporządzona przez pracowników DUCS została opracowana w związku z decyzją podjętą 25 września 2023 r. na posiedzeniu Zespołu. Wyniki tej analizy wskazywały na ryzyko występowania nieprawidłowości przestrzegania sankcji[...]»⁵¹ [...]». Szczegółowe kwestie dotyczące braku prowadzenia własnych analiz oraz opieszałości Naczelnika DUCS w podjęciu działań zmierzających do wszczęcia kontroli w związku ze stwierdzonym przez analityków ryzykiem obchodzenia sankcji opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 10-12, 46-47, 277-375; tom III, str. 107-117, 124-176, 179-234, 237-242, 499-503; tom IV, str. 1-85, 149-175, 316-322)

W kontrolowanym okresie Naczelnik DUCS (poza jednym wyjątkiem) nie prowadził z własnej inicjatywy kontroli celno-skarbowych ukierunkowanych na weryfikację prawidłowości stosowania przez podmioty ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę. [...]». Szerzej kwestie te opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 10-12, 277-375; tom III, str. 107-117, 124-176, 179-234, 237-242, 499-502; tom IV, str. 1-85, 149-175, 316-322)

4. Pismem⁵² z 7 października 2024 r. Naczelnik DUCS poinformował Izbę Administracji Skarbowej we Wrocławiu o tym, że w ramach podjętych kontroli celno-skarbowych w zakresie realizacji w praktyce obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę, nie zetknięto się z poważnymi

⁴⁸ [...]»

⁴⁹ [...]»

⁵⁰ [...]»

⁵¹ [...]»

⁵² Znak: 458000-CKK-7.033.3.2024.2.

trudnościami, które miałyby negatywny wpływ na realizację działań zespołów kontrolnych, przyczyniając się do niewykonalności powierzonych zadań w tym obszarze.

(akta kontroli: tom III, str. 111-112, 119)

W kontrowanym okresie Naczelnik DUCS nie zwracał się do innych organów (np. Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Inspekcja Handlowa) o informacje mogące mieć istotny wpływ przy klasyfikowaniu towarów, co do których istniało podejrzenie, że spełniają warunki objęte sankcjami. Naczelnik DUCS wskazał, że co do zasady, klasyfikacja towarowa ustalana (weryfikowana) była przez organ celno-skarbowy, jako jedyny organ powołany w tym zakresie. Dalej dodał, że ocena klasyfikacyjna odbywała się w oparciu o obiektywne cechy towaru zgłaszanego do procedury zgodnie z założeniami Wspólnej Taryfy Celnej.

(akta kontroli: tom III, str. 112-113)

W związku z wprowadzeniem ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę, DUCS nie został wyposażony w narzędzia lub bazy danych przeznaczone do weryfikacji towarów, które zostały objęte ograniczeniami wynikającymi z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę. Naczelnik DUCS wskazał, że prowadzone czynności analityczne w tym zakresie opierały się na dotychczas posiadanych dostępach i bazach danych.

(akta kontroli: tom I, str. 220-231; tom III, str. 113-114)

W kontrolowanym okresie Naczelnik DUCS nie występował o wzmocnienie kadrowe komórek kontroli granicznej/oddziałów celnych granicznych w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę. Wyjaśnił, że stan zatrudnienia był na bieżąco monitorowany pod kątem możliwości zapewnienia realizacji wszystkich statutowych działań oddziałów. Naczelnik DUCS dodał, że w związku z odejściami funkcjonariuszy ze służby spowodowanymi m.in. przejściem na emeryturę, w zależności od potrzeb, przyjmowano do służby nowe osoby, wyłonione w ramach naborów zewnętrznych, lub dokonywano niezbędnych przeniesień funkcjonariuszy z innych komórek organizacyjnych DUCS. W wyniku podejmowanych działań, w okresie od 16 kwietnia 2022 r. do 30 września 2024 r., w Oddziale Celnym I we Wrocławiu stan zatrudnienia wzrósł z 39 do 42 funkcjonariuszy, a w Oddziale Celnym Towarowym Port Lotniczy Wrocław Strachowice wzrósł z 27 do 31 funkcjonariuszy. Niemniej jednak, jak wyjaśnił Naczelnik DUCS, nie była to wystarczająca obsada etatowa dotycząca dyspozytorów (czyli funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, którzy podejmowali decyzję o przystąpieniu lub odstąpieniu od kontroli zgłoszenia celnego). Funkcję tę pełniło w Oddziale Celnym I we Wrocławiu – 13 funkcjonariuszy, a w Oddziale Celnym Towarowym Port Lotniczy Wrocław Strachowice – dziewięciu dyspozytorów. Zdaniem Naczelnika DUCS obsada kadrowa w tym zakresie powinna zostać zwiększona minimalnie o 30% aktualnego stanu.

Ponadto Naczelnik DUCS wyjaśnił, że wprowadzenie zadań dotyczących weryfikacji przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę skutkowało zmianami organizacyjnymi, co szerzej opisano w pkt 1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom III, str. 114-116)

W kontrolowanym okresie w DUCS nie wystąpiły przypadki, w których sprawa zgłoszenia towaru objętego ograniczeniem wynikającym z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę została przekazana do innego naczelnika urzędu celno-skarbowego lub oddziału celnego.

(akta kontroli: tom III, str. 116)

[...]*

(akta kontroli: tom III, str. 116)

W kontrolowanym okresie zarejestrowano łącznie 279 201 zgłoszeń celnych przywozowych (import), w tym: 76 082 (w 2022 r.), 105 880 (w 2023 r.) oraz 97 239 (do 30 września 2024 r.). Z tego zgłoszeń celnych, gdzie jako kraj pochodzenia wskazano Białoruś lub Federację Rosyjską było łącznie 1 220 (0,4% wszystkich zgłoszeń), w tym: 479⁵³ (Białoruś) oraz 741⁵⁴ (Rosja). Natomiast zgłoszeń celnych wywozowych (export) zarejestrowano łącznie 665 100, w tym: 184 087 (w 2022 r.), 262 340 (w 2023 r.) oraz 218 673 (do 30 września 2024 r.), z tego zgłoszeń celnych, gdzie jako kraj przeznaczenia wskazywano Białoruś i Federację Rosyjską było łącznie 5 089 (0,8% wszystkich zgłoszeń), w tym: 2 548⁵⁵ (Białoruś) oraz 2 541⁵⁶ (Rosja).

W ww. sprawach przeprowadzono 352 kontrole, z czego 137 stanowiło kontrolę fizyczną towaru, a 215 dotyczyło kontroli dokumentów lub informacji systemowych. W wyniku podjętych działań stwierdzono dwa naruszenia ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

(akta kontroli: tom III, str. 307; tom IV, str. 109)

W wyniku badania próby kontrolnej 40⁵⁷ zgłoszeń celnych stwierdzono, że:

- kontrola zgłoszeń, odbywała się w oparciu o automatyczną analizę ryzyka, tj. zastrzeżenia systemowe oraz o tzw. stanowiskową analizę ryzyka, tj. wykorzystującą posiadane informacje, bazy danych, wiedzę i doświadczenie funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Przy typowaniu zgłoszeń celnych brane były pod uwagę wskaźniki ryzyka omijania sankcji, m.in. takie jak: rodzaj towaru, kraj pochodzenia, deklarowana wartość, odbiorca. W wyniku tych analiz zakwalifikowano do grupy charakteryzującej się ryzykiem występowania nieprawidłowości 36 (90,0%) zgłoszeń celnych, z czego 34 wytypowano na skutek automatycznej analizy ryzyka, a pozostałe dwa w związku z dokonaną przez funkcjonariusza służby celno-skarbowej analizą stanowiskową ryzyka omijania sankcji. Na tym etapie nie zakwalifikowano do ww. grupy czterech zgłoszeń celnych, ponieważ nie stwierdzono występowania ryzyka nieprawidłowości przestrzegania sankcji;
- spośród 36 wytypowanych do kontroli zgłoszeń celnych wskazujących na ryzyko omijania sankcji, 35 zgłoszeń celnych poddano dalszej kontroli według profilu sankcyjnego, w tym szczegółowej rewizji towarów lub kontroli dokumentów. W jednym przypadku decyzją funkcjonariusza celno-skarbowego nie skierowano zgłoszenia do dalszej kontroli przestrzegania sankcji uzasadniając powyższe tym, że jako zgłaszane towary wskazywano [...]*. Weryfikację zgłoszenia celnego skoncentrowano na fakcie, że towar przekroczył granicę bez kontroli sanitarnej i z tego powodu został objęty procedurą zawieszającą (skład celny). Przeprowadzona kontrola sanitarna przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zakończyła się wynikiem negatywnym (zakaz dopuszczenia do obrotu). Podmiot wystąpił z wnioskiem o zniszczenie towaru i z tego powodu odstąpiono od weryfikowania według profilu sankcyjnego;

⁵³ W tym: 173 (w 2022 r.), 157 (w 2023 r.) oraz 149 (do 30 czerwca 2024 r.).

⁵⁴ W tym: 338 (w 2022 r.), 160 (w 2023 r.) oraz 243 (do 30 czerwca 2024 r.).

⁵⁵ W tym: 834 (w 2022 r.), 1 066 (w 2023 r.) oraz 648 (do 30 września 2024 r.).

⁵⁶ W tym: 1 037 (w 2022 r.), 984 (w 2023 r.) oraz 520 (do 30 września 2024 r.).

⁵⁷ W tym 20 zgłoszeń celnych, których miejscem otwarcia procedury i nadania towaru było terytorium Federacji Rosyjskiej, Białorusi lub krajów, co do których istniało podejrzenie, że były wykorzystywane jako kraje pośredniczące w przemieszczaniu towarów (np. Turcja, Gruzja, Uzbekistan, Zjednoczone Emiraty Arabskie) oraz 20 zgłoszeń celnych, w których jako miejsce dostawy wskazano terytorium Federacji Rosyjskiej, Białorusi lub krajów, co do których istniało podejrzenie, że były wykorzystywane jako kraje pośredniczące w przemieszczaniu towarów (np. Mołdawia, Chiny, Gruzja, Kazachstan).

- spośród 35 zgłoszeń celnych szczegółowej rewizji towarów poddano 15 przypadków, a w pozostałych 20 oparto się na kontroli dokumentów. W toku rewizji i kontroli dokumentów ustalono m.in. ilość i rodzaj towarów. Dokonano także czynności w celu ustalenia ich wartości oraz ciążących należności (m.in. na podstawie: faktur, kontraktów, zamówień). W żadnym przypadku nie kierowano próbek towaru do analizy celem stwierdzenia rzeczywistego miejsca pochodzenia towaru. W dwóch przypadkach stwierdzono naruszenie sankcji, przy czym w jednym nie dopuszczono do obrotu przedmiotowego towaru, a w drugim przypadku odmówiono zwolnienia towaru do procedury. W jednym przypadku sprawa nie została przekazana do Pionu Dochodzeniowo-Śledczego, pomimo, iż w toku bezpośredniej rewizji celnej towarów przez funkcjonariuszy celno-skarbowych stwierdzono, że zgłoszony towar objęty był sankcjami na podstawie art. 2a ust. 1 oraz art. 3c ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałych 33 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości w przestrzeganiu sankcji.

(akta kontroli: tom III, str. 309-496, 503-504; tom IV, str. 108-135)

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin⁵⁸ stwierdzono, że przebieg czynności dokonanych przez funkcjonariusza celno-skarbowego był dostosowany do wymogów weryfikacji towaru. Obejmował m.in. bezpośrednią kontrolę/rewizję towarów oraz weryfikację dokumentów (m.in. faktury). W wyniku przeprowadzonej rewizji bezpośredniej funkcjonariusz nie stwierdził nieprawidłowości w przestrzeganiu sankcji.

(akta kontroli: tom IV, str. 86-104)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ramach realizowanych przez Naczelnika DUCS zadań i kompetencji, wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę oraz nałożonych rozporządzeniem MF z 9 listopada 2022 r. nie zagwarantowano funkcjonowania w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, gdyż:
 - a) pracownikowi DUCS zatrudnionemu od 15 listopada 2023 r. do realizacji wniosków sankcyjnych w sposób sformalizowany nie powierzono obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności związanych z zajmowanym stanowiskiem;
 - b) pracownikom DUCS przeniesionym do utworzonej od 15 września 2024 r. komórki CWZ nie dokonano zmiany zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika, a także nie zostali oni upoważnieni przez Naczelnika DUCS do wykonywania czynności, o których mowa w § 1 i § 2 rozporządzenia MF z 9 listopada 2022 r.

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że nowe zakresy obowiązków są obecnie na etapie opracowywania przez kierownika Działu Postępowania Administracyjnego. Zostaną one przedstawione pracownikom do zapoznania w terminie do końca grudnia 2024 r. Zakresy nie zostały przygotowane bezpośrednio po przeniesieniu pracowników do nowej komórki, ze względu na konieczność wykonywania innych obowiązków, przede wszystkim merytorycznych, związanych z utworzeniem nowego działu. W odniesieniu do braku wydania imiennych upoważnień pracownikom CWZ wyjaśnił, że realizują oni czynności, których mowa w § 1 i § 2 rozporządzenia MF z 9 listopada 2022 r. na podstawie odpowiednich zapisów Regulaminu organizacyjnego (§ 14).

NIK wskazuje, że przyjęty w DUCS sposób realizacji powierzonych zadań nie korespondował ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów

⁵⁸ W dniu 3 grudnia 2024 r.

publicznych⁵⁹, a w szczególności standardem A.3. Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna. Standard ten wskazuje m.in., że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

NIK wskazuje, że pracownicy wykonujący zadania w zakresie spraw powierzonych rozporządzeniem MF z 9 listopada 2022 r. Naczelnikowi DUCS, powinni dysponować, stosownie do art. 11b ustawy o KAS, odpowiednimi upoważnieniami do realizacji tych zadań.

(akta kontroli: tom I, str. 14-273; tom III, str. 309-496, 503-504; tom IV, str. 116-117, 181-312; tom V, str. 3-5)

2. W przypadku dwóch rozstrzygnięć⁶⁰ (spośród 40 badanych) wydanych przez Naczelnika DUCS, dotyczących wyrażenia zgody na zwolnienie zamrożonych środków finansowych celem uregulowania wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem podmiotu stwierdzono, że nie wszystkie z nich były niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb podmiotu. W ocenie NIK zwolnienie środków finansowych przeznaczonych na pokrycie wydatków obejmujących m.in.: telefony, kursy językowe dla pracowników, catering, myjnie samochodową, abonament – karty sportowe, art. spożywcze do biura, wyjazd szkoleniowo-integracyjny do pracowników i współpracowników firmy, premii uznaniowej w postaci dodatkowego wynagrodzenia⁶¹, nie miało uzasadnienia, a wydatki te nie były niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb podmiotu, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. a), lit. b) i lit. c) oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014. Wartość zwolnionych środków finansowych przeznaczonych na ww. wydatki wynosiła łącznie 924,7 tys. zł⁶².

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że wyraził zgodę na zwolnienie zamrożonych środków finansowych mając na względzie zakres zastosowanych środków ograniczających na podmiot w decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, tj.: a) zamrożenie środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych; b) zakaz świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie środków wskazanych w lit. a; c) wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu, a także charakter i zakres działalności prowadzonej przez adresata oraz względy bezpieczeństwa narodowego. W odniesieniu do zwolnienia wydatków dotyczących dodatkowego wynagrodzenia, tzw. „trzynastki” wyjaśnił, że odmiennie niż w przypadku podmiotu którego dotyczyła decyzja nr 458000-CKK-11.4227.74.2024, Minister Spraw Wewnętrznych

⁵⁹ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84). Dalej: standardy kontroli zarządczej.

⁶⁰ Tj.: [1] decyzji z 6 listopada 2023 r. o wyrażeniu zgody na zwolnienie środków finansowych, znak sprawy: 458000-CKK-22.4227.218.2023.3 oraz [2] decyzji z 7 sierpnia 2024 r. o wyrażeniu zgody na zwolnienie środków finansowych, znak sprawy: 458000-CKK-22.4227.266.2024.3.

⁶¹ W decyzji z 1 lipca 2024 r. o odmowie zwolnienia zamrożonych środków finansowych, znak sprawy: 458000-CKK-11.4227.74.2024.7, Naczelnik DUCS wyraził odmienny sposób rozpatrzenia wniosku, w którym odmówił zwolnienia środków na nagrodę roczną dla dwóch pracowników wskazując w uzasadnieniu, że nie jest ona niezbędna do zaspokojenia podstawowych potrzeb.

⁶² Ujęte w decyzji z 6 listopada 2023 r. obejmowały: premię uznaniową w postaci dodatkowego wynagrodzenia dla współpracowników i pracowników spółki (477,4 tys. zł), abonament – karty sportowe (12,0 tys. zł), telefony (12,0 tys. zł), kursy językowe dla pracowników (12,0 tys. zł), marketing internetowy (40,9 tys. zł), materiały biurowe i spożywcze (18,1 tys. zł), serwis informacyjny Reuters (30,1 tys. zł), usługi taxi (1,2 tys. zł), art. spożywcze do biura (4,0 tys. zł), szkolenia językowe (6,0 tys. zł), a w decyzji z 7 sierpnia 2024 r.: telefony (36,0 tys. zł), kursy językowe dla pracowników (36,0 tys. zł), materiały biurowe i spożywcze (24,0 tys. zł), serwis informacyjny Reuters (13,0 tys. zł), usługi taxi (1,5 tys. zł), art. spożywcze do biura (3,0 tys. zł), szkolenia językowe (4,5 tys. zł), wyjazd szkoleniowo-integracyjny dla pracowników i współpracowników spółki (180,0 tys. zł), catering do firm (10,0 tys. zł), myjnia samochodowa (3,0 tys. zł).

i Administracji w swej decyzji nie dokonał zamrożenia zasobów gospodarczych ani też nie zakazał udostępniania ich spółce przez inne podmioty, a zatem spółka nie musiała uzyskiwać zgody na zwolnienie lub udostępnienie tego typu aktywów.

NIK nie podziela argumentów przedstawionych przez Naczelnika DUCS i wskazuje, że objęcie danego podmiotu środkami ograniczającymi ustanowionymi na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014, poprzez zamrożenie wszystkich środków finansowych będących jego własnością, pozostających w jego posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą, skutkuje, stosownie do treści art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia, obowiązywaniem zakazu udostępniania temu podmiotowi wszelkich środków finansowych, zaś odstępstwa (wyłączenia, wyjątki) od tego zakazu są możliwe pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w tym rozporządzeniu. W ocenie NIK ww. wydatki nie były niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb, o których mowa w rozporządzeniu nr 269/2014.

(akta kontroli: tom II, str. 59-184; tom IV, str. 369-410)

3. W okresie od 16 kwietnia 2022 r. do 30 września 2024 r. Naczelnik DUCS nierzetelnie realizował zadania w zakresie kontroli przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę, a mianowicie:

a) co do zasady (z wyjątkiem jednego przypadku⁶³) nie prowadzono własnych analiz ryzyka, zmierzających do wytypowania podmiotów do kontroli przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę. Informacje na temat mechanizmów obchodzenia sankcji i istotnych ryzyk w tym obszarze uzyskiwano od organów nadrzędnych, w szczególności od Ministerstwa Finansów, co służyło głównie potrzebom zleconych przez ten organ kontroli. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono tym samym, wszczętych z własnej inicjatywy, kontroli przestrzegania sankcji.

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że nie otrzymał polecenia prowadzenia analiz własnych oraz, że nie zgłaszano takiego zapotrzebowania. Dodał, że biorąc pod uwagę zasoby kadrowe i znaczne obciążenie pracowników analizami podatkowymi, a także zgłaszane liczne zapotrzebowania przez komórki kontrolne na wnioski o kontrole podatkowe, podjęcie „analiz sankcyjnych” z własnej inicjatywy nie było możliwe. W odniesieniu do braku wszczęcia kontroli z własnej inicjatywy wskazał, że zadania analityczne, których skutkiem było typowanie do kontroli celno-skarbowych w zakresie obchodzenia sankcji było domeną Zespołu, działającego przy Dyrektorze Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Jak wyjaśnił Naczelnik DUCS, Zespół ten miał charakter interdyscyplinarny, spinający kompetencje i wiedzę głównie analityczną pracowników i funkcjonariuszy z różnych komórek Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu i DUCS. Dalej Naczelnik DUCS dodał, że wkład DUCS w działania analityczne Zespołu był taki, że analitycy DUCS wykonywali analizy w ramach ww. Zespołu, które stanowiły produkt ostateczny.

NIK nie podziela stanowiska Naczelnika DUCS. Pogłębione analizy ukierunkowane na identyfikowanie zdarzeń gospodarczych dokonywanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, których celem było omijanie sankcji są jednym z narzędzi wykorzystywanych do szacowania ryzyka nieprawidłowości i typowania podmiotów do kontroli celno-skarbowych. Dlatego też rola analiz w procesie kontrolnym jest niezwykle istotna, gdyż stanowi jedno ze źródeł identyfikowania przypadków wskazujących na ryzyko uczestnictwa firm w omijaniu sankcji oraz typowania tych podmiotów do kontroli celno-skarbowych. Zdaniem NIK brak działalności analitycznej oraz analiz ryzyka w obszarze przestrzegania sankcji nie pozwalał na sprawowanie w tym obszarze skutecznego nadzoru w wymiarze

⁶³[...]*

funkcjonalnym. Izba zwraca również uwagę, że tuż po wejściu w życie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę, Naczelnik DUCS otrzymał z Ministerstwa Finansów oraz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu pisma⁶⁴ wskazujące na potrzeby wdrożenia rozwiązań mających na celu uszczelnienie egzekwowania sankcji przyjętych wobec Rosji i Białorusi. W pismach tych wskazywano m.in. na: [1] przekazanie do Ministerstwa Finansów informacji o zidentyfikowanych ryzykach oraz podejmowanych czynnościach wobec osób i podmiotów, a także podmiotów powiązanych, które wystąpią o zwroty nadpłat i podatków; [2] podjęcie w każdym urzędzie celno-skarbowym przygotowań do wszczęcia kontroli celno-skarbowych ukierunkowanych na zdarzenia gospodarcze dokonane pomimo wpisu danego podmiotu na listę sankcyjną; [3] zlecenie analizy i kontroli podmiotu gospodarczego działającego we właściwości Naczelnika DUCS w zakresie przestrzegania sankcji mających na celu przeciwdziałanie wspieraniu agresji na Ukrainę; [4] przesyłanie do właściwej prokuratury okręgowej i do wiadomości Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów ewentualnych zawiadomień o przestępstwie w sprawach, których przedmiotem pozostają czyny polegające na naruszeniu sankcji, wprowadzonych w wyniku konfliktu zbrojnego na Ukrainie. W ocenie NIK wobec wskazanych powyżej okoliczności potwierdzających potrzeby prowadzenia analiz, nie można zgodzić się z argumentami Naczelnika DUCS, że nie otrzymywał poleceń w tym zakresie lub nie było takiego zapotrzebowania.

W ocenie NIK powołanie Zespołu przez Dyrektora IAS nie zwalniało DUCS z realizacji zadań ustawowych nałożonych na organ w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania sankcji z własnej inicjatywy, tym bardziej, że kontrolę w z własnej inicjatywy DUCS zainicjował w październiku 2024 r.

Ponadto NIK wskazuje, że zasoby kadrowe jakimi dysponował DUCS nie mogą stanowić usprawiedliwiania braku działań w powyższym zakresie.

(akta kontroli: tom I, str. 10-12, 46-47, 277-457; tom III, str. 107-117, 124-176, 179-234, 237-242, 499-502; tom IV, str. 1-85, 316-322)

b) opieszale prowadzono działania zmierzające do przeprowadzenia jedynej własnej kontroli podmiotu, wobec którego zachodziło podejrzenie o obchodzenie sankcji. I tak, 25 września 2023 r. na posiedzeniu Zespołu podjęto decyzję o przeprowadzeniu analizy jednego z podmiotów wobec, którego zachodziło podejrzenie o obchodzeniu sankcji, a analizę w tym zakresie zlecono dopiero 7 listopada 2023 r., a więc ponad miesiąc później.

[...]*. Pomimo zidentyfikowania wyżej wymienionego ryzyka podmiot ten został ujęty w Regionalnym planie kontroli dopiero w II półroczu 2024 r., przy czym wniosek⁶⁵ o kontrolę został sporządzony dopiero [...]*, a kontrolę wszczęto [...]*, tj. ponad trzy miesiące później. Całkowity czas jaki upłynął w tej sprawie od podjęcia pierwszych czynności (tj. od decyzji Zespołu) do faktycznego wszczęcia kontroli wynosił zatem ponad rok i miesiąc. Zdaniem NIK, w sytuacji, gdy ww. podmiot kwalifikował się do grupy podmiotów o wysokim poziomie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie przestrzegania sankcji, co potwierdziło również Ministerstwo Finansów (Departament Nadzoru nad Kontrolami) pismem⁶⁶ z 28 marca 2024 r. przekazany⁶⁷ przez Izbę Administracji Skarbowej we Wrocławiu 15 maja 2024 r., Naczelnik DUCS powinien doprowadzić do podjęcia kontroli przestrzegania sankcji bez zbędnej zwłoki.

⁶⁴ [...]*

⁶⁵ [...]*

⁶⁶ [...]*

⁶⁷ [...]

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że wniosek o przeprowadzenie kontroli nie miał charakteru pilnego, a ponadto z pism⁶⁸ Ministerstwa Finansów oraz Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu nie wynikały zalecenia do niezwłocznego wszczęcia kontroli celnej we wskazanym podmiocie. Dodał, że przy wyborze terminu wszczęcia kontroli celno-skarbowej kierowano się głównie względami organizacyjnymi przy uwzględnieniu realnej możliwości podjęcia działań przez zespół kontrolny, co związane było z ograniczeniami kadrowymi z uwagi na długotrwałą absencję dwóch funkcjonariuszy. Powyższa argumentacja nie może, w ocenie NIK, zostać uwzględniona, ponieważ brak było uzasadnienia do tak długich okresów bezczynności między poszczególnymi czynnościami, biorąc pod uwagę wysokie ryzyko stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie przestrzegania sankcji.

(akta kontroli: tom III, str. 107-117, 124-176, 179-234; tom IV, str. 316-322)

4. Pomimo, iż w toku bezpośredniej rewizji celnej towarów objętych zgłoszeniem celnym [...] stwierdzono⁶⁹, że [...] wskazano towar [...] objęty sankcjami na podstawie art. 2a ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014 oraz [...] objęty sankcjami na podstawie art. 3c ust. 1 rozporządzenia 833/2014, w DUCS zaniechano podjęcia działań zmierzających do ustalenia czy doszło do popełnienia przestępstwa określonego w art. 15 ust. 1 lub 2 ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że towar krajowy nie został objęty procedurą wywozu, zgodnie z Instrukcją AES⁷⁰ zgłoszenie zostało obsłużone ze statusem – odmowa zwolnienia. Dalej wyjaśnił, że sporządzono i wysłano do Działu Strategicznego Centrum Analiz w Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach wniosek o utworzenie RIF⁷¹.

W ocenie NIK, w sytuacji w której ustalenia kontroli celnej wskazują na naruszenie lub próbę naruszenia sankcji, Naczelnik DUCS powinien dokonać analizy ustaleń kontroli i podjąć działania zmierzające do ustalenia czy doszło do popełnienia przestępstwa polegającego na omijaniu sankcji i łamaniu embarga na towary.

(akta kontroli: tom III, str. 309-496, 503-504; tom IV, str. 111-112, 116-117; tom V, str. 83)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że charakter stwierdzonych nieprawidłowości wskazuje na potrzebę wzmocnienia przez Naczelnika DUCS działań podejmowanych w obszarze kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷², w celu zapewnienia zgodnego z prawem, terminowego i efektywnego realizowania celów i zadań Urzędu.

Wnioski

1. Określenie zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownikom zatrudnionych w CWZ oraz udzielenie upoważnień pracownikom wykonującym zadania wynikające z rozporządzenia MF z 9 listopada 2022 r.
2. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających zwolnienie zamrożonych środków finansowych na pokrycie wyłącznie uzasadnionych wydatków,

⁶⁸ [...]*

⁶⁹ [...]*

⁷⁰ Advanced Encryption Standard - Głównym zadaniem AES jest pełna obróbka wywozowych zgłoszeń celnych oraz ich przetwarzanie, nawet w przypadku dokonania odprawy w innym kraju Unii Europejskiej.

⁷¹ Risk Information Form (Formularz Informacji o Ryzyku, który jest sporządzany w ramach systemu wymiany informacji na temat kontroli i ryzyka między służbami celnymi państw członkowskich).

⁷² Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb podmiotu, o których mowa w rozporządzeniu nr 269/2014.

3. Sporządzanie własnych analiz na podstawie pozyskanych danych i informacji o omijaniu sankcji w celu efektywnego zarządzania ryzykiem w tym obszarze.
4. Zwiększenie liczby kontroli własnych w obszarze przestrzegania sankcji, opartych o przeprowadzone analizy własne, zmierzające do wytypowania podmiotów do kontroli przestrzegania ograniczeń wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji na Ukrainę.
5. Analizowanie ustaleń dokonanych w wyniku kontroli celnych, w przypadkach stwierdzenia naruszenia lub prób naruszenia sankcji, w aspekcie zasadności kierowania zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, 12 lutego 2025 r.

Kontrolerzy

Renata Kojro
Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Rafał Sudnik
Starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

/podpisano elektronicznie/

* Informacje wyłączone przez NIK z podania do publicznej wiadomości z uwagi na art. 10 ustawy o NIK w związku z art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.) i art. 95b ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1373).