



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.015.04.2019

Jerzy Tomczak
Naczelnik
Wielkopolskiego Urzędu Celno - Skarbowego
w Poznaniu
ul. Krańcowa 28
61-037 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/096 – Nadzór nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Celno - Skarbowy w Poznaniu ¹ , ul. Krańcowa 28, 61-037 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Tomczak, Naczelnik Wielkopolskiego Urzędu Celno – Skarbowego w Poznaniu, od 1 marca 2017 r. (dalej: Naczelnik WUCS). W okresie objętym kontrolą funkcję p.o. kierownika jednostki poprzednio pełnił nadkom. Wojciech Tyczewski, od 23 września 2016 r. do 28 lutego 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikacja zagrożeń i wdrażanie rozwiązań w celu zwalczania nielegalnego przywozu towarów w przesyłkach pocztowych o niskich wartościach na obszar celny Unii oraz unikania płacenia należności przewozowych. 2. Nadzór nad obrotem przesyłkami pocztowymi o niskich wartościach przywożonymi na obszar celny Unii przez Poczta Polską. 3. Nadzór nad obrotem przesyłkami o niskich wartościach przywożonymi na obszar celny Unii przez operatorów pocztowych innych niż operator wyznaczony spoza UE.
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (I półrocze), z uwzględnieniem dowodów dotyczących przedmiotu kontroli sporządzonych przed i po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Sylwia Zakrzewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/117/2019 z dnia 19 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Urząd, WUCS.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane w WUCS działania zmierzające do zidentyfikowania zagrożeń związanych z nielegalnym przywozem na obszar celny UE towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich o niskich wartościach oraz problemem unikania płacenia należności przywozowych w tego rodzaju przesyłkach nie były skuteczne. Naczelnik WUCS, ze względu na brak danych i narzędzi systemowych, nie miał możliwości prowadzenia w szerszym zakresie zarówno takiej analizy, jak też celowego typowania przesyłek do kontroli celno-skarbowej oraz ustalania podmiotów, które systematycznie dokonują przywozu towarów w przesyłkach o deklarowanej niskiej wartości.

W latach 2017-2019 (I półrocze), funkcjonariusze WUCS poddali szczegółowej weryfikacji 26,5% przedstawionych im przez Urząd Pocztowy Poznań 2 takich przesyłek pocztowych oraz 2,7% przesyłek zgłoszonych przez firmy kurierskie. Z uwagi na niezależne od WUCS przyczyny zewnętrzne⁴ i kalkulację ekonomiczną⁵, nie podejmowano działań w celu zwiększenia skuteczności i efektywności poboru należności celno-podatkowych od przesyłek o niskich wartościach, w szczególności od przesyłek stanowiących realizację zamówienia wysyłkowego.

WUCS nie zadbał o zapewnienie właściwych warunków dla przechowywania przez Urząd Pocztowy Poznań 2 przesyłek pocztowych objętych dozorem celnym, [...]⁶. Użyczone przez Poczta Polska S.A. pomieszczenia były w dobrym stanie technicznym, natomiast jedno z wykorzystywanych przez funkcjonariuszy celno-skarbowych pomieszczeń, nie zostało im formalnie przekazane.

Kierownik OC „MTP” w Poznaniu nie podjął działań mających na celu dostosowanie treści zawiadomień o nadejściu przesyłki i konieczności dostarczenia wymaganych dokumentów, do przepisów obecnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że nie zawsze weryfikowano dokumenty załączone do przesyłek pocztowych zatrzymanych w magazynie pocztowo-celnym. Skutkiem tego zwalniano zawarte w nich towary z należności celno-podatkowych także wówczas, gdy z załączonych dokumentów wynikało, że przesyłki te są wynikiem zamówienia wysyłkowego.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Brak odpowiednich narzędzi.

⁵ Koszt obsługi przesyłki w porównaniu do ustalonych należności.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja zagrożeń i wdrażanie rozwiązań w celu zwalczania nielegalnego przywozu towarów w przesyłkach pocztowych o niskich wartościach na obszar celny Unii Europejskiej oraz unikania płacenia należności przewozowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze WUCS wyodrębniony został Dział Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej, do którego zadań należały: koordynacja działań z zakresu zarządzania ryzykiem, w tym m.in. pozyskiwanie, rejestrowanie, przetwarzanie i dystrybucja informacji niezbędnych do zarządzania ryzykiem zewnętrznym; zarządzanie ryzykiem w obrocie międzynarodowym; udział w typowaniu podmiotów do kontroli celno-skarbowej; współpraca z Krajową Administracją Skarbową⁸ w zakresie zarządzania ryzykiem oraz udział w działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości KAS.

(akta kontroli, str. 13-166, 1539-1541, 1583-1585)

Naczelnik WUCS, decyzją Nr 34/2018 z dnia 19 października 2018 r., ustalił „Zasady analizy ryzyka” oraz „Zasady wymiany informacji międzynarodowej”. Stosownie do zapisów § 5 tej decyzji, typowanie podmiotów do kontroli winno odbywać się głównie z wykorzystaniem systemów i baz danych KAS oraz systemów i baz danych innych organów i instytucji. Natomiast kontrole zgłoszeń celnych/deklaracji powinny być realizowane w szczególności w oparciu o dyrektywy zawarte w zastrzeżeniach systemowych, losowanie, a także analizę ryzyka dokonywaną w trakcie obsługi zgłoszenia celnego/deklaracji przez dyspozytora. Dział Analiz Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej winien wspierać komórki organizacyjne obsługujące systemy operacyjne, m.in. poprzez sporządzanie zastrzeżeń systemowych, przesyłanie informacji mających znaczenie dla kontroli, itp. Proces typowania zgłoszeń celnych/deklaracji do kontroli wspierany powinien być także przez automatyczną analizę ryzyka systemów informatycznych: Automatyczny System Importu (AIS), Automatyczny system Eksportu (AES), Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy (NCTS2), System Przemieszczania oraz Nadzoru Wytwarzania Akcyzowych (EMCS PL 2).

W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2019 r. Naczelnik Urzędu nie wydawał żadnych instrukcji, wytycznych oraz procedur dotyczących nielegalnego przywozu na obszar celny UE towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich o niskich wartościach oraz unikania płacenia należności przywozowych.

(akta kontroli, str. 7-9, 167-186)

Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynika, że w latach 2017 - 2019 (I półrocze) w komórkach analitycznych Urzędu (a wcześniej Izby Celnej w Poznaniu), w zakresie przesyłek pocztowych i kurierskich, nie prowadzono samoistnych analiz ryzyka, które skutkowałyby wnioskami o kontrolę/zastrzeżeniami systemowymi. Prowadzone analizy dotyczyły głównie tematycznych obszarów ryzyka (np. klasyfikacja towarowa, wartość celna, środki antydumpingowe i wyrównawcze), a nie rodzaju transportu towaru. Kontrola zgłoszeń celnych przed zwolnieniem w oddziałach celnych, odbywała się m.in. w oparciu o automatyczną analizę ryzyka,

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: KAS.

tj. zastrzeżenia systemowe tworzone w oparciu o analizy, informacje sygnałne, na wniosek lokalnych/regionalnych/centralnych jednostek organizacyjnych KAS, przez centralną komórkę organizacyjną w Dziale Strategiczne Centrum Analiz w Pionie Kontroli, Cła i Audytu w Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach oraz w oparciu o tzw. stanowiskową analizę ryzyka, opartą przede wszystkim na wykorzystaniu posiadanych informacji, baz danych, wiedzy i doświadczenia funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej. W praktyce, w komórkach organizacyjnych obsługujących obrót przesyłek kurierskich i pocztowych z krajami trzecimi, przy typowaniu zgłoszeń celnych/przesyłek brane były pod uwagę wskaźniki ryzyka, takie jak np.: rodzaj towaru, kraj pochodzenia wysyłki, deklarowana wartość, odbiorca. Kontrola taka odbywała się jedynie w oparciu o deklaracje nadawcze załączone do przesyłek. Ponadto w przypadku przesyłek kurierskich obsługiwanych przez CUDO⁹, zgłaszanych przez jednego z operatorów pocztowych (firmę kurierską) typowanie do kontroli odbywało się na podstawie wykazów przesyłek o niskich wartościach dostarczanych przez tego operatora codziennie w godzinach porannych, a w przypadku innego operatora typowanie do kontroli odbywa się po przyjęciu zgłoszenia do procedury dopuszczenia do obrotu.

Zastępca Naczelnika Urzędu – Marek Pospieski w wyjaśnieniach podał m.in., że komórka analityczna ma dostęp tylko do danych historycznych, gdyż dostęp do systemów operacyjnych/transakcyjnych na potrzeby obsługi zgłoszeń celnych przewidziany jest tylko w oddziałach celnych. Dodał również, że w ww. dziale nie prowadzono odrębnych analiz ryzyka z uwagi na potrzeby budżetu państwa. O wyborze podmiotu do kontroli decydowały przede wszystkim względy fiskalne. Mając na uwadze zapisy decyzji Naczelnika Urzędu, Dział Analiz Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej wspiera komórki organizacyjne obsługujące systemy operacyjne (w tym oddziały celne) m.in. poprzez sporządzanie zastrzeżeń systemowych i przesyłanie informacji mających znaczenie dla kontroli. Sytuacje takie miały miejsce w odniesieniu do zagadnień związanych głównie z ryzykami odnoszącymi się do klasyfikacji towarowej oraz wartości celnej. Przesyłki pocztowe i kurierskie nie stanowiły jednak odrębnych ryzyk.

Dodał ponadto, że kontrola przesyłek ukierunkowana jest przede wszystkim na obszary objęte priorytetami określonymi przez organy nadrzędne, gdzie wskazano pewien istotny poziom ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, natomiast zagadnienia objętego nniejszą kontrolą NIK nie zakwalifikowano do grupy tych charakteryzujących się istotnym poziomem ryzyka wystąpienia nieprawidłowości (...). Dodał również, że typowanie do kontroli przesyłek pocztowych odbywa się zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie wykonywania kontroli przesyłek pocztowych¹⁰, tj. na podstawie analizy ryzyka, wyników kontroli dokumentów lub kontroli z użyciem urządzeń RTG. W stosunku natomiast do tych przesyłek, które nie zostały wytypowane do kontroli na tym etapie, wysyłane są do odbiorców przesyłek zawiadomienia o konieczności dostarczenia dodatkowych dokumentów lub przesyłki te są obejmowane procedurą w oparciu o deklaracje celne. Po dokonaniu zgłoszenia celnego przesyłki mogą być wytypowane do dalszej kontroli z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych w oparciu o dyrektywy zawarte w zastrzeżeniach systemowych.

(akta kontroli, str. 167-186, 1546-1551, 1810-1815, 1821-1822)

W okresie objętym kontrolą, nie zidentyfikowano również, w ramach właściwości Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu, ryzyka polegającego na powiązaniach

⁹ Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw.

¹⁰ Rozporządzenie z dnia 23 lutego 2017 r. (Dz. U. poz. 400)

nadawców i odbiorców dokonujących systematycznego przywozu towarów o niskich wartościach w obrocie pocztowym, dopełniających formalności celnych w różnych oddziałach celno-skarbowych, ponieważ nie prowadzono w tym kierunku żadnych analiz.

W WUCS nie stosowano mierników odnośnie liczby przeprowadzonych kontroli przesyłek, czy też liczby przeprowadzonych rewizji, gdyż jak podał Naczelnik Urzędu, byłoby to w jego ocenie zaprzeczeniem założeń wdrażania takiego instrumentu jak analiza ryzyka, która ma służyć racjonalnemu wykorzystaniu zarówno potencjału ludzkiego jak i możliwości technicznych. Dodał również, że wcześniejsze doświadczenia wykazały, iż przyjmowanie zbyt dużych mierników powoduje spadek wynikowości kontroli, a zatem podejmowane działania stają się nieefektywne. Z kolei zbyt niskie mierniki mogą powodować spadek wynikowości ze względu na objęcie kontrolą zbyt małej ilości przesyłek. Mając powyższe na uwadze nie stosowano dwóch wykluczających się metod typowania do kontroli.

(akta kontroli, str. 7-9, 1546-1551)

W latach 2017-2019 analizowano potrzeby kadrowe poszczególnych oddziałów uwzględniając przy tym obciążenie poszczególnych komórek zadaniami związanymi z obsługą przesyłek. Stan osobowy funkcjonariuszy Oddziału Celnego CUDO w Poznaniu został zwiększony do ilości niezbędnej do obsługi obrotu towarowego, w tym przesyłek kurierskich, natomiast obsada etatowa Oddziału Celnego „MTP” w Poznaniu, obsługującego przesyłki pocztowe doręczane przez operatora pocztowego wyznaczonego (Pocztę Polską S.A.) zmniejszyła się z 11 w 2017 r. do ośmiu w 2019 r., z czego siedem osób było bezpośrednio zaangażowanych w kontrolę przesyłek.

(akta kontroli, str. 7-9, 1546-1551)

Oddziały celne Urzędu, obsługujące przywóz na obszar celny UE towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich o niskich wartościach nie zgłaszały innych problemów związanych z obrotem przesyłkami pocztowymi i kurierskimi o niskich wartościach.

(akta kontroli, str. 7-9)

Obrót przesyłkami o niskich wartościach, w tym problem zwiększenia efektywności poboru należności przywozowych związanych z obrotem przesyłkami o niskich wartościach, w kontekście optymalizacji kosztów funkcjonowania Urzędu nie był samoistnym przedmiotem analiz w WUCS.

(akta kontroli, str. 7-9, 1546-1551)

1.2. Stosownie do zapisów § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej¹¹, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu w latach 2017-2018 zawarł pięć porozumień z innymi organami¹² (oraz wydał jedną decyzję) dotyczących współpracy polegającej na przeprowadzaniu czynności kontrolnych, wymiany informacji oraz szkoleń i wymiany doświadczeń w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa, dotyczącej przywozu z zagranicy i wywozu za granicę oraz przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnych produktów.

(akta kontroli, str. 187-217)

¹¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1514

¹² Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej, Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Farmaceutycznym, Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim, Komendantem Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku oraz Komendantem Wojewódzkim Policji w Poznaniu.

W latach 2017-2019 (I półrocze) organ celny przeprowadził samodzielnie 89 756 kontroli¹³, w tym 1 897 kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości¹⁴. Najwięcej kontroli, bo 19 198 przeprowadzono w I półroczu 2019 r., tj o 14,8 % więcej niż w I półroczu 2018 r. i o 9,2 % więcej niż w I półroczu 2017 r. Z kolei najwięcej kontroli, w przypadku których stwierdzono nieprawidłowości przeprowadzonych zostało w 2017 r. Stanowiły one 2,7 % ogółu kontroli przeprowadzonych w tym roku. W 2018 r. kontrole w których stwierdzono nieprawidłowości stanowiły 1,5 % ogółu przeprowadzonych kontroli, a w I półroczu 2019 r. - 2,2 %.

W okresie objętym kontrolą, WUCS nie prowadził kontroli z udziałem innych służb.

(akta kontroli, str. 1510-1513)

Zastępca Naczelnika Urzędu – Marek Pospieski w wyjaśnieniach podał m.in., że poza współpracą z innymi organami na podstawie zawartych porozumień, w latach 2017-2019 prowadznych było wspólnie z Policją kilka akcji, np.: „Bezpieczne Wakacje 2017”, Bezpieczna Szkoła, „Pandora 3”, „Thunderball” i „EU Large Scale Joint Action”, których celem było zwalczanie przemytu i dystrybucji środków odurzających, substancji psychoaktywnych i ich prekursorów, nielegalnych produktów leczniczych oraz środków zastępczych, nowych substancji psychoaktywnych oraz ukierunkowanych na nielegalny obrót dobrami kultury, okazami CITES, tj. gatunkami zagrożonymi objętymi Konwencją Waszyngtońską, W akcjach tych kontrolą zostały objęte przesyłki kurierskie i pocztowe.

(akta kontroli, str. 1824-1827)

1.3. W latach 2017-2018 odprawę przesyłek kurierskich o niskiej wartości wwiezionych na obszar celny UE przez innych operatorów pocztowych niż operator wyznaczony¹⁵, stosownie do właściwości WUCS, prowadzili funkcjonariusze dwóch oddziałów celnych¹⁶. W 2019 r. takie odprawy były dokonywane w jednym oddziale celnym¹⁷.

Łącznie firmy kurierskie zgłosiły do procedury dopuszczenia do obrotu 45 718¹⁸, przesyłek o niskich wartościach, w tym 38 682 bez zadeklarowanych należności celno-podatkowych (85% wszystkich przesyłek) i 7 036 z zadeklarowanymi należnościami celno-podatkowymi¹⁹ (15%), w łącznej kwocie 1 106,7 tys. zł.

W badanym okresie liczba zgłoszonych przesyłek kurierskich o niskich wartościach wzrosła, i tak:

- w 2018 r., w porównaniu do roku 2017 r. - o 44%;
- w I półroczu 2018 r. i I półroczu 2019 r., w porównaniu do I półrocza 2017 r. – o odpowiednio: 56,4% i 41,6 %.

(akta kontroli, str. 1514)

W latach 2017-2019 (I półrocze) odprawę przesyłek pocztowych o niskiej wartości, wywiezionych na obszar celny UE, przedstawianych przez Urząd Pocztowy Poznań 2 prowadzili funkcjonariusze Oddziału Celnego „MTP” w Poznaniu.

¹³ W tym: 35 425 w 2017 roku, 35 133 w 2018 r. i 19 198 w I półroczu 2019 r.

¹⁴ W tym: 966 w 2017 r., 510 w 2018 r. i 421 w I półroczu 2019 r.

¹⁵ Dalej: firmy kurierskie.

¹⁶ Oddział Celny Poznań, Oddział Celny Gądky.

¹⁷ Oddział Celny w Poznaniu.

¹⁸ W tym 15.030 w 2017 r., 21 614 w 2018 r. i 9 074 w I półroczu 2019 r.

¹⁹ Przesyłki do 150 euro (art. 23 rozporządzenia ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych).

W ww. latach Urząd Pocztowy Poznań 2 przedstawił do odprawy łącznie [...] ²⁰²¹ przesyłek, z tego [...] ²² stanowiły przesyłki bez należności celno-podatkowych (75% wszystkich przesyłek), a [...] ²³ przesyłek z należnościami celno-podatkowymi (25%).

(akta kontroli, str. 1515)

1.4. W latach 2017-2019 (I półrocze) 97% wszystkich zgłoszonych przesyłek kurierskich o niskich wartościach objętych zostało procedurą dopuszczenia do obrotu bez weryfikacji, z tego 84,4% stanowiły przesyłki zwolnione z należności celno-podatkowych (do kwoty 22 euro oraz tzw. „prezenty”). W okresie tym do szczegółowej weryfikacji zatrzymano łącznie 1 217 przesyłek (2,7% wszystkich zgłoszonych), w tym 1 121 stanowiły przesyłki o wartości do 22 euro oraz tzw. „prezenty” i 96 przesyłek o wartości do 150 euro z należnościami podatkowymi. Najwięcej przesyłek zostało wytypowanych do kontroli na podstawie osądu funkcjonariusza celno-skarbowego (1 146 przesyłek), 51 na podstawie danych z systemów teleinformatycznych, a 20 przesyłek wytypowano losowo. W latach objętych kontrolą do typowania przesyłek kurierskich do kontroli celno-skarbowej nie korzystano z urządzeń technicznych i psów służbowych. Kontrola celno-skarbowa tych przesyłek polegała w 89% na przeprowadzeniu rewizji celnej, a w przypadku 11% przesyłek dotyczyła tylko weryfikacji dokumentów. W okresie objętym kontrolą nie pobierano próbek towarów z przesyłek kurierskich. W wyniku przeprowadzonych działań kontrolnych Oddział Celny w Poznaniu dokonał zatrzymania 67 towarów (w tym 37 do kwoty 22 euro i 30 do kwoty 150 euro), w których znajdowały się towary niedopuszczone do obrotu na obszarze Unii Europejskiej. W przypadku 110 przesyłek podjęto decyzję o podwyższeniu wartości celnej towarów, co skutkowało podwyższeniem należności celno-podatkowych dodatkowo o kwotę 24,6 tys. zł.

(akta kontroli, str. 1516-1518)

W okresie objętym kontrolą, 73,5% wszystkich przedstawionych przesyłek pocztowych o niskich wartościach objętych zostało procedurą dopuszczenia do obrotu bez weryfikacji, z tego 99% stanowiły przesyłki zwolnione z należności celno-podatkowych (do kwoty 22 euro oraz tzw. „prezenty”). W okresie tym do szczegółowej weryfikacji zatrzymano łącznie [...] ²⁴ przesyłek (26,5% wszystkich przedstawionych), w tym [...] ²⁵ stanowiły przesyłki o wartości do 22 euro oraz tzw. „prezenty” i [...] ²⁶ przesyłek o wartości do 150 euro z należnościami podatkowymi. Przesyłki pocztowe były typowane do kontroli przy użyciu urządzeń technicznych (łącznie 41 351 przesyłek). Na podstawie danych z systemów teleinformatycznych wytypowano 45 przesyłek (0,2% zatrzymanych do kontroli). W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli przesyłek pocztowych z użyciem psów służbowych. Oddział Celny „MTP” w Poznaniu nie posiadał również danych dotyczących liczby przeprowadzonych rewizji celnych. W przypadku ośmiu

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

²¹ W tym 35 202 w 2017 r., 34 777 w 2018 r. i 18 560 w I półroczu 2019 r.

²² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

przesyłek pocztowych pobrano próbki towarów. W wyniku przeprowadzonych działań kontrolnych Oddział Celny „MTP” w Poznaniu nie dopuścił do obrotu na obszarze celnym Unii Europejskiej 1 720 przesyłek pocztowych (tych do 150 euro i powyżej tej wartości).

(akta kontroli, str. 1519-1521)

Szczegółowemu badaniu poddano łącznie 90 deklaracji celnych wraz z załączonymi do nich dokumentami. Analiza dokumentacji źródłowej wykazała, że rewizję celną towaru przeprowadzono łącznie w 32 przypadkach (tj. 35,6% badanych), w tym 30 dotyczących przesyłek zatrzymanych i w dwóch, które skutkowały naliczeniem należności podatkowych. Każdorazowo, przed zatrzymaniem przesyłki, w której (w wyniku osądu funkcjonariusza celno-skarbowego) mógł się znajdować towar niedopuszczony do obrotu na obszarze Unii, dokonywano uprzednio rewizji celnej towaru. We wszystkich, objętych szczegółowym badaniem 30 zatrzymanych przesyłkach, Oddział Celny „MTP” w Poznaniu wydał decyzje o zajęciu towaru, a następnie wystąpił z wnioskiem do odpowiedniego organu o wydanie opinii nt. zatrzymanego towaru²⁷, bądź w przypadku naruszenia własności intelektualnej powiadamiał o tym przypadku przedstawiciela zastrzeżonego znaku towarowego. Podstawą zatrzymania towarów był nielegalny przywóz takich produktów jak: wyroby farmaceutyczne, produkty lecznicze i suplementy diety (11 przypadków), produkty kosmetyczne (dwa przypadki), produkty elektroniczne (12 przypadków), obuwie sportowe (cztery przypadki) i torebka damska (jeden przypadek). W wyniku podjętych działań organ celny dokonał likwidacji ośmiu przesyłek, 13 zwrócono nadawcy, a dziewięć spraw do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK była w toku.

(akta kontroli str. 481-1452, 1525-1537)

W przypadku przesyłek z nalicznymi należnościami podatkowymi, stwierdzono że ich naliczenie było wynikiem przeprowadzenia weryfikacji dokumentów, które Oddział celny „MTP” otrzymał, po uprzednim wysłaniu przez Poczta Polska S.A. zawiadomień dot. konieczności dokonania zgłoszenia celnego (26 przypadków), bądź zaakceptowaniem wartości towarów podanych przez nadawców przesyłek na deklaracjach celnych CN22 (cztery przypadki) i dodatkowo przeprowadzeniu (w dwóch przypadkach) rewizji celnej towaru. Wartość VAT (30 przypadków) i podatku akcyzowego (jeden przypadek) została naliczona w prawidłowej wysokości, za wyjątkiem jednej, która została zaniżona wskutek niedoliczenia do wartości celnej towaru kosztów jego ubezpieczenia.

(akta kontroli str. 1227-1452, 1535-1537)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej 90 przesyłek pocztowych²⁸ (deklaracji celnych wraz z załączonymi dokumentami) stwierdzono przypadki udzielania zwolnień podatkowych bądź naliczania należności podatkowych z naruszeniem przepisów ustawy o VAT²⁹ oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i rady

²⁷ Wniosków skierowanych do Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych,

²⁸ Szczegółowemu badaniu poddano łącznie 90 deklaracji celnych wraz z załączonymi do nich dokumentami, w tym 30 dotyczących przesyłek zwolnionych z należności celno-podatkowych (po 10 z każdego roku), 30 dotyczących przesyłek zatrzymanych (po 10 z każdego roku) oraz 30 z naliczonymi należnościami podatkowymi (po 10 z każdego roku).

²⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.)

(UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny³⁰:

1. We wszystkich 22 przypadkach, w których podstawą zwolnienia z podatku VAT był art. 51 ustawy o podatku VAT (z 30 dokumentacji przesyłek zwolnionych z należności celno-podatkowych, tj. 73% wszystkich), organ celno-skarbowy dokonał tego zwolnienia z naruszeniem art. 51 ust. 3 tej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 51 ust. 1 ww. ustawy zwalnia się z podatku VAT import towarów umieszczonych w przesyłkach wysyłanych z terytorium państwa trzeciego bezpośrednio do odbiorcy przebywającego na terytorium kraju, pod warunkiem że łączna wartość towarów w tej przesyłce nie przekracza kwoty wyrażonej w złotych odpowiadającej równowartości 22 euro. Zgodnie jednak z art. 51 ust. 3 tej ustawy zwolnienie to nie ma zastosowania do towarów importowanych w drodze zamówienia wysyłkowego. Zatem towar umieszczony w przesyłkach wysyłanych z terytorium państwa trzeciego zakupionych przez Internet, towar podlega opodatkowaniu podatkiem VAT, bez względu na jego wartość. Informacje na temat tej przesłanki zwolnienia z VAT były zamieszczone w dokumentacji sprawy.

Kierownik Oddziału Celnego „MTP” w Poznaniu wyjaśnił, że przesyłki pocztowe o wartości poniżej 22 euro nie zostały poddane weryfikacji podczas ich rejestracji, co skutkowało udzieleniem zwolnienia jedynie w oparciu o wartość towaru. Wskazał ponadto, że kontrole przesyłek prowadzone są w oparciu o analizę ryzyka ukierunkowaną na zdefiniowane obszary i stopień przypisanego, mogącego wystąpić zagrożenia. Zatem w jego ocenie, nie wszystkie przesyłki muszą zostać poddane weryfikacji.

(akta kontroli str. 304-1452, 1525-1537, 1592-1599)

2. W trzech przypadkach (tj. w 10% spośród 30 zbadanych, dotyczących przesyłek zwolnionych z należności celno-podatkowych) w dokumentach organu celnego wskazano błędną podstawę prawną zastosowanego zwolnienia z cła i podatku VAT (tj. art. 53 ustawy o podatku VAT zamiast art. 51 tej ustawy).

Kierownik Oddziału Celnego „MTP” w Poznaniu wyjaśnił, że wynikało to z omyłki funkcjonariusza celno-skarbowego dokonującego w tym czasie zwolnień podatkowych.

(akta kontroli str. 304-480, 1463, 1525-1526)

3. W jednym przypadku (na 30 zbadanych, dotyczących przesyłek z naliczonymi należnościami podatkowymi) OC „MTP” w Poznaniu zaniżył wartość celną importowanego towaru wskutek pominięcia przy obliczaniu tej wartości kosztów ubezpieczenia. Skutkowało to nienaliczeniem od tej wartości VAT, co stanowiło naruszenie art. 71 ust. 1 lit. e Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny³¹ oraz art. 30b ust. 4 ustawy o podatku VAT. Zgodnie bowiem z art. 71 ust. 1 lit. e ww. rozporządzenia, przy ustalaniu wartości celnej towaru do ceny faktycznie zapłaconej lub należnej za przywożone towary dodaje się m.in. koszty ubezpieczeń przywożonego towaru. Natomiast zgodnie z art. 30b ust. 4 ustawy o podatku VAT, podstawa opodatkowania z tytułu importowanych towarów obejmuje koszty dodatkowe, takie jak: koszty prowizji, opakowania, transportu i ubezpieczenia – o ile nie zostały włączone do wartości celnej.

Kierownik Oddziału Celnego „MTP” w Poznaniu w wyjaśnieniach podał, że nie posiada wiedzy dlaczego funkcjonariusz celno-skarbowy nie doliczył kosztów

³⁰ Dz.U.UE.L2013.269.1

³¹ Dz.U.UE.L2013.269.1

ubezpieczeń do wartości celnej towaru, a odpowiedzialny za to funkcjonariusz nie może udzielić odpowiedzi gdyż przebywa obecnie na urlopie.

