



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

LPO.410.015.02.2019

Tadeusz Kościński
Minister Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 30/2020 Kolegium Najwyższej Izbie Kontroli
z 29 kwietnia 2020 r.

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju - od 20 września 2019 r. ² do 14 listopada 2019, ³ Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów - od 31 sierpnia 2019 r. do 19 września 2019 r., ³ Marian Banaś, Minister Finansów - od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r. ⁴ , Teresa Czerwińska, Minister Finansów - od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r. ⁵ , Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów - od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. ⁶
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie zagrożeń dotyczących nielegalnego przywozu towarów w przesyłkach pocztowych o niskich wartościach na obszar celny Unii Europejskiej oraz wdrażanie rozwiązań w celu zwalczania unikania płacenia należności celnych przywozowych i podatkowych. 2. Zadania wyznaczone urzędowi celno-skarbowym w zakresie dokonywania kontroli obrotu przesyłek pocztowych i kurierskich oraz nadzór nad ich realizacją.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I półrocze), z uwzględnieniem działań wcześniejszych i późniejszych, jeśli miały wpływ na działalność w okresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/115/2019 z 19 sierpnia 2019 r. 2. Marek Gutraj, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/116/2019 z 19 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ M. P. z 2019 r., poz. 1092.

² M. P. z 2019 r., poz. 859 i M. P. z 2019 r., poz. 1069.

³ Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171).

⁴ M. P. z 2019 r., poz. 477 i M. P. z 2019 r., poz. 778.

⁵ M. P. z 2018 r., poz. 29 i M. P. z 2019 r., poz. 476.

⁶ M. P. z 2016 r., poz. 942 i M. P. z 2018 r., poz. 28.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej podejmowali w latach 2017-2019 (I półrocze) rzetelne działania w celu rozpoznania zagrożeń związanych z gwałtownie rosnącą skalą przywozu towarów o deklarowanych niskich wartościach w przesyłkach pocztowych i kurierskich. W ich wyniku zidentyfikowano mechanizmy towarzyszące nielegalnemu wprowadzaniu towarów w takich przesyłkach na obszar celny Unii Europejskiej (dalej: UE) oraz unikaniu płacenia należności przywozowych. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie wdrożono jednak rozwiązań poprawiających skuteczność poboru należności celnych i podatkowych w kontrolowanym obszarze. W szczególności nie zostały wdrożone mechanizmy optymalizujące analizę ryzyka i zwiększające efektywność w typowaniu przesyłek do kontroli celno-skarbowej. Jedną z głównych przyczyn takiego stanu było to, że operator wyznaczony – Poczta Polska S.A., mający współdziałać z organami celno-skarbowymi, nie gromadził w formie elektronicznej danych i nie przekazywał ich z wyprzedzeniem tym organom, co uniemożliwiało prowadzenie skutecznej, systemowej analizy ryzyka w tym obszarze. W kwietniu 2019 r. Ministerstwo Finansów opracowało roboczy projekt „Koncepcji nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym”, zakładający elektroniczną wymianę danych o przesyłkach pocztowych i przyjęcie przez Poczta Polską S.A. nowej roli związanej z dokonywaniem zgłoszeń celnych. Wdrażanie założeń koncepcji przez Poczta Polską S.A., na dzień zakończenia kontroli NIK, znajdowało się na początkowym etapie.

Organy celno-skarbowe realizowały swoje zadania dotyczące poboru należności przywozowych od towarów znajdujących się w przesyłkach pocztowych i kurierskich o deklarowanych niskich wartościach jedynie w ograniczonym zakresie. Spośród przywożonych na teren Polski spoza UE takich przesyłek pocztowych i kurierskich, odpowiednio 99% i 96% dopuszczanych było do obrotu bez dalszej weryfikacji w zakresie prawidłowości zwolnienia z należności przywozowych. Urzędy celno-skarbowe nie zostały wyposażone w systemowe narzędzia pozwalające na dokonywanie weryfikacji przedstawionych przesyłek w zakresie okazjonalnego charakteru dokonywanych zakupów, celowego dzielenia zamówienia w celu uniknięcia należności przywozowych, czy ich nabycia w drodze zamówienia wysyłkowego. Urzędy te nie otrzymywały także wytycznych i zaleceń, które wsparłyby ich działania w zakresie weryfikacji prawidłowości zwolnienia z należności przywozowych od towarów o deklarowanych niskich wartościach w przesyłkach pocztowych i kurierskich, tj. w odniesieniu do problemu zaniżania rzeczywistej wartości towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich o deklarowanej niskiej wartości, weryfikacji sposobu nabycia towarów, okazjonalnego charakteru ich nabycia, dzielenia zamówienia. W ramach sprawowanego nadzoru nie przeciwdziałano także stosowaniu przez urzędy celno-skarbowe trybu dokonywania zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym, odbiegającego od rozwiązań przyjętych w przepisach⁹.

W okresie objętym kontrolą prowadzono - przynoszące pozytywne efekty - działania w ramach operacji międzynarodowych, ukierunkowane na zwalczanie przemytu towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich i ich niedopuszczenie do obrotu na obszarze celnym UE.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1293).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie zagrożeń dotyczących nielegalnego przywozu towarów w przesyłkach o niskich wartościach na obszar celny UE oraz wdrażanie rozwiązań w celu zwalczania unikania płacenia należności przywozowych.

Opis stanu faktycznego

Minister Finansów podejmował działania w celu rozpoznania zagrożeń związanych z rosnącym importem towarów spoza krajów Unii Europejskiej w transgranicznym handlu internetowym, w szczególności wynikających z unikania opodatkowania towarów zakupionych przez Internet. W tym zakresie zidentyfikowano działania podejmowane przez dostawców z krajów trzecich, mające na celu omińnięcie obowiązku uiszczenia podatku VAT i cła od transakcji towarowych dokonywanych przez Internet. Polegały one m.in. na: zaniżaniu wartości zakupionych towarów; braku lub podawaniu nieprawdziwych danych w deklaracjach; dzieleniu przesyłek na mniejsze, tak aby uniknąć przekroczenia progu zwolnienia dla cła wynoszącego 150 euro; deklarowaniu przesyłek jako „prezent/gift” o wartości do 45 euro okazjonalnie przesyłany od osoby fizycznej (co umożliwiało korzystanie ze zwolnienia na podstawie art. 52 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹¹); zgłaszanie towarów w innych krajach UE, w których stosowano zwolnienie z podatku VAT towarów o wartości do 22 euro.

(akta kontroli str. 387-458)

W 2018 r. podjęto w Ministerstwie działania mające na celu ustalenie skali strat budżetowych wynikających z niepobranych należności celno-podatkowych z tytułu importu towarów od przesyłek pocztowych i kurierskich przedstawianych lub zgłaszanych organom celno-skarbowym jako zwolnione z podatku VAT. Było to związane z rozważaniem przez Polskę złożenia wniosku do Komisji UE o odstąpienie - w odniesieniu do importu towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich do 22 euro - od ogólnej zasady stanowiącej, że podstawą opodatkowania jest wartość celna określona zgodnie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi (art. 85 dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r.), na rzecz ryczałtowego opodatkowania takich przesyłek. Na podstawie danych ze zgłoszeń składanych do systemu CELINA w MF ustalono, że w latach 2015 – 2018 (do czerwca), w obrocie kurierskim zostały złożone 32.942 zgłoszenia, w których ujęto 2.859.344 opakowań o łącznej zadeklarowanej wartości 317.029,8 tys. zł. Na potrzeby tej analizy MF przyjęło założenie, że wszystkie przesyłki zgłoszone do odprawy zostały zwolnione z podatku VAT. W ten sposób oszacowano, iż potencjalna kwota strat budżetowych wynikających z niepobranych podatku VAT wyniosła ok. 53.895,1 tys. zł. Takiej analizy w odniesieniu do przesyłek w obrocie pocztowym nie dokonano. Dyrektor Departamentu Ceł wyjaśnił, że Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS) nie dysponuje danymi dotyczącymi przesyłek pocztowych o wartości do 22 euro z uwagi na uproszczony tryb przedstawienia przesyłek pocztowych organom celnym wraz z dokumentami towarzyszącymi przesyłkom (wyłącznie w formie papierowej). Dane dotyczące deklarowanych wartości przesyłek pocztowych wskazywane są jedynie na naklejonych na przesyłki deklaracjach CN22 lub CN23. W związku z tym, w dniu 8 września 2018 r. przeprowadzono ograniczoną analizę statystyczną¹², w wyniku

¹⁰ 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.

¹¹ Dz.U. z 2020 r., poz. 106.

¹² Dane dotyczące deklarowanych wartości zebrano na podstawie 4 000 przesyłek z Chin (po tysiąc z każdego rodzaju przesyłek), kolejno przedstawionych do kontroli na Stanowisku Rozdzielni Listów Zagranica-Kraj oraz Stanowisku Przesyłek Wartościowych.

której ustalono, że średnia zadeklarowana przez nadawców przesyłek pocztowych wartość towarów do kwoty 22 euro wyniosła odpowiednio: 5,4 USD (przesyłki ekspresowe), 1,25 USD (przesyłki zwykle/nier rejestrowane) i 5,6 USD (przesyłki polecane).

W październiku 2018 r. przeprowadzono z inicjatywy MF analizę¹³ w celu oceny skali strat budżetowych wynikających z niepobierania podatku VAT od masowego importu produktów nabywanych w drodze sprzedaży wysyłkowej w obrocie pocztowym. Działanie to zostało przeprowadzone po doniesieniach prasowych informujących o znacznych stratach budżetu państwa w tym zakresie. W wyniku tej analizy¹⁴ ustalono, że średnia wartość deklarowana na przesyłce była 3,83 razy niższa od wartości przyjętej w DPDZC¹⁵ po przeprowadzeniu weryfikacji, a średnia kwota obliczonego podatku VAT przypadająca na 1 przesyłkę wyniosła 10,48 zł.

Pomimo wskazanych działań, w objętym kontrolą okresie, Ministerstwo Finansów nie oszacowało rozmiarów nieopodatkowanych e-zakupów spoza UE w obrocie przesyłkami o niskich wartościach i wpływu tego zjawiska na rozmiar luki podatkowej VAT, nie oszacowało także rozmiarów zjawiska zaniżania lub unikania cła w transgranicznym handlu elektronicznym, w obrocie przesyłkami o niskich wartościach. Wyniki przeprowadzonych ww. analiz wskazywały, że średnie deklarowane wartości przesyłek pocztowych i kurierskich kształtowały się na dużo niższym poziomie, niż wynikające z limitu ustalonego dla zwolnień celnych (150 euro).

(akta kontroli str. 553-563, 576, 1015-1029, 1032-1034)

Minister Finansów podjął działania mające na celu opracowanie rozwiązań w zakresie uszczelnienia systemu poboru podatku VAT od towarów zakupionych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zarządzeniem z dnia 29 marca 2018 r. powołał Zespół do spraw uszczelnienia systemu poboru podatku od towarów i usług od towarów zakupionych za pomocą środków komunikacji elektronicznej¹⁶ (dalej: Zespół). Do zadań Zespołu należało:

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

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

W wyniku przeprowadzenia analiz instrumentów wspierających działalność organów KAS w zakresie kontroli i nadzoru nad prawidłowym poborem podatku VAT od towarów, Zespół wskazał kilka możliwych rozwiązań uszczelnienia poboru VAT:

- *model importera - zwiększona rola KAS* - zakładający obowiązek rozliczenia podatku VAT z tytułu importu towarów o niskiej wartości przez importera,

¹³ Polegała ona na wytypowaniu w OC I Pocztownym w Warszawie w ciągu 5 kolejnych dni roboczych (1-5 października 2018 r.) po 100 przesyłek dziennie z przesyłek, które zostały uznane za spełniające warunki zwolnienia (zostałyby dopuszczone do obrotu ze zwolnieniem z należności) i poddaniu ich rewizji celnej.

¹⁴ Pismo nr 1401-ICH.033.164.2018.18 IAS w Warszawie z 4 kwietnia 2019 r.

¹⁵ Dokument Potwierdzający Dokonanie Zgłoszenia Celnego.

¹⁶ Dz. Urz. MF z 2018 r., poz. 34.

co wiązałyby się z dodatkowymi działaniami kontrolnymi KAS i zmianami prawnymi w Kodeksie karnym skarbowym,

- *model pośrednika - platformy handlowe* - zakładający aktywne zaangażowanie platform handlowych, poprzez zaklasyfikowanie ich jako podatników VAT w związku ze sprzedażą, w której pośredniczą lub uczynienie ich solidarnie odpowiedzialnymi za VAT w imporcie, bądź poprzez zawarcie z platformami dwustronnych umów celem przekazywania informacji o dokonywanych za ich pośrednictwem zakupach,
- *model pośrednika - operator pocztowy/kurier* - zakładający aktywne zaangażowanie operatorów pocztowych, poprzez nałożenie na operatora pocztowego obowiązku weryfikacji zapłaty podatku VAT przez importera pod sankcją niewydania towaru, lub poprzez nałożenie obowiązku poniesienia na rzecz operatora pocztowego dodatkowej ryczałtowej opłaty wskutek uznania importu towarów o małej wartości za nieopłacalny,
- *model pośrednika - sektor finansowy* - zakładający aktywne zaangażowanie systemu finansowego (banków, operatorów kart płatniczych, pośredników płatniczych) w pobór VAT na płatnościach dokonywanych za zakupy na platformach handlowych.

(akta kontroli str. 387-458, 564-586)

W ramach prac Zespołu dokonano przeglądu i oceny rozwiązań wprowadzonych w innych państwach w zakresie poprawy skuteczności poboru VAT z tytułu importu towarów o niskiej wartości importowanych spoza UE. Wskazano na dobre praktyki innych państw w zakresie opodatkowania lub weryfikacji opodatkowania VAT e-commerce polegające na:

- wprowadzeniu systemu tzw. estońskiego, warunkującego wydanie towaru odbiorcy od wypełnienia obowiązków celno- skarbowych (Estonia),
- działaniach kontrolnych na podstawie analizy ryzyk (Holandia oraz Słowenia) lub kontroli fizycznych (Francja),
- wprowadzeniu odpowiedzialności platform internetowych (Wielka Brytania, USA, Australia),
- przyjęciu koncepcji iVAT (Belgia),
- wprowadzeniu dodatkowej opłaty administracyjnej do każdej przesyłki (Szwecja).

Po przeanalizowaniu każdego ze wskazanych rozwiązań, Zespół opracował kierunki działań w zakresie uszczelniania poboru VAT od importowanych towarów o niskiej wartości z państw trzecich i przekazał te informacje zastępcy szefa KAS w dniu 13 sierpnia 2018 r. W dokumencie tym wskazano, że docelowym rozwiązaniem dla poboru VAT od importu towarów o niskiej wartości zakupionych przez Internet powinien być model zakładający zaangażowanie platform handlowych. W tym kierunku zmierza unijny pakiet VAT e-commerce, którego implementację przewidziano do końca grudnia 2020 r. Istnieje jednak ryzyko (wskazywane zarówno w dokumentach Ministerstwa Finansów, jak i sprawozdaniach ETO), że wdrożenie pakietu VAT e-commerce zostanie odroczone w czasie z uwagi na potrzeby zmian w systemach informatycznych państw członkowskich UE. Z tego względu, państwa członkowskie powinny podjąć działania wcześniej, tj. zanim model docelowy zostanie zaimplementowany i stanie się w pełni operatywny. Zespół opracował w związku z tym cztery podstawowe scenariusze działań o charakterze doraźnym (część z nich funkcjonuje już w innych państwach UE):

- założenie funkcjonowania uproszczonego mechanizmu deklaracji celno-podatkowej dla importerów (konsumentów), dostępnego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (internetowej aplikacji) oraz uzależnienie wydania

przesyłki przez operatora pocztowego od sprawdzenia czy importer rozliczył podatek w aplikacji,

- założenie zaangażowania platform handlowych na zasadzie solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania VAT z tytułu zakupów w Internecie, zakładające przekazywanie do KAS informacji o zakupach, w których te platformy pośredniczą,
- założenie zaangażowania systemu finansowego do poboru VAT na płatnościach za zakupy w Internecie,
- założenie funkcjonowania aplikacji do uproszczonego rozliczania podatku VAT przez konsumentów lub porozumienia się z instytucjami finansowymi co do tego, aby zapłaty podatku VAT można było dokonywać od razu podczas zakupu.

(akta kontroli str. 564-586)

W ramach prac Zespołu analizowano możliwości wprowadzenia rozwiązań informatycznych dotyczących obszaru towarów zamawianych drogą internetową z uwzględnieniem praktyk innych krajów, wymogów unijnych, a także uwarunkowań krajowych w obszarze informatyzacji KAS oraz analizy zakresu ewentualnych zmian prawnych. W zakresie nowoczesnych rozwiązań informatycznych, w ocenie Zespołu, na największe zainteresowanie zasługiwał system uproszczonych, elektronicznych zgłoszeń celnych wprowadzony w Estonii. W systemie tym importer (odbiorca towarów) już po ich zakupie może samodzielnie, poprzez Internet, dokonać uproszczonego zgłoszenia celnego dla towarów o wartości 22-1000 euro, które przesyła elektronicznie do organów celnych. Poczta Polska wyraziła jednak negatywne stanowisko w zakresie możliwości wdrożenia modelu estońskiego, wskazując na konieczność poniesienia dodatkowych nakładów i ryzyko spowolnienia lub zablokowania działalności z uwagi na potrzebę wybudowania dodatkowych mocy magazynowych, co może skutkować utratą części obrotu na rzecz zagranicznej konkurencji.

(akta kontroli str. 459-507, 564-586)

W ramach prac zespołu szczególnie analizowano brytyjskie regulacje VAT, które przewidują możliwość nałożenia na platformy elektroniczne (bez względu na miejsce ich siedziby) odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania VAT w związku z dokonywaną za ich pośrednictwem sprzedażą towarów na rzecz brytyjskich konsumentów. W tym zakresie podjęto prace zmierzające do zmiany przepisów ustawy o VAT - jeszcze przed wdrożeniem w życie unijnego pakietu VAT e-commerce. Miałyby one polegać na wprowadzeniu solidarnej odpowiedzialności podatkowej podmiotu ułatwiającego przeprowadzenie transakcji on-line (platformy handlowej) z tytułu dokonania dostawy oraz importu towarów na terytorium kraju, a także solidarnej odpowiedzialności podatkowej podmiotu prowadzącego magazyn, w którym przechowywane są towary po imporcie, w przypadku gdy umożliwi on dokonanie sprzedaży przechowywanych towarów podmiotowi, który nie poda ważnego numeru VAT. Dotychczas jednak nie wprowadzono zmian prawnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 528-552, 564-586)

W październiku 2018 r. w MF podjęto decyzję o przygotowaniu założeń dla koncepcji „rozdzielenia” płatności podatku VAT z tytułu importu towarów w przesyłkach o wartości do 150 euro od zgłoszeń celnych tych towarów oraz konieczności zaprojektowania narzędzia informatycznego do obsługi płatności VAT (np. poprzez portal elektroniczny). Nowa koncepcja zakładała stworzenie narzędzia w postaci aplikacji dostępnej na stronie MF / KAS, umożliwiającego (fakultatywne) deklarowanie i zapłatę podatku VAT z tytułu importu towarów w przesyłkach o wartości do 150 euro, bez dokonywania zmian w obowiązujących przepisach

o VAT. Planowano, że uruchomienie aplikacji internetowej (bez konieczności zmiany przepisów) nastąpi w grudniu 2018 r. Z uwagi na to, że w przypadku takiego rozwiązania obecnie obowiązujące przepisy o VAT wymagają w szczególności wydania stosownej decyzji podatkowej przez urząd celno-skarbowy, rozważano uruchomienie aplikacji w ramach pilotażu. Wskazano jednak, że wiązałoby się to z ryzykiem eksponowania: nieefektywności Poczty Polskiej oraz KAS, braku respektowania przepisów VAT przez KAS lub bezczynności organu celno-skarbowego nierealizującego ustawowego obowiązku wydania decyzji podatkowej. W efekcie uzgodniono, że przed uruchomieniem aplikacji należałoby dokonać stosownej zmiany przepisów.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego wynika, że uruchomienie narzędzia informatycznego do obsługi płatności VAT od przesyłek o niewielkiej wartości uzależnione jest od wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających przeprowadzenie jednolitego postępowania celno-podatkowego. W wyjaśnieniu Szef KAS wskazał, że projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo celne oraz niektórych innych ustaw, zakładający ujednoczenie procedury związanej z wymiarem należności importowych, jest obecnie rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów.

Do dnia zakończenia kontroli NIK¹⁷ nie wdrożono rozwiązań prawnych oraz automatycznej aplikacji do poboru VAT od przesyłek o niewielkiej wartości.

(akta kontroli str. 385, 587-592, 1333)

W funkcjonującym systemie AIS / IMPORT¹⁸, służącym do składania zgłoszeń celnych, zaimplementowane zostały funkcjonalności zgodne z obowiązującymi przepisami prawa celnego i prawa podatkowego w zakresie podatków importowych (w tym związane z wystawianiem DPDZC). Obecnie prowadzone są prace dostosowawcze systemu AIS/IMPORT do Unijnego Kodeksu Celnego oraz pakietu „VAT e-commerce”.

(akta kontroli str. 1198-1199)

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

Z wyjaśnień Szefa KAS wynika, że obecnie prowadzone są intensywne działania analityczne oraz działania skierowane na dostosowanie systemów informatycznych w zakresie wynikającym z ww. koncepcji. Kontynuowane są także spotkania z przedstawicielami Poczty Polskiej S.A. zmierzające do zmiany obecnego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym, stosownie do założeń zdefiniowanych w ww. koncepcji.

NIK zauważa jednak, że podjęte przez Poczta Polska S.A. działania organizacyjne i informatyczne w celu elektronicznej wymiany danych o przesyłce pocztowej i przyjęcia przez nią roli dokonującego zgłoszeń celnych dla odbiorców przesyłek pocztowych, według stanu na koniec 2019 r., były na początkowym etapie.

(akta kontroli str. 869-996, 1335, 1677-1680)

¹⁷ Tj. do dnia 12 listopada 2019 r.

¹⁸ Wdrożony z dniem 27 grudnia 2017 r. przy czym w okresie pomiędzy wdrożeniem systemu AIS / IMPORT a wygaszeniem systemu CELINA, podmioty mogły składać zgłoszenia celne do obu systemów, zgodnie z harmonogramem stopniowego rozszerzania stosowania systemu AIS / IMPORT i wycofywania dostępności systemu CELINA.

Działania w obszarze transgranicznego handlu internetowego i związanego z nim importu towarów o niskiej wartości zostały zainicjonowane również na forum UE. Rada ECOFIN w dniu 5 grudnia 2017 r. przyjęła pakiet nowelizacji unijnych przepisów VAT w zakresie handlu elektronicznego (tzw. pakiet e-commerce). Zasadnicze cele tego pakietu obejmują uszczelnienie systemu VAT i zapewnienie konkurencyjności unijnych przedsiębiorców w obszarze handlu elektronicznego; zwiększenie zaangażowania unijnych przedsiębiorców w transakcje o charakterze transgranicznym oraz wzmocnienie zasady opodatkowania sprzedaży towarów i usług w państwie ich konsumpcji¹⁹. Główny element tych rozwiązań stanowi dyrektywa Rady (UE) 2017/2455²⁰ zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE²¹ i dyrektywę 2009/132/WE²² w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość.

Zgodnie z art. 1 i 2 ww. dyrektywy, rozwiązania przewidziane w pakiecie e-commerce miały zostać wdrożone w dwóch etapach: do stycznia 2019 r. oraz do stycznia 2021 r. Pierwsza część rozwiązań (niedotycząca importu towarów w przesyłkach)²³, a wynikająca z art. 1 dyrektywy 2017/2455, została zaimplementowana do krajowych regulacji dotyczących podatku od towarów i usług na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług²⁴.

Zmiany wprowadzające m.in. dodatkowe unormowania w zakresie opodatkowania VAT handlu internetowego²⁵ wynikające z art. 2 ww. dyrektywy mają zostać wprowadzone z dniem 1 stycznia 2021 r. Regulacje te mają polegać m.in. na:

- rozszerzeniu zakresu wykorzystywania istniejącego unijnego portalu MOSS²⁶ (tzw. mały punkt kompleksowej obsługi) na wewnątrzspółnotową sprzedaż rzeczy materialnych na odległość oraz sprzedaż na odległość towarów importowanych z państw trzecich (spoza UE),
- wprowadzeniu uproszczonych rozwiązań dotyczących deklarowania i zapłaty VAT z tytułu importu małych przesyłek, w przypadku gdy VAT nie zostanie zapłacony w systemie MOSS²⁷,
- zniesieniu istniejącego zwolnienia z VAT (funkcjonującego we wszystkich krajach członkowskich UE, oprócz Polski i Francji) dla importu towarów o wartości poniżej 22 euro w przesyłkach sprowadzanych z państw trzecich (spoza UE),
- zwiększeniu koordynacji między państwami członkowskimi w zakresie kontroli przedsiębiorstw transgranicznych korzystających z systemu VAT, w celu zapewnienia wysokiego stopnia przestrzegania przepisów.

Zmiany te nie zostały jeszcze implementowane do prawa krajowego. Dyrektor Departamentu Cel wyjaśniła, że „podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia ww. pakietu VAT do polskiego prawa podatkowego będzie

¹⁹ Oznacza to, że przychody z VAT mają w większym stopniu zasilać budżet państwa, w którym znajduje się ostateczny nabywca (konsument) danego towaru / usług.

²⁰ Dz.U.UE L 348/7 z 29.12.2017.

²¹ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1 ze zm.).

²² Dyrektywa RADY 2009/132/WE z dnia 19 października 2009 r. określająca zakres stosowania art. 143 lit. b) i c) dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do zwolnienia z podatku od wartości dodanej przy ostatecznym imporcie niektórych towarów (Dz.U.UE L 292/5 z 10.11.2009 r. ze zm.).

²³ W odniesieniu do zasad dotyczących świadczenia usług telekomunikacyjnych, nadawczych lub usług świadczonych drogą elektroniczną na rzecz osób niebędących podatnikami.

²⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 2433.

²⁵ Zmiany mające na celu zapobieganie unikaniu opodatkowania VAT od sprzedaży towarów i usług dokonywanej przez Internet (on-line) oraz udzielanie pomocy przedsiębiorcom w przestrzeganiu obowiązków VAT-owskich.

²⁶ System MOSS umożliwił podatnikom świadczenie usług telekomunikacyjnych, usług nadawczych oraz usług świadczonych drogą elektroniczną bez konieczności rejestracji w państwie UE, w którym świadczone są usługi.

²⁷ Poprzez umożliwienie osobie przedstawiającej towary organom celnym na terytorium UE (zazwyczaj jest to operator pocztowy lub firma kurierska) zgłoszenie i zapłatę VAT z tytułu przywozu takich przesyłek drogą elektroniczną na podstawie (miesięcznych) deklaracji w imieniu osoby, dla której przeznaczone są te towary.

możliwe dopiero po sfinalizowaniu ostatecznej wersji przepisów prawa unijnego, które będą podlegały implementacji”.

NIK wskazuje na zbliżający się, wynikający z art. 4 ust. 1 akapit trzeci i czwarty dyrektywy Rady (UE) 2017/2455 termin wprowadzenia do polskiego systemu prawnego ww. unormowań.

(akta kontroli str. 390-393, 1034-1035, 1197)

W ocenie Zespołu, zmiany wynikające z ww. pakietu e-commerce – zakładające likwidację zwolnienia z podatku VAT w przypadku przywozu małych przesyłek o wartości nieprzekraczającej 22 EUR (z krajów spoza UE) nie rozwiążą w pełni problemu zaniżania wartości celnej towarów z uwagi na to, że nadal pozostanie próg zwolnienia z VAT - dla „prezentów” o wartości do 45 euro oraz próg zwolnienia z cła – dla towarów o wartości do 150 euro. Zespół również wskazał, że docelowe rozwiązanie poboru podatku VAT od importu towarów o niskiej wartości zakupionych przez Internet oparte na zaangażowaniu w pobór platform cyfrowych, będzie miało charakter fakultatywny. Nie wiadomo zatem, w jakim zakresie platformy handlowe z państw trzecich będą w tym systemie funkcjonować.

(akta kontroli str. 580-581)

Przedstawiciele MF uczestniczyli w pracach Komitetu Kodeksu Celnego Komisji Europejskiej nad dostosowywaniem przepisów celnych do tzw. pakietu VAT e-commerce. Efektem tych prac było przyjęcie rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/1143 z dnia 14 marca 2019 r. zmieniającego rozporządzenie delegowane (UE) 2015/2446 w odniesieniu do zgłaszania niektórych przesyłek o niskiej wartości²⁸, jak również rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1394 z dnia 10 września 2019 r. w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia wykonawczego (UE) 2015/2447 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących nadzoru nad dopuszczeniem do obrotu i wyprowadzenia z obszaru celnego UE²⁹.

(akta kontroli str. 1037)

W objętym kontrolą okresie, przedstawiciele MF uczestniczyli w pracach szeregu grup roboczych i zespołów działających w strukturach UE ukierunkowanych na identyfikację zagrożeń i nieprawidłowości wynikających ze wzrostu transgranicznego handlu internetowego:

- w ramach Grupy Roboczej ds. Podatkowych (Podatki Pośrednie - VAT)³⁰ podjęto prace legislacyjne nad wnioskiem KE w sprawie przepisów wykonawczych i doprecyzowujących pakiet e-commerce. Celem zmian przedstawionych w grudniu 2018 r. we wnioskach legislacyjnych KE dotyczących nowelizacji dyrektywy 2006/112/WE i rozporządzenia wykonawczego nr 282/2011 jest uszczegółowienie i zapewnienie, iż rozwiązania przewidziane w dyrektywie 2017/2455 będą stosowane w sposób zharmonizowany przez wszystkie państwa członkowskie. Polska poparła wniosek dotyczący nowelizacji dyrektywy 2006/112/WE.

Podjęto również prace legislacyjne nad pakietem PSP/CESOP (projekty nowelizacji dyrektywy VAT i rozporządzenia nr 904/2010). Wniosek legislacyjny przedstawiony przez KE w grudniu 2018 r., dotyczący zmiany dyrektywy 2006/112/WE jest częścią pakietu na rzecz zwalczania oszustw związanych z VAT w obszarze handlu elektronicznego (e-commerce). Wniosek KE zmierza do wzmocnienia ram współpracy administracyjnej w celu rozwiązania problemu nieprawidłowości

²⁸ Dz.U.UE L 181/2 z 5.7.2019 r.

²⁹ Dz.U.UE L 234/1 z 11.9.2019 r.

³⁰ Working Party on Tax Questions (Indirect Taxation - VAT), dalej: WPTQ - jest organem przygotowawczym Rady UE i zajmuje się legislacją na szczeblu Unii Europejskiej w zakresie VAT, w tym rozpatrywaniem wniosków legislacyjnych proponowanych przez Komisję Europejską (KE) dotyczących zmiany dyrektywy VAT, zmiany rozporządzeń wykonawczych, czy projektów decyzji derogacyjnych dla państw członkowskich UE (tj. odstępstw od przepisów dyrektywy VAT).

(oszustw) związanych z VAT w sektorze e-commerce poprzez zacieśnienie współpracy między organami podatkowymi a tzw. dostawcami usług płatniczych. Wniosek ten przewiduje m.in. utworzenie centralnego elektronicznego systemu informacji o płatnościach (CESOP), zarządzanego na poziomie UE przez Komisję Europejską, do którego państwa członkowskie będą obowiązane cyklicznie przekazywać informacje na temat odbiorców i transakcji płatniczych ewidencjonowane przez dostawców usług płatniczych. W swoim stanowisku Polska wyraziła kierunkowe poparcie dla propozycji KE. Pakiet legislacyjny został przedstawiony przez KE w grudniu 2018 r. i od stycznia 2019 r. jest przedmiotem prac technicznych w Radzie UE;

- w ramach Grupy ds. Przyszłości Podatku VAT (Group on the Future of VAT – GFV)³¹ podjęto prace dotyczące przygotowania przepisów wykonawczych i doprecyzowujących pakiet e-commerce. Efektem tych prac były przedstawione w grudniu 2018 r. wnioski legislacyjne Komisji Europejskiej w sprawie nowelizacji dyrektywy 2006/112/WE oraz rozporządzenia wykonawczego nr 282/2011. W marcu 2019 r. zainicjowane zostały prace nad przygotowaniem not wyjaśniających dotyczących stosowania w praktyce głównych zmian ujętych w pakiecie e-commerce;

- w ramach programów Fiscalis³² oraz Customs przedstawiciele MF uczestniczyli w warsztatach w dniach 21-23 marca 2018 r. dotyczących implementacji przepisów dyrektywy VAT w zakresie e-commerce oraz w warsztatach w dniach 25 – 27 września 2019 r. poświęconych pracy nad przygotowaniem not wyjaśniających (Preparation Of Explanatory Notes On The Vat E-Commerce Directive);

- w ramach Grupy studyjnej ds. e-commerce (E-commerce Study Group) wypracowano rekomendacje dla DG Customs, na temat potencjalnych rozwiązań służących organom celnym do skutecznego pobierania cła i podatków z tytułu importu towarów w małych przesyłkach. W lutym 2018 r. do DG Customs przekazano finalny raport (The EU Customs and cross-border e-commerce) zawierający zbiór najciekawszych rozwiązań i najlepszych praktyk w zakresie transgranicznego handlu elektronicznego, które mogą mieć zastosowanie na poziomie UE lub krajowym.

(akta kontroli str. 1038-1044, 1074-1146)

W badanym okresie w Ministerstwie analizowane były propozycje rozwiązań przedstawianych na forum WCO³³ w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu przywozowi towarów w obrocie pocztowym i kurierskim przesyłek o niskiej wartości. Nie podjęto jednak dotychczas działań zmierzających do wdrożenia standardów WCO³⁴ dla transgranicznego handlu elektronicznego, mających na celu zapewnienie sprawniejszej i skutecznej kontroli przesyłek o mniejszej wartości pomiędzy przedsiębiorstwami a konsumentami oraz pomiędzy samymi konsumentami. Działania takich nie podjęto ze względu na konieczność opracowania przez WCO załączników do Ramowych Standardów oraz strategii ich wdrażania w oparciu o doświadczenia państw członkowskich i studia przypadków. Strategia wdrażania ma być dla państw członkowskich szablonem i będzie zawierać kluczowe wskaźniki wydajności i ogólne ramy czasowe w odniesieniu do wdrażania Standardów.

³¹ Nieformalna grupa ekspertów KE składająca się z przedstawicieli krajowych administracji podatkowych będąca dla KE forum konsultacji z ekspertami VAT z państw członkowskich na temat różnych inicjatyw.

³² Jest to program współpracy między państwami UE w celu umożliwienia krajowym administracjom podatkowym tworzenie i wymianę informacji i wiedzy specjalistycznej, a także umożliwia wspólnie opracowywanie i obsługę głównych transeuropejskich systemów informatycznych oraz tworzenie sieci poprzez łączenie urzędników krajowych z całej Europy w celu wspierania walki z oszustwami podatkowymi, uchylaniem się od opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym.

³³ Światowa Organizacja Celna (ang. World Customs Organization – WCO).

³⁴ Ramowe standardy (Framework of Standards) dla transgranicznego handlu elektronicznego przyjęte przez WCO w czerwcu 2018 r. skierowane do administracji celnych.

W MF prowadzone są prace analityczne mające na celu zwiększenie możliwości stosowania sprzętu RTG do nieinwazyjnych metod kontroli³⁵. W tym zakresie opracowywana jest w MF koncepcja Zintegrowanego Zarządzania Obszarem RTG w KAS. Koncepcja obejmuje rozwiązania m.in. w zakresie zasad umiejscawiania urządzeń RTG w procesach technologicznych obsługi i kontroli obrotu towarowego oraz zasad wykorzystania wielkogabarytowych urządzeń RTG w kontekście wsparcia kontroli celno-skarbowej i monitorowania wykorzystania urządzeń RTG. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ceł wynika, że prace nad koncepcją są zaawansowane i przewidywany, planowany termin przedłożenia koncepcji Szefowi KAS, do zatwierdzenia, ustalono do końca 2019 r.

(akta kontroli str. 1196)

Przedstawiciele MF uczestniczyli na forum OECD w działaniach w obszarze transgranicznego handlu internetowego, zmierzających do skutecznego opodatkowania e-commerce. W efekcie tych działań opracowano raport dotyczący roli platform elektronicznych w poborze VAT od sprzedaży dokonywanej za ich pośrednictwem³⁶.

(akta kontroli str. 394, 1044)

W latach objętych kontrolą, w Ministerstwie analizowano sygnały napływające od przedsiębiorców o zagrożeniach związanych z rosnącym importem z Chin towarów o niskiej wartości w obrocie pocztowym i kurierskim. W szczególności, jedna z platform zakupowych informowała MF o zjawisku nieuiszczenia podatku VAT z tytułu importu towarów spoza UE przez polskich konsumentów, prezentując jednocześnie rozwiązania w zakresie funkcjonowania portali aukcyjnych na krajowym i międzynarodowym rynku e-handlu. Do Ministerstwa wpływały również sygnały od przedsiębiorców z branży hobbystyczno-modelarskiej zwracające uwagę na nieuczciwy import towarów z Chin o niekontrolowanej jakości i nierówny dostęp do rynku. Powyższe zagadnienia były przedmiotem prac Zespołu do spraw uszczelnienia systemu poboru podatku VAT od towarów zakupionych przez Internet.

(akta kontroli str. 1204-1239)

W okresie objętym kontrolą, w MF nie podejmowano szczególnej współpracy z innymi ministerstwami w zakresie wypracowania rozwiązań mających na celu ochronę rynku konsumentów związanych z e-handlem. Przedstawiciele MF uczestniczyli jedynie w spotkaniu zorganizowanym z inicjatywy Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, na którym omawiano zagadnienia związane z funkcjonowaniem elektronicznych platform handlowych. Nie wypracowano jednak żadnych rekomendacji, a problematyka ta nie była przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii kontynuowana.

(akta kontroli str. 1205)

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

Zastępca Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego wyjaśnił, że raport końcowy jeszcze nie powstał z uwagi na trwające na forum UE prace dotyczące uregulowania i uszczelnienia opodatkowania VAT obszaru e-commerce, w tym tzw.

³⁵ Wg standardów WCO stosowanie RTG stanowi istotny element przyczyniający się do zwiększenia efektywności i tempa odpraw celnych w elektronicznym handlu transgranicznym.

³⁶ Ostateczna wersja raportu pt. „Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales” została opublikowana przez OECD w czerwcu 2019 r.

pakietu VAT e-commerce oraz pakietu PSP/CESOP, które mogą rzutować na zalecenia i rekomendacje wskazane przez Zespół. Zaznaczył również, że dopiero finalne zakończenie prac w zakresie ww. pakietu (planowane na jesień 2019 r.) pozwoli na określenie ostatecznych rekomendacji przez Zespół, tak aby nie były one sprzeczne z prawodawstwem UE w tym zakresie. Zastępca Dyrektora wskazał, że do tego czasu prawdopodobnie zostaną również przyjęte przepisy dotyczące jednolitego postępowania celno-podatkowego, które są kluczowym elementem działania automatycznej aplikacji do poboru VAT od przesyłek niewielkiej wartości.

(akta kontroli str. 385)

NIK zwraca uwagę, na istnienie pilnej potrzeby wdrażania rozwiązań w zakresie uszczelnienia poboru podatku VAT z tytułu zakupu towarów przez Internet (e-commerce), zanim model docelowy zostanie przyjęty. Elektronizacja danych o przesyłkach pocztowych, będąca na początkowym etapie, jest niezbędna dla uszczelnienia poboru podatku VAT z tytułu zakupu towarów przez Internet.

(akta kontroli str. 564-586)

Obecny system weryfikacji przesyłek pocztowych o niewielkiej wartości oparty na ich fizycznych kontrolach, bez wsparcia systemową analizą ryzyka, jest nieefektywny. Przeprowadzona w Oddziale Celnym I Pocztowym w Warszawie w 2018 r. analiza stosowania art. 51 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług (tj. wyłączenia zwolnienia od podatku VAT dla towarów importowanych w drodze zamówienia wysyłkowego) wykazała, że zastosowanie w praktyce ww. przepisu w stosunku do wszystkich przesyłek spowodowałoby zablokowanie obrotu pocztowego z zagranicą i wymagałoby zatrudnienia ok. 1,5-2,0 tys. funkcjonariuszy celno-skarbowych. Wskazano, iż ustalenie sposobu nabycia towaru jest możliwe wyłącznie po wezwaniu odbiorcy przesyłki do przedstawienia dokumentów zakupu, co uznano za koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do ewentualnie możliwych do uzyskania należności. Potwierdziła to, dokonana w 2018 r., z inicjatywy MF, analiza czasochłonności i potencjalnych kosztów działań kontrolnych w obecnie funkcjonującym systemie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym, w stosunku do uzyskiwanych efektów finansowych. Z przeprowadzanej analizy wynikało, że przy założeniu dokonywania rewizji celnej w odniesieniu do każdej przesyłki, średnia kwota należnego podatku VAT przypadająca na jedną przesyłkę wyniosła 10,48 zł, a koszty poniesione na obsługę takiej przesyłki 22,50 zł (przy czasochłonności związanej z wykonywaniem tych czynności wynoszącej średnio 45 minut.).

(akta kontroli str. 1409-1413)

We wrześniu 2018 r. podjęto w Ministerstwie próbę opracowania algorytmu analizy ryzyka wykorzystującego dane gromadzone w systemie informatycznym Poczty Polskiej S.A. Ustalono jednak, że zakres danych rejestrowanych w systemie informatycznym Poczty Polskiej S.A. uniemożliwia stworzenie takiego algorytmu do wykorzystania w analizie ryzyka. W związku z ograniczonym zakresem ww. danych, w MF uznano za niezasadne prowadzenie rozważań nad zastosowaniem rozwiązań dotyczących automatycznej analizy ryzyka, do czasu elektronizacji danych przez Poczta Polską S.A. Działania organizacyjne i informatyczne Spółki, według stanu na koniec 2019 r., były na początkowym etapie.

Departament Analiz w 2018 r. podjął próbę zidentyfikowania możliwości automatyzacji procesu typowania do kontroli w oparciu o urządzenia RTG. W tym celu wystąpiono do jednostek organizacyjnych KAS z prośbą o udzielenie informacji odnośnie posiadanego wyposażenia w urządzenia RTG oraz o udostępnienie zdjęć wykonanych na urządzeniach RTG, wykorzystywanych w kontroli obrotu pocztowego i kurierskiego, na których utrwalono obraz towarów zawartych w przedstawianych przesyłkach. Miało to posłużyć do podjęcia próby wyspecyfikowania cech

identyfikujących wybrany towar oraz opracowania algorytmu automatycznego typowania przesyłki do kontroli. W wyniku przeprowadzonego rozpoznania stwierdzono niemożność budowy profili analizy ryzyka w oparciu o obrazy RTG, z uwagi na brak możliwości zapisu obrazów przez wykorzystywane przez KAS urządzenia RTG. Ustalono, że obecnie możliwe jest jedynie prowadzenie tzw. stanowiskowej analizy ryzyka, tj. bieżące monitorowanie przez funkcjonariusza celno-skarbowego obrazu prześwietlanych przesyłek.

(akta kontroli str. 1414-1456)

Na spotkaniu w dniu 26 października 2018 r. MF podjęło decyzję o odstąpieniu od przeprowadzenia skierowanej do społeczeństwa kampanii informacyjno-edukacyjnej o istniejącym stanie prawnym oraz obowiązkach fiskalnych z tytułu importu towarów spoza UE. Powodem rezygnacji, jak wskazano w notatce ze spotkania sporządzonej dla Podsekretarza Stanu³⁷, był ogromny wzrost wolumenu importowanych przesyłek. W dokumencie tym podano, że „podejmowanie przez organy KAS czynności zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podatkowego, wobec każdego towaru z przesyłki obejmowanego procedurą dopuszczenia do obrotu, doprowadziłoby do paraliżu pracy – zarówno organów KAS i Poczty Polskiej”.

(akta kontroli str. 587, 564-586)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Podejmowane w Ministerstwie Finansów działania, w tym we współpracy z Poczta Polska S.A., do zakończenia kontroli NIK, nie doprowadziły do wprowadzenia (także doraźnych) rozwiązań mających na celu uszczelnienie systemu poboru należności celnych i podatkowych związanych z rosnącym importem towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich z krajów spoza UE o deklarowanych niskich wartościach. Nie wdrożono mających temu służyć odpowiednich rozwiązań prawnych i informatycznych, w tym mających na celu zwiększenie efektywności w typowaniu przesyłek do kontroli celno-skarbowych, o choćby doraźnym charakterze. Powołany Zespół nie opracował i nie przedłożył Ministrowi Finansów, w wyznaczonym do tego terminie, raportu końcowego zawierającego rekomendacje rozwiązań w zakresie skutecznego uszczelnienia poboru VAT od towarów zakupionych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wpływ na taki stan rzeczy miało oczekiwanie na wdrożenie na forum unijnym rozwiązań docelowych mogących rzutować na zalecenia i rekomendacje Zespołu. W ocenie NIK (co znajduje potwierdzenie w materiałach analitycznych Ministerstwa) istnieje pilna potrzeba wdrożenia rozwiązań, także doraźnych, w zakresie uszczelnienia poboru podatku VAT z tytułu zakupu przez Internet towarów o deklarowanych niskich wartościach.

(akta kontroli str. 385, 564-602, 1333-1335)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów rzetelnie rozpoznawał zagrożenia wynikające z rosnącej skali przywozu towarów o niskiej wartości w przesyłkach pocztowych i kurierskich, wprowadzanych na obszar celny UE. Dokonano przeglądu i analizy funkcjonujących w innych krajach rozwiązań, służących uszczelnieniu systemu poboru należności celno-podatkowych oraz usprawnieniu procedur celnych. Pracowano nad doraźnymi rozwiązaniami informatycznymi oraz procedowano nad rozwiązaniami prawnymi. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie wdrożono jednak takich rozwiązań o choćby doraźnym charakterze. Nie wdrożono mechanizmów optymalizujących analizę ryzyka i zwiększających efektywność w typowaniu przesyłek do kontroli celno-skarbowych, w tym nie opracowano narzędzi pozwalających weryfikować

³⁷ Nr PT28143.52.2018.ULD.782.

okazjonalny charakter dokonywanych zakupów, czy ujawniać proceder celowego dzielenia zamówienia w celu uniknięcia należności przywózowych.

OBSZAR

2. Zadania wyznaczone urzędom celno-skarbowym w zakresie kontroli obrotu przesyłek pocztowych i kurierskich oraz nadzór nad ich realizacją.

Opis stanu faktycznego

W latach 2017 – 2019 (I półrocze) organy KAS zajmujące się obsługą przesyłek kurierskich i pocztowych o niskich wartościach realizowały cele i zadania na zasadach ogólnych, takich jak w przypadku pozostałego obrotu towarowego z krajami trzecimi.

(akta kontroli str. 650-652)

We wrześniu 2016 r. zostały opracowane przez Szefa Służby Celnej „Wytyczne w sprawie trybu postępowania z towarami podejrzanymi o naruszenie praw własności intelektualnej w małych przesyłkach”³⁸. Przekazane do stosowania w jednostkach organizacyjnych KAS wytyczne określały tryb postępowania organów celno-skarbowych z małymi przesyłkami, co do których istniało podejrzenie, że zawierają towary podrobione.

W latach 2017 – 2019 (I półrocze), organy KAS ujawniły w przesyłkach pocztowych i kurierskich towary naruszające własność intelektualną o łącznej wartości 12.431,0 tys. zł. W 2018 r. nastąpił spadek o 13% wartości ujawnionych podrobionych towarów w porównaniu do 2017 r. Z kolei w I półroczu 2019 r. wzrosła wartość ujawnionych tego rodzaju towarów o 29% w porównaniu do I półrocza 2018 r.

(akta kontroli str. 645, 816-832)

Po wejściu w życie przepisów o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz przepisów o swobodnym przepływie danych osobowych (tzw. RODO), pismem z dnia 23 kwietnia 2018 r.³⁹ Ministerstwo nakazało organom KAS ujednoczenie sposobu postępowania w procesie pozyskiwania danych identyfikacyjnych osób fizycznych - odbiorców przesyłek pocztowych, w trakcie procesu dopełniania formalności celnych w obrocie pocztowym realizowanym przez operatora wyznaczonego (Pocztę Polską S.A.). Zwrócono się do operatora wyznaczonego o niezwłoczne dokonanie - we współpracy z organami celno-skarbowymi, przy których funkcjonują urzędy wymiany poczty z zagranicą - korekty (w zakresie danych osobowych) zawiadomień wysyłanych przez Pocztę Polską S.A. do odbiorców przesyłek pocztowych o konieczności dostarczenia dokumentów niezbędnych do dokonania zgłoszenia celnego towarów.

(akta kontroli str. 807-812)

W listopadzie 2018 r., MF skierowało do organów KAS zasady postępowania z przesyłkami pocztowymi pochodzącymi od operatorów niewyznaczonych, wprowadzanymi drogą lotniczą i kolejową oraz zasady postępowania z przesyłkami niodoręczonymi, zwracanymi z innych krajów do Polski. Przyjęte i uzgodnione procedury postępowania⁴⁰ wynikały z wdrożenia przez Pocztę Polską S.A. usług

³⁸Przekazane pismem nr DC13.060.1.2016 z dnia 7 września 2016 R. Wytyczne odnosiły się do procedury określonej w art. 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 608/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1383/2003 (Dz. Urz. UE L181 z 29.06.2013, str. 15).

³⁹ Nr pisma DC10.8822.7.2018.

⁴⁰Proces niszczenia (utilizacji) zawartości przesyłek niodoręczonych nadanych przez konsolidatorów/operatorów niewyznaczonych (Moduł 2), Proces obsługi przesyłek nadchodzących drogą lotniczą do Polski spoza krajów UE od operatorów niewyznaczonych/konsolidatorów kierowanych za granicę dla przesyłek o wartości nieprzekraczającej 1000 EUR (Moduł 3) oraz

związanych z obsługą pochodzących od operatorów niewyznaczonych przesyłek pocztowych przesyłanych drogą lotniczą i drogą kolejową spoza krajów UE, ale realizowanych w reżimie przepisów Światowej Konwencji Pocztowej, na odpowiedzialność Poczty Polskiej S.A. Procedury te zostały wypracowane podczas spotkań z przedstawicielami Poczty Polskiej S.A. przy współudziale przedstawicieli IAS w Warszawie oraz IAS w Lublinie, reprezentujących oddziały celne bezpośrednio zaangażowane w proces wprowadzania i przedstawienia organowi celnemu przesyłek pocztowych, których dotyczy procedura, jak również w proces wyprowadzenia przesyłek, które okazały się niedoręczalne.

(akta kontroli str. 666-760)

W wyniku rozpoznania zagrożenia wynikającego z możliwości realizacji przewozów przesyłek pocztowych z krajów trzecich, przez Polskę, do innych państw członkowskich UE w transporcie drogowym, w lutym 2019 r. Ministerstwo skierowało do organów KAS zalecenia w zakresie trybu postępowania w przypadku towarów przewożonych w ramach systemu pocztowego. Wskazano na konieczność stosowania standardowych zasad obsługi towarowej (procedur tranzytu na zasadach ogólnych i obowiązku złożenia przywózowej deklaracji skróconej w odniesieniu do towarów w ramach przesyłek pocztowych), w sytuacji gdy przedstawiającym przesyłki pocztowe na granicy nie będzie Poczta Polska S.A.

(akta kontroli str. 813-815)

W kontrolowanym okresie (w marcu 2019 r.), w ramach zadań Departamentu Cel, do jednostek organizacyjnych KAS, przekazywano do stosowania instrukcję wypełniania DPDZC oraz obsługi dokumentu w systemie AIS/IMPORT. W instrukcji tej podane zostały zasady wypełniania zgłoszeń celnych w różnych procedurach oraz opisano przypadki szczególne odbiegające od standardowych, wspólnych zasad wypełniania zgłoszeń celnych. Aktualizowano również instrukcję wypełniania zgłoszeń celnych, w której zawarto zasady wypełniania zbiorczego zgłoszenia celnego⁴¹ przez operatorów uprawnionych do wykonywania działalności pocztowej, innych niż Poczta Polska S.A. Instrukcja ta jest dostępna dla zainteresowanych podmiotów i organów celnych na stronie internetowej MF⁴².

(akta kontroli str. 761-806)

W związku z przyjęciem uregulowań prawnych w zakresie dokonywania zgłoszeń celnych, wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym⁴³, MF skierowało do jednostek organizacyjnych KAS, wytyczne i wyjaśnienia⁴⁴ w zakresie stosowania wprowadzonych regulacji.

(akta kontroli str. 1681-1685)

W badanym okresie Ministerstwo nie kierowało do organów KAS wytycznych i zaleceń określających sposób reagowania na zidentyfikowane problemy w zakresie weryfikacji prawidłowości zwolnienia z należności przywózowych od towarów o deklarowanej niskiej wartości w przesyłkach pocztowych i kurierskich z krajów trzecich. Problemy te dotyczyły w szczególności zaniżania deklarowanej wartości towarów (przy rosnącej liczbie przesyłek), weryfikacji sposoby nabycia tych towarów (pod kątem zamówienia wysyłkowego), okazjonalnego charakteru ich nabycia („prezent”), czy dzielenia zamówienia w celu uniknięcia płacenia należności przywózowych.

Proces obsługi przesyłek nadchodzących drogą kolejową do Polski spoza krajów UE od operatorów niewyznaczonych/konsolidatorów (Moduł 4).

⁴¹O którym mowa w § 14 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2262, ze zm.).

⁴² <https://puesc.gov.pl/>

⁴³Dz. U. z 2016 r. poz.1293.

⁴⁴ Pismo nr DC 10.8800.2.201 6.ASBF/14 Dyrektora Departamentu Cel z 22 sierpnia 2016 r.

(akta kontroli str. 652, 1480-1486)

W kontrolowanym okresie Ministerstwo Finansów nie wymagało od jednostek organizacyjnych KAS przekazywania sprawozdań i raportów dotyczących liczby przywożonych towarów o deklarowanej niskiej wartości z krajów trzecich w obrocie pocztowym i kurierskim, ponieważ dane dotyczące ilości przesyłek nierejestrowanych podawane są przez Poczczę Polską S.A. wyłącznie szacunkowo.

(akta kontroli str. 654)

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w pięciu urzędach celno-skarbowych⁴⁵ wynika, że organy celno-skarbowe nie przestrzegały niektórych zasad związanych z trybem dokonywania przywozowych zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym. Z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym wynika, że przesyłki pocztowe są przedstawiane organom celno-skarbowym przez urzędy pocztowe dokonujące wymiany poczty z zagranicą, do których zostały one dostarczone bezpośrednio po wprowadzeniu na obszar celny Unii. Jednocześnie w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym przesyłki pocztowe podlegające obowiązkowi dokonania zgłoszenia celnego (zgodnie z § 7 ust.1) powinny być przemieszczone z zastosowaniem procedury tranzytu oraz przekazane do urzędów wymiany poczty z zagranicą właściwych ze względu na adres odbiorców przesyłek, celem ich ponownego przedstawienia organom celno-skarbowym. W toku kontroli NIK ustalono, że procedura tranzytu przesyłek pocztowych do urzędów wymiany poczty z zagranicą właściwych ze względu na adres odbiorców przesyłek, realizowana była również w odniesieniu do przesyłek pocztowych korzystających ze zwolnienia z należności celnych i podatkowych. Taka zwyczajowa praktyka postępowania organów celno-skarbowych i urzędów pocztowych nie była jednak zgodna z § 4 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia. Podkreślić przy tym trzeba, że spowodowana ona była stale rosnącą liczbą przesyłek o niskiej wartości, dostarczanych w przeważającej większości do WER w Warszawie⁴⁶ i problemami logistycznymi z tym związanymi.

(akta kontroli str. 1457-1464)

Urzędy celno-skarbowe nie przestrzegały trybu postępowania przy dokonywaniu formalności celnych w odniesieniu do przesyłek pocztowych o niskiej wartości⁴⁷. W zawiadomieniach o konieczności dostarczenia dokumentów niezbędnych do dokonania zgłoszenia celnego towarów wysyłanych do odbiorców przesyłek pocztowych o niskich wartościach, będących przedsiębiorcami, wzywano ich do dokonania zgłoszeń celnych towarów z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego/dokumentu SAD. Taka praktyka postępowania organów celno-skarbowych i jednostek organizacyjnych poczty w odniesieniu do przedsiębiorców, była sprzeczna z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym. Ten sposób postępowania realizowany był we wszystkich skontrolowanych urzędach celno-skarbowych, pomimo że MF nie przekazywało podległym jednostkom organizacyjnym KAS, zajmującym się obsługą obrotu pocztowego, wytycznych w sprawie możliwości dokonywania przez przedsiębiorców zgłoszenia elektronicznego albo z wykorzystaniem formularza SAD w odniesieniu do przesyłek pocztowych o niskiej wartości.

(akta kontroli str. 1457-1564)

W wyjaśnieniu, Szef KAS podał, że nieprawidłowości związane ze stosowaniem

⁴⁵ Tj. w skontrolowanych w ramach teŝe kontroli urzędach celno-skarbowych: mazowieckim, lubelskim, pomorskim, wielkopolskim i podkarpackim.

⁴⁶ Węzeł Ekspedycyjno-Rozdzielczy.

⁴⁷ O których mowa w art. 138 akapit pierwszy lit. f lub art. 144 akapit pierwszy rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, str. 1, ze zm.).

w praktyce przepisów ww. rozporządzenia dotyczą w dużej mierze płaszczyzny organizacyjnej (właściwości organów), czy też samej formy zgłoszenia celnego, ale zasadniczo nie rodzą ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w obszarze finansowym. Jednocześnie wskazał, że do organów KAS ponownie zostanie skierowane pismo przypominające o wynikających z założeń ww. rozporządzenia zasadach dokonywania zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym. Dodał również, że wprowadzenie w życie zmian wynikających z koncepcji nowego modelu odpraw celno-skarbowych w obrocie pocztowym będzie wymagało odpowiedniej implementacji w krajowych systemach informatycznych zajmujących się obsługą obrotu pocztowego i kurierskiego, bardzo dużych zmian organizacyjnych, zwłaszcza po stronie Poczty Polskiej S.A., a także krajowych zmian prawnych, zarówno podatkowych, jak i na gruncie przepisów celnych. To z kolei może także wpływać na konieczność ukształtowania właściwości organów celno-skarbowych w obrocie pocztowym w sposób zmodyfikowany w stosunku do obecnie przyjętych rozwiązań prawnych.

NIK zwraca jednak uwagę na ryzyko opóźnienia wdrażania przez Pocztę Polską S.A. koncepcji, które według stanu na koniec 2019 r. było na początkowym etapie.

(akta kontroli str. 1406-1407)

W latach 2017-2019 (I półrocze) firmy kurierskie zgłosiły organom celno-skarbowym do procedury dopuszczenia do obrotu 2.487,9 tys. przesyłek o niskich wartościach, w tym 2.010,2 tys. bez zadeklarowanych należności celno-podatkowych i 477,6 tys. z zadeklarowanymi należnościami celno-podatkowymi⁴⁸ w łącznej kwocie 49.812,5 tys. zł. Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w urzędach celno-skarbowych wynika, że 96% spośród przedstawionych tym organom przesyłek kurierskich dopuszczono do obrotu bez szczegółowej weryfikacji (nie poddano ich dalszej kontroli), a 4% przesyłek zatrzymano do kontroli celno-skarbowej, w tym większość z zatrzymanych przesyłek poddano rewizji celnej.

(akta kontroli str. 644, 1476-1479)

W ww. okresie Poczta Polska S.A. przedstawiła skontrolowanym przez NIK urzędom celno-skarbowym do procedury dopuszczenia do obrotu około [...] ⁴⁹ przesyłek o niskich wartościach, w tym [...] ⁵⁰ bez zadeklarowanych należności celno-podatkowych i [...] ⁵² z zadeklarowanymi należnościami celno-podatkowymi. Spośród przedstawionych przesyłek 99% dopuszczono do obrotu bez szczegółowej weryfikacji (nie poddano ich dalszej kontroli), a 1% przesyłek zatrzymano do kontroli celno-skarbowej. Większość tych przesyłek podano kontroli prawidłowości danych zawartych w deklaracjach celnych (w oparciu o dokumenty dostarczone przez odbiorców przesyłek). Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w urzędach celno-skarbowych wynika również, że wpływ na niski poziom kontroli celno-skarbowych miały m.in. problemy dotyczące: braku dokumentów handlowych w przesyłkach o niskiej wartości, nieczytelności lub nierzetelności danych w deklaracjach celnych, braku narzędzi informatycznych pozwalających na dokonywanie analizy otrzymywanych przesyłek pod kątem ich nabycia w drodze zamówienia wysyłkowego lub ich okazjonalnego charakteru (np. jako prezentu).

(akta kontroli str. 1480-1486)

⁴⁸ Przesyłki do 150 euro (art. 23 rozporządzenia ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych).

⁴⁹ 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).

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Przedstawiono dane szacunkowe pozyskane podczas kontroli pięciu urzędów celno-skarbowych, gdyż MF nie posiada danych statystycznych w tym zakresie. Towary zwolnione z należności celnych i podatkowych nie podlegają bowiem zgłoszeniu z wykorzystaniem systemu informatycznego pozwalającego na agregację takich informacji.

⁵² Ibidem.

Szef KAS wyjaśnił, że w przypadku obrotu pocztowego, szczególną trudność w procesie dopełniania formalności celnych powoduje brak środowiska elektronicznego po stronie Poczty Polskiej S.A., które pozwoliłoby operatorowi pocztowemu na przekazywanie elektronicznych zgłoszeń celnych do systemów KAS. Brak dobrej jakości danych, w tym udostępnianie ich przez Poczta Polska S.A. tylko w postaci papierowej, bez możliwości wsparcia procesu odprawy mechanizmami automatycznej analizy ryzyka powoduje, że typowanie przesyłek do kontroli odbywa się w oparciu o analizę ryzyka dokonywaną na podstawie danych/dokumentów towarzyszących przesyłce i doświadczenia zawodowego funkcjonariuszy, co jest także elementem wpływającym na obniżenie poziomu procentowego możliwych do przeprowadzenia weryfikacji przesyłek pocztowych.

Ustalenie rzeczywistej wartości towarów przywożonych w przesyłkach pocztowych i kurierskich (przy zidentyfikowaniu przez organy KAS procedurze zaniżania przez zagranicznych sprzedawców wartości towarów sprzedawanych przez Internet), a także ustalenie sposobu ich nabycia, obecnie jest możliwe po zatrzymaniu towarów do kontroli celno-skarbowej. Przyjęcie jednak takiego rozwiązania, jak zauważono w materiałach analitycznych MF, zablokowałoby obrót przesyłkami pocztowymi i kurierskimi z zagranicą.

(akta kontroli str. 1407-1413)

W kontrolowanym okresie Minister Finansów podjął w odniesieniu do podległych służb celno-skarbowych działania organizacyjne mające na celu poprawę skuteczności kontroli obrotu pocztowego z krajów trzecich. Poszerzono właściwość Oddziału Celnego w Małaszewiczach o obsługę tranzytu w obrocie pocztowym. [...] ⁵³.

W grudniu 2018 r., utworzono dodatkowo nową jednostkę organizacyjną (tj. Oddział Celny Poczty w Lublinie – dalej OCP w Lublinie) ⁵⁴ z pełnym zakresem działań możliwych do realizacji wyłącznie w obrocie pocztowym w odniesieniu do przesyłek z Dalekiego Wschodu (głównie z Chin). Do grudnia 2018 r. czynności związane z obsługą towarów odprawianych w obrocie pocztowym ⁵⁵ dokonywane były w trzech oddziałach celno-pocztowych ⁵⁶ oraz w trzech miejscach wyznaczonych ⁵⁷. Utworzenie OCP w Lublinie częściowo odciążało Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy ⁵⁸, jednakże nie przyniosło znaczących rezultatów w zakresie poprawy skuteczności poboru należności celno-podatkowych od importowanych towarów w przesyłkach o niskiej wartości. Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w OCP w Lublinie wynika, że w okresie od grudnia 2018 r. do końca czerwca 2019 r. spośród dużej liczby przesyłek o niskich wartościach przywożonych przez Poczta Polska S.A. i przestawionych do kontroli celno-skarbowej w tym Oddziale (szacunkowo [...] ⁵⁹), tylko 0,06% stanowiły przesyłki z zadeklarowanymi należnościami celno-podatkowymi ⁶⁰. Pozostałe przesyłki (głównie nierejestrowane) były zadeklarowane jako zwolnione z należności celno-podatkowych. Spośród przesyłek nierejestrowanych (99,8% wszystkich

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 października 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie urzędów celno-skarbowych oraz podległych im oddziałów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary (Dz.U. z 2018 r., poz. 2093)

⁵⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie urzędów celno-skarbowych oraz podległych im oddziałów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary (Dz.U. z 2019 r. poz. 130)

⁵⁶ Oddział Celny I Poczty w Warszawie, Oddział Celny Poczty w Zabrzu, Oddział Celny Poczty w Pruszczu Gdańskim

⁵⁷ Miejsce Wyznaczone Poczta Polska S.A. w Poznaniu, Miejsce Wyznaczone Poczta Polska S.A. w Szczecinie i Miejsce Wyznaczone Poczta Polska S.A. w Przemyślu

⁵⁸ Organ celno-skarbowy, do którego trafiła większość przesyłek o niskiej wartości w obrocie z zagranicą.

⁵⁹ 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).

⁶⁰ Ustalono na podstawie liczby dokumentów DPDZC i SAD dla przesyłek o wartości do 150 euro.

przedstawionych w Oddziale), tylko ok. 0,003% zostało zatrzymanych i skierowanych do szczegółowej weryfikacji, w tym w zakresie prawidłowości zwolnienia z należności celno-podatkowych. Z kolei większość przesyłek rejestrowanych była poddawana badaniu skanerem i objęta szczegółową weryfikacją (spośród około [...] ⁶¹ takich przesyłek, 64% weryfikowano w zakresie należności celno-podatkowych). W wyniku przeprowadzonej weryfikacji ich odbiorcom naliczono 502,3 tys. zł należności celno-podatkowych.

(akta kontroli str. 1203, 1556-1580)

Realizacja zawartego porozumienia z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie współpracy organów KAS z Poczta Polska S.A. ⁶² także nie wpłynęła istotnie na usprawnienie odpraw celnych przesyłek pocztowych w kontekście poprawy skuteczności poboru VAT, gdyż przyjęte nowe rozwiązanie (w stosunku do poprzednio obowiązujących porozumień), nie zostało w pełni wdrożone. W porozumieniu tym (tak jak w poprzednio obowiązujących) doprecyzowano kwestie współpracy, w tym w zakresie zagadnień organizacyjno-technicznych, podziału kosztów, jak również szczegółowych zasad dokonywania zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym, poboru należności celno-podatkowych, czy trybu postępowania z przesyłkami nedoręczalnymi w oparciu o obowiązujące regulacje prawne. Nową regulacją (§ 3 ust. 1 pkt 2 ww. porozumienia), wprowadzoną w celu usprawnienia odpraw celnych przesyłek pocztowych, było zobowiązanie Poczty Polskiej S.A. do zapewnienia odrębnego przedstawiania organom celno-skarbowym przesyłek zawierających towary, w stosunku do których nie istnieje obowiązek uiszczenia należności celno-podatkowych, od pozostałych przesyłek podlegających formalnościom celnym. W czterech spośród pięciu kontrolowanych przez NIK urzędów pocztowo-celnych, przy przedstawianiu organom celno-skarbowym przesyłek pocztowych nie dokonywano takiego podziału. [...] ⁶³.

(akta kontroli str. 855-868, 1203, 1556-1580)

W badanym okresie MF podejmowało działania w celu zwalczania zjawiska nielegalnego importu towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich z krajów trzecich. W tym okresie, organy celno-skarbowe dokonały ujawnienia w przesyłkach pocztowych i kurierskich 392.498 szt. różnego rodzaju narkotyków i substancji psychoaktywnych, znacznych ilości sterydów anabolicznych i farmaceutyków o wartości 8 466,8 tys. zł (1 521 989 g oraz 91.056 szt.), a także okazów roślin (56 szt.) i zwierząt (17.504 szt.) zagrożonych wyginieciem, o wartości 32,7 tys. zł.

Minister Finansów (oraz podległe organy KAS) współpracował na szczeblu krajowym i międzynarodowym z innymi służbami powołanymi do ścigania przestępstw w zakresie zwalczania zjawiska nadużyć celno-podatkowych i przemytu w przesyłkach pocztowych i kurierskich z krajów trzecich. W tym okresie przeprowadzono szereg działań kontrolnych w ramach operacji międzynarodowych ukierunkowanych na zwalczanie przemytu towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich :

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

⁶² Poprzedzone było porozumieniem z dnia 22 maja 2007 r. między Ministrem Finansów a państwowym przedsiębiorstwem użyteczności publicznej „Poczta Polska” w sprawie współpracy organów administracji celnej i Poczty Polskiej, zmienionym w styczniu 2010 r.

⁶³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Poczty Polskiej S.A. (przedsiębiorcy).

- w ramach operacji „POSTBOX i POSTBOX 2”⁶⁴ zintensyfikowano działania kontrolne w obszarze zwalczania nielegalnego międzynarodowego obrotu towarami za pośrednictwem Internetu (w szczególności narkotykami, produktami podrobionymi i CITES oraz bronią), których dostawa następuje w postaci małych przesyłek dostarczanych przez operatorów pocztowych lub firmy kurierskie. W trakcie trwania operacji ujawniono szereg towarów podrabianych, narkotyków i środków farmaceutycznych, broni i amunicji w 278 małych przesyłkach. Ujawniono: towarów podrabianych - 207 przesyłek, narkotyków - 52 przesyłki, leków i produktów farmakologicznych – 15 przesyłek, CITES - 3 przesyłki oraz broni i amunicji – jedna przesyłka.
- w ramach operacji „DRAGON”⁶⁵ zintensyfikowano działania kontrolne w obszarze sprawdzania przesyłek pocztowych z krajów azjatyckich pod kątem handlu i dystrybucji prekursorów, nowych substancji psychoaktywnych narkotyków i środków zastępczych. Przeprowadzono łącznie 55.696 sprawdzeń przesyłek pocztowych i kurierskich w ramach działań kontrolnych. W ich wyniku ujawniono w 35 przesyłkach pocztowych 2.530,12 g środków zastępczych, 10,97 g środków odurzających i substancji psychotropowych, 316 szt. 10 ampulek produktów leczniczych oraz dokonano zabezpieczeń ujawnionych substancji;
- w ramach operacji „DARIUS”⁶⁶ zintensyfikowano działania kontrolne w obszarze sprawdzania przesyłek pocztowych i kurierskich pod kątem zwalczania przemytu i dystrybucji nowych substancji psychoaktywnych. Przeprowadzono łącznie 7.773 sprawdzeń przesyłek pocztowych i kurierskich w ramach działań kontrolnych. Ujawniono w 34 przesyłkach pocztowych 2,5 kg środków odurzających i substancji psychotropowych; 77 szt., 240 ml oraz 1,60 kg (maść) produktów leczniczych; 200 szt. i 10 ml sterydów; 1,049 kg środków zastępczych oraz dokonano zabezpieczeń ujawnionych substancji;
- w ramach operacji „CATalyst”⁶⁷ zintensyfikowano działania kontrolne w obszarze sprawdzania przesyłek pocztowych i kurierskich pod kątem zwalczania przemytu nowych substancji psychoaktywnych (NPS) rozpowszechnianych na całym świecie. Przeprowadzono łącznie 35 223 sprawdzeń przesyłek pocztowych i kurierskich w ramach działań kontrolnych. W ich wyniku ujawniono w 104 przesyłkach pocztowych/kurierskich 6,63 kg środków odurzających i substancji psychotropowych; 122 szt. i 11,082 kg środków zastępczych; 7960 szt. produktów leczniczych oraz dokonano zabezpieczeń ujawnionych substancji;
- w ramach operacji „EU Large Scale Joint Action Days”⁶⁸ zintensyfikowano działania kontrolne w obszarze zwalczania przemytu oraz dystrybucji pre-prekursorów, NPS, narkotyków syntetycznych w miejscach przeladunku i dystrybucji przesyłek pocztowych i kurierskich przesyłkach pocztowych, przesyłek na lotniskach oraz w miejscach prowadzenia odpraw celnych, w kontenerach oraz środkach transportu z terenów krajów azjatyckich i innych krajów źródłowych. Przeprowadzono łącznie 88 030 sprawdzeń (z tego 24.161

⁶⁴ Działania kontrolne przeprowadzono odpowiednio w dniach 27 marca – 3 kwietnia 2017 r. i 11 - 24 marca 2019 r. w ramach Grupy Projektowej *Administracja Celna Przeciw Przemocy Internetowej (C@IC)* - powołanej przez Grupę Roboczą ds. Współpracy Celnej Komisji Europejskiej” - we współdziałaniu z Biurem OLAF.

⁶⁵ Działania kontrolne przeprowadzono w dniach 9 – 13 października 2017 r. w ramach realizacji zadań wyszczególnionych w Operacyjnym Planie Działań na rok 2017 Grupy EMPACT Narkotyki Syntetyczne.

⁶⁶ Działania kontrolne przeprowadzono w dniach 13 – 19 listopada 2017 r. w ramach realizacji VIII Planu Grupy Roboczej Rady UE ds. Współpracy Celnej

⁶⁷ Działania kontrolne przeprowadzono w dniach 23 kwietnia - 13 maja 2018 r. z inicjatywy Światowej Organizacji Celnej (WCO) oraz koreańskiej administracji celnej w ramach planu WOC „CATalyst 2”.

⁶⁸ Działania kontrolne przeprowadzono w dniach 17 - 23 września 2018 r. w ramach realizacji zadań wyszczególnionych w Operacyjnym Planie Działań na rok 2018 Grupy EMPACT NPS/Narkotyki Syntetyczne 2.

przesyłek pocztowych i kurierskich) w ramach działań kontrolnych. W ich wyniku ujawniono 34 kg i 33 szt. środków odurzających i substancji psychotropowych; 3.984 szt. i 63,316 l. produktów leczniczych oraz dokonano zabezpieczeń ujawnionych substancji.

- w ramach operacji „Bezpieczna Szkoła 2”⁶⁹ zintensyfikowano działania kontrolne w obszarze zwalczania przemytu i dystrybucji (z wykorzystaniem Internetu) środków zastępczych oraz środków odurzających, substancji psychotropowych i ich prekursorów, substancji psychoaktywnych (i nielegalnych produktów leczniczych) w przesyłkach pocztowych i kurierskich Internetu. W ich wyniku ujawniono: w 40 przesyłkach – środki odurzające i substancje psychotropowe (512 szt. 282,8 g oraz 1 l); w 21 przesyłkach – produkty lecznicze i sterydy (5 682 szt., 40 ml oraz 1,45) a w 16 przesyłkach – środki zastępcze (17 szt. i 152 g). Podczas prowadzenia działań kontrolnych dokonano również w 62 przesyłkach ujawnień pod kątem nielegalnego obrotu towarami akcyzowymi (18 920 szt. papierosów i 122 kg tytoniu), towarami podlegającymi ochronie wynikającej z praw własności intelektualnej (9 szt. zegarków sygnowanych chronionymi znakami oraz 389 szt. ubrań z chronionymi znakami różnych firm).

(akta kontroli str. 646, 1250-1330)

W Ministerstwie dokonywano analizy potencjalnych zagrożeń w obrocie pocztowym i kurierskim przesyłek o niskiej wartości, związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom. Wobec zwiększającej się skali takiego obrotu, w 2018 r. MF wskazało organom podległym KAS na możliwość podejmowania kontroli w obszarze handlu internetowego, w szczególności wyrobami zharmonizowanymi⁷⁰. Ponadto, w 2018 r. Zastępca Szefa KAS wydał polecenie wzmożenia kontroli przesyłek pocztowych i kurierskich ukierunkowanych na wykrycie produktów leczniczych oraz nakazał dyrektorom izb administracji skarbowej objęcie osobistym nadzorem takich działań. Poleciał również zintensyfikowanie kontroli przeprowadzanych w kierunku ujawnienia przesyłek produktów pochodzenia zwierzęcego w obrocie pocztowym i kurierskim.

W zakresie produktów leczniczych prowadzono organizowane przez INTERPOL akcje kontrolne PANGEA, ukierunkowane na zwalczania przemytu i nielegalnego handlu podrabianymi i nielegalnymi produktami leczniczymi nabywanymi przez Internet (i dostarczanymi drogą pocztową). W ramach operacji kontrolnej SKWER AXE (środki ochrony roślin) polecono intensyfikację działań kontrolnych środków ochrony roślin i substancji czynnych przesyłanych m.in. drogą pocztową.

(akta kontroli str. 833-854)

W badanym okresie, w ramach nadzoru rynku, ujawniono 5.381 towarów o niskiej wartości - przywożonych w przesyłkach pocztowych i kurierskich z krajów trzecich - niedopuszczonych do swobodnego obrotu na rynku UE. W I półroczu 2019 r. zmalała o 28% skala ujawnień towarów niedopuszczonych do obrotu w porównaniu do I półrocza 2018 r., a w 2018 r. była ona niższa o 14% względem 2017 r. Najczęstszymi grupami towarów zatrzymywanych przez organy KAS były urządzenia elektryczne i informatyczne (odpowiednio 28% i 31% przypadków) oraz zabawki i urządzenia audio-wideo (odpowiednio 12% i 10% przypadków).

⁶⁹ Działania kontrolne przeprowadzone w dniach 27 sierpnia - 7 września 2018 r. zostały zainicjowane w związku z przypadkami zatrucia młodych ludzi środkami zastępczymi, potencjalnym wzrostem podaży środków odurzających i zastępczych w okresie wakacyjnym oraz koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży wraz z rozpoczynającym się rokiem szkolnym 2018/2019.

⁷⁰ Stosownie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93

W latach 2017 - 2018, organy KAS zwróciły się o wydanie przez organy wyspecjalizowane opinii⁷¹ w 6.978 przypadkach, przy czym w 86% przypadków organy te wydały opinie o niezgodności wyrobu z wymaganiami. Najwięcej opinii wydał Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (głównie wobec urzędzeń radiowych i telekomunikacyjnych – 3.471 opinii) oraz Inspekcja Handlowa (głównie w odniesieniu do sprzętu elektrycznego – 1.223 opinii).

(akta kontroli str. 647, 1348-1350, 1381-1384)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Organy celno-skarbowe, nadzorowane przez Ministra Finansów i Szefa KAS, realizowały swoje zadania dotyczące poboru należności przywózowych od towarów znajdujących się w przesyłkach pocztowych i kurierskich o deklarowanych niskich wartościach jedynie w ograniczonym zakresie. Spośród przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach, odpowiednio 99% i 96% dopuszczano do obrotu bez weryfikacji zadeklarowanej wartości towarów, sposobu nabycia przewożonych w tych przesyłkach towarów, a tym samym bez weryfikacji prawidłowości zwolnienia z należności przywózowych, co wynikało z braku odpowiednich narzędzi i systemowych rozwiązań. Zweryfikowanie prawidłowości zwolnienia z należności celno-skarbowych było możliwe po zatrzymaniu przesyłki i uzyskaniu odpowiednich dokumentów od jej odbiorcy.

Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru, Minister Finansów nie przeciwdziałał skutecznie nieprawidłowym praktykom organów celno-skarbowych związanych ze stosowaniem niewłaściwego trybu dokonywania przywózowych zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym, wynikających z § 4 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym.

(akta kontroli str. 1457-1473)

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Ministra Finansów i Szefa KAS działania nie doprowadziły do poprawy skuteczności poboru należności przywózowych od towarów o niskich wartościach przywożonych w przesyłkach kurierskich i pocztowych z krajów trzecich. Działania te były ukierunkowane na poszczególne problemy związane z obrotem przesyłkami o niskich wartościach, jak: tryb postępowania z towarami podejrzanymi o naruszenie praw własności intelektualnej, ochronę danych osobowych, postępowanie z przesyłkami pocztowymi pochodzącymi od operatorów niewyznaczonych. Przekazano do stosowania instrukcję wypełniania zgłoszeń celnych DPDZC oraz obsługi dokumentów w systemie AIS/IMPORT. Ministerstwo nie kierowało jednak wytycznych i zaleceń służących prawidłowemu wykonywaniu zadań przez organy celno-skarbowe w odniesieniu do weryfikacji prawidłowości zwolnienia z należności przywózowych od towarów o deklarowanej niskiej wartości w przesyłkach pocztowych i kurierskich z krajów trzecich, tj. w odniesieniu do problemu zaniżania rzeczywistej wartości towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich o deklarowanej niskiej wartości, weryfikacji sposobu nabycia towarów, okazjonalnego charakteru ich nabycia, dzielenia zamówienia. Szef KAS nie przeciwdziałał skutecznie nieprawidłowym praktykom organów celno-skarbowych związanym z trybem dokonywania przywózowych zgłoszeń celnych w obrocie pocztowym.

Minister Finansów i Szef KAS prowadził - przynoszące pozytywne efekty - działania, w tym w ramach operacji międzynarodowych, ukierunkowane na zwalczanie

⁷¹ W przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 27 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz.U.UE L 218/30 z 13.08.2008 r.)

nielegalnego przywozu towarów (przemytu) i ich niedopuszczenie do obrotu na obszarze celnym UE.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wdrożenie opracowanych i planowanych rozwiązań uszczelniających system poboru należności celno-podatkowych w odniesieniu do przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach przywożonych spoza obszaru celnego UE.

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 Prezesa NIK. 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
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Warszawa, 26 lutego 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis