WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KBF.410.008.01.2016
P/16/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/010 – Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/29/2016 z dnia 7 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Anna Mazanek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/31/2016 z dnia 7 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

3. Urszula Stypułkowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/50/2016 z dnia 10 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mateusz Morawiecki – Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r.[1], a poprzednio Ministrem Finansów był Paweł Szałamacha od 16 listopada 2015 r. do 27 września 2016 r.[2], Mateusz Szczurek od 27 listopada 2013 r.[3] do 15 listopada 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności[4]

Ocena ogólna

Minister Finansów w kontrolowanym okresie, od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., rzetelnie realizował zadania w zakresie ograniczenia szarej strefy w gospodarce. W szczególności dotyczyło to monitorowania skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych i organizacyjnych, analizy sygnałów o nieprawidłowościach napływających od podmiotów zewnętrznych oraz dyrektorów izb celnych i urzędów kontroli skarbowej, identyfikowania obszarów szczególnie narażonych na nieprawidłowości, zlecania wykonywania kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka oraz monitorowania wyników działań organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej.

Wyniki analizy zagrożeń o istotnym znaczeniu dla gromadzenia dochodów Skarbu Państwa oraz efektywności i skuteczności służb skarbowych i celnych w ograniczaniu niekorzystnych zjawisk, były podstawą przeprowadzenia bądź zainicjowania zmian legislacyjnych oraz organizacyjnych. Na obecnym etapie brak jest danych pozwalających na ocenę czy prowadzona przez Ministra Finansów

---

1 Monitor Polski z 2016 r. poz. 942.
2 Monitor Polski z 2015 r. poz. 1091.
3 Monitor Polski z 2013 r. poz. 1005 oraz z 2014 r. poz. 806.
4 Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

strategia walki z szarą strefą przyniesie oczekiwane efekty w postaci ograniczenia nieuczciwej konkurencji, w szczególności ze strony podmiotów prowadzących działalność gospodarczą poza oficjalnym obiegiem podlegającym kontroli państwa, oraz w postaci istotnego zwiększenia wpływów do budżetu państwa.

Przygotowane bądź wprowadzone zostały rozwiązania zmierzające do ograniczenia możliwości nieujawniania podstawy opodatkowania, dokonywania obrotu towarami niewiadomego pochodzenia, z nielegalnych źródeł i w stosunku do którego nie zostały uiszczone w prawidłowej wysokości zobowiązania, a także zmiany legislacyjne mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Do najważniejszych zmian systemowych należą:

- obowiązek przekazywania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych danych z ewidencji VAT w postaci plików o jednolitej strukturze (jednolity plik kontrolny), który po wdrożeniu narzędzia informatycznego służącego do analizy rozliczeń podatkowych, zawierającego centralny rejestr faktur, ma pozwolić na identyfikowanie anomalii w rozliczeniach podatkowych i poprawę skuteczności typowania podmiotów do kontroli;
- „pakiet paliwowy" wprowadzający zmiany regulacji w celu skuteczniejszego zapobiegania wyłudzaniu podatku od towarów i usług w obrocie paliwami;
- „pakiet uszczelniający VAT" obejmujący w szczególności likwidację rozliczeń kwartalnych dla określonych grup podatników, rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu odwróconego obciążenia oraz odpowiedzialności solidarnej, zmiany w zakresie rejestracji i przesłanek odmowy rejestracji podatników oraz wprowadzenie sankcji podatkowych za nierzetelne rozliczanie podatku i zaostrzenie sankcji karnych skarbowych za wystawianie fikcyjnych faktur;
- „pakiet przewozowy" wprowadzający system elektronicznego nadzoru nad towarami wrażliwymi (takimi jak paliwa, alkohol skażony i wyroby na bazie takiego alkoholu, susz tytoniowy);
- klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, dająca podstawę do zakwestionowania sztucznych czynności prawnych podejmowanych w celu uniknięcia opodatkowania;
- reforma organizacji służb podległych Ministrowi Finansów, polegająca na konsolidacji administracji podatkowej, skarbowej i celnej i utworzeniu w ich miejsce Krajowej Administracji Skarbowej, która ma być jednym z najważniejszych rozwiązań służących poprawie skuteczności tych organów w zwalczaniu szarej strefy w gospodarce;
- obniżenie limitu transakcji, powyżej którego istnieje obowiązek dokonania (przyjęcia) płatności poprzez rachunek płatniczy.

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej określał corocznie główne cele, priorytety i sposoby postępowania w zakresie realizacji polityki finansowej państwa oraz monitorował skuteczność organów kontroli skarbowej w zwalczaniu nieprawidłowości.

Prowadzono działania ukierunkowane na zwalczanie patologii w obszarach gdzie oszuści podatkowi wyrządzali największe szkody. Aktywność wywiadu skarbowego koncentrowała się na zwalczaniu przestępczości w obrocie paliwami, elektroniką, metalami, tytoniem, olejem rzepakowym, surowcami mineralnymi, artykułami spożywczymi, tekstyliami, usługami i materiałami budowlanymi, wyrobami chemicznymi.

Organy kontroli skarbowej osiągnęły zakładane podstawowe mierniki realizacji zadań, w tym skuteczności kontroli dotyczących podatków[5], wzrosły kwoty wpływów budżetowych z tytułu stwierdzonych nieprawidłowości i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT.

W 2015 r. organy kontroli skarbowej przeprowadziły 5.956 kontroli dotyczących podatków, tj. o 7,3% mniej niż w roku poprzednim, a w I półroczu 2016 r. 2.651 kontroli, tj. o 4,1% mniej niż analogicznym okresie 2015 r. Przy mniejszej liczbie przeprowadzonych kontroli, organy te ujawniły nieprawidłowości na wyższe kwoty. Kwoty ustaleń w podatkach wymierzone w decyzjach pokontrolnych i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników w 2015 r. wyniosły 18.545,6 mln zł i były wyższe o 74,9% niż w 2014 r. W I półroczu 2016 r. stwierdzono nieprawidłowości w podatkach na kwotę 9.928,4 mln zł, tj. o 39,6% wyższą niż w I półroczu 2015 r.

Wpływy do budżetu państwa i kwoty zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT uzyskane w wyniku kontroli organów kontroli skarbowej wyniosły w 2014 r. – 974,3 mln zł, w 2015 r. – 1.307,9 mln zł, a w I półroczu 2016 r. – 832,6 mln zł. Relacja dodatkowych wpływów budżetowych i zatrzymanych nienależnych zwrotów podatku VAT do kwoty ujawnionych w wyniku postępowań organów kontroli skarbowej nieprawidłowości po obniżeniu się z 9,2% w 2014 r. do 7,1% w 2015 r., poprawiła się w I półroczu 2016 r. i wyniosła 8,4%.

Szef Służby Celnej wyznaczył cele strategiczne dla Służby Celnej na lata 2014-2020 oraz cele średnioterminowe stanowiące reakcję na bieżące zagrożenia. Stopień realizacji celów był cyklicznie monitorowany. Służba Celna osiągnęła cztery spośród siedmiu celów głównych przewidzianych do wykonania w okresie od lipca 2014 r. do czerwca 2015 r.

Służba Celna nie osiągnęła, na koniec czerwca 2015 r., celów: *zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, ceł i należności niepodatkowych* oraz *skuteczne prowadzenie egzekucji zaległości podatkowych i innych niepodatkowych należności budżetu państwa w sprawach celnych, akcyzowych i hazardowych.* Relacja kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do kwoty należności budżetowych wyniosła 99,26% przy wielkości planowanej ≥100%, a poziom wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi wyniósł 6,43% przy wielkości planowanej ≥6,5%.

Służba Celna osiągnęła natomiast cele, wyznaczone na okres od lipca 2014 r. do czerwca 2015 r., w zakresie ograniczenia szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego oraz nielegalnego urządzania gier na automatach.

W trakcie kolejnego okresu rozliczeniowego[6], na dzień 30 czerwca 2016 r., Służba Celna osiągnęła oczekiwane poziomy mierników monitorujących osiągnięcie trzech spośród pięciu celów głównych. Poniżej oczekiwanego poziomu kształtowały się:

- relacja wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi i wyniosła 3,94% przy wartości planowanej >8,5%, tj. miernik monitorujący cel *zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, ceł i należności niepodatkowych,*
- wyniki dwóch spośród czterech izb celnych granicznych, mierzone odsetkiem ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach

---

5 Skuteczności mierzonej relacją liczby postępowań kontrolnych, w których stwierdzono nieprawidłowości, do ogólnej liczby przeprowadzonych postępowań dotyczących podatków.

6 Cele przyjęte do realizacji na okres od lipca 2015 r. do czerwca 2016 r. przedłużono do końca 2016 r.

granicznych, tj. miernikiem celu *zwiększenie skuteczności działań ograniczających dostępność nielegalnych wyrobów tytoniowych.*

Powyżej oczekiwanego poziomu kształtowały się mierniki celu *zwiększenie skuteczności działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach.*
Według analiz Ministerstwa Finansów nie ma zagrożenia dla osiągnięcia wyznaczonych przez Szefa Służby Celnej celów na koniec 2016 r. w zakresie ograniczenia szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych.

W 2015 r., w porównaniu do roku poprzedniego, Służba Celna przeprowadziła:
- o połowę mniej kontroli podatkowych (przeprowadzono 581 kontroli),
- o 35,7% mniej powtórnych kontroli celnych (przeprowadzono 342 kontrole),
- o 4,3% mniej kontroli przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych (przeprowadzono 50,1 tys. kontroli),
- o 2,7% mniej kontroli celnych przed zwolnieniem towarów (przeprowadzono 43,3 tys. kontroli).

W 2015 r., w ślad za mniejszą liczbą przeprowadzonych kontroli, zmniejszyły się, w porównaniu do 2014 r., kwoty stwierdzonych w ich wyniku nieprawidłowości, odpowiednio o 49,9%, o 35,1% oraz o 42,4%.[7]

W I półroczu 2016 r., w porównaniu do I półrocza 2015 r., Służba Celna przeprowadziła podobną liczbę kontroli *przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych* oraz *powtórnych kontroli celnych.* Obniżyła się o 15,2% liczba kontroli podatkowych, a wzrosła o 22,9% liczba kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem. W tym okresie wzrosły, w porównaniu do I półrocza 2015 r., o 175,5% kwoty ujawnionych w wyniku kontroli podatkowych nieprawidłowości oraz o 37,1% w wyniku kontroli *przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych* oraz *wtórnych kontroli celnych.*
Aktywność organów Służby Celnej w latach 2015-2016 koncentrowała się na ograniczaniu szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach.
Minister Finansów prawidłowo sprawował nadzór nad działaniami organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie zagrożeń w przeciwdziałaniu rozrostowi szarej strefy w gospodarce oraz podejmowanie działań, w tym wypracowanie uregulowań prawnych na rzecz ograniczenia szarej strefy

Opis stanu faktycznego

1. Obszarami, w których identyfikowane były największe zagrożenia związane z występowaniem zjawiska szarej strefy, w okresie objętym kontrolą, były przede wszystkim: obszar wyrobów energetycznych, w tym paliw[8], obszar wyrobów tytoniowych[9], obszar alkoholu etylowego[10], w tym całkowicie skażonego, obszar gier

---

7 Brak danych dla kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów.
8 Działania Ministra Finansów i służb podległych Ministrowi Finansów w zakresie przeciwdziałania szarej strefie w obszarze paliw były przedmiotem odrębnej kontroli NIK
9 Papierosy, tytoń do palenia, cygara, cygaretki, susz tytoniowy.
10 Alkohol etylowy czysty, alkohol etylowy skażony, napoje spirytusowe, rozcieńczalniki, płyny do spryskiwaczy.

hazardowych, w tym urządzanych za pośrednictwem sieci Internet, obrót elektroniką i metalami szlachetnymi oraz roboty budowlane.

Minister Finansów ukierunkował działania organów celnych i organów kontroli skarbowej na obszary podwyższonego ryzyka, monitorował skuteczność obowiązujących rozwiązań oraz wyniki kontroli prowadzonych przez podległe służby w tych obszarach. Wnioski wypływające z tych analiz były podstawą do zmian o charakterze systemowym.

W latach 2015 i 2016 weszły w życie bądź zostały zainicjowane przez Ministra Finansów regulacje prawne wprowadzające rozwiązania bezpośrednio nakierowane na zwalczanie szarej strefy w gospodarce, w szczególności w obszarze paliw, alkoholu, wyrobów tytoniowych i gier hazardowych. Opracowano także rozwiązania przyczyniające się do tego w sposób pośredni, poprzez ograniczanie nieuczciwej konkurencji i stwarzanie lepszych warunków działalności dla uczciwych przedsiębiorców. Należą do nich regulacje uszczelniające system podatkowy, mające na celu zwalczanie oszustw podatkowych i ograniczanie możliwości optymalizacyjnych. Przeprowadzone bądź zainicjowane zmiany dotyczyły w szczególności ustawy o podatku akcyzowym[11], ustawy o podatku od towarów i usług[12], ustaw o podatkach dochodowych[13], ustawy Ordynacja podatkowa[14], ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[15] oraz Kodeksu karnego skarbowego[16].

Celem wprowadzenia projektowanych rozwiązań jest przede wszystkim ograniczenie możliwości dokonywania obrotu towarami o istotnym znaczeniu dla dochodów Skarbu Państwa (w tym niewiadomego pochodzenia, z nielegalnych źródeł i w stosunku do którego nie zostały uiszczone w prawidłowej wysokości zobowiązania).

1.1. W obszarze **wyrobów tytoniowych**[17] działania organów celnych mające na celu zwalczanie przestępczości prowadzone były w oparciu o *Strategię działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2012-2015*. Cele strategiczne przyjęte w *Strategii* obejmowały ograniczenie podaży na rynku krajowym wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł, ze szczególnym uwzględnieniem wytwarzania tych wyrobów w szarej strefie oraz ograniczenie wielkości tranzytu nielegalnych wyrobów tytoniowych przez terytorium Polski na rynki innych państw UE.

W badanym okresie Służba Celna skoncentrowała działania na zapobieganiu wprowadzania na rynek nielegalnych wyrobów tytoniowych oraz monitorowaniu sytuacji na rynku i skuteczności zmian przepisów prawnych, które weszły w życie w tym okresie.

W związku z nasileniem się zjawiska udostępniania konsumentom, w punktach sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych, urządzeń do automatycznego nabijania gilz papierosowych, na których dokonywano produkcji papierosów, w Ministerstwie Finansów opracowany został projekt zmiany przepisów ustawy o podatku

---

11 Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2014 r. poz. 752, ze zm.).

12 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2016 r. Nr 177, poz. 710, ze zm.).

13 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.) i ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1888).

14 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.)

15 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829).

16 Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.).

17 W obszarze tytoniu, wyrobów tytoniowych oraz suszu tytoniowego.

akcyzowym dotyczących wyrobów tytoniowych. W znowelizowanej ustawie[18] rozszerzona została definicja produkcji tych wyrobów, do której zaliczono także wytwarzanie papierosów przez konsumenta przy użyciu maszyny do wytwarzania papierosów. Zmieniony został sposób opodatkowania cygar i cygaretek poprzez wprowadzenie stawki akcyzy uzależnionej od wagi, a nie od sztuki[19]. Wprowadzona również została odpowiedzialność solidarna podmiotów w sytuacji, gdy obowiązek podatkowy z tytułu nielegalnej produkcji papierosów ciąży na kilku podatnikach. Zmienione przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1537-1540, 1477-1480)

Przeprowadzone przez Służbę Celną na początku 2015 r. ogólnopolskie działania kontrolne ukierunkowane na zwalczanie nielegalnej produkcji papierosów w punktach handlowych, w których udostępniane były maszyny do automatycznego nabijania gilz, wskazały na ograniczenie tego procederu, nielegalną produkcję papierosów stwierdzono w 17 punktach. Powtórne działania kontrolne, podjęte w celu weryfikacji wcześniejszych ustaleń wskazały, że działalność gospodarcza w punktach, w których wcześniej ustawione były maszyny do produkcji papierosów, została zakończona[20].

(dowód: akta kontroli str. 738-796, 192-193, 1477-1479, 2145-2146)

W wyniku przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Służby Celnej w latach 2013-2014 kontroli działalności pośredniczących podmiotów tytoniowych (PPT), stwierdzono szereg nieprawidłowości, w tym fikcyjną sprzedaż suszu tytoniowego w ramach dostaw wewnątrzwspólnotowych. Ubytek w dochodach budżetu państwa z tego tytułu w 2013 r. i I półroczu 2014 r. oszacowano na 337 mln zł[21]. W celu ograniczenia nadużyć, w Ministerstwie Finansów przygotowany został projekt nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym w zakresie działalności PPT oraz ustawy Kodeks karny skarbowy. Wprowadzone zmiany[22] zwiększyły obciążenia pośredniczących podmiotów tytoniowych dokonujących obrotu suszem tytoniowym, to jest nałożony na nie został obowiązek rejestracji i złożenia zabezpieczenia akcyzowego, a wpis do rejestru został uzależniony od spełnienia określonych warunków (w szczególności niekaralność osób kierujących PPT oraz reprezentujących podmiot), określone zostały także przesłanki odmowy dokonania wpisu do rejestru i przesłanki wykreślenia z rejestru takich podmiotów. Jednocześnie w Kodeksie karnym skarbowym dodano przepisy określające sankcje za niedopełnienie obowiązków nałożonych na PPT. Dokonane zmiany w dużej mierze stanowiły realizację postulatów kierowanych do Ministerstwa Finansów przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w branżach związanych z obrotem wyrobami tytoniowymi.
Zmienione przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Z uwagi na zbyt krótki czas obowiązywania powyższych zmian kompleksowa ocena ich skutków nie jest

---

18 Zmiany wprowadzone na podstawie art. 7 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1877).

19 Opodatkowanie stawką uzależnioną od liczby sztuk powodowało, że w przypadku wykorzystania do produkcji papierosów cygar o dużej gramaturze (tzw. „imprezowych", „weekendowych", „klubowych" czy „kolekcjonerskich") wypełnionych krajanką tytoniową lub zrolowanymi liśćmi tytoniu, znacznie obniżało stawkę akcyzy przypadającą od jednego wytworzonego w ten sposób papierosa.

20 Ograniczenie nielegalnej produkcji papierosów może potwierdzać także spadek liczby deklaracji podatkowych dla podatku akcyzowego od cygar, które wykorzystywane były jako źródło tytoniu do nielegalnej produkcji papierosów (24 w I kwartale 2015 r., podczas gdy dwa lata wcześniej było ich 420) oraz spadek wpływów podatku akcyzowego od cygar (z kwoty około 75 mln zł w 2014 r. do 0,8 mln zł w I kwartale 2015 r.).

21 W ocenie skutków regulacji nie oszacowano korzyści dla budżetu państwa z uwagi na brak wystarczających danych (druk sejmowy nr 3522).

22 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479).

możliwa. W ocenie Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego sygnały spływające do Ministerstwa Finansów można uznać za przesłanki poprawności przyjętych rozwiązań. Jedną z takich przesłanek są wyniki badania firmy Almares[23], które wskazują na spadek udziału w rynku nielegalnym tzw. podróbek. W skali całego kraju w 2015 r. ich średni udział wynosił 2% konsumpcji, natomiast w II kwartale 2016 r. obniżył się do poziomu 1,6%. Drugą przesłanką jest wzrost o 3,2% sprzedaży tytoniu do palenia odnotowany przez koncerny tytoniowe w okresie siedmiu miesięcy 2016 r., w porównaniu z analogicznym okresem 2015 r., przy jednoczesnym dalszym spadku liczby konsumentów wyrobów tytoniowych. Nastąpiło zmniejszenie liczby PPT, w 2015 r. było ich 158, a w połowie grudnia 2016 r. w *Rejestrze pośredniczących podmiotów tytoniowych* zarejestrowanych było 15 podmiotów. O spadku dostępności na rynku nielegalnego suszu tytoniowego mogą też świadczyć odnotowane przez Służbę Celną, w porównaniu z okresami wcześniejszymi, spadki w ilościach nielegalnego suszu ujawnionego w trakcie akcji kontrolnej przeprowadzonej na początku 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1539-1541, 1682-1683)

Rozporządzeniem z dnia 2 października 2015 r.[24] zmieniającym rozporządzenie w sprawie oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy, Minister Finansów wprowadził nowe wzory znaków akcyzy na wyroby tytoniowe i susz tytoniowy, zawierające kod 2D. Wprowadzenie nowego oznaczenia miało na celu ułatwienie weryfikacji przez konsumentów legalności produktu oraz autentyczności umieszczonej na nim banderoli, a także poprawić stopień zabezpieczenia banderol przed ich fałszowaniem. Planowane jest wprowadzenie kodów 2D na wszystkie rodzaje banderol.

(dowód: akta kontroli str. 1543, 1581)

W latach 2013-2015 w wyniku działań kontrolnych Służby Celnej ujawniono 2.628 ton suszu tytoniowego będącego przedmiotem nielegalnych transakcji. Skala nieprawidłowości była powodem kontynuowania prac nad rozwiązaniami mającymi na celu przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom w tym obszarze. Minister Finansów, w opracowywanym w drugim półroczu 2016 r., projekcie wprowadzającym system monitoringu i kontroli przemieszczania towarów wrażliwych uwzględnił susz tytoniowy (o czym w dalszej części wystąpienia). W tym okresie podjęte zostały także, przy współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, prace koncepcyjne nad nowelizacją przepisów dotyczących obrotu suszem tytoniowym (tzw. pakiet tytoniowy).

(dowód: akta kontroli str. 1629,1682-1683)

1.2. W obszarze **gier hazardowych**, w celu ograniczenia występowania zjawiska szarej strefy w zakresie gier na automatach oraz gier w sieci Internet, w Ministerstwie Finansów opracowany został projekt zmiany przepisów *ustawy o grach hazardowych*. Projekt przewiduje wprowadzenie rejestru i zasad blokowania dostępu do stron internetowych nielegalnych operatorów, zakaz udostępniania usług płatniczych przez dostawców tych usług na stronach internetowych wpisanych do rejestru oraz rozszerzenie katalogu kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy i zaostrzenie tych kar. W odniesieniu do automatów do gier realizacji celu ma służyć objęcie urządzania tych gier poza kasynami gry monopolem państwa.

---

[23] Wyniki badań Instytutu Doradztwa i Badań Rynku Almares dostępne są pod adresem: www.kspt.org.pl

[24] Dz.U. poz. 1631.

Projekt nowelizacji zakłada rozszerzenie katalogu gier hazardowych, które będą mogły być oferowane polskim obywatelom za pośrednictwem sieci Internet[25].

W ocenie projektodawcy umożliwienie legalnego uczestniczenia w dotychczas zakazanych grach urządzanych za pośrednictwem sieci Internet, grach na automatach w salonach gier będzie skutkować przeniesieniem się graczy z szarej strefy do podmiotów legalnych.

Ustawa została uchwalona na posiedzeniu Sejmu RP w dniu 15 grudnia 2016 r.[26]

(dowód: akta kontroli str. 1937-1938)

Na problem nielegalnie działających w Polsce operatorów organizujących zakłady wzajemne za pośrednictwem sieci Internet NIK zwróciła uwagę po, przeprowadzonej w 2014 r., kontroli *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*[27]. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła wówczas, że obowiązujące regulacje pozwalają na egzekwowanie ich przestrzegania jedynie w stosunku do podmiotów działających na terenie RP i sprzyjają unikaniu odpowiedzialności przez podmioty niepodlegające bezpośredniej jurysdykcji polskich organów podatkowych. Wskazała na konieczność przeprowadzenia analiz prawnych pozwalających na ustalenie czy i w jakim zakresie możliwe jest wdrożenie instrumentów prawnych, za pomocą których nastąpiłoby ograniczenie nielegalnych działań podmiotów organizujących zakłady wzajemne za pośrednictwem sieci Internet.
NIK zwróciła także uwagę na fakt, że w latach 2011-2012 Służba Celna nie prowadziła postępowań karnych skarbowych dotyczących uczestniczenia w nielegalnych zakładach wzajemnych w sieci Internet, w 2013 r. prowadzono jedno takie postępowanie zakończone wystawieniem mandatu w wysokości jednego tysiąca złotych. W 2014 r. w efekcie 1.031 wszczętych postępowań karnych skarbowych postawiono 27 zarzutów, a dziesięć osób zostało skazanych. W 2015 r. nastąpił dalszy wzrost efektów stosowania sankcji na podstawie Kodeksu karnego skarbowego, wszczęto 3.593 postępowania, zarzuty postawiono 695 osobom, a 345 osób zostało skazanych.

(dowód: akta kontroli str. 735, 1938)

Ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych[28], dopuszczono możliwość prowadzenia działalności w sektorze gier hazardowych przez spółki mające siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Zmiana miała na celu ułatwienie rozpoczęcia legalnej działalności przez spółki spoza terytorium Polski i zapewniła zgodność przepisów z zakresu gier hazardowych z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[29].

Od wejścia w życie zmienionych przepisów do dnia 14 listopada 2016 r. jedna spółka, posiadająca siedzibę poza terytorium RP, wystąpiła z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zakładów

---

25 W obecnie obowiązującym stanie prawnym możliwość taka istnieje w odniesieniu do zakładów wzajemnych i wymaga stosownego zezwolenia.

26 Druk sejmowy nr 795.

27 Informacja NIK o wynikach kontroli *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych* Nr ewid.21/2015/I/14/001/KBF, NIK, Warszawa luty 2015 r.

28 Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1201) weszła w życie 3 września 2015 r.

29 Art. 56 skonsolidowanego Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia.

wzajemnych przez sieć Internet i wszczęte zostało postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia tego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1939-1940)

1.3. Obszarem wrażliwym ze względu na występującą skalę nadużyć był **obrót alkoholem etylowym skażonym** i wyrobami zawierającymi skażony alkohol etylowy, zwolniony z akcyzy. Na problem nielegalnych praktyk polegających na odkażaniu alkoholu oraz wytwarzaniu z tak otrzymanego produktu napojów alkoholowych Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę po kontroli *Opodatkowanie akcyzą wyrobów alkoholowych* przeprowadzonej w II półroczu 2011 r.[30] NIK wskazała na potrzebę opracowania analizy skuteczności obowiązujących regulacji prawnych i organizacyjnych z punktu widzenia zapobiegania nieprawidłowościom w obrocie skażonym alkoholem etylowym. Ministerstwo Finansów w latach 2012-2014 monitorowało sytuację na podstawie raportów *Grupy Zadaniowej do spraw Kontroli Obrotu Wyrobami Alkoholowymi*[31] działającej w Izbie Celnej w Rzepinie. Wyniki analiz poświęconych przeciwdziałaniu nieprawidłowościom w obrocie alkoholem całkowicie skażonym, w tym analiza obrotu alkoholem całkowicie skażonym nabywanym wewnątrzwspólnotowo z Republiki Węgierskiej, wskazywały na potrzebę przygotowania i prowadzenia dalszych działań kontrolnych przez Służbę Celną. W kolejnych latach kontynuowano badania jakości i pochodzenia wyrobów alkoholowych wprowadzonych do obrotu w jednostkach handlu detalicznego i gastronomii. Działania kontrolne i prewencyjne przeprowadzone z udziałem funkcjonariuszy Policji w ramach ogólnopolskiej akcji w dyskotekach, klubach i innych lokalach oraz na stacjach benzynowych, w sklepach i innych punktach handlowych (94 kontrole w maju 2015 r. oraz 955 kontroli w okresie od 15 kwietnia do 15 maja 2016 r.) nie ujawniły napojów spirytusowych powstałych na bazie alkoholu odkażonego. Jednostkowe przypadki nieprawidłowości polegających na wprowadzaniu do obrotu alkoholu nielegalnego oraz obecności skażalników w alkoholu oferowanym do sprzedaży stwierdzono w wyniku działań Służby Celnej przeprowadzonych w II i III kwartale 2016 r. podczas 219 imprez plenerowych i poza plenerowych (typu targi, festyny, jarmarki).[32]
Wyniki kontroli Służby Celnej w ramach ogólnopolskiej akcji wykazały, że w latach 2014-2015 zmniejszyła się liczba ujawnionych rozlewni i odkażalni alkoholu. Podczas gdy w 2013 r. ujawniono 24 takie punkty, to w 2014 r. – 13, a w 2015 r. – 11. Ujawniono 129,9 tys. litrów 100% vol. alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 1579, 196-197, 1653, 1506-1509)

Biorąc pod uwagę wysokie ryzyko odkażania alkoholu skażonego i wprowadzanie do obrotu napojów na bazie alkoholu odkażonego oraz po analizie skuteczności dotychczasowych rozwiązań mających na celu ograniczenie nielegalnych praktyk w obrocie alkoholem skażonym, Minister Finansów rozporządzeniem z 7 lipca 2016 r.[33] zmienił *rozporządzenie w sprawie dokumentu dostawy, warunków i sposobu zwrotu wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie oraz środków skażających alkohol etylowy*[34]. Ograniczony został wykaz środków skażających alkohol etylowy wykorzystywany do produkcji produktów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi oraz nastąpiło przyporządkowanie konkretnych skażalników do poszczególnych branż

---

30 Informacja NIK o wynikach kontroli *Opodatkowanie akcyzą wyrobów alkoholowych* Nr ewid. 22/2012/P11023/KBF, NIK, Warszawa kwiecień 2012 r.

31 Od września 2015 r. Grupa Zadaniowa ds. Alkoholu.

32 Badania kontynuowano w IV kwartale 2016 r., a w styczniu 2017 r. ma być opracowany raport końcowy.

33 Dz.U. z 2016 r. poz. 1028.

34 Dz.U. z 2015 r. poz. 2285.

zużywających skażony alkohol etylowy do produkcji tych produktów.

(dowód: akta kontroli: str. 1544)

Przedstawiciele Ministerstwa Finansów brali udział w pracach nad wdrożeniem procedury skażania alkoholu etylowego dopuszczonej we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej (tzw. euroskażalnika). Rezultatem tych prac ma być zmiana załącznika do rozporządzenia Komisji (WE) nr 3199/93 z dnia 22 listopada 1993 r. *w sprawie wzajemnego uznawania procedur całkowitego skażenia alkoholu etylowego do celów zwolnienia z podatku akcyzowego*[35], którego wejście w życie planowane jest od 1 sierpnia 2017 r. Przedmiotowe rozporządzenie wprowadzi wspólną procedurę skażania stosowaną we wszystkich państwach członkowskich dla alkoholu etylowego całkowicie skażonego. Nie będzie możliwe stosowanie krajowych metod całkowitego skażania. Przedstawiciele Ministerstwa Finansów głosowali za przyjęciem rozporządzenia wykonawczego. Wobec przyjęcia powyższego rozwiązania bezprzedmiotowy stał się zgłoszony wcześniej przez Polskę wniosek o wykreślenie metody węgierskiej lit. c z wykazu dodatkowych środków skażających alkohol etylowy, określonych w załączniku do rozporządzenia Komisji (WE) nr 3199/93.

(dowód: akta kontroli str. 1672-1678, 1581, 1616-1624)

1.4. W 2016 r. zainicjowano i przeprowadzono prace legislacyjne mające na celu zapobieganie wyłudzaniu podatku VAT w obrocie paliwami. Z dniem 1 sierpnia 2016 r. zaczął obowiązywać **tzw. pakiet paliwowy**[36], na który złożyły się zmiany ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym, ustawy Prawo energetyczne[37], Kodeks karny skarbowy oraz ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym[38].

(dowód: akta kontroli str. 965, 1430-1445)

Działania na rzecz zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi były przedmiotem odrębnej kontroli NIK.

1.5. Regulacjami uzupełniającymi w stosunku do pakietu paliwowego są projekty aktów prawnych wprowadzających system monitorowania przewozu towarów[39] na i przez terytorium Polski **(tzw. pakiet przewozowy)**. Celem wprowadzenia projektowanych rozwiązań ma być ograniczenie możliwości dokonywania obrotu towarami o istotnym znaczeniu dla dochodów Skarbu Państwa (w tym niewiadomego pochodzenia, z nielegalnych źródeł i w stosunku do którego nie zostały uiszczone w prawidłowej wysokości zobowiązania). Projekt ustawy *o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów* stanowi także regulację pomocniczą dla systemu podatkowego, która ma zapewnić dodatkowe narzędzie kontroli zasadności zwrotów VAT oraz typowania podmiotów do kontroli podatkowej. Proponowany katalog towarów objętych obowiązkiem rejestracji i monitorowania obejmuje paliwa silnikowe i pochodne, dodatki do paliw, oleje smarowe oraz oleje roślinne, które mogą być wykorzystane jako dodatki do paliw silnikowych. Oprócz wymienionych wyrobów propozycja obejmuje odmrażacze na bazie alkoholu etylowego, rozcieńczalniki i rozpuszczalniki, alkohol etylowy skażony oraz susz tytoniowy.

---

35 Dz. UE L .288/12 z 23.11.1993 r.

36 Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1052).

37 Dz.U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.

38 Dz.U. z 2016 r. poz. 1899, ze zm.

39 Taki system funkcjonuje w Portugalii od 2013 r. oraz na Węgrzech od 2015 r.

Projekt ustawy i rozporządzenia w sprawie systemu monitorowania przewozu towarów został skierowany do konsultacji międzyresortowych w dniu 10 listopada 2016 r. [40]

(dowód: akta kontroli str. 1629-1630, 1456-1458, 1466-1468, 733-737)

1.6. Od 1 stycznia 2017 r. zaczną obowiązywać zmienione przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustaw o podatkach dochodowych, istotne z punktu widzenia walki z szarą strefą opierającą się na nierejestrowanych transakcjach gotówkowych. Ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r.[41] obniżony zostanie z 15 tys. euro do 15 tys. zł limit wartości transakcji pomiędzy przedsiębiorcami, w ramach której płatności muszą być dokonywane (przyjmowane) za pośrednictwem rachunku płatniczego[42]. W ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzono regulację, która określa skutki podatkowe po stronie kosztów uzyskania przychodów w przypadku przekroczenia tego limitu. Wprowadzone w tych ustawach zmiany polegają na wyłączeniu możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kosztu w tej części, w jakiej płatność została dokonana bez pośrednictwa rachunku płatniczego, albo – w przypadku transakcji odnoszącej się do kosztu zaliczonego uprzednio do kosztów uzyskania przychodów – na powstaniu obowiązku dokonania zmniejszenia tych kosztów w części, w jakiej płatność została dokonana bez pośrednictwa rachunku płatniczego.

(dowód: akta kontroli str. 1975-1976)

1.7. Z dniem 1 stycznia 2015 r. weszły w życie zmiany w systemie ewidencji sprzedaży towarów i usług na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych. Sprzedaż ta objęta jest powszechnym obowiązkiem prowadzenia jej przy użyciu **kas rejestrujących**. W dniu 4 listopada 2014 r. Minister Finansów podpisał rozporządzenie w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących[43], które określa zakres zwolnień na lata 2015-2016. W rozporządzeniu tym rozszerzono, w stosunku do poprzednio obowiązującego rozporządzenia[44], katalog czynności wyłączonych ze zwolnień poprzez objęcie obowiązkiem prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących: usług naprawy pojazdów silnikowych oraz motorowerów, usług w zakresie wymiany opon lub kół dla pojazdów silnikowych oraz motorowerów, usług w zakresie badań i przeglądów technicznych pojazdów, usług w zakresie opieki medycznej świadczonej przez lekarzy i lekarzy dentystów, usług prawniczych, z wyjątkiem czynności notarialnych, usług doradztwa podatkowego, usług związanych z wyżywieniem oraz usług fryzjerskich, kosmetycznych i kosmetologicznych. Obowiązkiem prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących objęta została także dostawa perfum i wód toaletowych, z wyłączeniem towarów dostarczanych na pokładach samolotów, oraz dostawa wszystkich nośników danych cyfrowych.
W październiku 2015 r. Ministerstwo Finansów oceniło, że założone rozporządzeniem dnia 4 listopada 2014 r. cele, to jest uszczelnienie systemu podatkowego oraz ograniczenie szarej strefy poprzez obowiązek ewidencjonowania obrotu na kasie rejestrującej, zostały osiągnięte. Deklarowane dochody budżetu

---

40 Poz. UD169 w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

41 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 780).

42 Art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

43 Dz.U. z 2016 r. poz. 1215.

44 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz.U. z 2012 r. poz. 1382) obowiązywało w latach 2013-2014.

państwa z tytułu podatku od towarów i usług w związku z ewidencjonowaniem usług objętych regulacją wzrosły o ok. 14,6%[45]. Przyjęto szacunkowy wzrost dodatnich skutków dla budżetu państwa w wysokości ok. 35 mln zł w 2015 r. i około 120 mln zł w 2016 r. Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług poinformował, że oszacowanie rzeczywistego skutku (za 2015 r. oraz I półrocze 2016 r.) nie jest możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 1695-1696, 1879)

W Ministerstwie Finansów podjęto także prace nad koncepcją utworzenia systemu rejestrowania sprzedaży detalicznej i bieżącego przekazywania stosownych danych o charakterze fiskalnym do centralnego repozytorium[46]. Według założeń opracowanych przez Departament Podatku od Towarów i Usług, system ten ma być kolejnym, uzupełniającym, obok jednolitego pliku kontrolnego i centralnego rejestru faktur, narzędziem służącym uszczelnieniu systemu podatku VAT i ograniczeniu szarej strefy w sprzedaży detalicznej. Wstępnie przyjęto, że system będzie się składał z kas rejestrujących jako narzędzi ewidencji obrotu i kwot podatku, repozytorium jako systemu gromadzenia danych dotyczących transakcji oraz danych dotyczących kas, centralnej ewidencji kas rejestrujących oraz narzędzi analitycznych pozwalających na weryfikację i kontrolę prawidłowości ewidencjonowanych przez podatników obrotów i kwot podatku.

(dowód: akta kontroli str. 1695-1696, 1879-1933)

W 2015 r. Minister Finansów uruchomił Narodową Loterię Paragonową, mającą na celu promowanie pobierania paragonów fiskalnych. Uruchomienie loterii i prowadzenie akcji promocyjnej było jednym z celów ujętych w *Planie działalności Ministra Finansów na rok 2015.* Miernikiem realizacji celu była *liczby osób biorących dowód zakupu towaru lub usługi.* Ministerstwo Finansów przeprowadziło badania opinii publicznej, obejmujące między innymi loterię paragonową oraz analizę postaw i świadomości Polaków odnośnie roli paragonu fiskalnego. Wyniki badania przeprowadzonego pod koniec 2015 r. wskazały, że wzrósł udział osób, które biorą paragon – z 7% (zakup towaru) i 5% (zakup usługi) w 2014 r., to jest przed uruchomieniem loterii, do odpowiednio 31% i 28% w 2015 r. (po uruchomieniu loterii), przy zakładanym wzroście o 15%.

(dowód: akta kontroli str. 1501-1503)

1.8. Na początku 2015 r. przygotowane zostały przez Departament Podatku od Towarów i Usług i przedstawione Kierownictwu Ministerstwa Finansów propozycje rozwiązań legislacyjnych, zarówno o charakterze długookresowym[47], jak i rozwiązań o horyzoncie krótkookresowym[48], w zakresie uszczelnienia systemu VAT. Z uwagi na złożony charakter tych rozwiązań oraz konieczność przeprowadzenia szczegółowych analiz w zakresie wpływu na wszystkie sfery związane z opodatkowaniem podatkiem VAT, Minister Finansów uznał, iż brak jest

---

45 Około 30 mln zł przy uwzględnieniu refundacji części kwot wydatkowanych na zakup kas.

46 Systemy kas rejestrujących funkcjonują m.in. w Chorwacji, Turcji, Słowacji i na Węgrzech.

47 Wprowadzenie centralnej ewidencji faktur, systemu on-line dla rejestracji sprzedaży detalicznej oraz możliwość stosowania rozwiązania dzielonej płatności jako przesłanki zwalniającej od odpowiedzialności solidarnej.

48 Likwidacja możliwości stosowania rozliczeń kwartalnych dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność objętą zakresem podatku VAT przez okres dwóch pierwszych lat, a dla podatników mających numer VAT UE bez względu na okres prowadzonej działalności; odmowa rejestracji podmiotu jako podatnika VAT gdy spełnione są wskazane przesłanki; rozszerzenie zakresu odpowiedzialności solidarnej w ten sposób, że będzie miała zastosowanie zawsze w przypadku dokonywania płatności z tytułu transakcji na konto inne niż uwidocznione w bazie on-line podatników jako konto właściwe do rozliczeń VAT; obowiązek składania elektronicznie deklaracji miesięcznych przez podatników VAT UE; dodanie jako kolejnej przesłanki warunkującej wykreślenie podatnika z rejestru – nieskładanie deklaracji przez okres 3 miesięcy dla podatników rozpoczynających działalność (przez okres dwóch lat) oraz sześć miesięcy dla pozostałych podatników.

realnych szans na przeprowadzenie i zakończenie procesu legislacyjnego stosownych regulacji w ramach prac ówczesnej kadencji Sejmu RP i nie podjął kierunkowej decyzji o rozpoczęciu prac zmierzających do wdrożenia tych rozwiązań. Zakończone natomiast zostały prace, rozpoczęte jeszcze w I kwartale 2014 r. nad rozwiązaniami, które wprowadziła ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych[49]. Rozszerzony został zakres stosowania instytucji odpowiedzialności solidarnej w szczególności na nabywców materiałów eksploatacyjnych do drukarek, niektórych metali szlachetnych[50], części biżuterii i wyrobów jubilerskich oraz cyfrowych aparatów fotograficznych, a na sprzedawców tych towarów rozszerzono obowiązek składania miesięcznych rozliczeń podatku VAT. Wyłączono z tej instytucji złoto w postaci surowca lub półproduktu o próbie 325 tysięcznych lub większej w związku z objęciem dostaw tego towaru mechanizmem odwrotnego obciążenia, którym objęto także komputery przenośne telefony komórkowe oraz konsole do gier wideo i pozostałe urządzenia do gier z elektronicznym wyświetlaczem.

Kolejne rozwiązania mające na celu ograniczenie i zapobieganie oszustwom i nadużyciom oraz poprawę ściągalności podatku od towarów i usług Ministerstwo Finansów przygotowało w ramach tzw. pakietu rozwiązań uszczelniających. W ustawie o *zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, a także Kodeksu karnego skarbowego i Ordynacji podatkowej*[51] zmiany dotyczą modyfikacji rozliczeń w podatku VAT i postępowań weryfikacyjnych prowadzonych przez organy podatkowe oraz zaostrzenia sankcji za wykroczenia i przestępstwa skarbowe. Nowela przewiduje między innymi:

- likwidację możliwości stosowania rozliczeń kwartalnych dla podatników innych niż mali podatnicy[52] oraz brak możliwości rozliczeń kwartalnych dla nowych podatników przez okres pierwszych dwunastu miesięcy prowadzenia działalności,
- obowiązek składania przez niektórych podatników deklaracji i informacji podsumowujących za okresy miesięczne wyłącznie drogą elektroniczną,
- rozszerzenie stosowania mechanizmu odwróconego obciążenia na transakcje, których przedmiotem są procesory, dyski, określone towary ze złota i srebra, oleje rzepakowe oraz niektóre transakcje mające za przedmiot świadczenie usług budowlanych,
- rozszerzenie na kolejne towary odpowiedzialności solidarnej nabywcy za zobowiązania sprzedawcy oraz modyfikację obowiązujących rozwiązań w tym zakresie,
- odmowę rejestracji podmiotu jako podatnika VAT, gdy czynności sprawdzające wykażą, że podmiot ten nie istnieje,
- wykreślenie z urzędu z rejestru podatnika VAT, który wystawiał faktury fikcyjne lub wiedział (bądź miał uzasadnione podstawy by przypuszczać), że jego kontrahenci uczestniczą w nierzetelnym rozliczaniu podatku w celu odniesienia korzyści majątkowej,
- wprowadzenie sankcji podatkowych za nierzetelne rozliczanie podatku (dodatkowe zobowiązanie podatkowe),
- wprowadzenie odpowiedzialności solidarnej pełnomocnika za zaległości podatkowe podatnika, w imieniu którego pełnomocnik dokonał zgłoszenia rejestracyjnego (do 500 tys. zł),

---

49 Dz.U. poz. 605.

50 Srebro i platyna w postaci półproduktu; wyłączono z tej instytucji złoto w postaci surowca lub półproduktu o próbie 325 tysięcznych lub większej w związku z objęciem dostaw tego towaru mechanizmem odwrotnego obciążenia.

51 Dz.U. z 2016 r. poz. 2024.

52 W rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług.

– zaostrzenie sankcji przewidzianej w Kodeksie karnym skarbowym (łącznie z wprowadzeniem kary pozbawienia wolności) za wystawienie faktury lub rachunku w sposób nierzetelny albo posługiwanie się nimi.

Ustawa w dniu 2 grudnia 2016 r. została przekazana Prezydentowi RP do podpisu.

(dowód: akta kontroli str. 1694-1695)

1.9. Nowelą z dnia 10 września 2015 r.[53] dodane zostały do ustawy Ordynacja podatkowa przepisy wprowadzające obowiązek przesyłania przez podatnika, na żądanie organu podatkowego, części lub całości ksiąg podatkowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze **(tzw. jednolity plik kontrolny)**. Celem wprowadzenia tej regulacji było uszczelnienie systemu VAT. Nakłada ona na podatników podatku VAT zobowiązanych do prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, obowiązek comiesięcznego raportowania tej ewidencji. W odniesieniu do podatników spełniających kryteria dużych przedsiębiorców[54] przepis obowiązuje od 1 lipca 2016 r., w stosunku do małych i średnich przedsiębiorców zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2017 r., a mikroprzedsiębiorcy będą objęci tym obowiązkiem od 1 stycznia 2018 r.

Ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw[55] wprowadzono zmiany do ustawy o podatku od towarów i usług polegające na doprecyzowaniu zakresu danych, jakie ma zawierać ewidencja VAT, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, oraz na wprowadzeniu wymogu podawania w ewidencji numeru identyfikacji podatkowej kontrahenta. Przepisy te wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Ponadto ustawa, od dnia 1 stycznia 2018 r., nałożyła obowiązek prowadzenia ewidencji VAT w formie elektronicznej przy użyciu programów komputerowych, co oznacza, że od tej daty obowiązek składania informacji o prowadzonej ewidencji obejmie wszystkich podatników VAT zobowiązanych do prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług.
Celem powyższych zmian jest zwiększenie efektywności prowadzonych przez organy skarbowe i organy kontroli skarbowej analiz, które będą mogły być zautomatyzowane i zcentralizowane, co ma umożliwić zbudowanie skuteczniejszego systemu zarządzania i kontroli VAT, efektywne typowanie przestępczych łańcuchów transakcji i eliminowanie procederu wystawiania fikcyjnych faktur.

(dowód: akta kontroli str. 1688-1690)

1.10. Ustawą z dnia 29 kwietnia 2016 r.[56] określone zostały warunki realizacji niektórych **projektów informatycznych** o publicznym zastosowaniu z zakresu spraw należących do działu administracji rządowej finanse publiczne. Celem tej regulacji jest zapewnienie organom administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszeń przepisów prawa podatkowego, w oparciu o dane uzyskiwane z systemów ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów administracji podatkowej, Służby Celnej oraz kontroli skarbowej oraz zwiększenie efektywności poboru dochodów budżetu państwa, w szczególności poboru podatku VAT. Do realizacji powyższych projektów powołana została spółka celowa. W dniu 14 czerwca 2016 r. Minister Finansów podpisał akt założycielski spółki Aplikacje

---

53 Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz.1649).

54 W rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

55 Dz.U. z 2016 r. poz. 846.

56 Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 781).

Krytyczne Sp. z o.o. Najważniejszym jej zadaniem będzie budowa informatycznego rejestru faktur (tzw. Centralnego Rejestru Faktur), którego powstanie przewidywane jest na koniec I półrocza 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1691)

1.11. Od dnia 1 stycznia 2015 r. obowiązują przepisy dotyczące **zagranicznych spółek kontrolowanych**, dodane do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nowelą z dnia 29 sierpnia 2014 r.[57] Wprowadzenie tego rozwiązania do polskiego systemu podatkowego miało przede wszystkim charakter prewencyjny tak, aby zapobiegać tworzeniu sztucznych struktur z elementami międzynarodowymi w celu unikania opodatkowania poprzez mechanizm przesuwania dochodów do spółek zależnych zlokalizowanych w krajach o preferencyjnych systemach podatkowych (tzw. rajów podatkowych, stosujących szkodliwą konkurencję podatkową).
Podatnicy osiągający dochody z działalności prowadzonej przez zagraniczne spółki kontrolowane zobowiązani są do składania zeznań o wysokości dochodu z tych spółek. Podatnicy, którzy osiągnęli dochody z zagranicznej spółki kontrolowanej, której rok podatkowy odpowiadał kalendarzowemu i rozpoczął się w dniu 1 stycznia 2015 r., zobowiązani byli złożyć pierwsze zeznanie do końca września 2016 r. Według wstępnych danych takie zeznanie złożyło 125 podatników wykazując podatek należny w wysokości 11,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1977-1978, 1986-1988)

1.12. Ustawą z dnia 9 października 2015 r. *o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*[58] wprowadzono zmiany w zakresie **dokumentacji transakcji pomiędzy podmiotami powiązanymi**. Regulacje miały służyć usprawnieniu kontroli dużych podmiotów powiązanych, w celu ograniczenia zjawiska zaniżania podstawy opodatkowania i przerzucania dochodów między jednostkami zależnymi oraz jednostką dominującą w przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność w dużej skali i działających w kilku jurysdykcjach podatkowych. Nowela weszła w życie w dniu 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1978-1979)

1.13. Od dnia 15 lipca 2016 r. obowiązują przepisy ustawy z dnia 13 maja 2016 r., które wprowadziły do Ordynacji podatkowej instytucję **klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania** (klauzula generalna). Klauzula o unikaniu opodatkowania była już wcześniej elementem polskiego systemu prawnego. Została wprowadzona do ustawy Ordynacja podatkowa z dniem 1 stycznia 2003 r. W wyroku z dnia 11 maja 2004 r. Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnoprawnych samo wprowadzenie klauzuli generalnej do ustawodawstwa, orzekł, że klauzula w obowiązującym wówczas kształcie nie spełnia standardów legislacji, a w konsekwencji narusza podstawowe elementy kształtujące treść zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji RP) i nie realizuje wymogu należytego ustalenia ustawowo określonych elementów zobowiązań podatkowych (art. 217 Konstytucji RP). W ocenie projektodawcy wprowadzenie klauzuli powinno pozwolić na zwalczanie sztucznych czynności, zwykle zawierających elementy zagraniczne, wykorzystywanych zazwyczaj przez wielkie korporacje do unikania zapłaty podatku, co prowadzi do uzyskania przewagi rynkowej w nieuczciwy sposób, a sam fakt istnienia klauzuli powinien zniechęcać do działań zmierzających do unikania opodatkowania.

---

[57] Dz.U. poz. 1328, ze zm.
[58] Dz.U. z 2015 r. poz. 1932.

Po kontroli *Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego*[59] NIK wyraziła opinię, że brak klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania w polskim prawie stanowił przeszkodę w zapewnieniu szczelności polskiego systemu podatkowego.

1.14. Jednym z celów ujętych w *Planie działalności Ministra Finansów na rok 2016* było zorganizowanie sprawnego aparatu wykonawczego odpowiedzialnego za wymiar, pobór i kontrolę danin publicznych oraz zapewnienie bezpieczeństwa finansowego, a miernikiem realizacji tego celu było wdrożenie przepisów ustawy o **Krajowej Administracji Skarbowej** (KAS). W Ministerstwie Finansów opracowany został projekt ustawy o KAS zakładający konsolidację administracji podatkowej, skarbowej i celnej. W miejsce dotychczasowego systemu, obejmującego trzy niezależne piony, od 1 marca 2017 r.[60] powstanie nowa struktura, obejmująca izby administracji skarbowej oraz urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe.
W ocenie Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej konsolidacja będzie jednym z najważniejszych rozwiązań mających służyć poprawie skuteczności organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w zwalczaniu szarej strefy w gospodarce. Konsolidacja jest reakcją na problemy wynikające z rozproszenia i powielania niektórych zadań związanych z procesem poboru należności podatkowych i celnych w ramach poszczególnych służb.

(dowód: akta kontroli str. 1430-1445)

2. Ministerstwo Finansów nie sporządzało własnych szacunków rozmiarów szarej strefy w polskiej gospodarce i związanego z tym zjawiskiem ubytku w dochodach budżetu państwa, nie zlecało też sporządzenia takich szacunków podmiotom zewnętrznym. Analizy dotyczące szarej strefy prowadzone przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Finansów opierały się przede wszystkim na danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, w szczególności dotyczących rachunków narodowych, w których uwzględniana jest tzw. gospodarka nieobserwowana[61]. Dla celów porównawczych wykorzystywane były także prace publikowane przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (szara strefa równoznaczna z gospodarką nieobserwowaną GUS) oraz raporty ekonomistów szacujących szarą strefę, w szczególności dla krajów OECD prof. Friedricha Schneidera[62]. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej są dla Polski bardzo różne (głównymi przyczynami rozbieżności jest stosowana metoda szacowania rozmiarów gospodarki nieobserwowanej, w tym szarej strefy, jak również sposób jej definiowania). Według:

---

59 Informacja NIK o wynikach kontroli *Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego* Nr ewid. 27/2015/P/14/013/KBF, NIK, Warszawa kwiecień 2015 r.

60 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947) oraz ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948).

61 W rachunkach narodowych obok produkcji bezpośrednio obserwowanej poprzez badania statystyczne czy dane administracyjne uwzględniana jest także produkcja nieobserwowana. Zgodnie z zasadami rachunków narodowych w ESA 2010, przyjętymi przez GUS, na gospodarkę nieobserwowaną składają się trzy podstawowe elementy: działalność nielegalna, działalność ukryta oraz działalność określana jako „nieformalna". Dwa ostatnie segmenty tworzą tzw. szarą gospodarkę.

62 Profesor Uniwersytetu im. Johannesa Keplera w Linz, Austria, Department of Economics. Jego analizy dotyczą szeroko rozumianej szarej strefy, tj. obejmującej działalność nielegalną, co odpowiada pojęciu gospodarki nieobserwowanej stosowanej przez GUS.

- danych GUS, opublikowanych w sierpniu 2016 r.[63], gospodarka nieobserwowana stanowiła 13,3% PKB w 2014 r., a 13,0% średnio w latach 2011-2014;
- szacunków EY Polska, z kwietnia 2016 r., szara strefa stanowiła 12,4% PKB w 2014 r., a 12,9% średnio w latach 2011-2014[64];
- szacunków Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową szara strefa stanowiła 19,5% PKB w 2014 r. i 19,2% w 2015 r., a prognoza na 2016 r. 19,7% (19,9% średnio w latach 2011-2015)[65];
- szacunków prof. F. Schneidera – 23,5% w 2014 r., 23,3% w 2015 r., 23,0% prognoza na 2016 r. (24,0% średnio w latach 2011-2015), dla 28 krajów UE wartości te oszacowane zostały odpowiednio na poziomie 18,6% w 2014 r., 18,3% w 2015 r., 17,9% w 2016 r., w latach 2011-2015 średnio 18,9%[66].

(dowód: akta kontroli str. 2045-2046, 2133-2144)

Polska należy do grupy państw Unii Europejskiej, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej. Przed wejściem do Unii Europejskiej, według szacunków EY[67], szara strefa utrzymywała się na poziomie 19% PKB, od 2005 r. miał miejsce systematyczny spadek tej relacji, do ustabilizowania się w latach 2008-2013 na poziomie 13%. W 2014 r. szara strefa obniżyła się do 12,4% PKB. Przy zastrzeżeniu jednak, że całego zjawiska szarej strefy nie da się precyzyjnie oszacować, gdyż nie są dostępne szacunki dla całkowitej skali wyłudzeń podatkowych w Polsce, a jedynie dla wybranych branż.

Według wyników badań przeprowadzonych przez Instytut Doradztwa i Badania Rynku Almares, udział szarej strefy w rynku papierosów (udział papierosów z przemytu i podróbek w całkowitej konsumpcji papierosów) wynosił 17,3% w czwartym kwartale 2014 r., 18,2% w analogicznym okresie 2015 r., a w drugim kwartale 2016 r. relacja ta prognozowana była na poziomie 17,2%[68]. Według szacunków EY, sporządzonych w ramach projektu UN Global Compact *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, 24% wszystkich wyrobów tytoniowych konsumowanych w Polsce w 2015 r. była nielegalna. Było to około 13,7 mld sztuk papierosów (wytworzonych fabrycznie lub skręconych samodzielnie) pochodzących z szarej strefy. Roczne straty budżetu państwa wynikające z istnienia szarej strefy wyrobów tytoniowych oszacowano na 6,5 mld zł (5,2 mld zł z tytułu akcyzy i 1,2 mld zł z tytułu VAT).

(dowód: akta kontroli str. 2124-2132)

W Ministerstwie Finansów podjęte zostały działania zmierzające do utworzenia narzędzi do pomiaru natężenia zjawisk niepożądanych w obszarze wyrobów tytoniowych. Jednym z nich było wdrożenie badań statystycznych w celu szacowania wolumenu przemytu papierosów przez drogowe przejścia graniczne w samochodach osobowych. Metodyka pomiaru (*Wolumen przemytu – badania statystyczne poziomu przemytu na przejściach granicznych*) została opracowana przy współpracy Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Rzeszowie, w którego strukturach działa Ośrodek Badań Obszarów Transgranicznych i Statystyki

---

63 http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/rachunki-narodowe-wedlug-sektorow-i-podsektorow-instytucjonalnych-w-latach-2011-2014,4,11.html

64 Szara strefa w Polsce, Rola płatności gotówkowych i elektronicznych, EY Polska, kwiecień 2016.

65 Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku, Warszawa marzec 2016, oraz Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku, Warszawa marzec 2015.

66 Friedrich Schneider Trotz gegenläufiger Tendenzen (Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Flüchtlinge) ein Rückgang der Schattenwirtschaft (des Pfusch) in Österreich in 2016, styczeń 2016 r.

67 Partner merytoryczny inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ, Global Compact, współautor raportu *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/16.*

68 Poland Market Survey Report. Empty Discarded Pack Colletion. April 2016.

Euroregionalnej. W przypadku izb celnych wewnętrznych, pomiar natężenia zjawisk niepożądanych dokonywany był w oparciu o wyniki badań rynkowych przeprowadzanych kwartalnie przez firmę Almares.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1476, 1682)

W odniesieniu do obszaru gier hazardowych Ministerstwo korzystało z raportów dotyczących rynku internetowych gier losowych oraz gier i zakładów online, sporządzonych przez firmę zewnętrzną dla jednego z zarejestrowanych operatorów oferujących przyjmowanie zakładów wzajemnych w sieci Internet[69]. Ponadto, w związku z realizacją wniosku NIK po kontroli *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*, Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów w marcu 2015 r. zlecił Dyrektorowi Izby Celnej w Opolu, w strukturze której działa Grupa Zadaniowa ds. e-kontroli, opracowanie analizy rozmiarów nielegalnych działań w obszarze urządzania zakładów wzajemnych w sieci Internet, ich reklamowania, promocji oraz ewentualnych skutków dla budżetu państwa. Grupa Zadaniowa do spraw e-kontroli opracowała raport z analizy ryzyka krajowego w powyższym zakresie, obejmujący okres od stycznia 2013 r. do czerwca 2015 r. Według raportu z października 2015 r., gry hazardowe urządzane za pośrednictwem sieci Internet są najbardziej dynamicznie rozwijającym się sektorem usług hazardowych w Europie. W 2013 r. nielegalny rynek internetowych zakładów wzajemnych urządzanych w Polsce przez zagraniczne podmioty gospodarcze stanowił około 2,5 krotność całego rynku legalnego przyjmowania zakładów wzajemnych.

(dowód: akta kontroli 169-171, 1466-1468)

Jako źródło danych dotyczących rozmiarów szarej strefy w obszarze alkoholu w pracach analitycznych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Finansów wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych przez KPMG[70] na zlecenie Związku Pracodawców Polski Przemysł Spirytusowy. Wyniki badań oparte zostały między innymi na danych izb celnych. KPMG oszacowała wielkość szarej strefy w obszarze alkoholu w 2011 r. na poziomie 9,5% produkcji krajowej (11,6 mln litrów 100% vol.). Służba Celna przyjęła wielkość szarej strefy za 2012 r. na poziomie roku poprzedniego z uwagi na porównywalną wielkości dostaw rynkowych. Za 2013 r. szara strefa nie była szacowana ze względu na planowaną z początkiem 2014 r. podwyżkę akcyzy i gromadzeniem przez producentów napojów spirytusowych zapasów w III i IV kwartale 2013 r. Na podstawie wyników kontroli, Służba Celna oszacowała wielkość szarej strefy w 2015 r. na poziomie 8,5% legalnego rynku napojów spirytusowych, tj. około 10 mln litrów 100% vol., w tym maksymalnie 5,7 mln litrów stanowił alkohol odkażany[71]. Na 2016 r. przyjęto szacunki na zbliżonym poziomie.

(dowód: akta kontroli 174-175, 1534-1535, 1873-1877)

3. Organy celne i organy kontroli skarbowej podejmowały szereg działań we współpracy z innymi służbami powołanymi do ścigania przestępstw, przede wszystkim z Policją, w tym Centralnym Biurem Śledczym Policji, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Strażą Graniczną i prokuraturą. Współpraca polegała przede wszystkim na wymianie informacji o osobach i zdarzeniach oraz realizacji wspólnych działań kontrolnych w wytypowanych miejscach i obiektach.

---

69 Roland Berger Strategy Consultants: Ocena rynku internetowych gier losowych w Polsce: wpływ społeczny i ekonomiczny. Raport końcowy, 2013 oraz Rynek gier i zakładów online w Polsce: korzyści dla budżetu i sportu, 2014.

70 Szara strefa wyrobów spirytusowych w Polsce, 2012 r.

71 Z 5,7 mln litrów szacowano, że 0,8 mln litrów może trafiać na rynek zagraniczny.

Współpraca z innymi służbami w zakresie prowadzenia działań operacyjnych uzupełniała brak uprawnień operacyjno-rozpoznawczych po stronie organów celnych, poza uprawnieniem z art. 75b ustawy o Służbie Celnej[72]. Czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą prowadzić, na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, między innymi Centralne Biuro Śledcze Policji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, organy kontroli skarbowej, Straż Graniczna i Żandarmeria Wojskowa. Brak możliwości stosowania przez Służbę Celną metod pracy, do których mają uprawnienia wyżej wymienione służby ograniczał możliwości samodzielnego podejmowania takich działań, jak ujawnienia nielegalnych rozlewni alkoholu i nielegalnych wytwórni papierosów.

(dowód: akta kontroli str. 537-557, 1478-1480)

W obszarze wyrobów alkoholowych w latach 2015-2016 *Grupa Zadaniowa ds. Alkoholu* przygotowała oraz koordynowała działania krajowe Służby Celnej. We współpracy z Policją, prokuraturą, ABW i urzędami kontroli skarbowej prowadzono działania, których przedmiotem było ujawnianie i likwidacja międzynarodowych grup przestępczych.

Współpraca organów celnych ze Strażą Graniczną realizowana była na podstawie *Porozumienia między Ministrem Finansów a Komendantem Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współpracy Służby Celnej i Straży Granicznej* oraz *Katalogu wspólnych przedsięwzięć ukierunkowanych na zwiększenie efektywności współpracy jednostek/komórek organizacyjnych Straży Granicznej i Służby Celnej* na 2015 r. i na 2016 r. Efektem przeprowadzonych w 2015 r. wspólnych działań obu służb (przy współudziale innych organów) było między innymi ujawnienie i zatrzymanie 65 mln sztuk papierosów bez akcyzy, 53 ton tytoniu, urządzeń do produkcji papierosów o wartości około 10 mln zł, 27 tys. litrów alkoholu oraz 256 niezalegalizowanych automatów do gier hazardowych.

(dowód: akta kontroli str. 504-512, 515-523)

Działania Służby Celnej w obszarze wyrobów alkoholowych, prowadzone we współpracy z Policją, w tym CBŚP, Strażą Graniczną oraz administracją skarbową dotyczyły w szczególności likwidacji nielegalnych odkażalni i rozlewni alkoholu etylowego oraz bimbrowni. Uszczuplenia budżetu państwa w podatku akcyzowym i VAT od zajętych wyrobów alkoholowych oszacowano na kwotę 10 mln zł w 2015 r. oraz 4,4 mln zł w I półroczu 2016 r. Funkcjonariusze Służby Celnej uczestniczyli w działaniach prowadzonych przez Policję jako specjaliści w zakresie obrotu alkoholem etylowym, oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy oraz skażenia alkoholu etylowego.

(dowód: akta kontroli str. 553)

W zakresie zwalczania nielegalnej działalności polegającej na urządzaniu gier na automatach bez zezwolenia oraz przeciwdziałania tego rodzaju działalności, Służba Celna pozyskiwała od Policji informacje pozwalające na ustalenie lokalizacji nielegalnych automatów do gry. W wyniku analizy tych informacji w 2015 r. Służba Celna zlokalizowała 2.963 nowe miejsca eksploatacji nielegalnych automatów, a na podstawie informacji uzyskanych w czerwcu 2016 r. wstępnie oszacowano liczbę nowych miejsc eksploatacji nielegalnych automatów na poziomie 3.167.

(dowód: akta kontroli str. 524-536)

---

[72] Prawo do obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom – wyłącznie w toku czynności podejmowanych w celu ustalenia sprawców oraz uzyskania dowodów przestępstw lub przestępstw skarbowych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej.

Współpraca z innymi instytucjami i służbami powołanymi do ścigania przestępstw realizowana była między innymi w ramach prac *Zespołu eksperckiego do spraw przestępczości w zakresie podatku od towarów i usług oraz akcyzy*, powołanego na podstawie *Porozumienia z dnia 30 stycznia 2014 r.*, zawartego pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym, o współpracy w zakresie wypracowania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej. W ramach realizacji *Porozumienia* opracowany został *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 października 2015 r. (uchwała nr 181)[73]. Za realizację *Programu* odpowiada Międzyresortowy Zespół do spraw koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020*[74]. Podmioty wiodące w realizacji celów wymienionych w Programie zostały zobowiązane do przygotowania i uzgodnienia z podmiotami współpracującymi projektów harmonogramów ich realizacji, wraz z wskazaniem planowanego terminu ich wdrożenia oraz określenia środków niezbędnych do realizacji celu, w terminie do 1 września 2016 r. Harmonogramy w części dotyczącej Ministerstwa Finansów zostały opracowane i przekazane do MSWiA w wyznaczonym terminie.

Minister Finansów lub Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej jest podmiotem wiodącym przy wykonaniu kilkunastu zadań wynikających z *Planu działań*, w szczególności:

- Przegląd obowiązujących regulacji pod kątem identyfikacji luk prawnych lub zapisów sprzyjających rozwojowi szarej strefy, przestępczości związanej z obrotem gospodarczym oraz przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym, ze szczególnym uwzględnieniem rynku paliw płynnych (zadanie Nr 11),
- Stworzenie jednolitych kryteriów i metodyki szacowania stwierdzonych strat przez budżet państwa w wyniku przestępczości gospodarczej (zadanie Nr 1),
- Przeprowadzenie zmian prawnych umożliwiających zaangażowanym służbom i instytucjom podniesienie skuteczności wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw (zadanie Nr 22).

(dowód: akta kontroli str. 1448-1449, 1527-1530, 1430-1444)

Dla realizacji *Porozumienia o współpracy w zakresie wypracowania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej*, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w dniu 16 lipca 2014 r. zawarł *Porozumienie o współpracy z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury* w zakresie organizowania szkoleń kadr sądownictwa i prokuratury oraz pracowników i funkcjonariuszy urzędu obsługującego Ministra Finansów i podległych jednostek. W ramach tego Porozumienia, w roku 2015 zrealizowano osiem szkoleń na terenie całego kraju obejmujących zagadnienia związane z ujawnianiem i zwalczaniem przestępczości podatkowej ze szczególnym uwzględnieniem podatku VAT i podatku akcyzowego. W szkoleniach uczestniczyło 404 osób ze strony KSSiP (sędziowie i prokuratorzy) oraz 62 osoby ze strony urzędów kontroli skarbowej (prelegenci). W 2016 r. nie przeprowadzono szkoleń w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1448-1449)

W dniu 17 grudnia 2014 r. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej podpisał z Komendantem Centralnego Biura Śledczego Policji *Porozumienie o współpracy*

---

[73] M.P. z 2015 r. poz. 1069.

[74] Przewodniczącym Zespołu jest Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

w zakresie współdziałania w ujawnianiu i zwalczaniu przestępstw obejmujących oszustwa w podatku od towarów i usług oraz akcyzowym. Porozumienie określiło m.in. zakres, zasady i formy współpracy dyrektorów urzędów kontroli skarbowej z naczelnikami zarządów CBŚP. W okresie 2015-I półrocze 2016 r. administracja skarbowa wspólnie z CBŚP prowadziła 741 spraw (dotyczących 976 podmiotów). W wyniku tych działań stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 4.106,3 mln zł, dokonano zabezpieczeń na kwotę 1.961,6 mln zł, postawiono zarzuty karne 1.659 osobom, a aktem oskarżenia objęto 227 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1454, 1529)

Ocena cząstkowa

Minister Finansów monitorował skuteczność obowiązujących rozwiązań oraz analizował wyniki kontroli prowadzonych przez podległe służby w zidentyfikowanych obszarach podwyższonego ryzyka. Prowadzone analizy służyły podejmowaniu decyzji kierunkowych w zakresie zmiany obowiązujących przepisów prawnych oraz opracowaniu nowych rozwiązań systemowych.

Minister Finansów rzetelnie identyfikował zagrożenia dla gospodarki i finansów publicznych wynikające z występowania w Polsce szarej strefy w gospodarce. Podejmował zarazem wielostronne działania dla wypracowania skutecznych uregulowań prawnych i organizacyjnych w celu ograniczenia szarej strefy, a także współpracy z Policją, prokuraturą i innymi służbami w zwalczaniu przestępczości gospodarczej.

Zakończono, rozpoczęte w okresie poprzedzającym kontrolę, bądź zainicjowano prace legislacyjne nad rozwiązaniami mogącymi przyczynić się do zmniejszenia rozmiarów szarej strefy. Były to przede wszystkim zmiany uszczelniające system podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług, podatków dochodowych, zmiany w ustawie Ordynacja podatkowa, ustawie o swobodzie działalności gospodarczej i Kodeksie karnym skarbowym. Na obecnym etapie brak jest danych pozwalających na ocenę czy prowadzona strategia walki z szarą strefą przyniesie oczekiwane efekty, w szczególności w postaci istotnego zwiększenia wpływów do budżetu państwa.

2. Zadania wyznaczone podległym jednostkom w zakresie przeciwdziałania szarej strefie oraz monitorowanie i nadzór nad ich realizacją

Opis stanu faktycznego

1. Minister Finansów sprawował nadzór nad organami Służby Celnej poprzez:

- wyznaczenie celów strategicznych na lata 2014-2020 oraz celów średnioterminowych, które stanowiły uszczegółowienie celów strategicznych w perspektywie rocznej;
- monitorowanie stopnia realizacji wyznaczonych celów, na podstawie pomiaru poziomu osiąganych w cyklach miesięcznych, kwartalnych, półrocznych oraz rocznych wartości mierników.

1.1. Spośród siedmiu celów głównych Służby Celnej przewidzianych do wykonania w okresie lipiec 2014-czerwiec 2015 zrealizowano cztery.

Pomiar stopienia realizacji celów przewidzianych do wykonania w okresie od lipca 2015 r. do czerwca 2016 r., a następnie przedłużonym do końca 2016 r., wskazuje, że, na dzień 30 czerwca 2016 r., osiągnięto oczekiwany poziom mierników dla trzech spośród pięciu celów.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 89-91, 101-104, 108-110)

Na koniec okresu lipiec 2014 – czerwiec 2015 organy Służby Celnej nie osiągnęły celu jakim było *zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, ceł*

i należności niepodatkowych oraz *skuteczne prowadzenie egzekucji zaległości podatkowych i innych niepodatkowych należności budżetu państwa w sprawach celnych, akcyzowych i hazardowych.* Relacja kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do kwoty należności budżetowych wyniosła 99,26% przy wielkości planowanej ≥100%, a poziom wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi wyniósł 6,43% przy wielkości planowanej ≥6,5%. Nie został osiągnięty także jeden z trzech mierników monitorujących osiągnięcie celu *ułatwianie legalnej działalności gospodarczej i usuwanie barier biurokratycznych oraz doskonalenie współpracy.* Udział decyzji utrzymujących w mocy decyzje organu I instancji w stosunku do wszystkich decyzji wydanych w II instancji wyniósł 78,3% przy wielkości planowanej ≥80%.

Na dzień 30 czerwca 2016 r. poziom miernika celu: *zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, ceł i należności niepodatkowych*, to jest relacja wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, za okres od lipca 2015 r. do czerwca 2016 r., wyniosła 3,94%, przy wartości oczekiwanej >8,5%. Wartość tego miernika została utrzymana na cały rok 2016.

Według Zastępcy Dyrektora Departamentu Służby Celnej w Ministerstwie Finansów na spadek wskaźnika efektywności egzekucji zaległości podatkowych w 2015 r. miały wpływ zmiany organizacyjne w strukturze Służby Celnej, polegające między innymi na tym, że Izbie Celnej w Szczecinie przypisano zadania centralne Służby Celnej z zakresu wykonywania zadań wierzyciela. Od 1 października 2015 r. w Izbie tej rozpoczęło funkcjonowanie Centrum Organu Wierzyciela, do którego zadań należało obejmowanie zaległości tytułami wykonawczymi.

Dla wypracowania koncepcji działań mających na celu zahamowanie wzrostu zaległości podatkowych, w sierpniu 2016 r., powołany został w Ministerstwie Finansów *Zespół ds. zwiększenia wpływów budżetowych i efektywności egzekucji administracyjnej.* Do jego zadań należało m.in. zdefiniowanie występujących zagrożeń, ustalenie metodyki działania w wybranych obszarach, a także przedstawienie propozycji nowych rozwiązań i oczekiwanych efektów.

Przygotowanie projektów przyporządkowano poszczególnym izbom skarbowym i celnym[75]. Stworzona przez *Zespół* koncepcja była w trakcie weryfikacji i analiz.

W ramach nadzoru nad działalnością dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych, decyzją Dyrektora Departamentu Służby Celnej, audytorzy wewnętrzni we wszystkich izbach celnych przeprowadzili w terminie od sierpnia do października 2016 r. koordynowane przez Departament Służby Celnej zadanie audytowe, którego celem była ocena procesu poboru, rozliczania i dochodzenia należności, w tym obsługa wierzyciela w Centrum Organu Wierzyciela. Audytorzy wewnętrzni zalecili m.in. powołanie zespołów w celu uzgodnienia danych w systemie ZEFIR2[76] w zakresie kwot zadłużenia i informacji mających wpływ na prowadzenie czynności windykacyjnych oraz podjęcia czynności mających na celu poprawienie funkcjonalności tego systemu i zwiększenia skuteczności dochodzenia zaległości budżetowych. Na naradach kadry kierowniczej izb i urzędów celnych przedstawiciele Centrum Organu Wierzyciela w Szczecinie i Centrum Rozliczeń Izby

---

[75] Tj. przygotowanie metodyki w obszarze: a) rejestracja przypisano IS i IC w Gdańsku, b) obsługi deklaracji i zgłoszeń – IC i IS w Katowicach, c) analiz, planowania i kontroli – IS w Bydgoszczy, IC w Toruniu, d) wymiaru – IS i IC w Kielcach), e) obsługi wierzytelności– IC w Szczecinie i IS w Opolu, f) egzekucji wierzytelności – IC w Łodzi, IS w Warszawie, IS w Szczecinie, g) w spraw karnych skarbowych – IS w Lublinie i IC w Przemyślu.

[76] Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem.

Celnej w Krakowie przedstawili katalog najczęściej popełnianych błędów przez użytkowników systemu ZEFIR2 oraz zaprezentowali funkcjonalności tego systemu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że na bieżąco monitorowane są przyczyny powstawania zaległości podatkowych. W ramach nadzoru nad dyrektorami izb skarbowych i celnych wprowadzono obowiązek cyklicznego przekazywania przez podległe jednostki informacji w zakresie objęcia zaległości postępowaniem egzekucyjnym oraz przyczyn nie objęcia zaległości tytułami wykonawczymi. Prowadzona jest również analiza kształtowania się wskaźników efektywności egzekucji w poszczególnych jednostkach. Na posiedzeniach Kierownictwa Służby Celnej i Administracji Podatkowej omawiane były cyklicznie kwestie obejmowania zaległości tytułami wykonawczymi.

(dowód: akta kontroli str.: 1112-1116, 1227-1422, 1423-1427)

Na koniec okresu rozliczeniowego 2014/2015 organy Służby Celnej osiągnęły zakładane wielkości mierników dla celu jakim było *zwiększenie skuteczności działań ograniczających dostępność nielegalnych wyrobów tytoniowych*. W kolejnym okresie rozliczeniowym, przedłużonym do końca 2016 r., dla powyższego celu, według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.[77], oczekiwaną wartość miernika wyrażonego odsetkiem ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych osiągnęły dwie spośród czterech izb celnych granicznych, tj. IC w Białej Podlaskiej i IC w Olsztynie. Nie wyliczono, na dzień 30 czerwca 2016 r., wartości drugiego miernika celu, mierzącego skuteczność lokalnych działań izby celnej ograniczających dostępność nielegalnych wyrobów tytoniowych na terenie województwa[78]. Mierniki zostały przyjęte na cały 2016 r. i po jego zakończeniu będą ostatecznie rozliczone.[79]

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że o pozytywnych efektach ograniczenia szarej strefy może świadczyć wzrost wpływów do budżetu państwa. W obszarze wyrobów tytoniowych w I półroczu 2016 r. odnotowany został ponad 5%-wy wzrost wpływów budżetowych z akcyzy w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego. Powyższy wzrost nastąpił pomimo dalszego spadku ilości osób spożywających tradycyjne wyroby tytoniowe. W pasie województw leżących przy wschodniej granicy Polski, koncerny tytoniowe notują wzrost sprzedaży wyrobów legalnych. Porównując trzy kwartały 2016 r. do analogicznego okresu roku poprzedniego, największy wzrost sprzedaży odnotowano w województwie lubelskim (10,89%), warmińsko-mazurskim (9,54%), natomiast w województwach podkarpackim i podlaskim wzrosty wyniosły odpowiednio 0,78% i 1,18%.

(dowód: akta kontroli str. 11, 93-94, 162-163, 731-734, 1425-1426)

Dla pozostałych celów określonych na lata 2014/2015 i 2015/2016 Służba Celna osiągnęła zakładane wartości mierników. Cele te dotyczyły w szczególności: ograniczenia szarej strefy w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach; poprawionej sprawności i jakości postępowania administracyjnego w sprawach

---

77 Cel Służby Celnej został rozliczony za okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. Za okres od 1 lipca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. zostanie rozliczony z uwzględnieniem zmiany wartości mierników (pismo SC5.0811.2.2016.7.BYP).

78 W trakcie roku 2016 dokonano zmiany wartości miernika z >58 pkt na >56 pkt. Wartości liczbowe miernika są określane m.in. na podstawie badań przeprowadzanych przez firmę ALMARES, która szacuje udział w rynku wyrobów niekrajowych. Do wyliczenia miernika przyjęto sumę wartości punktowych indeksów osiągniętych przez izby celne, mierzonych trzema wskaźnikami, tj. zmianą wolumenu nielegalnych papierosów w województwie, relacją dynamiki wielkości ujawnień i dynamiki wolumenu nielegalnych papierosów w województwie oraz ilością dokonanych dużych ujawnień.

79 W maju 2016 r. Ministerstwo Finansów poinformowało izby celne o zmianach w zasadach zarządzania przez cele. W celu ujednolicenia sposobu rozliczania realizacji celów Ministra Finansów oraz Służby Celnej rozliczenie celów odbywać się będzie za cały rok kalendarzowy. W związku z czym realizację celów przedłużono do końca 2016 r. a ich rozliczenie ma nastąpić na koniec grudnia 2016 r.

celnych, akcyzowych i hazardowych; usprawnienia obsługi klienta na drogowych przejściach granicznych.

Cele przyjęte do realizacji na okres od lipca 2015 r. do czerwca 2016 r. zostały wyznaczone na cały 2016 r., z wprowadzeniem w trakcie roku 2016 zmian wartości dotychczas obowiązujących mierników lub wyznaczenia nowych mierników[80]. Na naradach kadry kierowniczej Służby Celnej prezentowano obowiązujące cele Służby Celnej na 2016 r., mierniki ich realizacji oraz zmiany okresu rozliczeniowego.

(dowód: akta kontroli str. 77-94, 112-115, 125-129, 131-158, 734, 852)

Ministerstwo Finansów monitorowało poziom wykonania celów głównych Służby Celnej i celów szczegółowych wyznaczonych dla izb i urzędów celnych.

Na posiedzeniach kadry kierowniczej administracji podatkowej, Służby Celnej i urzędów kontroli skarbowej omawiano cyklicznie, przyczyny niewykonania zaplanowanych mierników w zakresie wyznaczanych celów, analizowano wyniki osiągnięte przez podległe jednostki, omawiano zagadnienia związane z wpływami budżetowymi, zaległościami podatkowymi i z ceł oraz kwestię obejmowania zaległości tytułami wykonawczymi i zwiększenia efektywności egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 7-163, 821-822)

1.2. W budżecie państwa w układzie zadaniowym na rok 2015 i 2016 ujęto dla Służby Celnej zadania, podzadania i działania, które miały na celu ograniczanie szarej strefy w gospodarce. Dotyczyły one w szczególności: poboru podatków i niepodatkowych należności budżetu państwa, ograniczenia nieprawidłowości dotyczących funkcjonowania na rynku gier hazardowych, ochrony rynku krajowego i UE przed przemytem towarów akcyzowych, usprawnienia działań kontrolnych w oddziałach celnych, ochrony rynku przed przywozem towarów objętych ograniczeniami lub zakazami pozataryfowymi.

Spośród czterech zbadanych działań i trzech podzadań[81] ujętych w budżecie zadaniowym na rok 2015 i wyznaczonych sześciu mierników ich realizacji, na koniec grudnia 2015 r., na zakładanym poziomie lub wartości wyższej od planowanej Służba Celna wykonała cztery mierniki, natomiast nie osiągnęła założonego celu i wielkości mierników dla dwóch działań.

Powyżej wartości planowanej Służba Celna wykonała w 2015 r. mierniki w działaniu:

1) *kontrole w zakresie gier hazardowych*, dla którego ustalono cel: *ograniczenie nieprawidłowości dotyczących funkcjonowania na rynku gier hazardowych;* relacja liczby przeprowadzonych kontroli w zakresie urządzania gier hazardowych, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli ogółem wyniosła 96,1% przy wartości planowanej

---

80 Dla okresu rozliczeniowego od 1 lipca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. obniżono m.in. planowaną wartość miernika dla celu *Poprawiona sprawność i jakość postępowania administracyjnego w sprawach celnych, akcyzowych i hazardowych* (z 128 pkt do 112 pkt); dla celu *Ułatwiona legalna działalność gospodarcza i usunięte bariery biurokratyczne* (z 320 pkt do poziomu w przedziale 256-320 pkt). Dla celu: *Zwiększona skuteczność działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach* w II półroczu 2016 r. zwiększono liczbę automatów do zatrzymania, na których urządzano nielegalne gry z poziomu ≥7.500 szt. do ≥15.100 szt. oraz liczbę automatów zajętych w miesiącu, przypadającą na jednego funkcjonariusza komórek kontroli skierowanego do działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach wyznaczono na ≥7 szt.; wprowadzono również nowy miernik dla tego celu: „Kwota faktycznie wymierzonej kary pieniężnej do szacunkowej kwoty karty pieniężnej" (planowana wartość: ≥100%).

81 W tym jedno podzadanie wspólne dla Administracji Podatkowej i Służby Celnej dla celu: Skuteczny i efektywny pobór należności podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa, mierzonego wysokością kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do wysokości kwoty należności budżetowych. Miernik wykonano w 88,03% przy wielkości planowanej 93,6% (wartość osiągnięta przez Służbę Celną na koniec 2015 r. wyniosła 97,3%).

87%;

2) *udaremnienie przemytu wyrobów akcyzowych,* dla którego określono cel: *ochrona rynku krajowego i UE przed przemytem towarów akcyzowych;* wartość przechwyconego przemytu wyrobów tytoniowych i alkoholowych na jedno działalnie kontrolne w ramach wydziałów zwalczania przestępczości (WZP) wyniosła 14,0 tys. zł przy wartości planowanej 10,0 tys. zł.

Na zakładanym poziomie, tj. w 66% osiągnięto wartość miernika liczonego relacją liczby przeprowadzonych kontroli podatkowych i celnych w trybie art. 78 ust. 2 wspólnotowego kodeksu celnego, w których stwierdzono nieprawidłowości z wynikiem równym i powyżej 1.000 zł do liczby kontroli dla celu: *Zapewnienie wywiązywania się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego i celnego* w podzadaniu *Kontrole wykonywane przez Służbę Celną.*

Służba Celna nie wykonała w 2015 r. zakładanych wielkości mierników dla działań:

- *kontrole związane z importem towarów*, dla którego ustalono cel: *usprawnienie działań kontrolnych w szczególności wykonywanych w oddziałach celnych;* wielkość miernika liczonego stosunkiem liczby przeprowadzonych kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby zgłoszeń celnych poddanych kontroli wykonano w 13,8%, przy planowanej 28%;
- *kontrole związane z podatkiem akcyzowym*, dla którego określono cel *wzrost efektywności kontroli;* średnia arytmetyczna kwoty ustaleń na jedną kontrolę podatkową wyniosła 320,0 tys. zł, przy założeniu, że wyniesie ona 342,0 tys. zł.

Według analiz Ministerstwa Finansów niewykonanie miernika dotyczącego celu: *wzrost efektywności kontroli,* wynikało ze spadku przeprowadzonych kontroli podatkowych w obszarze olejów opałowych, co było spowodowane zmianą od 1 stycznia 2015 r. przepisów ustawy o podatku akcyzowym w zakresie warunków stosowania stawki podatku akcyzowego przy sprzedaży tych wyrobów.[82] Wykonanie miernika poniżej zakładanego poziomu odnoszącego się do celu *usprawnienie działań kontrolnych w szczególności wykonywanych w oddziałach celnych (...),* zdaniem Ministerstwa Finansów wynikało z faktu, że zgłoszenia celne składane były w sposób prawidłowy, co świadczyło o należytym stosowaniu przepisów celnych i podatkowych przez przedsiębiorców.

Według analiz Ministerstwa Finansów w zakresie wykonania przez Służbę Celną założonych celów i wartości mierników ujętych w budżecie zadaniowym na rok 2016, nie jest zagrożone osiągniecie wyznaczonych wartości mierników na koniec grudnia br.

(dowód: akta kontroli str. 810, 846-851)

1.3. Organy Służby Celnej prowadziły kontrole w oparciu o zidentyfikowane ryzyka, które były analizowane i oceniane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Dla ryzyk o poziomie wysokim i średnim tworzone były profile ryzyka[83]

---

82 Zmiany w ustawie o podatku akcyzowym, wynikające z art. 26 ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. *o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1662) dotyczyły m.in. odstąpienia od stosowania do paliw stawki akcyzy jak dla niektórych paliw silnikowych w przypadku niezłożenia w terminie zestawień oświadczeń o przeznaczeniu nabytych paliw opałowych; stosowania wobec paliw opałowych wyższej stawki akcyzy właściwej dla niektórych paliw silnikowych dopiero wówczas gdy niespełnione zostały warunki dotyczące oświadczeń o przeznaczeniu nabywanych paliw do celów opałowych i jednocześnie w wyniku postępowania podatkowego, kontrolnego lub kontroli podatkowej ustalono, że paliwa te nie zostały użyte do celów opałowych lub nie ustalono nabywcy tych wyrobów.

83 Profile ryzyka budowane są dla poszczególnych kategorii (obszarów) ryzyk, typowych w danej branży, zawierają dane niezbędne do sporządzenia przez komórkę realizującą kontrolę zlecenia kontroli, w szczególności dane o przedsiębiorcach, osobach, miejscach, towarach, środkach transportu oraz środkach i metodach reakcji na ryzyko.

skierowane do komórek kontrolnych. Efekty kontroli wykonywanych przez Służbę Celną w priorytetowych obszarach ryzyka były cyklicznie analizowane i raz w roku omawiane na naradach kadry kierowniczej. Wytyczne i zalecenia dla dyrektorów izb celnych dotyczyły głównie zwiększenia nadzoru nad ukierunkowaniem analiz i prowadzeniem regionalnego ryzyka, zwiększenia częstotliwości przeglądu profili ryzyk i ich oceny oraz zwiększenia nadzoru, w szczególności wyników finansowych kontroli.
Podstawowe założenia do opracowania planów kontroli w Służbie Celnej określono w *Strategicznym Planie Kontroli* na rok 2015, zatwierdzonym przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Szefa Służby Celnej w grudniu 2014 r. oraz opracowanej *Instrukcji w sprawie opracowywania Strategicznego Planu Kontroli* i sprawozdawczości, która obowiązywała do czerwca 2015 r. Od II półrocza 2015 r. kontrole były wykonywane na bieżąco, w szczególności w oparciu o cele wyznaczone przez Szefa Służby Celnej oraz profile ryzyka zgodnie z hierarchią wynikającą z poziomu ryzyka. Przeglądu ryzyka na poziomie krajowym dokonywały krajowe grupy zadaniowe. Ustalenie podmiotów do kontroli odbywało się na podstawie informacji pozyskiwanych z dostępnych baz danych, systemów informatycznych oraz informacji przekazanych przez inne służby i organy administracji państwowej.

(dowód: akta kontroli str. 159, 176, 558-574, 578- 656, 657-734)

Ministerstwo Finansów omawiało wyniki analiz stopnia realizacji wyznaczonych celów na naradach kadry kierowniczej Służby Celnej między innymi w marcu i lipcu 2016 r.

1.4. W 2015 r. **izby i urzędy celne** przeprowadziły 50.115 kontroli przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych, z których w 19,5% stwierdzono nieprawidłowości oszacowane na kwotę 86,8 mln zł (w 2014 r. było to 52.379 kontroli, nieprawidłowości ujawniono w 20,7% kontroli na kwotę 133,7 mln zł). W I półroczu 2016 r. przeprowadzono 26.967 kontroli przestrzegania przepisów prawa podatkowego, z których w 17,9% stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 35,8 mln zł.
W 2015 r. urzędy celne przeprowadziły 581 kontroli podatkowych na kwotę ustaleń 515,0 mln zł, tj. o połowę mniej kontroli niż w roku 2014 (1.163 kontroli) i na kwotę ustaleń o prawie 50% niższą niż w 2014 r. (1.027,5 mln zł). W I półroczu 2016 r. organy Służby Celnej przeprowadziły 262 kontrole podatkowe na kwotę ustaleń 334,2 mln zł. Kontrole, w których stwierdzono nieprawidłowości stanowiły w 2015 r. 94% przeprowadzonych kontroli (w 2014 r. 91%, a w I półroczu 2016 r. 100% kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 806-815, 820-844)

Według analiz Ministerstwa Finansów, na zmniejszenie liczby przeprowadzanych kontroli i uzyskanych efektów finansowych w 2015 r. w stosunku do 2014 r. miał wpływ w szczególności spadek aktywności kontrolnej w obszarze olejów opałowych, spowodowany zmianą od 1 stycznia 2015 r. przepisów ustawy o podatku akcyzowym w zakresie stosowania wyższej stawki podatku akcyzowego przy sprzedaży tych wyrobów (w szczególności odstąpienie od naliczenia wyższej stawki w przypadku niezłożenia oświadczeń o przeznaczeniu paliw opałowych w terminie; stosowanie wyższej stawki gdy w wyniku kontroli ustalono, że paliwa nie zostały zużyte do celów opałowych).
Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli podatkowych związane były z brakiem dokumentów potwierdzających zapłatę podatku akcyzowego w należnej wysokości, co wynikało głównie z fikcyjnego obrotu

wewnątrzwspólnotowego wyrobami akcyzowymi.

(dowód: akta kontroli str. 810, 827-828)

W 2015 r. i w I półroczu 2016 r. przeprowadzono odpowiednio 43.295 i 25.796 kontroli zgłoszeń celnych przed zwolnieniem towarów, z czego w 14,2% i 12,2% stwierdzono nieprawidłowości. W 2014 r. przeprowadzono 44.510 kontroli zgłoszeń celnych, z czego w 21,2% kontroli stwierdzono nieprawidłowości.

W roku 2015, w porównaniu z rokiem 2014, zmniejszyła się liczba jak i kwoty stwierdzonych ustaleń w wyniku powtórnych kontroli celnych.[84] W 2015 r. przeprowadzono 342 kontrole i ustalono nieprawidłowości na kwotę 20,5 mln zł (w 2014 r. 532 kontrole z ustaleniami na kwotę 35,6 mln zł). W I półroczu 2016 r. w wyniku przeprowadzonych 179 powtórnych kontroli celnych ustalono nieprawidłowości na kwotę 7,6 mln zł (w I półroczu 2015 r. 180 kontroli z ustaleniami na kwotę 8,2 mln zł). Kontrole, w których stwierdzono nieprawidłowości stanowiły w 2014 r. i 2015 r. 93%, a w I półroczu 2016 r. 100%. Według analiz Ministerstwa Finansów, ograniczony stopień korzystania z upoważnienia do prowadzenia powtórnych kontroli celnych w obszarze paliw, alkoholu oraz tytoniu w badanym okresie wynikał z ograniczonej liczby przypadków zidentyfikowanych ryzyk na poziomie średnim lub wysokim, dotyczących importerów powyższych towarów, uzasadniających podjęcie kontroli w siedzibie importera.

(dowód: akta kontroli str. 810, 828-829, 835-836)

1.5. W okresie objętym kontrolą działania kontrolne Służby Celnej realizowano w podstawowych obszarach, w szczególności: papierosy, tytoń do palenia, cygara i cygaretki, susz tytoniowy, oleje opałowe, benzyny, oleje smarowe, alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu, gry hazardowe urządzane na automatach do gier.

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) przeprowadzono 1.873 kontroli podatkowych (działań kontrolnych)[85] podmiotów podejrzewanych o nieprawidłowości w obszarze wyrobów tytoniowych, paliw i alkoholu etylowego, z czego 86,1% (1.612 kontroli) stanowiły działania w obszarze paliw.

W obszarze paliw średnia kwota ustaleń na jedną kontrolę podatkową w roku 2015 wyniosła 329 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. 253 tys. zł (w 2014 r. i I półroczu 2015 r. było to odpowiednio 543 tys. zł i 168 tys. zł).

Średnia kwota ustaleń kontroli podatkowej w obszarze wyrobów tytoniowych w 2015 r. wyniosła 4,3 mln zł, a w I półroczu 2016 r. 6,7 mln zł, tj. o 61% i o 293% była wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego (w 2014 r. i w I półroczu 2015 r. było to odpowiednio 2,7 mln zł i 1,7 mln zł.), a w obszarze alkohol etylowy w roku 2014 r. 14,1 mln zł, a w 2015 r. 0,22 tys. zł.

Najmniej kontroli podatkowych przeprowadzono w obszarze alkohol etylowy. W 2014 r. w wyniku 16 kontroli ujawniono nieprawidłowości na kwotę 225,4 mln zł. Kontrole przeprowadzone w 2015 r. oraz w I półroczu 2016 r. były w większości bezwynikowe. Przeprowadzono 11 kontroli, w których ustalenia wyniosły 2 tys. zł.

---

[84] Tj. kontroli prowadzonych na podstawie art. 78 ust. 2 wspólnotowego kodeksu celnego, a następnie na podstawie art. 48 unijnego kodeksu celnego.

[85] Przez działalnie kontrolne należy rozumieć czynności kontrolne prowadzone w ramach jednej kontroli, dotyczące jednego obszaru. Np. jeżeli kontrola (przedsiębiorcy, środka transportu, zgłoszenia celnego przed zwolnieniem towaru, itp.) dotyczyła zagadnień z trzech obszarów, to są to trzy działania kontrolne, po jednym działaniu w każdym obszarze. Suma działań kontrolnych we wszystkich obszarach może zatem być znacznie większa niż liczba przeprowadzonych kontroli. – pismo CP3 z 13.10.2016 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier wyjaśnił, że spadek liczby kontroli podatkowych w 2015 r. w obszarze wyrobów alkoholowych był spowodowany zmniejszeniem poziomu ryzyka w tym segmencie, oszacowanym przez poszczególne izby celne. Systematyczne obniżanie ryzyk w obszarach tradycyjnie przypisanych do komórek kontroli przedsiębiorców spowodowało możliwość przesunięcia około 5% zasobów kadrowych do realizacji innych zadań istotnych dla realizacji zadań kontrolnych należących do właściwości Służby Celnej.

(dowód: akta kontroli str. 809- 815, 823-833)

W obszarze wyrobów alkoholowych[86] monitorowanie działań organów Służby Celnej odbywało się poprzez nadzór nad ogólnopolskimi, koordynowanymi działaniami kontrolnymi, nadzór nad działaniami Grupy Zadaniowej ds. Alkoholu umiejscowionej w Izbie Celnej w Rzepinie, a także współpracę ze Związkiem Pracodawców Polski Przemysł Spirytusowy – polegającą między innymi na wymianie informacji oraz doraźnych spotkaniach, które miały na celu ocenę bieżącej sytuacji na rynku alkoholi. W latach 2014-2016 Ministerstwo Finansów sprawowało nadzór nad koordynowanymi działaniami kontrolnymi realizowanymi w ramach ogólnopolskich akcji[87], które obejmowały w szczególności: bazary, targowiska, giełdy, prywatne posesje (przy współudziale innych służb, głównie Policji, w tym CBŚP), środki transportu, kontrole osób, co do których zachodziło podejrzenie dokonywania nielegalnego obrotu alkoholem, działalność podmiotów prowadzących obrót alkoholem całkowicie skażonym lub wyrobami zawierającymi w swym składzie alkohol etylowy. I tak na przykład:

- w 2014 r. przeprowadzono kontrole – w zakresie obrotu alkoholem skażonym, zwolnionym od akcyzy ze względu na przeznaczenie oraz wyrobami wytworzonymi na jego bazie, w szczególności tzw. rozpuszczalnikami i rozcieńczalnikami; stwierdzono duże ilości sprzedaży na paragon fiskalny, przez hurtownie chemiczne, rozpuszczalników i rozcieńczalników (jednostkowe transakcje wynosiły 1.000 lub więcej litrów); w działania zaangażowano 105 funkcjonariuszy celnych w 21 urzędach celnych; skontrolowano 50 podmiotów oraz wykonano czynności sprawdzające w 9 podmiotach; kontrolą objęto ponad 11.900 ton oraz ponad 6.900 hl różnych wyrobów na bazie alkoholu skażonego; badania laboratoryjne potwierdziły zawartość w badanych próbach środków skażających; w 18 z 32 prób poddanych badaniom odnośnie prawidłowości klasyfikacji towarów do pozycji Wspólnej Taryfy Celnej stwierdzono nieprawidłową kwalifikację;
- w 2015 r. – przeprowadzono działania w segmencie handlu detalicznego, gdzie odbywa się legalny obrót alkoholem (dyskoteki, puby i inne miejsce zabaw); podczas tej akcji nie stwierdzono w obrocie alkoholu odkażonego, a w innych miejscach plenerowych i poza plenerowych (jarmarki, targi, festyny, itp.) – kontrole wykazały jednostkowe przypadki oferowania do konsumpcji alkoholu bez wymaganych znaków akcyzy; w czynnościach kontrolnych uczestniczyło 533 funkcjonariuszy komórek zwalczania przestępczości, którzy przeprowadzili 94 kontrole, z czego w dyskotekach 72, w klubach 15 oraz w innych lokalach 7; kontrolą objęto 7.791 butelek, tj. 4.392 litry objętościowe napojów, co stanowiło 34% łącznej ilości opakowań jednostkowych napojów spirytusowych znajdujących się w miejscu kontroli; do kontroli pobrano łącznie 302 próby,

---

[86] Tj. alkohol etylowy czysty, alkohol etylowy skażony, napoje spirytusowe, rozcieńczalniki, płyny do spryskiwaczy.

[87] Kontrole te przeprowadzone zostały na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, natomiast niektóre działania z Policją (np. ujawnienie nielegalnej rozlewni/odkażalni alkoholu) prowadzone były na podstawie art. 13 ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych. Nie były to kontrole podatkowe.

które zbadano za pomocą testera polowego; w dwóch przypadkach wystąpiło podejrzenie, że badany alkohol zawiera chlorki, jednak nie potwierdziły tego profesjonalne badania laboratoryjne; do analizy laboratoryjnej przekazano 105 prób napojów spirytusowych; laboratoria uznały, że wszystkie zbadane próbki napojów spirytusowych stanowią alkohol etylowy nieskażony.

Działania kontrolne na imprezach plenerowych i poza plenerowych były kontynuowane w II i III kwartale 2016 r. W okresie tym kontrolą objęto 219 imprez, z czego na 8 imprezach stwierdzono 9 przypadków oferowania do sprzedaży alkoholu niewiadomego pochodzenia nieoznaczonego polskimi znakami akcyzy oraz brak zezwolenia na sprzedaż wyrobów alkoholowych. Ilość ujawnionych wyrobów alkoholowych niewiadomego pochodzenia w tym okresie wyniosła 1.047 litrów i 575 litrów zacieru o mocy 8%. Grupa Zadaniowa ds. Alkoholu zleciła prowadzenie dalszych działań w tym zakresie również w IV kwartale 2016 r.;

– w 2016 r. przeprowadzono akcję – w segmencie handlu detalicznego, gdzie odbywał się legalny obrót alkoholem (markety, mniejsze sklepy, stacje benzynowe, dyskoteki, itd.) – podczas tych działań nie stwierdzono w obrocie alkoholu odkażonego; w czynnościach kontrolnych uczestniczyło 528 funkcjonariuszy, którzy przeprowadzili 955 kontroli; z ponad 67 tys. litrów napojów spirytusowych objętych kontrolą, tj. 16,7% ilości wyrobów znajdujących się w miejscu kontroli, pobrano 294 próby do testów polowych na wykrywanie chlorków, które przekazano do badania laboratoryjnego; w badanej próbie nie stwierdzono środków skażających.

(akta kontroli str. 2 i 3 181-182,194-199, 231-255, 256-282, 812-813, 823-830, 1506-1508, 1627, 1649-1655)

W 2015 r. w obszarze alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu, Służba Celna przeprowadziła ogółem 2.093 postępowań kontrolnych, w tym 485 działań, w których stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 3,7 mln zł (w 2014 r. przeprowadzono 3.089 postępowań, w tym 632 działań, w których ujawniono nieprawidłowościami na kwotę 47,9 mln zł). W wyniku przeprowadzonych działań kontrolnych w 2015 r. ujawniono 11 nielegalnych odkażalni/rozlewni, w których wykryto blisko 32,8 tys. litrów alkoholu etylowego (w 2014 r. wykryto 13 nielegalnych odkażalni/rozlewni i ujawniono blisko 52 tys. litrów alkoholu). W I półroczu 2016 r., w porównaniu do I półrocza 2015 r. wzrosła liczba przeprowadzonych działań kontrolnych w obszarze alkoholu etylowego skażonego i wyrobów na bazie tego alkoholu (z 941 do 1.459). Zwiększyła się również efektywność i skuteczności tych kontroli. W I półroczu 2016 r. stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 3,5 mln zł (w I półroczu 2015 r. było to 2,2 mln zł). W okresie tym ujawniono 7 odkażalni/rozlewni i zajęto 39,9 tys. litrów alkoholu etylowego (w I półroczu 2015 r. – 5 odkażalni/rozlewni i 12,2 tys. litrów alkoholu).

(dowód: akta kontroli str. 172-175, 812)

W obszarze wyrobów tytoniowych[88] w 2015 r. jak i w I półroczu 2016 r. (w porównaniu do 2014 r. i I półrocza 2015 r.) wzrosła liczba działań kontrolnych[89]:

– z 313,3 tys. w 2014 r. do 509,3 tys. w 2015 r., tj. o 62,6%,
– z 211,6 tys. w I półroczu 2015 r. do 402,1 tys. w I półroczu 2016 r., tj. o 90,1%.

---

88 Papierosy, tytoń do palenia, cygara, cygaretki, susz tytoniowy.

89 Przeprowadzonych na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa (kontrole podatkowe) oraz w trybie ustawy o Służbie Celnej – w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego dot. produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych (np. kontrole na granicy, kontrole prowadzone na drogach publicznych, kontrole przesyłek pocztowych i kurierskich, kontrole na bazarach i targowiskach, kontrole na posesjach).

Efekty finansowe działań kontrolnych wzrosły z 789,0 mln zł w 2014 r. do 1.406,0 mln zł w 2015 r., tj. o 78,2% oraz z 422,8 mln zł w I półroczu 2015 r. do 997,9 mln zł w I półroczu 2016 r., tj. o 136,0%.

W 2015 r. i I półroczu 2016 r. zajęto 667,1 mln szt. papierosów i 968,4 mln szt. tytoniu i suszu tytoniowego[90], tj. odpowiednio o 9,9% i 94,5% więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

W I półroczu 2016 r., w stosunku do I półrocza 2015 r. odnotowano spadek zajętego tytoniu i suszu tytoniowego o 19,1 mln szt. Dyrektor Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier wyjaśnił, że należy to wiązać z faktem wprowadzenia od stycznia 2016 r. nowych, zaostrzonych kryteriów uzyskania statusu pośredniczących podmiotów tytoniowych, a tym samym wyeliminowania podmiotów niewiarygodnych. Jednocześnie wskazał, że komórki kontrolne izb celnych nadal identyfikują dokonywanie przez PPT fikcyjnych transakcji, głównie do innych krajów UE, co skutkowało wygenerowaniem wysokich efektów finansowych, pomimo iż susz tytoniowy będący przedmiotem tych transakcji, nie został fizycznie zajęty[91].

(dowód: akta kontroli 165-166, 202, 831)

W analizowanym okresie Grupa Zadaniowa ds. Wyrobów Tytoniowych i Suszu Tytoniowego – powołana w strukturze Izby Celnej w Białymstoku – koordynowała dwie kontrole: jedną ukierunkowaną na zwalczanie zjawiska nielegalnej produkcji papierosów na urządzeniach do automatycznego nabijania gilz papierosowych oraz drugą pośredniczących podmiotów tytoniowych.
Mając na uwadze potrzebę weryfikacji czy wprowadzone nowelizacją ustawy o podatku akcyzowym przepisy są przestrzegane, w styczniu 2015 r. organy Służby Celnej rozpoczęły działania kontrolne ukierunkowane na zwalczanie zjawiska nielegalnej produkcji papierosów w punktach handlowych, w których udostępnione były urządzenia do automatycznego nabijania gilz papierosowych. W ramach tej akcji wszystkie izby celne i podległe im urzędy, podjęły czynności sprawdzające w 294 punktach handlowych, z czego w 140 punktach wszczęto kontrolę. W wyniku prowadzonych działań w 73 punktach stwierdzono nieprawidłowości, zajęto 77,1 tys. sztuk papierosów, 7,9 tys. sztuk cygar, 157,3 kg tytoniu do palenia. Uszczuplenia wpływów do budżetu państwa w związku z naruszeniem przepisów ustawy o podatku akcyzowym w zakresie wprowadzania do obrotu papierosów oraz tytoniu do palenia bez uiszczania podatku akcyzowego oszacowano na kwotę 180,5 tys. zł.

W związku ze zmianą ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. oraz wprowadzeniem regulacji odnoszących się do pośredniczących podmiotów tytoniowych, Grupa Zadaniowa we współpracy z Urzędem Kontroli Skarbowej w Białymstoku wytypowała 31 podmiotów do kontroli. Działania prowadziło 12 izb celnych i 18 urzędów celnych. W wyniku kontroli, wszczętych w 29 pośredniczących podmiotach tytoniowych, w jednej kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na sprzedaży 13.930 kg suszu tytoniowego podmiotom nieuprawnionym (szacunkowe uszczuplenia w podatku akcyzowym wyniosły blisko 6,4 mln zł), w przypadku 16 kontroli PPT nie stwierdzono nieprawidłowości, a w 12 przypadkach na koniec września 2016 r. trwały czynności kontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 192-193, 811-812, 826, 831, 1477-1479)

---

[90] Do przeliczenia tytoniu i suszu tytoniowego przyjęto: 1 kg = 1000 sztuk.

[91] Nieprawidłowości stwierdzono w oparciu o dokumentację księgową, która stanowiła podstawę do oszacowania wielkości uszczupleń należności podatkowych (susz tytoniowy był przedmiotem transakcji fikcyjnej, tzn. był przedmiotem sprzedaży tylko na dokumentach handlowych, natomiast faktycznie nie był przewieziony za granicę i mógł być nielegalnie wprowadzany do obrotu na terytorium RP).

W zakresie obrotu cygarami i cygaretkami w I półroczu 2015 r. przeprowadzono 183 kontrole. W 30 postępowaniach kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości, w wyniku których zajęto 113,5 tys. cygar i cygaretek. W II półroczu 2015 r. przeprowadzono 10 kontroli, natomiast w okresie styczeń – maj 2016 r. 15 kontroli, w tym odpowiednio w 5 i 7 postępowaniach kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości. W II półroczu 2015 r. zajęto 3,5 tys. sztuk cygar i cygaretek oraz 0,4 tys. sztuk w okresie styczeń-maj 2016 r.

Ministerstwo Finansów wskazało, że według informacji uzyskanych z izb celnych odnotowano spadek poziomu nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze cygar i cygaretek, spadek ilości oferowanych na rynku cygar bez znaków akcyzy, brak w obrocie cygar niespełniających kryteriów wagowych oraz ograniczenie zjawiska nielegalnej produkcji papierosów z tytoniu pochodzącego z cygar w punktach sprzedaży detalicznej, udostępniających urządzenia do nabijania gilz papierosowych.

(dowód: akta kontroli str. 179-182)

W obszarze paliw[92] organy Służby Celnej ujawniały nieprawidłowości głównie w sprzedaży olejów opałowych oraz polegające na nabyciu lub posiadaniu paliw bez zapłaty należnego podatku akcyzowego. W 2015 r., jak i w I półroczu 2016 r., w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego zmniejszyły się odpowiednio o 63,3% i o 43,5% efekty finansowe tych kontroli. Uszczuplenia w podatku akcyzowym oszacowano na kwotę 185,9 mln zł w 2015 r. oraz 211,2 mln zł w I półroczu 2016 r. W 2015 r. zajęto 2.715,8 tys. litrów paliw, tj. o 57,4% mniej niż w roku 2014 r., natomiast w I półroczu 2016 r. zajęto 277,1 tys. litrów, tj. o 84,5% mniej niż w I półroczu 2015 r.

W 2015 r. Służba Celna przeprowadziła 40,4 tys. kontroli rodzaju paliwa w zbiornikach pojazdów, w 2014 r. było to 47,4 tys. kontroli. W I półroczu 2016 r. przeprowadzono 20,4 tys. kontroli. W 2015 r. uległa zmianie metodologia kwalifikowania czynności jako przeprowadzenie kontroli, tj. w 2014 r. były to również oględziny pojazdów, a od 2015 r. do liczby przeprowadzonych kontroli zaliczano wyłącznie kontrole polegające na faktycznym stwierdzeniu ilości paliwa w zbiorniku (poprzez przepompowywanie paliwa lub zmierzenie pojemności zbiornika za pomocą legalizowanego przymiaru).

(dowód: akta kontroli str. 193-194, 809-810, 823-830, 856-860)

Służba Celna koordynowała działania kontrolne:

- w zakresie diagnozowania rynku paliw płynnych pod kątem dystrybucji oleju napędowego niespełniającego wymagań jakościowych oraz ustalenia źródła jego pochodzenia i prawidłowości zapłaty należnych podatków; działania polegały na poborze próbek w miejscach dystrybucji; w 2015 r. i w I półroczu 2016 r., w ramach operacji „Próbka III i IV" – kontrole przeprowadzono w 430 miejscach dystrybucji paliw i w 48 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 2.171,2 tys. zł; w operacji Próbka III w 40 z 268 próbek uzyskano wynik wskazujący na nieprawidłowe parametry olejów oferowanych do sprzedaży; natomiast w operacji Próbka IV nieprawidłowości ujawniono w 6 z 44 przeprowadzonych kontroli;
- w zakresie prawidłowości przewozu olejów smarowych w obrocie wewnątrzwspólnotowym; akcję „Odra" przeprowadzono w październiku 2015 r.; kontrolą objęto 470 środków transportu drogowego; postępowania kontrolne prowadzili funkcjonariusze z wybranych izb celnych i pracownicy urzędów kontroli skarbowej; przez okres dwóch tygodni prowadzono stałe kontrole

92 Benzyny, oleje napędowe, oleje opałowe, oleje smarowe.

w 12 składach podatkowych, przesyłano w czasie rzeczywistym dane, w szczególności numery rejestracyjne zestawów samochodowych, utrzymywano całodobową łączność ze wszystkimi punktami kontrolnymi, dokonywano sprawdzeń wyjazdu zestawów pojazdów na teren Republiki Czech; Ministerstwo Finansów nie przedstawiło ustaleń z tej operacji, informując że do dnia 8 listopada 2016 r. Służba Celna nie otrzymała raportu końcowego z przeprowadzonej operacji;

- w zakresie sprawdzenia prawidłowości przewozu olejów smarowych; w I kwartale 2016 r. kontrolą objęto 6.148 środków transportu drogowego, cztery podmioty korzystające z transportu kolejowego; przeprowadzono 7.976 kontroli cystern, którymi przewożono olej napędowy, benzyny, olej smarowy, olej opałowy, olej rzepakowy i inne wyroby; w trakcie akcji „Nysa" dokonano zajęcia 100 tys. litrów oleju mineralnego pochodzącego z nielegalnego źródła oraz trzy zestawy autocystern; w ramach tej akcji Służba Celna trzykrotnie prowadziła działania obserwacji przemieszczania się transportów wyrobów energetycznych, na podstawie art. 75b ustawy o Służbie Celnej; prowadzono również działania w składach podatkowych realizujących nabycia wewnątrzwspólnotowe przy wykorzystaniu transportu kolejowego; w trakcie operacji uzyskano dane na temat podmiotów, będących uczestnikami 5.481 przewozów paliw silnikowych oraz 487 przewozów olejów rzepakowych; nie wystąpiły nieprawidłowości w przemieszczaniu paliw transportem kolejowym;
- w zakresie weryfikacji dostaw olejów smarowych ze słowackich i niemieckich podmiotów; akcję „Konik Szachowy III" przeprowadzono w maju 2015 r. przy współudziale pięciu izb celnych i CBŚP; skontrolowano dostawę dwóch cystern wjeżdżających do Polski; w jednym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości, w drugim ujawniono nielegalny rozładunek przewożonego towaru; na stacji paliw zatrzymano uczestników nielegalnego procederu i zajęto około 30 tys. litrów oleju;
- w zakresie weryfikacji dostaw olejów smarowych z dwóch składów podatkowych; akcję „Konik Szachowy IV" przeprowadzono w maju 2016 r. przy współudziale pięciu izb celnych i CBŚP; potwierdzono wywóz pięciu obserwowanych cystern za granicę i ustalono miejsca nielegalnej dystrybucji (rozładunku) olejów; cysterny zostały zatrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 193-194, 856-880)

1.6. Nadzór nad realizacją przez organy Służby Celnej działań w **obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach** był wykonywany za pośrednictwem Grupy Zadaniowej ds. Kontroli Gier Hazardowych w Izbie Celnej w Szczecinie.

W 2015 r. przeprowadzono 11.253 kontrole w obszarze nielegalnych gier na automatach, w wyniku których zatrzymano 30.248 automatów do gry (w 2014 r. 5.218 kontroli i zatrzymano 14.257 automatów). Skuteczność tych kontroli, mierzona liczbą kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do ogółem przeprowadzonych kontroli, wyniosła odpowiednio 99,5% i 98,8%. W I półroczu 2016 r. przeprowadzono 2.768 kontroli. W 99,4% tych działań stwierdzono nieprawidłowości i zatrzymano 8.356 automatów (w I półroczu 2015 r. było to 5.491 kontroli i zatrzymano 15.620 automatów).

Spadek w I półroczu 2016 r., w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, o blisko 50% liczby kontroli oraz o 46,5% liczby zajętych automatów do gier był spowodowany głównie skierowaniem około 50% zasobów osobowych realizujących działania w obszarze nielegalnych gier na automatach do działań kontrolnych w obszarze VAT, akcyza i cła. Było to konsekwencją wyznaczonego przez kierownictwo Ministerstwa Finansów kierunku uszczelniania systemu podatkowego i skierowania działań przede wszystkim na wymienione obszary.

W 2015 r. trwale zlikwidowano 3.642 miejsca, w których urządzano gry na automatach bez zezwolenia, a w I półroczu 2016 r. 393 miejsca.

(akta kontroli str. 83-86, 166-169, 818-822)

1.7. W ramach sprawowanego nadzoru nad izbami i urzędami celnymi, Ministerstwo Finansów oceniało wyniki działań podległych jednostek również w innych obszarach ryzyka, w tym działań mających na celu: zwalczanie nielegalnych treści hazardowych w sieci Internet, nielegalnego urządzania loterii audiotekstowych, promocyjnych lub fantowych, gry w pokera.
Ministerstwo Finansów opracowało we współpracy z Izbą Celną w Opolu i Izbą Celną w Szczecinie, realizującymi zadania centralne w obszarze e-hazardu, wytyczne dla jednostek organizacyjnych Służby Celnej odnoszące się do zabezpieczania elektronicznych materiałów i dowodów przestępstw i wykroczeń skarbowych w zakresie naruszania przepisów ustawy o grach hazardowych. Wytyczne zostały wprowadzone w kwietniu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 166-177-191)

2. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej określał corocznie główne cele, priorytety i sposoby postępowania w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w *Zadaniach dla urzędów kontroli skarbowej. Zadania* uwzględniały priorytety kontroli skarbowej ujęte w corocznych planach działalności Ministra Finansów, podzadania i działania przypisane w poszczególnych funkcjach budżetu zadaniowego oraz wskazywały na obszary zagrożone wystąpieniem nieprawidłowości. *Zadania* zawierały wytyczne oraz mierniki oceny wykonania działań.
Głównymi zadaniami kontroli skarbowej wyznaczonymi na 2015 r. i 2016 r. było zwalczanie przestępczości podatkowej, w szczególności dotyczącej podatku od towarów i usług oraz skuteczne karanie i pozbawianie korzyści sprawców przestępstw i wykroczeń skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 881-950)

2.1. W roku 2015 **urzędy kontroli skarbowej** przeprowadziły 5.956 kontroli rozliczeń podatkowych, z czego 4.878 kontroli, tj. 81,9% zakończonych zostało wydaniem decyzji lub złożeniem korekty deklaracji przez podatnika (w 2014 r. przeprowadzono 6.426 kontroli, a 5.127 kontroli, tj. 79,8% zakończonych zostało decyzją lub korektę deklaracji). W I półroczu 2016 r. wykonano 2.651 kontroli, z czego 2.189 kontroli, tj. 93,9% zakończonych zostało decyzją lub korektą deklaracji.

Kwoty ustaleń w podatkach wymierzone w decyzjach pokontrolnych i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników w 2015 r. wyniosły 18.545,6 mln zł i były wyższe o 74,9% niż w 2014 r. W I półroczu 2016 r. stwierdzono nieprawidłowości w podatkach na kwotę 9.928,4 mln zł, tj. o 39,6% wyższą niż w I półroczu 2015 r.

W 2015 r. oraz w I półroczu 2016 r. 90,4% stwierdzonych nieprawidłowości w kontrolach rozliczeń podatkowych stanowiły ustalenia w podatku VAT (w 2014 r. 85,9%).

Kwoty zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT i wpływy do budżetu państwa uzyskane w wyniku kontroli skarbowych w 2015 r. wyniosły 1.307,9 mln zł (w 2014 r. 974,3 mln zł), a w I półroczu 2016 r. 832,6 mln zł. Relacja dodatkowych wpływów budżetowych i zatrzymanych nienależnych zwrotów podatku VAT do kwoty nieprawidłowości ujawnionych w wyniku zrealizowanych postępowań przez organy kontroli skarbowej wyniosła: w 2014 r. 9,2%, w 2015 r. 7,1% i w I półroczu 2016 r.

8,4%. Ponadto z tytułu orzeczonych kar i nałożonych mandatów do budżetu państwa wpłynęło w 2014 r. 80,8 mln zł, w 2015 r. 116,4 mln zł, a w I półroczu 2016 r. 95,4 mln zł.

Średnia kwota ustaleń ujawnionych w jednej kontroli dotyczącej podatków w 2015 r. wyniosła 3,1 mln zł i wzrosła o 88,7% w porównaniu do 2014 r., a w I półroczu 2016 r. wyniosła 3,7 mln zł i wzrosła o 45,5% w porównaniu do I półroczu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 954-959, 1015-1025, 1031-1040, 1045-1080, 1102-1109)

2.2. Nieprawidłowości na największą kwotę ujawniono w branży paliwowej i elektronicznej. W 2015 r. stanowiły one odpowiednio 39,2% i 34,2% kwot wymierzonych decyzjami pokontrolnymi. W 2014 r. było to 26,0% i 18,3%, a w I półroczu 2016 r. 50,8% i 21,3%. Ujawnione mechanizmy działań w tych obszarach sprowadzały się głównie do fałszowania dokumentów oraz posługiwania się fakturami wskazującymi na fikcyjność transakcji, w tym w celu zalegalizowania obrotu paliwem niewiadomego pochodzenia. Ustalenia kontroli w podmiotach dokonujących obrotu paliwami płynnymi za 2015 r. wyniosły 6,7 mld zł i wzrosły w porównaniu do 2014 r. o 125,9%. W I półroczu 2016 r. wyniosły 3,6 mld zł i wzrosły o 54,7% w stosunku do I półrocza 2015 r. W branży elektronicznej ustalenia kontroli w 2015 r. wyniosły 5,1 mld zł i wzrosły o 258,6% w porównaniu do 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 960 -962, 1091)

W 2015 r. urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły:
- 39 kontroli podmiotów dokonujących obrotu wyrobami tytoniowymi, w tym 33 zakończone zostały wydaniem decyzji na kwotę 368,4 mln zł,
- 19 kontroli podmiotów dokonujących obrotu alkoholem, w tym 9 zakończonych zostało wydaniem decyzji na kwotę 10,8 mln zł.

W I półroczu 2016 r. było to odpowiednio 20 kontroli podmiotów dokonujących obrotu wyrobami tytoniowymi (16 zakończonych wydaniem decyzji) oraz 9 kontroli podmiotów dokonujących obrotu alkoholem (6 zakończonych wydaniem decyzji). Ustalenia tych kontroli wyniosły odpowiednio 36,0 mln zł i 2,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 964, 1091)

W 2015 r. z wniosków wywiadu skarbowego zrealizowanych zostało 1.401 kontroli skarbowych oraz 754 w I półroczu 2016 r.

W 2015 r. po kontrolach, z wniosków wywiadu skarbowego, organy kontroli skarbowej wydały 3.519 decyzji na kwotę ustaleń podatkowych[93] 9.332,6 mln zł, w I półroczu 2016 r. odpowiednio 1.462 decyzji i 4.955,2 mln zł ustaleń podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1991-2029)

2.3. Jednym z działań mających na celu ograniczanie szarej strefy było zwalczanie zjawiska wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.

Liczba (i kwoty) wykrytych przez urzędy kontroli skarbowej fikcyjnych transakcji wzrastała. W 2014 r. ujawniono 207,0 tys. fikcyjnych faktur na kwotę 33,7 mld zł, w 2015 r. – 360,7 tys. na kwotę 81,9 mld zł, a w I półroczu 2016 r. – 205,0 tys. na kwotę 38,9 mld zł.
Liczba wykrytych fikcyjnych faktur w 2015 r. wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego o 74,3%, a w I półroczu 2016 r. w porównaniu do analogicznego

[93] Ustalenia podatkowe – ustalenia kontroli skarbowej, które mogą skutkować wpływem środków pieniężnych do budżetu państwa.

okresu 2015 r. o 39,1%. Kwoty z tych faktur wzrosły odpowiednio o 142,9% oraz o 38,6%.

Na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług w 2015 r. organy kontroli skarbowej wydały 4.024 decyzje na kwotę 12.024,6 mln zł, tj. o 19,6% decyzji więcej i na kwotę wyższą o 130,6% niż w 2014 r. (w 2014 r. było to 3.365 decyzji na kwotę 5.214,7 mln zł). W I półroczu 2016 r. wydano 1.640 decyzji na kwotę 6.254,1 mln zł, a w I półroczu 2015 r. 1.842 decyzje na kwotę 4.880,8 mln zł.

Stan należności pozostałych do zapłaty wynikających z decyzji, wydanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i naczelników urzędów skarbowych, na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, na koniec grudnia 2014 r. wyniósł 9.887,3 mln zł, na koniec grudnia 2015 r. 21.872,7 mln zł, a na koniec czerwca 2016 r. 27.265,6 mln zł. Wpłaty na poczet tych kwot wyniosły odpowiednio 60,3 mln zł, 160,5 mln zł i 58,4 mln zł.

Na naradzie kadry kierowniczej administracji podatkowej i Służby Celne, w lipcu 2016 r., omawiano problem zaległości i efektywności egzekucji, w tym nieściągalnych zaległości wynikających z decyzji wymiarowych wydanych w trybie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług. Na wniosek Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, dyrektorzy izb skarbowych dokonali analizy decyzji wydanych od 2015 roku oraz wyegzekwowanych kwot. W 2015 r. wyegzekwowano 0,7% kwoty przypisanej z decyzji dyrektorów UKS wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług i 0,8% z decyzji wydanych przez urzędy skarbowe. Natomiast w 2016 r. (do dnia 6 września 2016 r.) z przypisanych decyzji UKS wyegzekwowano 1,4%, a z decyzji urzędów skarbowych 0,7%.

(dowód: akta kontroli str. 108-110, 1027-1030, 1090, 1108, 1041-1044, 1111-1118, 1139-1140)

2.4. W *Zadaniach* na 2015 r. GIKS założył, że kwota faktycznie dokonanych zabezpieczeń na poczet ustalonych uszczupleń podatkowych wzrośnie o 15% w stosunku do wykonania 2014 r.

W 2015 r. dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej wystąpili do naczelników urzędów skarbowych z 1.435 wnioskami o dokonanie zabezpieczenia przyszłych zobowiązań podatkowych na majątku podatników na kwotę 10.484,7 mln zł. Naczelnicy urzędów skarbowych wydali decyzje o zabezpieczeniu zobowiązań na kwotę 7.413,6 mln zł, tj. o 84,5% wyższą niż w 2014 r. (w 2014 r. wydano 816 decyzji na kwotę 4.018,3 mln zł). Za I półrocze 2016 r. wydano 364 decyzje na kwotę 2.697,2 mln zł. Ponadto w I półroczu 2016 r. w oparciu o art. 14d ustawy o kontroli skarbowej, który został dodany ustawą z dnia 10 września 2015 r.[94] *o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw,* organy kontroli skarbowej wydały 228 decyzji w sprawie zabezpieczenia przyszłych zobowiązań podatkowych na kwotę 1.687,7 mln zł.

W 2015 r. na wnioski organów kontroli skarbowej, składanych w toku prowadzonych postępowań kontrolnych i postępowań przygotowawczych – urzędy skarbowe faktycznie dokonały zajęć na majątku podatników na kwotę 297,2 mln zł, a w I półroczu 2016 r. na kwotę 342,9 mln zł.

Na wniosek innych organów (głównie Policji), faktycznie zabezpieczono środki pieniężne i inne mienie majątkowe w sprawach, w których uczestniczyły organy kontroli skarbowej i które mogły być wykorzystane do zapłaty zaległości podatkowych stwierdzonych w toku prowadzonych postępowań, na kwotę

---

[94] Dz.U. Nr 1649.

844,6 mln zł w 2015 r. i 32,0 ml zł w I półroczu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 960, 1041-1044, 1090-1101, 2138-2139)

2.5. Ministerstwo Finansów analizowało wyniki kontroli skarbowej oraz monitorowało realizację określonych w *Zadaniach* mierników na podstawie informacji i okresowych sprawozdań przekazywanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Spośród 22 mierników przyjętych do realizacji w 2015 r.[95] nie wykonano czterech. Nie osiągnięto zaplanowanych wartości następujących mierników:

- liczba zakończonych postępowań kontrolnych na 1.000 kontrolerów wyniosła 2.643,1 – przy wartości planowanej 2.751;
- udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, spośród wytypowanych przez centrum kompetencyjne i przyjętych do realizacji, wyniósł 64%, przy wielkości planowanej >=80%;
- liczba podmiotów zaliczanych do grupy wysokiego ryzyka, w których wszczęto postępowania kontrolne w czasie krótszym, niż 2 miesiące od zamieszczenia na Platformie POLFISC; wyniosła 79% przy wartości planowanej wskaźnika >=90%;
- ilość postępowań kontrolnych z zastosowaniem pobrania danych elektronicznych i przeprowadzeniem ich pełnej analizy – przeprowadzono 49 postępowań, przy wielkości planowanej >=100.

Dyrektor Departamentu KS informując o przyczynach niewykonania poszczególnych mierników wskazał, że powyższe mierniki zaliczane były do grupy tzw. mierników pomocniczych, a ich wprowadzenie miało na celu stopniowe doskonalenie działalności kontroli skarbowej. Zaznaczył, że ich realizacja, niższa od planowanej, nie miała wpływu na wykonanie podstawowych mierników kontroli skarbowej określonych na 2015 r., w szczególności dotyczących ustaleń kontroli i wpływów budżetowych. Jednocześnie wskazał, że na okresowych naradach z dyrektorami urzędów kontroli zwracano uwagę na potrzebę realizacji wszystkich mierników określonych w *Zadaniach kontroli skarbowej.*

W *Zadaniach* na 2016 rok wyznaczono dla kontroli skarbowej 24 mierniki[96]. GIKS polecił m.in., aby liczba postępowań kontrolnych wszczętych w 2016 r. w sprawach podatkowych, dla których ustalono, na etapie planowania, składniki majątkowe służące zabezpieczeniu roszczeń Skarbu Państwa, w relacji do ogólnej liczby postępowań kontrolnych w sprawach podatkowych wszczętych w tym okresie była ≥80%. W I półroczu 2016 r. składniki majątkowe ustalono dla 58% wszystkich postępowań. Udział postępowań kontrolnych wszczętych w 2016 r. w sprawach podatkowych, dla których oszacowano, na etapie planowania, kwotę uszczuplenia w relacji do ogólnej liczby postępowań kontrolnych w sprawach podatkowych wszczętych w tym okresie wyniósł w I półroczu 2016 r. 59% przy wielkości planowanej na rok 2016 ≥60%.

Dyrektor Departamentu KS poinformował, że z uwagi na fakt, iż zdecydowana większość mierników została określona w ujęciu rocznym oraz biorąc pod uwagę ich

---

95 W tym dwóch ujętych w budżecie zadaniowym dot. celu: poprawa efektywności i skuteczności działań kontroli skarbowej, mierzonego liczbą zakończonych postępowań kontrolnych na 1.000 kontrolerów (miernik nie został osiągnięty) oraz celu: wykrywanie istotnych nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu państwa, ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa, mierzonego udziałem postępowań kontrolnych pozytywnych w ogólnej liczbie przeprowadzonych postępowań kontrolnych dotyczących podatków (miernik został osiągnięty).

96 W tym dwa ujęte w budżecie zadaniowym. Dotyczyły one poprawy efektywności i skuteczności działań kontroli skarbowej, miernik mierzony liczbą zakończonych postępowań kontrolnych na 1.000 kontrolerów (plan na 2016 r. 2.752,0 szt.) oraz wykrywania istotnych nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu państwa (...), miernik mierzony udziałem postępowań kontrolnych pozytywnych w ogólnej liczbie przeprowadzonych postępowań kontrolnych dotyczących podatków (wartość planowana 82,4%).

specyfikę (np. mierniki dotyczące postępowań kontrolnych zakończonych) – nie można obecnie wskazać, czy istnieje zagrożenie realizacji któregokolwiek z mierników. Jednocześnie poinformował, że analiza informacji za I półrocze 2016 r. wskazuje na możliwe problemy w realizacji miernika *Ilość postępowań kontrolnych z zastosowaniem narzędzi informatyki śledczej* zaplanowanego na 2016 r. ≥100.

(dowód: akta kontroli str. 954-959, 1106-1107)

2.6. GIKS w *Zadaniach na 2016 r.* zobowiązał organy kontroli skarbowej do wszczynania postępowania kontrolnego w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów w każdym przypadku, gdy szacowana łączna kwota nadwyżek, o których mowa w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych przekracza wartość 500 tys. zł. W I półroczu 2016 r. wszczęto 11 postępowań.

Od 1 stycznia 2016 r. obowiązują nowe zasady opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych (dalej „przychody nieujawnione"). Wprowadziła je ustawa z dnia 16 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa[97]. Przepisy stanowią realizację dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 lipca 2013 r. sygn. akt SK 18/09[98] oraz z dnia 29 lipca 2014 r. sygn. akt P 49/13[99]. W wyroku z dnia 18 lipca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych za lata 1998–2006 oraz art. 68 § 4 ustawy – Ordynacja podatkowa. W wyroku z dnia 29 lipca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł niekonstytucyjność art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. i odroczył utratę jego mocy o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, to jest do dnia 6 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1977,1980-1984, 2054-2055)

3. W okresie 2014-I półrocze 2016 r. przeprowadzono 16 **kontroli wewnętrznych** w urzędach kontroli skarbowej dotyczących prawidłowości realizacji zadań ustawowych, w tym: typowania podmiotów do kontroli, planowania kontroli i realizacji planów kontroli, analizy czasu trwania postępowań kontrolnych, wybranych zagadnień z postępowań kontrolnych oraz postępowań odwoławczych, kontroli nieujawnionych źródeł przychodu i niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej, wybranych zagadnień z postępowań karnych skarbowych, rozpatrywania skarg i wniosków. W kierowanych do jednostek podległych wnioskach i zaleceniach, Ministerstwo Finansów wnosiło między innymi o: skrócenie czasu analizy wniosków o kontrole w celu szybszej reakcji na niekorzystne zjawiska; dokonanie weryfikacji procedur wewnętrznych w zakresie typowania podmiotów do kontroli, tworzenia planów kontroli oraz monitorowania realizacji planów kontroli; zwiększenie nadzoru nad terminowością załatwiania spraw; przeszkolenie pracowników w zakresie procedury prowadzenia postępowań kontrolnych. W odpowiedzi na zalecenia i uwagi pokontrolne, Dyrektorzy UKS poinformowali o zapoznaniu pracowników z wynikami kontroli oraz zobowiązali ich do przestrzegania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, ustawy o kontroli skarbowej, kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(dowód: akta kontroli str. 1081-1086)

---

97 Dz.U. poz. 251.
98 Dz.U. poz. 985.
99 Dz.U. poz. 1052.

Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier w latach 2014-2015 oraz w I półroczu 2016 r. przeprowadził 16 kontroli w izbach i urzędach celnych. Kontrole dotyczyły między innymi: efektywności działań wykonywanych w odniesieniu do podmiotów produkujących, dystrybuujących i zużywających wyroby na bazie alkoholu skażonego; prawidłowości nadzoru nad funkcjonowaniem pośredniczących podmiotów tytoniowych oraz kontrolami i innymi czynnościami realizowanymi w stosunku do tych podmiotów; prawidłowości postępowania w odniesieniu do wymierzania kar pieniężnych za urządzanie gier hazardowych bez koncesji lub zwolnienia, bez dokonania zgłoszenia lub bez wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry; przeciwdziałania przypadkom fikcyjnego wywozu towarów poza obszar celny Unii Europejskiej; przestrzegania przepisów podatkowych przez podmioty produkujące wyroby alkoholowe.

Główne ustalenia kontroli dotyczyły niskiej efektywności działań w kontekście uzyskanych wyników finansowych oraz nieprawidłowości w typowaniu podmiotów do kontroli i szacowaniu wyników kontroli; braku prawidłowych zapisów w Systemie Publikacji Wyników Analiz Centrum Analitycznego Administracji Celnej (SPWA CAAC) o wykonaniu lub braku wykonania kontroli; braku jednolitego trybu postępowania organu podatkowego w zakresie klasyfikacji taryfowej produkowanych wyrobów; braku kontroli funkcjonalnej oraz kontroli wewnętrznej w obszarze klasyfikacji wyrobów akcyzowych, od której zależała wysokość podatku akcyzowego; braku analiz obszarów ryzyka, których wyniki stanowiły podstawę do podejmowania czynności kontrolnych i powinny zapewnić jej wysoką efektywność; braku reakcji organów celnych wobec znacznego wzrostu produkcji rozcieńczalnika; przewlekłości prowadzonych postępowań w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego przy jednoczesnej bezczynności organu w zakresie gromadzenia materiału dowodowego; braku skutecznej weryfikacji w trakcie urzędowego sprawdzenia przedstawionych przez przedsiębiorców zgłoszeń i dokumentacji, dotyczących produkcji napojów alkoholowych oraz brak nadzoru nad produkcją napojów alkoholowych; braku merytorycznej weryfikacji danych zawartych w deklaracjach podatku akcyzowego; nieefektywności kontroli prowadzonych w składach celnych; nieprawidłowego zarządzania kontrolami w urzędach celnych, polegającego w szczególności na niepodejmowaniu niezwłocznie kontroli oraz stosownie do skali ujawnionych nieprawidłowości.

W celu wyeliminowania powstałych nieprawidłowości, Ministerstwo Finansów zaleciło podległym jednostkom między innymi: bezzwłoczne reagowanie na zidentyfikowane zagrożenia w obszarze susz tytoniowy; ścisły nadzór nad naczelnikami urzędów celnych w zakresie funkcjonowania podmiotów prowadzących obrót wyrobami tytoniowymi i suszem tytoniowym; zapewnienie jednolitego trybu postępowania nadzorowanych urzędów celnych w zakresie zatwierdzania akt weryfikacyjnych składów podatkowych; wnikliwe analizowanie, podczas urzędowego sprawdzenia, przedmiotu oraz procesu produkcji pod względem prawidłowej klasyfikacji taryfowej wyrobów akcyzowych; skuteczne monitorowanie stosowania aplikacji SPWA CAAC w oddziałach celnych; podniesienie efektywności kontroli prowadzonych u producentów napojów alkoholowych; zintensyfikowanie działań komórek zarządzania ryzykiem w obszarze obrotu towarami akcyzowymi; przeprowadzenie szkolenia w zakresie stosowania art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa podczas postępowań; wyeliminowanie opieszałości urzędu celnego w zakresie wszczynania postępowań w celu wymierzania kar pieniężnych z tytułu urządzania gier hazardowych bez koncesji lub zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 503-513)

4. Pracownicy kontroli skarbowej w latach 2014-2015 oraz w okresie od stycznia do sierpnia 2016 uczestniczyli w 28 szkoleniach dotyczących przeciwdziałania rozrostowi szarej strefy (w siedmiu w 2014 r., w siedmiu w 2015 r. oraz w 14 od stycznia do sierpnia 2016 r.). W ich wyniku przeszkolonych zostało 33 pracowników Ministerstwa Finansów oraz 756 pracowników urzędów kontroli skarbowej (w 2014 r. odpowiednio 11 i 196 osób, w 2015 r. 10 i 180 osób oraz w 2016 r. (do sierpnia) 12 i 380 osób). Szkolenia dotyczyły w szczególności: nadużyć w podatku od towarów i usług, w tym zwalczania oszustw karuzelowych; rejestracji dla celów podatku VAT; gromadzenia dowodów w postępowaniach o wyłudzanie podatku VAT; kontroli podmiotów stosujących mechanizm odwróconego obciążenia; przestępczości podatkowej; kontroli nieujawnionych źródeł przychodów, w kontekście zmian obowiązujących przepisów.

Dla pracowników Służby Celnej w latach 2014-2015, na poziomie centralnym, przeprowadzono szkolenia z 64 tematów z zakresu szeroko rozumianej problematyki związanej ze zwalczaniem szarej strefy. Dotyczyły one obszarów takich jak: wyroby tytoniowe i susz tytoniowy, paliwa, alkohol, gry hazardowe, analiza ryzyka, czynności dochodzeniowo-śledcze, ochrona praw własności intelektualnej. W szkoleniach udział wzięło 3.334 osób, w tym 93 osoby zatrudnione w Ministerstwie Finansów.

W I półroczu 2016 r. w szkoleniach centralnych i regionalnych uczestniczyło 8.475 osób, w tym 64 osoby zatrudnione w Ministerstwie Finansów.
W celu zapewnienia jednolitości w zakresie identyfikacji i oceny ryzyka oraz typowania podmiotów do kontroli, w 2015 r. opracowano i wdrożono program szkoleń podnoszących kompetencje analityków. W 2016 r. zaplanowano 10 szkoleń. Do sierpnia 2016 r. przeprowadzono 7 szkoleń dla 116 osób, w tym dwa w I półroczu 2016 r. dla 36 osób.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 177, 968-969)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. *Centrum kompetencyjne do spraw e-handlu* w Białymstoku cyklicznie przekazywało do urzędów kontroli skarbowej wykazy uczestników handlu internetowego. *Centrum kompetencyjne* podjęło w 2016 r. szereg działań mających na celu doskonalenie identyfikowania nieprawidłowości w sprzedaży internetowej oraz trafniejsze typowanie do kontroli podmiotów dokonujących transakcji za pośrednictwem Internetu.

Objęte kontrolą NIK (4 z 16) urzędy kontroli skarbowej podejmowały niewiele kontroli podmiotów dokonujących sprzedaży przez Internet. W urzędach kontroli skarbowej, nawet jeżeli przeprowadzano analizy danych dostarczanych przez *Centrum kompetencyjne* to nie wszczynano kontroli, a wykazy podmiotów podejrzanych przekazywano do właściwych organów podatkowych. Przyczyną ograniczonych działań, poza tym, że identyfikowano przeważnie niewielkie podmioty, było także duże obciążenie innymi sprawami, w tym kontrolami dużych podmiotów, oraz jakość danych.

(dowód: akta kontroli str. 2051-2054)

2. W przeprowadzonych w 2015 r. oraz od 15 kwietnia do 15 maja 2016 r. ogólnopolskich akcjach, których celem było ustalenie skali obrotu nielegalnym alkoholem w dyskotekach, klubach i innych punktach sprzedaży detalicznej napojów spirytusowych, nie stwierdzono w obrocie alkoholu odkażonego, a w innych miejscach plenerowych i poza plenerowych (jarmarki, targi, festyny, itp.) – kontrole wykazały jednostkowe przypadki oferowania do konsumpcji alkoholu bez wymaganych znaków akcyzy. W obrocie detalicznym od 2012 r. kontrole nie wykazały sprzedaży alkoholu odkażonego.

Jednostkowe przypadki nieprawidłowości polegających na wprowadzaniu do obrotu alkoholu nielegalnego oraz obecności skażalników w alkoholu oferowanym do sprzedaży stwierdzono w wyniku działań Służby Celnej przeprowadzonych w II i III kwartale 2016 r. podczas 219 imprez plenerowych i poza plenerowych. Kontrole miały być kontynuowane w IV kwartale 2016 r.
W I półroczu 2016 r., w porównaniu do I półrocza 2015 r., Służba Celna zwiększyła liczbę kontroli w tym obszarze ponad trzykrotnie (z 2.155 do 7.467), natomiast udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości obniżył się z 29,0% do 12,4%. W ocenie Ministerstwa Finansów nie świadczy to o braku rzeczywistej skuteczności podejmowanych działań, gdyż wpływy z podatku akcyzowego od alkoholu w pierwszych trzech kwartałach 2016 r. wzrosły o 6,3% w porównaniu do analogicznego okresu 2015 r.
Wielkość szarej strefy w 2015 r. w obszarze alkoholu szacowana jest na poziomie 8,5% legalnego rynku napojów spirytusowych, tj. 10 mln litrów 100% vol., w tym 5,7 mln litrów stanowił alkohol odkażany.
Biorąc pod uwagę, że ponad połowę szarej strefy w obszarze alkoholu stanowi alkohol wyprodukowany na bazie alkoholu odkażonego, zdaniem NIK analizy wymaga skuteczność reakcji na występujące ryzyko, zakres oraz metody badań. Ponadto w większym zakresie powinny być podejmowane działania prewencyjne, wskazujące na występujące zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 172-175, 181-182, 194-199, 812)

3. Z dniem 1 stycznia 2010 r. do ustawy o Służbie Celnej dodany został art. 75b[100], a z dniem 28 stycznia 2011 r. weszły w życie przepisy wykonawcze określające wykonywanie przez funkcjonariuszy celnych czynności obserwowania i rejestrowania zdarzeń w miejscach publicznych[101]. W granicznej i największej Izbie Celnej w Białej Podlaskiej do II kwartału 2016 r. nie korzystano z uprawnień do wykonywania obserwacji. Pierwsze zarządzenia w sprawie przeprowadzenia obserwacji zostały wydane w drugim i trzecim kwartale 2016 r.[102]

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier wskazał, że już w lipcu 2010 r. w Ministerstwie Finansów powstała i została zatwierdzona przez Szefa Służby Celnej *Koncepcja wdrożenia w Służbie Celnej uprawnień do wykonywania obserwacji*. Dokument ten usankcjonował powołanie trzech, działających na terenie całego kraju, wyspecjalizowanych referatów ds. obserwacji, prowadzących działania zarówno lokalne oraz ponadregionalne, funkcjonujące w ramach wydziałów zwalczania przestępczości. Dyrektorzy pozostałych izb celnych, po przeprowadzeniu analizy możliwości kadrowo-organizacyjnych oraz finansowych, mogli utworzyć we własnym zakresie referaty rozpoznania. Według stanu na koniec 2014 r. komórki obserwacji/rozpoznania utworzono w 15 z 16 izb celnych, a według stanu na koniec I półrocza 2016 r. we wszystkich izbach celnych. W ocenie Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier izby celne, proporcjonalnie do ilości przeszkolonych funkcjonariuszy, wykorzystywały uprawnienia wynikające z art. 75b ustawy o Służbie Celnej od 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 511, 537-555, 1423-1427, 1462-1464)

---

[100] Uprawnienie przyznane ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540).

[101] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie wykonywania przez funkcjonariuszy celnych czynności obserwowania i rejestrowania zdarzeń w miejscach publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz.731).

[102] Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że z uwagi na priorytet zapewnienia bieżącej obsługi ruchu towarowo-osobowego na granicy UE, Izba Celna w Białej Podlaskiej zamiast powołania referatu rozpoznania powołała Zespół Rozpoznania i Kontroli (ZRiK) umiejscowiony w strukturze Wydziału Zwalczania Przestępczości. W związku z powyższym w latach 2011-2015 czynności służbowe pozostające w katalogu rozpoznawania przestępczości z zachowaniem regulacji prawnych wykonywano w Wydziale Zwalczania Przestępczości z wykorzystaniem funkcjonariuszy ZRiK.

(dowód: akta kontroli str. 1448-1449)

Ocena cząstkowa

Minister Finansów rzetelnie identyfikował obszary szczególnie narażone na nieprawidłowości, zlecał wykonywanie kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka oraz monitorował wyniki działań podległych służb. Ujawnione przez organy kontroli skarbowej oraz organy Służby Celnej nieprawidłowości wskazują na znaczne rozmiary uszczuplania dochodów państwa.

Organy kontroli skarbowej osiągnęły podstawowe mierniki realizacji zadań, w tym skuteczności kontroli podatków, mierzonej relacją *liczby postępowań kontrolnych, w których stwierdzono nieprawidłowości, do ogólnej liczby przeprowadzonych postępowań dotyczących podatków,* oraz odnotowały wzrost kwoty wpływów budżetowych z tytułu ustalonych nieprawidłowości i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT.

Kwoty nieprawidłowości ustalonych przez organy kontroli skarbowej istotnie wzrastały. W 2015 r. wyniosły one 18,5 mld zł, podczas gdy w 2014 r. 10,6 mld zł. W I półroczu 2016 r. wyniosły 9,9 mld zł. Nie uzyskano natomiast wyraźnej poprawy relacji wpływów budżetowych i zatrzymanych nienależnych zwrotów podatku VAT w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych do kwoty ustaleń ogółem.

Służba Celna osiągnęła cztery spośród siedmiu celów głównych, wyznaczonych na okres od lipca 2014 r. do czerwca 2015 r., w tym dotyczące ograniczenia szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego oraz nielegalnego urządzania gier na automatach. W trakcie kolejnego okresu rozliczeniowego, według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., powyżej oczekiwanego poziomu kształtowały się mierniki celu *zwiększenie skuteczności działań ograniczających szarą strefę w obszarze nielegalnego urządzania gier na automatach.* Natomiast poniżej kształtowały się wyniki dwóch spośród czterech izb celnych granicznych w zakresie *zwiększenie skuteczności działań ograniczających dostępność nielegalnych wyrobów tytoniowych.* W ocenie Ministerstwa Finansów nie ma zagrożenia dla osiągnięcia wyznaczonych przez Szefa Służby Celnej celów w zakresie ograniczenia szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych na koniec 2016 r.

W 2015 r., w porównaniu do roku poprzedniego, obniżyły się kwoty nieprawidłowości ustalone przez Służbę Celną w kontrolach podatkowych. Wyniosły one odpowiednio 515,0 mln zł, podczas gdy w 2014 r. 1.027,5 mln zł. W I półroczu 2016 r. wyniosły 334,2 mln zł.

IV. Uwagi i wnioski

Polska należy do krajów, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Taki poziom stanowi zagrożenie dla dalszego stabilnego rozwoju gospodarczego kraju jak i równowagi finansów publicznych.

Zdaniem NIK rozmiary szarej strefy oraz rozpoznane zagrożenia dla gromadzenia dochodów podatkowych uzasadniały podęcie przez Ministra Finansów szerokich zmian systemowych. Jednak skuteczność prowadzonej strategii będzie w znacznym

stopniu uzależniona od rzeczywistego wykorzystania przez podległe służby skarbowe i celne nowych narzędzi oraz gromadzonych danych.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[103], wnosi o:

1) przyspieszenie reakcji na pojawiające się zagrożenia, w szczególności poprzez rozpoznawanie niekorzystnych zjawisk, typowanie podmiotów do kontroli oraz prowadzenie kontroli z większym wykorzystaniem technik informatycznych,
2) przygotowanie pracowników do korzystania z nowych rozwiązań prawnych oraz z danych, do raportowania których w ostatnim czasie zobowiązani zostali przedsiębiorcy (w szczególności w zakresie VAT oraz CIT),
3) wyspecjalizowanie grup zajmujących się wyłącznie zwalczaniem najgroźniejszych dla gromadzenia dochodów państwa nadużyć.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

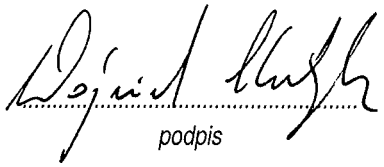
Obowiązek poinformowania NIKo sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Warszawa, dnia 27 grudnia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyła



podpis

[103] Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.