(akta kontroli str. 1227-1452, 1535-1537, 1798-1801)

OCENA CZĄSTKOWA

Naczelnik WUCS w ograniczonym zakresie prowadził działalność analityczną związaną ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi przywozu towarów o niskich wartościach w przesyłkach pocztowych i kurierskich. Była ona prowadzona na podstawie ogólnych wytycznych Ministerstwa Finansów, dotyczących zarządzania procesem analitycznym i pomimo wzrostu liczby przesyłek pocztowych o niskich wartościach nie uwzględniała specyfiki obrotu tymi przesyłkami. Przyczyną niedokonywania pogłębionych analiz był brak danych i narzędzi systemowych uniemożliwiający prowadzenie analizy ryzyka w zakresie unikania płacenia należności przywozowych, celowego typowania przesyłek do kontroli celno-skarbowej, a także ustalania podmiotów, które systematycznie dokonują przywozu towarów w przesyłkach o niskich wartościach.

W okresie objętym kontrolą, szczegółowej weryfikacji funkcjonariusze WUCS poddali tylko 3,7% zgłoszonych przesyłek kurierskich i 26% przedstawionych przesyłek pocztowych o niskich wartościach. Z uwagi na przyczyny zewnętrzne³² i kalkulację ekonomiczną³³, nie podejmowano działań w celu zwiększenia skuteczności i efektywności poboru należności celno-podatkowych od przesyłek o niskich wartościach, w szczególności od przesyłek stanowiących realizację zamówienia wysyłkowego.

OBSZAR

2. Nadzór nad obrotem przesyłkami pocztowymi o niskiej wartości przywożonymi na obszar celny Unii przez Poczta Polska S.A.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017-2019 (I półrocze) nie zostały pisemnie opracowane szczegółowe zasady współpracy pomiędzy tutejszym Urzędem, a Urzędem Pocztowym Poznań 2 przy przedstawianiu przesyłek organom celno-skarbowym i dokonywaniu zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym, w szczególności zawierające organizację pracy oraz wyposażenie techniczne jednostek pocztowych, o których mowa w § 1 ust. 2 Porozumienia z dnia 22 maja 2007 r. zawartego pomiędzy Ministrem Finansów, a państwowym przedsiębiorstwem użyteczności publicznej „Poczta Polska”, a następnie w § 5 Porozumienia zawartego w dniu 10 stycznia 2018 r. pomiędzy Szefem KAS, a Poczta Polska S.A. (dalej: Porozumienie).

W dniu 7 września 2011 r. zawarte zostało pomiędzy Dyrektorem Izby Celnej w Poznaniu, a Dyrektorem Centrum Poczty Oddziału Rejonowego Poznań-Miasto porozumienie w sprawie współpracy w zakresie zapewnienia realizacji obrotu pocztowego przesyłek przywożonych spoza UE i wywożonych poza ten obszar. Wskazano w nim jednak, że kwestie dotyczące zasad wykonywania wspólnych czynności służbowych, zasad wstępu i przebywania funkcjonariuszy celnych i pracowników Poczty Polskiej S.A. oraz obsady kadrowej ustalane są doraźnie i nie wymagają zmiany tego porozumienia.

W toku kontroli NIK, tj. w dniu 2 października 2019 r. zawarte zostało pomiędzy Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej, a Dyrektorem Regionu Sieci w Poznaniu kolejne porozumienie, w sprawie współpracy w zakresie prewencji i zwalczania przestępczości w obrocie pocztowym. Porozumienie to zawierało informacje o osobach wyznaczonych do pełnienia zadań związanych z przedstawianiem przesyłek pocztowych w celu dokonania zgłoszenia celnego. Natomiast w obu tych

³² Brak odpowiednich narzędzi.

³³ Koszt obsługi przesyłki w porównaniu do ustalonej należności.

porozumieniach nie zamieszczono zapisów dotyczących organizacji pracy oraz wyposażenia technicznego jednostek pocztowych.

(akta kontroli str. 1469-1470, 1557-1582, 1587-1589, 1608-1609)

W latach 2017 - 2019 (I półrocze) przesyłki pocztowe o niskich wartościach spoza obszaru celnego Unii były przedstawiane funkcjonariuszom OC „MTP” w Poznaniu i obejmowane przez ten Oddział procedurą dopuszczenia do obrotu. Przesyłki te przekazane zostały głównie z Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego (Oddziału Celnego Poczтового w Warszawie), do którego zostały dostarczone bezpośrednio po wprowadzeniu przez urząd wymiany pierwszego wprowadzenia (głównie WER w Warszawie³⁴). Przesyłki pocztowe transportowane były w zabezpieczonych kontenerach wraz z załączonymi wykazami ładunku.

W latach 2017-2019 (I półrocze) OC „MTP” w Poznaniu nie prowadził kontroli środków transportu przewożących przesyłki pocztowe o niskich wartościach.

W OC „MTP” w Poznaniu nie wystąpiły przypadki regulowania statusu celnego towarów, które zostały nadesłane w przesyłce pocztowej spoza obszaru celnego Unii i doręczane adresatowi bez uprzedniego przedstawienia przesyłki organom celno-skarbowym przez urząd pocztowy. Wszystkie przesyłki, które były przekazywane do OC „MTP” były zawsze fizycznie dostępne dla organów celno-skarbowych wraz z załączonymi do nich deklaracjami celnymi.

(akta kontroli str. 1458-1459, 1464, 1469-1470, 1743-1744)

2.2. Poczta Polska S.A. udostępniła OC „MTP” w Poznaniu, zgodnie z umową użyczenia z dnia 29 lutego 2008 r. (wraz z aneksami), pomieszczenia o łącznej powierzchni 81,43 m². Pomieszczenia te były w dobrym stanie technicznym. Wyposażone były w odpowiedni sprzęt biurowy, meble, szafy pancerne zamykane na klucz oraz jedno urządzenie RTG „SMITHS” Heimann.

Ponadto, OC „MTP” w Poznaniu korzystał z archiwum umieszczonego w piwnicy budynku Poczty, w którym przechowywane były dokumenty tego Oddziału, pomimo iż pomieszczenie to nie zostało mu formalnie przekazane

(akta kontroli str. 1756-1757, 1760-1789)

2.3. Pomimo określonego w § 3 ust. 1 pkt 2 Porozumienia wymogu, aby przy przedstawianiu przesyłek pocztowych o niskich wartościach pracownicy Urzędu Poczтового Poznań 2 dokonywali podziału takich przesyłek i zapewnili odrębne przedstawienie tych, w stosunku do których istniał obowiązek uiszczenia należności przywozowych, od pozostałych przesyłek pocztowych sprowadzanych spoza Unii (tj. zwolnionych z należności przywozowych), podział przesyłek nie był dokonywany. Naczelnik Urzędu nie doprowadził do realizowania Porozumienia w tym zakresie.

Ponadto, pomimo że w toku kontroli NIK (tj. w dniu 2 września 2019 r.) Kierownik Zmiany Urzędu Poczтового Poznań 2 wydał swoim pracownikom dyspozycję dotyczącą odrębnego przedstawiania przesyłek pocztowych funkcjonariuszom celno-skarbowym, to jednak w toku wykonywania oględzin w dniu 18 września 2019 r., nadal przesyłki te nie były oddzielnie przedstawiane przez pracownika urzędu pocztowego.

Liczba przesyłek we wszystkich przychodzących kontenerach, w trakcie dokonywanych oględzin, była zgodna z liczbą przesyłek wykazanych na dokumentach przewozowych, tj. wykazach ładunku.

(akta kontroli str. 1743-1755)

³⁴ Węzeł Ekspedycyjno-Rozdzielczy.

2.4. Pomoc pracowników Urzędu Pocztowego Poznań 2 polegała na wykonywaniu dyspozycji funkcjonariusza celno-skarbowego w odniesieniu do przesyłek pocztowych, tj. przesyłki na których widniała kwota większa niż 22 euro w przypadkach zakupu i 45 euro w przypadku prezentów, ww. pracownik układał na wózku transportu wewnętrznego. Przesyłki o wartościach niższych niż ww., pracownik przekazywał do rąk funkcjonariusza służby celno-skarbowej, który ją zwalniał i dopuszczał do obrotu pocztowego (odkładane były do oddzielnego wózka), albo zatrzymywał przesyłkę pocztową, która od tego momentu oczekiwała na dokonanie zgłoszenia celnego. Przesyłki zatrzymane przez funkcjonariusza odkładano do wózka z przesyłkami o wartości powyżej 22 euro, w przypadkach zakupu i 45 euro w przypadku prezentów. Pomoc pracowników Urzędu Pocztowego Poznań 2 polegała na otwieraniu i rozpakowywaniu przesyłek, okazywaniu ich zawartości podczas rewizji celnej, a następnie spakowaniu i zabezpieczeniu po zakończeniu czynności kontrolnych, a także wysłaniu zawiadomienia o nadejściu przesyłek i konieczności dokonania zgłoszenia celnego.

(akta kontroli str. 1458-1459)

2.5. Dostarczane OC „MTP” wraz z przedstawionymi przesyłkami wykazy ładunku zawierały jedynie numery przesyłek z krajami ich wysyłki (nie zawierały informacji o nadawcach, odbiorcach i ich wartości). Ponadto wykorzystywane systemy informatyczne nie monitorowały przypadków przesyłek nadanych do tego samego adresata (zwłaszcza w odniesieniu do przesyłek zwolnionych z należności celno-podatkowych), zatem tylko spostrzegawczość pracowników Urzędu Pocztowego Poznań 2 oraz funkcjonariuszy celno-skarbowych w toku kontroli celno-skarbowej umożliwiała zidentyfikowanie takich przesyłek.

(akta kontroli str. 1743-1744, 1755)

2.6. W wyniku oględzin stwierdzono, że przesyłki, które nie mieściły się w udostępnionych przez Urząd Pocztowy Poznań 2 pomieszczeniach magazynowych, [...] ³⁵.

(akta kontroli str. 1743-1744, 1755)

2.7 Od maja 2019 r. w WUCS do obsługi spraw dotyczących dopuszczenia do obrotu towarów przywiezionych na teren UE w obrocie pocztowym, w tym w przesyłkach o niskiej wartości, wykorzystywano system informatyczny AIS/IMPORT, który zastąpił system CELINA. System AIS/IMPORT wykorzystywany był przede wszystkim do ewidencjonowania przez funkcjonariuszy spraw dotyczących przesyłek zawierających towary, w stosunku do których istnieje obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych lub podatkowych i organ celno-skarbowy ma obowiązek wystawienia DPDZC. W systemie nie były ewidencjonowane przesyłki, które zostały zwolnione z należności celnych i podatkowych w ramach ustawowych norm.

System nie posiadał funkcjonalności, które automatycznie blokowały możliwość zastosowania zwolnienia z należności przywozowych w sytuacji wprowadzenia przez funkcjonariusza danych niespełniających kryteriów dla tego zwolnienia. Nie było komunikatów systemowych (ostrzeżenia o błędzie lub jego możliwości), że wartość towaru wskazuje na konieczność naliczenia należności celnych przywozowych lub zastosowania zwolnienia z należności.

(akta kontroli str. 1742, 1603-1605)

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

2.8. Liczba przesyłek o niskich wartościach, w odniesieniu do których wysłano powiadomienia o konieczności dostarczenia dokumentów niezbędnych do objęcia towarów procedurą dopuszczenia do obrotu stanowiła od 15 % w 2018 r. do 22% w 2017 r. wszystkich przesyłek o niskich wartościach przedstawianych organom celno-skarbowym w tych latach. Weryfikacja przesyłek o niskich wartościach polegała na weryfikacji wartości towaru wskazanej na deklaracji celnej albo dokumentów dostarczonych przez odbiorcę, w tym powierzenia złożenia zamówienia, potwierdzenia przelewu. Z ustaleń kontroli NIK wynika jednak, że w przypadku przesyłek do 22 EUR weryfikacji dokumentów nie przeszło 73,5 % wszystkich przedstawionych OC „MTP” w Poznaniu przesyłek tego rodzaju. Z ustaleń kontroli wynika również, że wszystkie badane przesyłki tego rodzaju (22 szt.) nie zostały poddane weryfikacji i zwolnione z należności podatkowych, pomimo iż ich odbiorcy złożyli komplet dokumentów.

(akta kontroli str. 1458-1459, 1522)

2.9. W okresie objętym kontrolą nie były organizowane szkolenia/seminaria/konferencje z udziałem pracowników Urzędu Pocztowego Poznań 2 w zakresie podstawowych regulacji zawartych w przepisach prawa celnego i podatkowego.

(akta kontroli str. 1608-1609)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Kierownik OC „MTP” w latach 2017 - 2019 (I półrocze) nie przekazał rzetelnych informacji pracownikom Urzędu Pocztowego Poznań 2 w zakresie dostosowania treści zawiadomienia wysyłanego do odbiorców przesyłek o niskich wartościach, do przepisów obowiązującego od 20 sierpnia 2016 r. rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym.

W przypadku nadejścia spoza obszaru celnego UE przesyłki pocztowej przeznaczonej dla przedsiębiorcy, pracownicy Poczty Polskiej S.A. sporządzali i wysyłali zawiadomienie m.in. o konieczności dostarczenia do Oddziału Celnego „MTP” dokumentów niezbędnych do dokonania odprawy celnej towaru. W zawiadomieniu, w części pt. „Informacje dla przedsiębiorców i instytucji” WER informował, że zgłoszenia celnego towarów w przywozie należy dokonać na formularzu JDA SAD, mimo że zgodnie z § 6 ust.1 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym³⁶, w przypadku gdy przesyłki pocztowe objęte zwolnieniem z należności celnych przywózowych zgodnie z art. 23-27 rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009, zawierają towary w stosunku do których istnieje obowiązek uiszczenia należności celnych przywózowych lub podatkowych, organ celny wystawia "Dokument potwierdzający dokonanie zgłoszenia celnego - obrót pocztowy (przywóz)". Od 20 sierpnia 2016 r. tryb ten miał zastosowanie również dla odbiorców będących przedsiębiorcami³⁷.

Brak aktualizacji treści zawiadomienia spowodował, że przedsiębiorcy zgłaszali do odprawy towary znajdujące się w przesyłkach pocztowych, na dokumencie JDA SAD lub w systemach teleinformatycznych (651 przesyłek pocztowych).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z 17 sierpnia 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1293)

³⁷ Do 19 sierpnia 2016 r. obowiązek dokonania zgłoszenia celnego na JDA SAD, w przypadku gdy przesyłki pocztowe adresowane do przedsiębiorców, zawierały towary, w stosunku do których istnieje obowiązek uiszczenia należności przywózowych lub podatkowych, wynikał z § 9 ust.1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przedstawiania towarów i dokonywania zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1473).

W konsekwencji, funkcjonariusze OC „MTP” nie wystawiali dla tych odbiorców dokumentów DPDZC.

Kierownik OC „MTP” w Poznaniu w wyjaśnieniach podał, że nie posiada wiedzy o przyczynach braku aktualizacji przepisów powołanych w zawiadomieniach oraz, że nie dokonywał kontroli w zakresie treści zawiadomień wysyłanych przez Poczta Polska S.A. Nie otrzymywał również sygnałów o konieczności dokonywania ich zmian poza kwestiami dotyczącymi RODO. Ponadto podał m.in., że w jego ocenie § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia nie określa formy dokonania zgłoszenia celnego i nie ma podstaw do odrzucenia zgłoszenia w formie elektronicznej lub na dokumencie SAD, jeżeli zgłoszenie takie spełnia wymogi formalne (...).

Kierownik Zmiany Urzędu Poczтового Poznań 2 podał, że funkcjonariusze nie przekazywali informacji o zmianach tych przepisów, a gdy wystąpił do funkcjonariusza OC „MTP” o wyjaśnienie niezrozumiałych kwestii, nie uzyskał żadnej odpowiedzi.

(akta kontroli str. 295-300, 1469-1470, 1524, 1557-1582, 1600-1602)

Z wyjaśnień funkcjonariusza celno-skarbowego wynika, że powyższą sprawę przekazał Kierownikowi OC „MTP” w Poznaniu, który miał ją poprowadzić do końca.

Naczelnik Urzędu - w sprawie nieudzielania pomocy prawnej pracownikom Urzędu Poczтового Poznań 2 oraz braku szkoleń dla pracowników Urzędu Poczтового wyjaśnił, że wniosków o przeprowadzenie szkoleń w zakresie zmiany przepisów nie składała Poczta Polska S.A., będąca stroną Porozumienia oraz, że jako strona takiego Porozumienia nie powinna mieć problemów z interpretacją jego zapisów. Przyznał ponadto, że kwestie dotyczące błędnych zapisów w zawiadomieniach powinny być uregulowane na poziomie oddziału celnego.

(akta kontroli, str. 1608-1609, 1792-1797, 1802-1805, 1810-1815)

2. Przesyłki pocztowe objęte dozorem celnym (zatrzymane dla celów kontroli, w stosunku do których zostały wysłane zawiadomienia o konieczności przedłożenia określonych dokumentów) [...] ³⁸, co nie dawało gwarancji, że towary czasowo składowane w miejscu wyznaczonym przez WUCS nie zostaną usunięte spod dozoru celnego, o którym mowa w art. 147 ust. 3 pkt. a UKC ³⁹. W ocenie NIK, nie dawało to również możliwości właściwego sprawowania dozoru celnego, o którym mowa w art. 5 pkt. 27 tego rozporządzenia, gdyż nie były one przechowywane w pomieszczeniach do tego przeznaczonych, do których dostęp w każdym czasie miałby funkcjonariusze.

Kierownik OC „MTP” w Poznaniu wyjaśnił, że przesyłki pocztowe objęte dozorem celnym były przez Urząd Pocztowy przechowywane [...] ⁴⁰ ze względu na brak odpowiedniej powierzchni magazynowej. Podał ponadto, że nie wnioskował ani do przedstawicieli Poczty Polskiej S.A. ani do Zastępcy Naczelnika Urzędu odpowiedzialnego za nadzór nad przesyłkami o zwiększenie powierzchni magazynowej do składowania towarów objętych dozorem celnym, gdyż niejednokrotnie otrzymywał informacje od pracowników Poczty o braku takich pomieszczeń. Wskazał ponadto, że za składowanie towarów odpowiedzialna jest Poczta Polska S.A., zatem w jego ocenie to ona winna sama wystąpić

³⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013

⁴⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

o rozszerzenie tego miejsca. Dodał również, że sposób składowania towarów przez Poczta nie stanowi utrudnienia przy dokonywaniu czynności związanych z kontrolą i odprawami celnymi przesyłek. Nie stwierdził też przypadków usunięcia przesyłki spod dozoru celnego. Poinformował, że nie wnioskował do swojego przełożonego o pisemne ustalenie obowiązków Poczty Polskiej S.A. jako podmiotu składującego towary w ramach funkcjonującego miejsca wyznaczonego, poza regulacjami zawartymi w UKC, gdyż żadne przepisy nie nakładają takiego wymogu.

Z wyjaśnień Dyrektora Regionu Pionu Infrastruktury w Poznaniu- Agaty Strzelewicz wynika, że Izba Administracji Skarbowej w Poznaniu nie zwracała się z wnioskiem o przydzielenie dodatkowej powierzchni magazynowej oraz, że nie zgłaszała zapotrzebowania w tym zakresie.

Zastępca Naczelnika- Marek Pospieski w wyjaśnieniach podał m.in., że w jego ocenie podmiotem odpowiedzialnym za dopełnienie czynności wynikających z czasowego składowania towarów jest Poczta Polska S.A., która powinna wystąpić o rozszerzenie miejsca przeznaczonego do składowania towarów. Podał ponadto, że nie odnotował sygnałów o utrudnieniach w sprawowaniu dozoru celnego nad przesyłkami pocztowymi.

(akta kontroli str. 1743-1754, 1755, 1790-1791, 1810-1815, 1816-1818)

3. W okresie objętym kontrolą OC „MTP” w Poznaniu użytkował pomieszczenie znajdujące się na stanie Regionu Sieci w Poznaniu, w którym przechowywane były dokumenty tego oddziału, w sytuacji gdy nie zostało ono ujęte w umowie użyczenia z dnia 29 lutego 2008 r. (zmienionej sześcioma aneksami).

Z wyjaśnień Dyrektora Regionu Pionu Infrastruktury w Poznaniu- Agaty Strzelewicz wynika, że Izba Administracji Skarbowej w Poznaniu nie występowała z wnioskiem o użyczenie tego pomieszczenia.

Kierownik OC „MTP” w Poznaniu w wyjaśnieniach podał, że nie wnioskował o zmianę regulacji zawartych w umowie użyczenia pomieszczeń wykorzystywanych przez funkcjonariuszy celno-skarbowych oraz, że nie są mu znane ustalenia stron w oparciu o które została zawarta umowa użyczenia.

(akta kontroli str. 1756-1757, 1760-1789, 1790-1791, 1816-1818)

OCENA CZĄSTKOWA

WUCS nie zadbał o zapewnienie właściwych warunków dla przechowywania przez Urząd Pocztowy Poznań 2 przesyłek pocztowych objętych dozorem celnym, gdyż dostęp do nich mieli wszyscy pracownicy poczty, co stwarzało potencjalne ryzyko usunięcia ich spod dozoru celnego. Użyczone przez Poczta Polską S.A. pomieszczenia były w dobrym stanie technicznym. Natomiast jedno z wykorzystywanych przez funkcjonariuszy celno-skarbowych pomieszczeń, nie zostało im formalnie przekazane.

Ponadto, Naczelnik WUCS nie podjął działań mających na celu dostosowanie treści zawiadomień o nadejściu przesyłki i konieczności dostarczenia wymaganych dokumentów, do przepisów rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że nie zawsze weryfikowano dokumenty załączone do przesyłek pocztowych zatrzymanych w magazynie pocztowo-celnym. W ten sposób przesyłki zwalniano z należności celno-podatkowych także wówczas, gdy z załączonych dokumentów wynikało, iż są one wynikiem zamówienia wysyłkowego.

3. Nadzór nad obrotem przesyłkami o niskiej wartości przywożonymi na obszar celny Unii przez operatorów pocztowych innych niż operator wyznaczony.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z „Koncepcją konsolidacji odpraw celnych” miejsce przedstawienia towaru w przypadku przesyłek kurierskich zostało rozdzielone od miejsca elektronicznej obsługi zgłoszenia celnego.

W Oddziale Celnym w Poznaniu realizowana była m.in. obsługa dyspozytorska zgłoszeń celnych (w szczególności analiza ryzyka w zakresie przystąpienia lub odstąpienia od kontroli, nadawanie dyrektyw kontrolnych, ocena wyników kontroli fizycznej towarów realizowanych przez oddziały satelickie oraz część obsługowa oddziału CUDO). W oddziałach satelickich realizowane były natomiast zadania kontrolne i obsługowe, w szczególności związane z realizacją dyrektyw dyspozytorskich, obsługą/saldowaniem dokumentów składanych w formie papierowej jako załączniki do zgłoszeń elektronicznych, legalizacją świadectw pochodzenia i przewozowych.

W okresie objętym kontrolą odprawą przesyłek kurierskich o niskich wartościach w Oddziale Celnym w Poznaniu zajmowało się 20 funkcjonariuszy⁴¹. Nadzorujący Oddział Zastępca Naczelnika WUCS poinformował, że obsada funkcjonariuszy pozostawała na granicy poziomu zapewniającego realizację zadań.

(akta kontroli, str. 7-9, 1539-1541)

Zasady dokonywania zgłoszeń celnych o objęcie procedurą dopuszczenia do obrotu przesyłek kurierskich o niskich wartościach wynikały z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych⁴², instrukcji wypełniania zgłoszeń celnych w systemie CELINA, a następnie AIS/IMPORT⁴³. W kontrolowanej jednostce nie opracowano dokumentów wewnętrznych w tym zakresie.

W 2016 r., w wyniku podjętej współpracy z jedną z firm kurierskich, wdrożono narzędzie umożliwiające prowadzenie skutecznej analizy ryzyka w odniesieniu do w/w przesyłek. Narzędziem tym są nadsyłane przez firmę kurierską wykazy przesyłek o niskich wartościach. Wykazy te są nadsyłane codziennie w godzinach porannych. Firma kurierska blokuje procedurę doręczania przesyłek objętych wykazami. Dyspozytorzy w Oddziale Celnym w Poznaniu natychmiast po przystąpieniu do czynności służbowych poddają wykazy analizie i dopiero na tej podstawie typują przesyłki do kontroli, zlecając podjęcie czynności grupie rewizyjnej. Z uwagi na odmienną specyfikę obsługi przesyłek kurierskich dotyczącą kolejnej firmy (przesyłki po zakończeniu procedury tranzytu w całości wprowadzane są do magazynu czasowego składowania), analiza ryzyka prowadzona jest w tym przypadku na ogólnych zasadach, tj. po przyjęciu zgłoszenia do procedury dopuszczenia do obrotu. W tym przypadku sporządzanie dodatkowych wykazów jest niecelowe - towary są już objęte ewidencją czasowego składowania, do której funkcjonariusze posiadają systemowy dostęp.

Zgłoszenia przesyłek, których wartość wynosi powyżej 22 EUR i nie przekracza 150 EUR mają postać zgłoszenia jednopozycyjnego z wypełnionym polem 47

⁴¹ Dane stanowią średnią szacunkową liczbę funkcjonariuszy, którzy zajmowali się odprawą przesyłek kurierskich o niskich wartościach, ponieważ w Oddziale Celnym w Poznaniu nie było funkcjonariuszy obsługujących wyłącznie przesyłki o niskich wartościach.

⁴² Dz. U.2018 r. poz. 2262, ze zm.

⁴³ Np. opracowana przez Ministerstwo Finansów „Instrukcja wypełniania zgłoszeń celnych AIS/Import, AES/ECS 2, NCTS 2”.

zgłoszenia. Podatek VAT od tych przesyłek jest pobierany.

(akta kontroli str. 1604-1605)

Zgłoszeniem zbiorczym obejmowane były przesyłki kurierskie, które podlegały zwolnieniu z należności celno-podatkowych. Firma kurierska, zgłaszająca przesyłki przygotowywała zgłoszenie celne i miała obowiązek wyłączać przesyłki realizowane w wyniku zamówienia wysyłkowego, wobec których istniał obowiązek uiszczenia podatku VAT. Oddział Celny w Poznaniu nie otrzymał z Ministerstwa Finansów, IAS lub WUCS wytycznych dotyczących sposobu oceny, czy przesyłki są wynikiem zamówienia wysyłkowego, ani procedur postępowania z takimi przesyłkami.

W celu weryfikacji, czy firma kurierska prawidłowo dokonała zgłoszenia zbiorczego przesyłek zwolnionych z należności celno-podatkowych⁴⁴, funkcjonariusze Oddziału, zgodnie z zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie automatycznej analizy ryzyka, dokonywali automatycznej⁴⁵ oraz stanowiskowej analizy ryzyka⁴⁶. Na podstawie otrzymanego od firmy kurierskiej wykazu oraz zgłoszenia celnego, funkcjonariusze oceniali i typowali przesyłki do kontroli celno-skarbowej, wytypowane wyłączały ze zbiorczego jednopozycyjnego zgłoszenia.

(akta kontroli str. 1604-1605)

OCENA CZĄSTKOWA

Naczelnik WUCS wypracował praktykę (nie ustaloną pisemnie) przedstawiania przez firmy kurierskie z wyprzedzeniem wykazów przesyłek kurierskich. Na podstawie danych z wykazów i zgłoszeń celnych oraz własnego osądu funkcjonariusze Oddziału oceniali i typowali przesyłki do kontroli celno-skarbowej i weryfikacji prawidłowości zgłoszeń zbiorczych. Kontrola celno-skarbowa (weryfikacja dokumentów) pozwalała m.in. ustalić, czy przesyłka była wynikiem zamówienia wysyłkowego. W latach 2017-2019 (I półrocze) kontroli celno-skarbowej w Oddziale Celnym w Poznaniu poddano 2,7% przesyłek zgłoszonych przez firmy kurierskie w Oddziale.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wniosł o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

1. wyegzekwowania od organu zarządzającego Poczta Polska S.A. właściwego przechowywania przesyłek pocztowych objętych dozorem celnym oraz uregulowania stanu prawnego pomieszczeń dotychczas użytkowanych przez OC „MTP” w Poznaniu,
2. rzetelnego weryfikowania dokumentów związanych z przywozem towarów z krajów spoza UE, w tym dokonywania zwolnień z należności celno-podatkowych stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów,

⁴⁴ Operatorzy uprawnieni do wykonywania działalności pocztowej, inni niż Poczta Polska, mogą dokonywać zbiorczego zgłoszenia celnego o objęcie procedurą dopuszczenia do obrotu paczek, zawierających towary zwolnione od należności celnych przywozowych na podstawie art. 23-27, art. 74 ust. 1, art. 86-94 i art. 102-104 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych i zwolnione od podatku w trybie odrębnych przepisów, których łączna wartość w jednej paczce nie przekracza równowartości 150 euro.

⁴⁵ Zarządzenie określa sposób automatycznej analizy ryzyka, tj. szczegółowe zadania funkcjonariusza w tym procesie.

⁴⁶ Stanowiskowa analiza ryzyka oparta była o doświadczenie funkcjonariuszy oraz inne niż automatyczna analiza ryzyka źródła wiedzy. Działania funkcjonariuszy miały charakter dodatkowej analizy ryzyka, ponieważ każde zgłoszenie poddawane było automatycznej analizie ryzyka przez system ZISAR.

3. dostosowania treści kierowanego do odbiorcy przesyłki pocztowej z zagranicy zawiadomienia pocztowego o jej nadejściu, w części zawierającej informacje dla przedsiębiorców, do aktualnie obowiązujących przepisów rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 18 listopada 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Sylwia Zakrzewska
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis