



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi



KRR.411.001.02.2023  
D/23/506/KRR

Warszawa, dnia 12 września 2023 r.

RWFED .....  
MINISTERSTWO FINANSÓW  
KANCELARIA GŁÓWNA  
Wpł. 2023 -09- 18  
Dep. .... zat. *A-16p*

Pani  
Magdalena Rzeczkowska  
Minister Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

POWIADOMIENIE

Na podstawie art. 61b ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w załączeniu przesyłam zmienione wystąpienie pokontrolne z dnia 31 lipca 2023 r. skierowane w związku z kontrolą D/23/506 „Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy” przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów.

Tekst zmieniony uwzględnia zmiany dokonane uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 września 2023 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych z upoważnienia Ministra Finansów przez Sekretarza Stanu Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do ww. wystąpienia pokontrolnego.

Informuję, że zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli do przekazanego wystąpienia nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Załącznik: 1

- tekst zmieniony wystąpienia pokontrolnego

*2 pozycjami*  
p.o. DYREKTOR  
Departamentu Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi  
*[Signature]*  
Marek Adamiak



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KRR.411.001.02.2023  
D/23/506/KRR

Pani  
Magdalena Rzeczkowska.  
Minister Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 6 września 2023 r.

D/23/506/KRR – Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r., Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Ministra Finansów oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2023 do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/21/2023 z dnia 25 maja 2023 r. 2. Sławomir Żyła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/22/2023 z dnia 25 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2, 513)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

Ocena ogólna	<p>W okresie objętym kontrolą, Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy, przy czym głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe.</p> <p>Ministerstwo podjęło działania dla zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania zadań w obszarze importu zboża i rzepaku z Ukrainy. Zapewniono procedury określające tryb postępowania organów celno-skarbowych z ładunkami zboża i nasion oleistych przewożonych w procedurze tranzytu z Ukrainy, wytyczne dotyczące postępowania ze sprowadzonym do Polski zbożem przeznaczanym do celów technicznych oraz w zakresie współpracy z innymi służbami odpowiedzialnymi za urzędowe kontrole na granicy.</p> <p>Minister Finansów współpracował z innymi resortami, w realizacji zadań wynikających ze wzrostu importu ukraińskich produktów rolnych. Efektem współpracy było m.in. monitorowanie importu i tranzytu tych produktów, a także uczestnictwo przedstawicieli Ministerstwa w spotkaniach krajowych i międzynarodowych dotyczących utworzenia</p>
--------------	---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

korytarzy solidarnościowych pozwalających na eksport ukraińskiej żywności, m.in. zboża w głąb Europy oraz trudności z tym związanych.

Niezależnie od powyższej oceny NIK podkreśla, że w stosunku do pojazdów transportujących przez terytorium RP ukraińskie zboże i inne produkty rolne zastosowany rodzaj zabezpieczeń był nieadekwatny do skali i rzeczywistych zagrożeń, bowiem w ich przypadku Krajowa Administracja Skarbowa stwierdziła incydentalne przypadki naruszeń procedury tranzytu zbóż (tj. około 0,11%). Pomimo nieznacznego ryzyka naruszenia tych przepisów, obok środka zabezpieczającego w postaci elektronicznych plomb z modułem GPS<sup>3</sup>, wprowadzono dodatkowe zabezpieczenie w postaci konwojów. Zdaniem NIK, organizowanie takich przewozów pod eskortą funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, było działaniem nadmiernym, czasochłonnym i kosztownym, gdyż samo nałożenie na środki transportu plomb elektronicznych zapewniało ciągły monitoring transportu, a także gwarancję jego bezpiecznego przejazdu przez terytorium Polski i dostarczenia towaru do polskich portów lub granicy RP.

Ministerstwo Finansów nie skorzystało z możliwości wprowadzenia rozwiązań prawnych polegających na wykluczeniu możliwości obejmowania towarów m.in. zbóż, procedurą dopuszczenia do obrotu na granicy, tylko wewnątrz kraju. Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się do poprawy przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych. Rozwiązania takie zostały przygotowane dopiero w kwietniu 2023 r., czyli – w ocenie NIK – zbyt późno biorąc pod uwagę znaczne natężenie ruchu granicznego w drugiej połowie 2022 r. spowodowanego m.in. wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działania Ministra Finansów oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie importu oraz obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy**

Opis stanu faktycznego

Zadania bezpośrednio związane z prowadzeniem działań w zakresie kształtowania i realizacji polityki handlowej czy transportowej, jak również polityki w zakresie bezpieczeństwa żywności nie należały do kompetencji Ministerstwa Finansów. Minister Finansów odpowiadał, w szczególności za realizację przepisów dotyczących ceł oraz współpracę w tworzeniu Wspólnej Taryfy Celnej. Jego zadania w tym zakresie realizowała podległa mu Krajowa Administracja Skarbowa (dalej KAS), do zadań której należało m.in.: prowadzenie polityki celnej wynikającej z członkostwa w unii celnej Unii Europejskiej (dalej UE), obejmowanie towarów procedurami celnymi i regulowanie sytuacji towarów związanych z przywozem i wywozem towarów oraz wykonywanie zadań wynikających z zakazów i ograniczeń w obrocie towarowym z zagranicą ustanowionych w szczególności ze względu na ochronę życia i zdrowia ludzi i zwierząt, roślin, środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.

Ministerstwo Finansów (dalej MF) dysponowało danymi dotyczącymi wielkości importu oraz tranzytu zbóż i nasion oleistych do Polski z krajów trzecich. O ich przekazywanie, w dniu 7 lipca 2022 r. zwróciło się Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) oraz Ministerstwo Infrastruktury (dalej MI). Dane te, po uzgodnieniu ich zakresu, były cotygodniowo przekazywane ww. resortom, a dodatkowo w związku z pismem MRiRW (z 13 lipca 2022 r.) zostały rozszerzone o informacje podawane w zgłoszeniu celnym tranzytowym, tj. o masę brutto, masę netto i kod taryfy celnej dla danego towaru. Pierwsze dane za okres od 6 do 12 lipca

<sup>3</sup> Global Positioning System – Navigation Signal Timing and Ranging – system nawigacji satelitarnej

2022 r., zostały przekazane przez MF – 15 lipca 2022 r., a ostatnie obejmujące czasookres od 5 do 11 lipca 2023 r. – 13 lipca 2023 r. Z wyjaśnień przekazanych przez Podsekretarz Stanu Zastępcę Szefa KAS wynika m.in., że jak informowało MRiRW, dane statystyczne udostępniane przez KAS były wykorzystywane w bieżących pracach MRiRW i pozwalały na pozyskanie pełnego obrazu przepływów handlowych zbożem, właściwą ocenę sytuacji na rynku krajowym oraz podjęcie ewentualnych działań na wypadek ryzyka wystąpienia braku równowagi rynkowej.

Dane MF kierowane do Ministerstwa Infrastruktury były przekazywane do tzw. Specjalnego Punktu Kontaktowego na Szlakach Solidarności, ulokowanego przez Premiera RP w Ministerstwie Infrastruktury, w związku z komunikatem Komisji Europejskiej COM(2022)2017 w sprawie Planu działań na rzecz korytarzy solidarnościowych między UE a Ukrainą ułatwiających wywóz produktów rolnych z Ukrainy i handel dwustronny między Ukrainą a UE. Ponadto dane MF w zakresie przepustowości tranzytu oraz importu i eksportu produktów rolnych były prezentowane na spotkaniach *Platformy koordynacyjnej ds. ukraińskiego eksportu* powołanej – z inicjatywy Komisarza UE ds. handlu – na rzecz usprawnienia przewozów towarowych między UE a Ukrainą.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. z Ukrainy do Polski sprowadzono łącznie 3403,4 tys. ton zbóż, co stanowiło 92,5% całego importu zbóż w tym okresie (tj. 3678,6 tys. ton). W 2022 roku import zboża osiągnął 2467,9 tys. ton i wzrósł 31-krotnie w stosunku do 2021 roku. Największy wzrost importu zbóż z Ukrainy nastąpił w drugiej połowie 2022 r., kiedy do Polski sprowadzono w każdym miesiącu ponad 250 tys. ton zbóż (od lipca do października), a w listopadzie i grudniu ponad 360 tys. ton<sup>4</sup>. Wysoki poziom importu zbóż z Ukrainy utrzymywał się do końca pierwszego kwartału 2023 roku<sup>5</sup>, a spadek importu do poziomu 49,8 tys. ton odnotowano w kwietniu 2023 r. W 2022 r. wartość importowanego zboża z tego kraju wyniosła 2 808 415,9 tys. zł i była 41-krotnie wyższa niż w 2021 roku (67 934 tys. zł).

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. największą część importowanego zboża stanowiła kukurydza (71,7% importu zbóż z Ukrainy w tym okresie) oraz pszenica<sup>6</sup> (25,1%). Dane MF wskazują, że średnia cena za tonę pszenicy wyniosła 1090,74 zł (do siewu 1233,63 zł, paszowa 1070,82 zł, spożywcza 1190,87 zł, techniczna 1164,71 zł). Przy czym tylko nieznaczna ilość pszenicy spożywczej została zakupiona po cenie poniżej 1 tys. zł/tonę (dotyczy 23 z 107 przeprowadzonych transakcji, tj. 21,5%), a ustalona cena przy pozostałych transakcjach wynosiła powyżej 1 tys. zł/tonę. Nie wystąpiły transakcje o cenie 200-500 zł/t. Dane MF wskazują również, że średnia cena zakupu ukraińskiej kukurydzy w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. – wyniosła 1096,16 zł (do siewu 8379,36 zł, paszowa 1080,36 zł, spożywcza 1025,09 zł, techniczna 1104,27 zł).

W strukturze importu zbóż z Ukrainy nieznaczny udział miały pozostałe zboża, w tym jęczmień 1,8%, żyto 0,6% oraz owies i ryż 0,1%<sup>7</sup>.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. 96% importowanego do Polski rzepaku i rzepiku stanowił import z Ukrainy (732,9 tys. ton). W 2022 r. nastąpił ośmiokrotny wzrost importu rzepaku i rzepiku w stosunku do roku 2021 (tj. z 81,8 tys. ton

<sup>4</sup> W lipcu sprowadzono 274,3 tys. ton, w sierpniu – 233,4 tys. ton, we wrześniu – 262,6 tys. ton, w październiku – 276,6 tys. ton, w listopadzie – 373,9 tys. ton, a w grudniu – 360,2 tys. ton.

<sup>5</sup> Łącznie w czterech pierwszych miesiącach 2023 r. sprowadzono – 935,6 tys. ton, z tego: w styczniu – 359,9 tys. ton, w lutym – 266 tys. ton, w marcu – 259,9 tys. ton.

<sup>6</sup> Pszenica i meslin.

<sup>7</sup> Uzyskana średnia cena za tonę: jęczmienia wyniosła 1087,45 zł (do siewu 1007,51 zł, spożywczego 1233,36 zł, technicznego 959,64 zł), żyta 1051,20 zł (do siewu 3341,40 zł, paszowego 946,13 zł, spożywczego 1002,04 zł, technicznego 1018,18 zł), a owsa 931,60 zł (do siewu 981,08 zł, spożywczego 906,96 zł, technicznego 1622,09 zł).

w 2021 r. do 659,7 tys. ton w 2022 r.). Jednocześnie dziewięciokrotnie wzrosła wartość importu tych produktów z 194 762 tys. zł w 2021 roku do 1 787 551,1 tys. zł w 2022 roku. W pierwszych czterech miesiącach 2023 roku sprowadzono 73,2 tys. ton (o wartości 180 281,8 tys. zł). Największe ilości rzepaku i rzepiku sprowadzono w okresie od sierpnia do końca listopada 2022 roku (miesięcznie sprowadzono od 100 tys. ton do ponad 180 tys. ton)<sup>8</sup>. Spadek importu odnotowano w grudniu 2022 roku i każdym kolejnym miesiącu 2023 roku (w grudniu 2022 r. sprowadzono – 49,8 tys. ton, a w kwietniu 2023 r. – 2 tys. ton). Średnia cena (za tonę) sprowadzanego rzepaku i rzepiku wynosiła 2685,13 zł (do siewu 2579,66 zł, paszowy 2712,85 zł, spożywczy 2701,84 zł, techniczny 2602,62 zł).

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. 541 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą sprowadziło do Polski 4332,7 tys. ton zbóż i roślin oleistych (o wartości 6 188 204 tys. zł), z przeznaczeniem na cele: konsumpcyjne, na pasze dla zwierząt, do siewu oraz jako zboże techniczne. W okresie tym 4,7 tys. ton zbóż i roślin oleistych (o wartości 4963,3 tys. zł) zostało sprowadzonych przez 11 osób fizycznych.

(akta kontroli str. 3-80, 83-92, 101, 112-121, 139, 141, 209-263)

Przedstawiciele MF/KAS uczestniczyli w krajowych i międzynarodowych inicjatywach ukierunkowanych m.in. na identyfikację zagrożeń wynikających z importu zboża z Ukrainy.

Pracownicy MF/KAS brali udział w posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy powołanego w dniu 23 czerwca 2022 r. przez Prezesa Rady Ministrów, nie będąc jego członkiem. Posiedzenia Zespołu, z udziałem przedstawicieli MF/KAS poświęcone były zagadnieniom związanym m.in. z dynamiką zmian w imporcie zboża z Ukrainy, kwestiom dotyczącym tranzytu przez terytorium Polski oraz przygotowaniu polskich portów do obsługi eksportu zboża.

W okresie od 17 marca do 13 lipca 2023 r. przedstawiciel MF/KAS wziął udział w spotkaniach organizowanych przez Solidarity Lanes (Sieć Punktów Kontaktowych ds. Transportu w ramach Korytarzy solidarnościowych). Inicjatywy unijnej Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej Mobilność i Transport (DG MOVE), której głównym założeniem było przygotowanie i wykorzystanie alternatywnych sposobów eksportu ukraińskiego zboża i produktów rolno-spożywczych. Na spotkaniach w dniu 4 i 13 maja 2023 r. przedstawiciel MF poinformował m.in. o objęciu ukraińskiego zboża procedurą tranzytu, w tym konwojowaniu, nakładaniu plomb GPS oraz monitorowaniu przewozów przez System Elektronicznego Nadzoru Transportu (dalej: system SENT), a na spotkaniu 6 lipca 2023 r. o zniesieniu obowiązku konwojowania transportów z ukraińskim zbożem.

Przedstawiciel MF/KAS brał również udział w dwóch spotkaniach w ramach inicjatywy Solidarity Lanes – Baltic ports corridor<sup>9</sup> (Korytarze solidarnościowe – korytarz portów bałtyckich), na których podejmowano kwestie dot. transportu drogowego i kolejowego, przepustowości korytarzy drogowych i kolejowych oraz możliwości składowania zbóż w portach bałtyckich.

(akta kontroli str. 94-95, 183-185, 269-273, 323-327, 514)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Finansów uczestniczyło w pracach legislacyjnych dotyczących przepisów, które miały zastosowanie w związku z importem zboża i rzepaku z Ukrainy. W ramach konsultacji projektu rozporządzenia

<sup>8</sup> W sierpniu sprowadzono – 122,7 tys. ton, we wrześniu – 180,1 tys. ton, w październiku – 160,8 tys. ton, w listopadzie – 103,3 tys. ton.

Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych z 15 kwietnia 2023 r.<sup>9</sup>, MF uznało za istotną dla treści uzasadnienia – wyjaśnienie procedury tranzytu. Uwaga ta nie została przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii uwzględniona. Nie została również uwzględniona uwaga MF o wyjaśnienie postępowania z towarami „w drodze”, tj. takimi, które wjechały na terytorium RP, ale nie zostały jeszcze dopuszczone do obrotu w ramach procedury celnej. Przyjęta została uwaga, polegająca na dodaniu w § 1 projektu rozporządzenia, sformułowania „pochodzących lub przywożonych z terytorium”.

W ramach prac nad projektem rozporządzenia z dnia 21 kwietnia 2023 r.<sup>10</sup> MF współpracowało z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad zmianami w załączniku (tj. Wykazie produktów rolnych objętych zakazem przywozu z Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

(akta kontroli str. 94, 312-313, 317-320)

W pierwszej połowie 2023 r. Ministerstwo Finansów opracowało projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów 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 (numer 710 w wykazie prac legislacyjnych Ministra Finansów)<sup>11</sup>. W projektowanym rozporządzeniu zaproponowano zmianę umożliwiającą wyeliminowanie procedury dopuszczenia do obrotu w oddziałach celnych zlokalizowanych na przejściach granicznych z Ukrainą, kategorii produktów rolnych klasyfikowanych do działów 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10-12 i 15-17<sup>12</sup> Taryfy celnej.

Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KAS wyjaśniła m.in., że w 2022 r. nie przyjęto zmian legislacyjnych w ww. zakresie, ponieważ podjęte zostały działania pozalegisacyjne<sup>13</sup> zmierzające do zwiększania przepustowości przejść granicznych oraz że wyeliminowanie procedury dopuszczenia do obrotu zbóż i innych wybranych produktów rolnych z wykazu dopuszczalnych procedur możliwych do zastosowania na przejściach granicznych – wymaga przeprowadzenia wieloaspektowej analizy. Jak wyjaśniła rozważana zmiana polegająca na wykluczeniu możliwości obejmowania towaru procedurą dopuszczenia do obrotu na granicy, w kontekście jednoczesnego przystąpienia Ukrainy do WPT<sup>14</sup>, może spowodować po pierwsze zmniejszenie obsady agencji celnych działających na przejściach z Ukrainą, po drugie

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 717. Rozporządzenie uchylono z dniem 21 kwietnia 2023 r.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 751) – uchylono z dniem 2 maja 2023 r. Dotyczy również rozporządzenia z dnia 27 kwietnia 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 812).

<sup>11</sup> Dotyczy rozporządzenia 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 2022 r. poz. 2530 i z 2023 poz. 373).

<sup>12</sup> Dział 01 zwierzęta żywe; Dział 02 mięso i podroby jadalne; Dział 04 produkty mleczarskie; jaja ptasie; miód naturalny; jadalne produkty pochodzenia zwierzęcego, gdzie indziej niewymienione ani niewylączone; Dział 05 produkty pochodzenia zwierzęcego, gdzie indziej niewymienione ani niewylączone; Dział 07 warzywa oraz niektóre korzenie i bulwy jadalne; Dział 08 owoce i orzechy jadalne; skórki owoców cytrusowych lub melonów; Dział 10 zboża; Dział 11 produkty przemysłu młynarskiego; sól; skrobie; inulina; gluten pszenny; Dział 12 nasiona i owoce oleiste, ziarna, nasiona i owoce różne, rośliny przemysłowe lub lecznicze, słoma i pasza; Dział 15 tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego, roślinnego lub mikrobiologicznego oraz produkty ich rozkładu; gotowe tłuszcze jadalne, woski pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego; Dział 16 przetwory z mięsa, ryb, skorupiaków, mięczaków lub pozostałych bezkręgowców wodnych lub z owadów oraz Dział 17 cukry i wyroby cukiernicze.

<sup>13</sup> Z inicjatywy KAS w celu zwiększenia przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych podjęto działania polegające m.in. na rozdzieleniu ruchu osobowego od towarowego w wielu przejściach granicznych czy udostępnieniu dotychczasowych pasów odpraw ruchu osobowego do odprawy samochodów oraz z dniem 1 września 2022 r. wprowadzenia pilotażu, polegającego na ograniczeniu ruchu towarowego do pojazdów o dmc powyżej 7,5 t w drogowych przejściach granicznych w Hrebennem, Korczowej i Medyce.

<sup>14</sup> Ukraina przystąpiła z dniem 1 października 2022 r. do Konwencji z dnia 20 maja 1987 r. o wspólnej procedurze tranzytowej (Konwencja WPT) oraz do Konwencji z dnia 20 maja 1987 r. o uproszczeniu formalności w handlu towarami (Konwencja SAD). Oznacza to, że przynajmniej część towarów będzie obejmowana procedurą tranzytu na terytorium Ukrainy (bez udziału polskich agencji celnych) i w tej procedurze wprowadzana do Unii Europejskiej.

– zmianę ich systemu pracy poprzez np. ograniczenie pracy agencji tylko do jednej zmiany, a tym samym brak obsługi, np. w porze nocnej, a nawet do całkowitej rezygnacji ze świadczenia usług na przejściach. Konsekwencją powyższego – zamiast założonego dalszego udrożnienia przejść granicznych – może być spiętrzenie kolejek pojazdów, które będą oczekiwać na możliwość zgłoszenia się do agencji celnych w celu dokonania niezbędnych formalności przywozowych.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że wprowadzenie takich rozwiązań (obok innych działań pozalegislacyjnych wskazanych przez Podsekretarza Stanu Zastępcę Szefa KAS) w drugiej połowie 2022 r. mogło przyczynić się do poprawy sytuacji na przejściach granicznych spowodowanej wzrostem importu zboża z Ukrainy, tym bardziej, że Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KAS w wyjaśnieniach potwierdziła, że ewentualne wyłączenie dopuszczania do obrotu niektórych towarów na granicy mogłoby zwiększyć przepustowość przejść granicznych na odcinku z Ukrainą. Nie kwestionując argumentacji Podsekretarza Stanu Zastępcę Szefa KAS o uzasadnionej konieczności zachowania ostrożności przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu tych przepisów, NIK wskazuje, że przygotowanie zmian przepisów w I połowie 2023 r., nie stanowiło natychmiastowej odpowiedzi na poprawę sytuacji na polsko-ukraińskiej granicy w 2022 r., spowodowanej zwiększonym importem produktów rolno-spożywczych z Ukrainy.

(akta kontroli str. 92- 94, 125-138, 477-483)

W dniu 2 grudnia 2022 r. do MF wpłynęła z MRiRW informacja, że oprócz obowiązujących trzech kategorii zbóż importowanych z państw trzecich, poddawanych kontroli przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną i Inspekcję Sanitarną<sup>15</sup>, pojawiła się nowa kategoria deklarowana przez importerów jako „zboża techniczne”, którą również należy objąć kontrolą. W związku z powyższym Departament Ceł MF zwrócił się, w dniu 3 grudnia 2022 r., do Izby Administracji Skarbowej w Lublinie i Rzeszowie<sup>16</sup>, aby zboża z deklarowanym przeznaczeniem na cele techniczne/przemysłowe, o określonych kodach taryfy celnej, w każdym przypadku były kierowane do granicznej kontroli każdej z wyżej wymienionych Inspekcji. Dyrektor Departamentu Ceł MF zwrócił przy tym uwagę, że *„aktualna sytuacja w branży zbożowej, pozwoliła na zidentyfikowanie ryzyka tworzenia tzw. „szarej strefy” w handlu zbożami oraz kreowanie ewentualnego procederu unikania granicznych kontroli przez importerów poprzez deklarowanie, że towar będzie przeznaczony na cele techniczne. Napływ zbóż przeznaczonych na cele techniczne (określane również jako zboża przemysłowe), w sposób niekontrolowany, generuje problemy, w szczególności ze zbytem zboża konsumpcyjnego (podaż przewyższa popyt) przez krajowych producentów lub też stosowania w produkcji żywności zbóż o niskiej jakości”*. Identyfikację zboża przeznaczonego na cele techniczne (poprzez wypełnienie deklaracji wskazania przeznaczenia przewożonego zboża) przez KAS rekomendował również Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – na posiedzeniu w dniu 6 grudnia 2022 r.

<sup>15</sup> Z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności, pasz oraz zdrowia roślin wyróżnia się trzy kategorie zbóż importowanych z państw trzecich: ziarna zbóż z przeznaczeniem do siewu (kontrolą tego typu materiału zajmuje się Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa), zboża przeznaczone na cele paszowe podlegające urzędowej kontroli realizowanej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej oraz zboża przeznaczone na cele spożywcze podlegające urzędowej kontroli sprawowanej przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

<sup>16</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Ceł z dnia 3 grudnia 2022 r. (znak sprawy: DC5.8870.1190.2022) do dyrektorów Izby Administracji Skarbowej w Lublinie i Rzeszowie, przekazane do wiadomości m.in. pozostałym dyrektorom Izby Administracji Skarbowej oraz wszystkim urzędem celno-skarbowym.



Ponadto, Krajowa Administracja Skarbowa we współpracy z MRiRW – wypracowała katalog zbóż i nasion oleistych, które sklasyfikowano jako „inne”<sup>17</sup>, obok kategorii zbóż: przeznaczonych do siewu, na cele paszowe i cele konsumpcyjne. W dniu 6 lutego 2023 r.<sup>18</sup> Departament Ceł MF przekazał wszystkim dyrektorom Izb Administracji Skarbowej informację o wprowadzeniu obowiązku obligatoryjnego deklarowania w zgłoszeniach celnych przeznaczenia zbóż i nasion oleistych za wyjątkiem rzepaku i rzepiku, a także wynikającą z tego tytułu zmianę w *Instrukcji wypełniania zgłoszeń celnych AIS/IMPORT, AES/ECS2, NCTS2* w wersji z dnia 12 kwietnia 2022 r. W pkt 4.2.20.2 ww. Instrukcji dodano krajowe kody informacji dodatkowych, które przedsiębiorcy pełniący w międzynarodowym łańcuchu dostaw rolę importerów, zostali zobligowani deklarować w zgłoszeniu celnym przywozowym (importerzy i zgłaszający przy zastosowaniu wprowadzonych kodów innych niż we wspólnej taryfie celnej określają przeznaczenie przywożonych zbóż i nasion oleistych).

Według danych MF, od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. import zbóż o przeznaczeniu technicznym do Polski wyniósł 103 tys. ton, co stanowiło niewiele ponad 3% importu zbóż z rynku ukraińskiego w tym okresie. Wartość tego zboża wyniosła 117 385,3 tys. zł. Jednocześnie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. z Ukrainy sprowadzono na rynek polski 126,1 tys. ton nasion rzepaku i rzepiku o przeznaczeniu technicznym o wartości 328 284 tys. zł. Import nasion rzepaku i rzepiku z Ukrainy, stanowił 17,2% jego krajowego importu. Według szacunków, średnia cena pszenicy o przeznaczeniu technicznym<sup>19</sup> nie odbiegała od średniej ceny pszenicy z przeznaczeniem do siewu (1233,63 zł), paszowej (1070,82 zł) oraz spożywczej (1190,87 zł) i wyniosła 1164,71 zł. W przypadku pszenicy technicznej po cenie poniżej 1 tys. zł/t odnotowano 14 transakcji. Nie wystąpiły transakcje zakupu takiej pszenicy po cenie 200-500 zł/t.

Według stanu na 26 lipca 2023 r. terenowe organy KAS prowadziły 11 kontroli celno-skarbowe w podmiotach, w działalności których stwierdzono ryzyko wykorzystania zboża technicznego – zaimportowanego w latach 2022-2023 z Ukrainy do Polski – do innych niż zadeklarowanych celów. Wyniki pięciu kontroli potwierdziły podejrzenie wprowadzenia w błąd organów celnych, co do przeznaczenia towaru, a pozostałe kontrole pozostawały w toku. Większość z nich (dziewięć kontroli) zostało wszczętych w ramach własnych analiz ryzyka przeprowadzonych przez odpowiedniego miejscowo naczelnika urzędu celno-skarbowego. Do dnia zakończenia kontroli NIK przeprowadzono kontrolę po zwolnieniu towaru przez miejscowe organy KAS, wobec dwóch podmiotów. Jedna kontrola celno-skarbowa pozostawała w toku, natomiast druga została zakończona z wynikiem negatywnym.

Szef KAS wyjaśnił m.in., że z uwagi na brak ryzyka fiskalnego (zerowa stawka celna oraz zerowa stawka podatku VAT), co do zasady celowość prowadzenia kontroli celnych po zwolnieniu towarów jest ograniczona. Takie kontrole nie zakończyłyby się ustaleniem jakichkolwiek należności celnych czy też podatkowych. Z tego względu na podstawie ustaleń kontroli, sprawy objęto dochodzeniem bądź śledztwem. Jak informował Szef KAS wyniki czynności analitycznych podjętych przez wszystkie 16 terenowych jednostek KAS, przekazano do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Olsztynie, który koordynuje sprawy dotyczące oszustwa celnego w związku z deklarowaniem zboża z przeznaczeniem na cele techniczne.

<sup>17</sup> Do kategorii „inne” zakwalifikowano zboża i nasiona oleiste z przeznaczeniem jako: surowiec opalowy, surowiec przeznaczony do produkcji bioetanolu na cele energetyczne lub surowiec przeznaczony do produkcji etanolu technicznego wykorzystywanego na cele medyczne, kosmetyczne lub biobójcze.

<sup>18</sup> Informacje nt. wprowadzenia dodatkowych kodów przekazano również w piśmie z 31 stycznia 2023 r. (znak sprawy: DC8.8822.3.2023) oraz piśmie z 9 lutego 2023 r. (znak sprawy: DC8.8822.3.2023).

<sup>19</sup> Dalej pszenica techniczna.

Na podstawie wyników analiz wszczęto postępowania przygotowawcze, a obecnie toczy się łącznie 88 postępowań przygotowawczych.

Od kwietnia 2023 r. KAS prowadziła również kontrole celno-skarbowe w zakresie podatku VAT za okres od 1 listopada 2022 r. do 28 lutego 2023 r. w dziewięciu podmiotach importujących zboże z Ukrainy. Osiem kontroli pozostawało w toku, a w przypadku jednej zakończonej kontroli nie stwierdzono naruszeń.

(akta kontroli str. 3-80, 153-157, 160-167, 280-282)

Prowadząc działania na rzecz poprawy sytuacji na przejściach granicznych z Ukrainą, w dniu 21 kwietnia 2022 r. Szef KAS zwrócił się do Głównego Lekarza Weterynarii o pilne podjęcie działań dla zapewnienia całodobowej obsługi weterynaryjnej na granicznym przejściu drogowym w Dorohusku, a tym samym usprawnienie procesów obsługi towarów podlegających granicznej kontroli weterynaryjnej. Jak informował Szef KAS *„na terenie przejścia drogowego, permanentnie występują utrudnienia spowodowane czasem pracy Granicznego Lekarza Weterynarii. Inspekcja weterynaryjna pracuje we wszystkie dni tygodnia w godzinach 8:00-20:00 bez pracy w godzinach nocnych. Taki tryb pracy, w ocenie Krajowej Administracji Skarbowej powoduje, że na początku tygodnia po weekendzie na płycie postojowej Oddziału Celnego w Dorohusku, w kierunku przywozowym oczekuje znaczna liczba pojazdów (...). W opinii Szefa KAS (...) istotnym elementem mającym bezpośredni wpływ na obsługę obrotu towarowego jest czas obsługi towaru na przejściu granicznym, który jest głównym czynnikiem determinującym efektywność przepływu towarów w międzynarodowych łańcuchach dostaw. Szczególnie jest to istotne w obecnej sytuacji związanej z konfliktem zbrojnym w Ukrainie, w której przemieszczanie towarów przez granicę i niezbędny na tą operację czas należy traktować w sposób priorytetowy (...)*”.

Departament Ceł MF, odnosząc się do kontroli zbóż na cele paszowe (przywożonych z Ukrainy) prowadzonych przez Granicznych Lekarzy Weterynarii w Dorohusku i Korczowej, w dniu 24 maja 2023 r., zwrócił się do Biura ds. Granic w Głównym Inspektoracie Weterynarii o podjęcie współpracy z organami celnymi na poziomie lokalnym, w celu zapewnienia, że zwolniony do procedury dopuszczenia do obrotu towar nie zagraża bezpieczeństwu zdrowia zwierząt. Jak podał w piśmie: *„W szczególności informacje te dotyczą ponownego kierowania przez organy celne (zlokalizowane na polsko-ukraińskich przejściach granicznych) przesyłek zbóż z przeznaczeniem na cele paszowe, które oczekiwały na dokonanie odprawy celnej. Przesyłki takie były pierwotnie badane przez właściwych Granicznych Lekarzy Weterynarii, ale w oczekiwaniu na możliwość wjazdu do Polski były przechowywane w warunkach, które mogły mieć negatywny wpływ na stan towaru (ślady pleśni, zawilgocenie, itp.)*”.

Główny Inspektorat Weterynarii nie udzielił MF/KAS odpowiedzi na pisma kierowane w powyższym zakresie. Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KAS utrudnienia związane z ograniczonym czasem pracy Granicznego Lekarza Weterynarii są znane Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na spotkaniach m.in. Międzyresortowego Zespołu ds. Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy wielokrotnie podkreślano, iż ta niedogodność wpływa na zachowanie płynności odpraw.

(akta kontroli str. 99-100, 186-189, 193-194, 327)

W okresie poprzedzającym wejście w życie przepisów dopuszczających przemieszczanie przez terytorium Polski określonych produktów pochodzących z Ukrainy, wyłącznie w procedurze tranzytu, w dniu 2 marca 2023 r., Dyrektor Departamentu Ceł polecił Izdom Administracji Skarbowej, aby w przypadku obejmowania określonych zbóż i nasion oleistych z Ukrainy, procedurą tranzytu T1

w oddziałach celnych zlokalizowanych na polsko-ukraińskich przejściach granicznych, obligatoryjnie nakładać zamknięcia urzędowe na środki transportu drogowego, a przypadku, gdy procedura tranzytu (T1 lub na karnecie TIR) jest już otwarta na obszarze Ukrainy polecono dokonać sprawdzenia nałożonych zamknięć, a w sytuacji ich braku obligatoryjnego ich nałożenia. W dniu 8 marca 2023 r. zostały przekazane do stosowania w Izbach Administracji Skarbowej wytyczne/zalecenia określające tryb postępowania organów celno-skarbowych z ładunkami zboża i nasion oleistych przewożonych w procedurze tranzytu z Ukrainy. Zalecenia te poprzedziło pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (z 1 marca 2023 r.) o informację MF dotyczącą prawnych i technicznych możliwości zabezpieczania przez organy celne transportów ze zbożem z Ukrainy na terytorium UE, zarówno transportem kolejowym, jak i kołowym, w celu dokonywania kontroli celnych wprowadzanego zboża na terytorium UE przez służby celne kraju ostatecznego odbiorcy lub eksportera w porcie.

W dniu 15 kwietnia 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych, którym zgodnie z §1 do 30 czerwca 2023 r. ustanowiono zakaz przywozu pochodzących lub przywożonych z terytorium Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określonej grupy produktów rolno-spożywczych (m.in. zboża, cukru, chmielu, lnu i konopi oraz owoców i warzyw). W związku z wejściem w życie przepisów dopuszczających z dniem 21 kwietnia 2023 r. tranzyt przez terytorium RP określonych produktów rolno-spożywczych pochodzących z terytorium Ukrainy (pod warunkiem, że zakończy się on w portach morskich w Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu, Szczecinie, Kołobrzegu lub poza terytorium RP<sup>20</sup>), a od 2 maja 2023 r.<sup>21</sup> przepisów dopuszczających procedurę tranzytu celnego pszenicy, kukurydzy, rzepaku (rzepiku) oraz nasion słonecznika, do innego państwa członkowskiego lub do państwa bądź na terytorium znajdujących się poza obszarem celnym UE – Departament Ceł MF skierował do jednostek organizacyjnych KAS, wytyczne określające tryb postępowania organów celno-skarbowych w związku z ich tranzytem w transporcie kołowym i kolejowym, w tym dwie procedury: „Procedurę koordynacji działań dla UCS w zakresie realizacji konwojów” z dnia 19 kwietnia 2023 r. oraz „Procedurę monitorowania przywozów kolejowych i współpracy KAS ze Strażą Ochrony Kolei oraz Lokalnym Centrum Monitorowania LHS (LCM)” z 27 kwietnia 2023 r.

Zgodnie z wytycznymi, z dniem 21 kwietnia 2023 r. przewóz towarów przemieszczanych przez Polskę w procedurze tranzytu odbywał się poprzez nałożenie zamknięć celnych, w tym elektronicznego zamknięcia urzędowego (e-plomby) posiadającego funkcję geolokalizacji (tzn. umożliwiającego bieżące, zdalne śledzenie środka transportu<sup>22</sup>) oraz objęcie transportów konwojem służb celno-skarbowych. Ponadto, każdy przewóz produktów rolnych takich jak: zboża, jaja, mięso drobiowe, produkty pszczele przez terytorium Polski objęte zostały obowiązkiem zgłoszenia w systemie monitorowania przewozu i obrotu SENT, o ile przedmiotem przewozu były ww. towary w ilościach przekraczających ilości wskazane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi<sup>23</sup>. Obowiązek zgłoszenia do rejestru SENT dotyczył przewozów w ramach

<sup>20</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z 21 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z 27 kwietnia 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów.

<sup>21</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z dnia 2 maja 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz. Urz. UE L 114 I z 2.05.2023 r.).

<sup>22</sup> Stosowane zamknięcia elektroniczne przekazują pozycje GPS przemieszczanego środka transportu do systemu informatycznego Krajowej Administracji Skarbowej.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 750.

wewnątrzspółnotowych nabyć ww. towarów oraz przewozów towarów pomiędzy państwami członkowskimi UE przez terytorium Polski. Z obowiązku zgłaszania do rejestru SENT zwolniono przewozy towarów, które realizowane były na podstawie art. 5 ustawy z 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi<sup>24</sup>, tzn. rozpoczynające się na terytorium Polski.

Łącznie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2023 r. w oddziałach celnych funkcjonujących w zasięgu działania Lubelskiego i Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego<sup>25</sup> przeprowadzono 1597 konwojów płodów rolnych z Ukrainy oraz nałożono 2884 zamknięć urzędowych w formie plomby elektronicznej<sup>26</sup>.

Zadania w zakresie konwojowania towarów rolno-spożywczych pochodzących z Ukrainy wykonywali funkcjonariusze z podległych Szefowi KAS urzędów celno-skarbowych niemal całego kraju. W „Procedurze koordynacji działań dla UCS w zakresie realizacji konwojów” określającej zasady dotyczące konwojów przewidziano m.in. odpowiedzialność naczelników urzędów celno-skarbowych za koordynację działań na poszczególnych trasach, wyznaczenie miejsc rozpoczęcia, przejęcia i zakończenia konwoju oraz wsparcie realizowanych czynności konwojowych. Z procedury tej wynika również obowiązek naczelników urzędów celno-skarbowych:

- w Białej Podlaskiej, Przemyślu, Katowicach i Łodzi – wydania decyzji o zarządzeniu konwoju, nadaniu mu nr identyfikacyjnego (kod jednostki zarządzającej konwój/kolejny nr konwoju), założeniu zamknięcia elektronicznego i dostarczeniu konwoju do punktu przejęcia;
- w Łodzi, Katowicach Białymstoku i Gorzowie Wielkopolskim – przejęcia konwoju i dostarczenia do punktu zakończenia;
- w Gorzowie Wielkopolskim – Świecko (oddział celny), Wrocławiu – Zgorzelec (oddział celny), Szczecinie – port Szczecin, Świnoujście (oddział celny), Kołobrzeg (oddział celny), Gdyni – port w Gdyni, w Katowicach – Gorzyczki (oddział celny), w Białymstoku – Budzisko (oddział celny), zakończenia procedury konwoju oraz usunięcia zamknięć urzędowych i przekazania ich do punktu przejęcia.

Dla przykładu realizacją konwojów na terenie województwa lubelskiego i podkarpackiego zajmowało się: w kwietniu 2023 r. – 138 funkcjonariuszy, w maju 2023 r. – 134 funkcjonariuszy, w czerwcu 2023 r. – 64 funkcjonariuszy.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 14 kwietnia 2023 r. naczelnicy urzędów celno-skarbowych nie zarządzali konwojów zbóż i rzepaku sprowadzanych do Polski z Ukrainy lub przemieszczanych przez terytorium RP. Odnośnie konwojów zarządzonych w okresie od 15 kwietnia do 30 czerwca 2023 r., Szef KAS wyjaśnił, że zadania związane z konwojowaniem zboża wykonywane były w ramach ustawowych kompetencji Służby Celno-Skarbowej. Jak wyjaśnił, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.) w przypadkach określonych w tym przepisie naczelnik urzędu celno-skarbowego może zarządzić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej konwój towarów. Określenie, czy konwój będzie realizowany zgodnie z art. 67 ust. 2 ww.

<sup>24</sup> Dz.U. 2017 poz. 708.

<sup>25</sup> Z informacji uzyskanych z Lubelskiego i Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego wynika, że liczba transportów, co do których zarządzono konwój w okresie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2023 r., wyniosła odpowiednio w: Oddziale Celnym Drogowym w Dorohusku – 512 Oddziale Celnym w Hrebennem – 498; Oddziale Celnym Korczowa – 428 oraz Oddziale Celnym Medyka – 159.

<sup>26</sup> Liczba transportów, na które założono plomby elektroniczne w analogicznym okresie, wyniosła odpowiednio w: Oddziale Celnym Drogowym w Dorohusku – 650; Oddziale Celnym w Hrebennem – 656; Oddziale Celnym w Dorohusku – 63; Oddziale Celnym w Hrubieszowie – 101; Oddziale Celnym w Zamościu – 4 Oddziale Celnym Korczowa – 879; Oddziale Celnym Medyka – 397; Oddziale Celnym Kolejowym Przemyśl – Medyka – 134.

ustawy, tj. przez wyspecjalizowane jednostki działające w zakresie ochrony osób lub mienia czy też, zgodnie z art. 64 ust. 2 pkt 3 ustawy, przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, jest ustawowym uprawnieniem naczelnika urzędu celno-skarbowego. Szef KAS wyjaśnił również, że „Obciążenie kosztami przewoźnika i nadawcy towaru ma miejsce w przypadku zastosowania pierwszego z wymienionych przepisów. Koszty te stanowią cenę komercyjnej usługi świadczonej przez wyspecjalizowaną jednostkę działającą w zakresie ochrony osób lub mienia i nie wpływają do organu celnego. W przypadku przedmiotowych konwojów zboża i rzepaku naczelnicy urzędów celno-skarbowych korzystali z drugiej możliwości wskazanej w ustawie, czyli konwojowania tych towarów przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, co nie generowało kosztów po stronie przewoźników i nadawców towaru”.

Nie zostały określone zasady naliczania kosztów ponoszonych przez Skarb Państwa w przypadkach zarządzenia konwojowania transportów zbóż i rzepaku z Ukrainy przez funkcjonariuszy KAS. Zdaniem NIK w obu przypadkach koszty realizacji konwoju powinny być poniesione solidarnie przez podmioty wymienione w art. 67 ust. 3 ustawy o KAS albowiem ustawodawca nie różnicuje sytuacji, w której czynność ta wykonywana jest przez KAS czy też inne uprawnione podmioty. W pierwszym przypadku koszty wygenerują się po stronie Skarbu Państwa. Stosownie do art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS w przedmiotowym zakresie zastosowanie mają przepisy działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>27</sup>, w tym rozdział 23 tego działu dotyczący kosztów postępowania. W drugim zaś kwestia rozliczenia usługi zamknie się de facto na poziomie relacji przewoźnik-nadawca towarów. Czynności podejmowane przez Szefa KAS, w ramach kontroli zarządczej powinny zmierzać do określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych m.in. w sposób efektywny i oszczędny.

Ponadto Szef KAS wyjaśnił, że w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. stwierdzono 35 przypadków naruszenia procedury tranzytu ukraińskiego zboża przewożonego przez Polskę. Naruszenia polegały na usunięciu towaru spod dozoru celnego i we wszystkich przypadkach organy celne podejmowały stosowne działania na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Usunięcia spod dozoru celnego polegały, w szczególności na dostarczeniu towaru bezpośrednio do odbiorcy zamiast do deklarowanego urzędu celnego przeznaczenia i następnie na wniosek podmiotu lub z urzędu organy celne regulowały status celny towarów. Jak wyjaśnił procedura tranzytu jest monitorowana w elektronicznym systemie NCTS, i jeśli nie zostanie zakończona w wyznaczonym terminie, wówczas organ celny wszczynają procedurę poszukiwawczą i prowadzi postępowanie wyjaśniające. Podkreślił, że w ww. okresie odnotowano 30 261 zgłoszeń celnych do procedury tranzytu zbóż wysłanych z Ukrainy. Zatem udział przypadków usunięcia spod dozoru celnego w procedurze tranzytu do wszystkich zgłoszeń w transzycie zbóż wynosi ok. 0,11%.

Zdaniem NIK, działania Krajowej Administracji Skarbowej prowadzone od 21 kwietnia 2023 r. w zakresie konwojowania transportów produktów rolnych z Ukrainy przemieszczanych przez terytorium Polski w procedurze tranzytu były działaniami nadmiernymi i nieadekwatnymi do skali i rzeczywistych zagrożeń, szczególnie w sytuacji, gdy transporty te zostały wyposażone w zabezpieczenia w formie urzędowych plomb elektronicznych umożliwiających bieżące i zdalne ich śledzenie, a KAS odnotował jedynie incydentalne przypadki złamania procedury tranzytu ukraińskiego zboża przez Polskę. Biorąc również pod uwagę, że przewozy

<sup>27</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.

realizowane w ramach wewnątrzspółnotowych nabyć ww. towarów oraz przewozy pomiędzy państwami członkowskimi UE przez terytorium Polski objęte są obowiązkiem zgłoszenia w systemie monitorowania przewozu i obrotu SENT, NIK stwierdza, że takie formy zabezpieczenia przed nieuprawnionym wwozem produktów rolnych do Polski z Ukrainy były skuteczne, nie generowały dodatkowych kosztów oraz nie angażowały funkcjonariuszy służby celno-skarbowej realizujących m.in. zadania w zakresie zwalczania przestępczości akcyzowej, hazardowej czy VAT. Tym samym nakładanie decyzji zarządzających konwoj zwozu i rzepaku z Ukrainy mogło stwarzać ryzyko, że inne towary wrażliwe np. takie jak alkohol, susz tytoniowy czy paliwa, w tym czasie mogłyby nie być właściwie kontrolowane i monitorowane. Czynności podejmowane przez organy Krajowej Administracji Skarbowej powinny być następstwem analizy ryzyka, polegającej na identyfikacji potencjalnych zagrożeń oraz określaniu potencjalnych korzyści.

(akta kontroli str. 98, 169-176, 512-513, 537-610)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

#### 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.

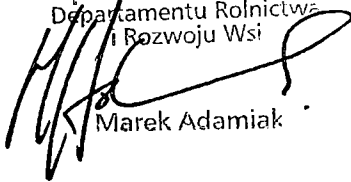
Warszawa, dnia lipca 2023 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Marek Adamiak, p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Najwyższej Izbie Kontroli

p.o. DYREKTOR  
Departamentu Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi

  
Marek Adamiak

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa

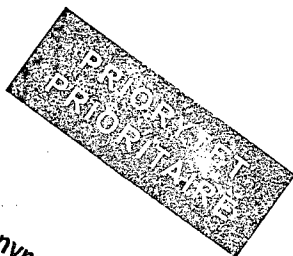
OPLATA POBRANA  
TAXE PERÇUE - POLOGNE  
Umowa nr ID 484453/W  
z Poczta Polska S.A.



MINISTERSTWO FINANSÓW  
KANCELARIA GŁÓWNA

Wpł. 2023-09-18

Dep. *Chmi* zał. ....



Za zwrotnym  
potwierdzeniem odbioru

*M*

list polecony + ZPO  
Priorytet

KRR.411.1.2.2023



RKW/6850/2023

Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa  
Wystąpienie pokontrolne po uchwale Kolegium  
NIK

R

(00)459007734110563832



(00)459007734110563832



Poczta Polska

Opłata pobrana \_\_\_\_\_ zł \_\_\_\_\_ gr

2023