



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.10.2.2024

Nadkomisarz
Sławomir Podgórski

Naczelnik Warmińsko-Mazurskiego Urzędu
Celno-Skarbowego
w Olsztynie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/092 – Postępowanie organów administracji publicznej z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie (dalej także: WMUCS lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadkomisarz Sławomir Podgórski – Naczelnik Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Olsztynie (dalej: Naczelnik) od 25 stycznia 2024 r.; do 24 stycznia 2024 r. funkcję tę pełnił nadinspektor Dariusz Postek.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organów administracji publicznej do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. 2. Postępowania przygotowawcze prowadzone w następstwie kontroli celno-skarbowych związanych z ujawnieniem nielegalnych wyrobów akcyzowych. 3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych. 4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do 1 sierpnia, tj. dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych statystycznych z lat poprzednich, jeśli mogły mieć wpływ na ocenę kontrolowanego obszaru.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/63/2024 z 5 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez WMUCS w zakresie postępowania z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi³.

WMUCS był właściwie przygotowany do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi pod względem kadrowym, organizacji pracy oraz wyposażenia w niezbędny sprzęt i urządzenia. Podczas realizacji tych zadań współpracował m.in. z Policją, Strażą Graniczną i Żandarmerią Wojskową. Zapewnił również swoim pracownikom i funkcjonariuszom szkolenia w ww. zakresie. Bez zbędnej zwłoki prowadzono postępowania przygotowawcze związane z ujawnieniem podczas kontroli celno-skarbowych nielegalnych wyrobów akcyzowych, a Naczelnik sprawował skuteczny nadzór nad podejmowanymi w ich trakcie czynnościami. Prawdopodobnie, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami i umowami o wynajmowaniu pomieszczeń magazynowych, zawartymi przez Izbę Administracji Skarbowej

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

³ Na potrzeby kontroli przyjęto, że pojęcie to obejmuje napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, płyn do papierosów elektronicznych i wyroby nowatorskie, które to wyroby zaliczone zostały, wśród innych, do wyrobów akcyzowych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1542) – dalej: ustawa o podatku akcyzowym.

w Olsztynie (dalej: IAS), przechowywano zajęte nielegalne towary akcyzowe, zapewniając stały nadzór nad miejscami ich przechowywania. Zgodnie z wymogami przepisów prawa i umowami zawartymi przez IAS oraz bez zbędnej zwłoki prowadzono działania związane z likwidacją nielegalnych towarów akcyzowych, wobec których sądy orzekły przepadek na rzecz Skarbu Państwa i ich zniszczenie. W 2022 r. Urząd nie zrealizował zakładanej wartości wskaźnika dotyczącego udziału zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach, co było związane z ograniczeniem ruchu na przejściach granicznych z Rosją. W wyniku kontroli funkcjonalnych przeprowadzonych przez Urząd w komórkach organizacyjnych realizujących zadania związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi na bieżąco usuwano stwierdzone nieliczne nieprawidłowości i uchybienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Przygotowanie organów administracji publicznej do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym WMUCS, zatwierdzonym 27 stycznia 2023 r. przez Ministra Finansów i wprowadzonym 30 stycznia 2023 r. zarządzeniem Dyrektora IAS, zadaniami związanymi z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi zajmowały się w szczególności następujące komórki organizacyjne Urzędu:

- kontrolą celno-skarbową i zatrzymaniem wyrobów – Pierwszy Pion Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej (w jego ramach Wydział Realizacji i Służby Dyżurnej⁵) oraz Delegatury WMUCS w Olsztynie (Pierwszy Dział Kontroli Celno-Skarbowej Rynku oraz Oddziały Celne w Olsztynie, Korszach, Bezledach, Bartoszczech i Elku) i Elblągu (Dział Kontroli Celno-Skarbowej Rynku oraz Oddziały Celne w Elblągu, Braniewie, Iławie i Grzechotkach),
- postępowaniami przygotowawczymi – Dział Dochodzeniowo-Śledczy w ramach Pionu Zwalczania Przestępczości Podatkowej i Wydział Dochodzeniowo-Śledczy w ramach Drugiego Pionu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej⁶,
- magazynowaniem zatrzymanych wyrobów – Dział Wsparcia w ramach Pionu Wsparcia i Analityki,
- likwidacją zatrzymanych wyrobów – Referat Likwidacji Towarów w ramach Pionu Orzecznictwa.

Ww. regulamin zawierał szczegółowe opisy zadań realizowanych przez wskazane komórki organizacyjne Urzędu.

Obowiązujące w WMUCS zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy i pracowników odpowiedzialnych za: kontrolę graniczną, kontrolę rynku, postępowanie przygotowawcze, prowadzenie magazynu depozytowego i likwidację zatrzymanych

⁴ 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.

⁵ W tym: Pierwszy Dział Realizacji w Olsztynie, Drugi Referat Realizacji w Elblągu i Trzeci Referat Realizacji w Elku.

⁶ W tym: Pierwszy Dział Dochodzeniowo-Śledczy w Elblągu, Drugi Dział Dochodzeniowo-Śledczy w Olsztynie, Trzeci Dział Dochodzeniowo-Śledczy w Elblągu, Czwarty Dział Dochodzeniowo-Śledczy w Elku, Piąty Dział Dochodzeniowo-Śledczy w Olsztynie i Szósty Dział Dochodzeniowo-Śledczy w Bezledach.

wyrobów, nie odnosiły się w sposób bezpośredni do nielegalnych wyrobów akcyzowych, określając m.in. główne zadania realizowane na stanowisku pracy, a także pozostałe zadania, zakres odpowiedzialności oraz zakres uprawnień do podejmowania decyzji i podpisywania pism.

W wyniku zmian organizacyjnych wprowadzonych zarządzeniami Dyrektora IAS:

- w 2022 r. w Drugim Dziale Kontroli Celno-Skarbowej Rynku wyodrębniono Referat Kontroli Celno-Skarbowej w Iławie, z zamiarem usprawnienia pracy funkcjonariuszy WMUCS na terenie sześciu powiatów,
- w 2023 r. w Pierwszym Dziale Realizacji w Olsztynie wyodrębniono Referat Realizacji i Gier Hazardowych, z zamiarem usprawnienia pracy funkcjonariuszy WMUCS w zakresie równoczesnego ze zwalczaniem nielegalnego hazardu nielegalnego obrotu wyrobami akcyzowymi.

Naczelnik wyjaśnił, że ww. zmiany spowodowały wzrost efektywności działań w zakresie wykrywania nielegalnych wyrobów akcyzowych, a ww. referaty wykryły m.in. około 38 tys. paczek papierosów, 667 tys. sztuk papierosów i 451 litrów alkoholu.

(akta kontroli str. 4-75, 498-508)

1.2. W poszczególnych latach objętych kontrolą w Urzędzie zatrudnionych było od 480 do 522 pracowników realizujących zadania związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi⁷. Stan zatrudnienia w ww. zakresie przedstawiał się następująco – wg stanu na:

- 1 stycznia 2022 r. – 359 osób odpowiedzialnych za kontrolę na granicy państwa, 55 osób odpowiedzialnych za kontrolę rynku, 97 osób odpowiedzialnych za postępowanie przygotowawcze, 5 osób odpowiedzialnych za prowadzenie magazynów depozytowych, w których przechowywano nielegalne wyroby akcyzowe, 6 pracowników odpowiedzialnych za likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych;
- 31 grudnia 2022 r. – odpowiednio: 318, 55, 97, 5 i 5,
- 31 grudnia 2023 r. – odpowiednio: 306, 54, 123, 5 i 5,
- 30 czerwca 2024 r. – odpowiednio: 300, 55, 120, 5 i 5.

W ww. okresie wzrosła o 23,7% liczba pracowników odpowiedzialnych za postępowanie przygotowawcze, tj. z 97 na 1 stycznia 2022 r. do 120 na 30 czerwca 2024 r.

Naczelnik wyjaśnił, że w latach 2022-2024 (I półrocze) nie występowały problemy kadrowe w komórkach organizacyjnych zajmujących się wyrobami akcyzowymi, a w ramach naborów prowadzonych przez IAS posiadał uprawnienie do wskazania komórek, do których potrzebował dodatkowego zatrudnienia.

(akta kontroli str. 76-77, 498-508)

1.3. W latach 2022-2024 (I półrocze) WMUCS zapewnił osobom zatrudnionym udział w formach doskonalenia dotyczących wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Łącznie uczestniczyli oni w 24 takich doskonaleniach, z tego w:

- 15 w 2022 r. (wszystkie organizowane przez Krajową Szkołę Skarbowości),
- sześciu w 2023 r. (cztery organizowane przez Krajową Szkołę Skarbowości i dwa przez IAS),
- trzech w I półroczu 2024 r. (jedno zorganizowane przez Krajową Szkołę Skarbowości i dwa przez IAS).

⁷ Nie sporządzano planów zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych.

Łącznie we wszystkich doskonaleniach wzięły udział 133 osoby zatrudnione w Urzędzie, z tego 23 w 2022 r., 44 w 2023 r. i 66 w I połowie 2024 r. Tematyka tych szkoleń obejmowała m.in.: zwolnienie od podatku akcyzowego alkoholu etylowego, wykonywanie kontroli w zakresie zużycia alkoholu etylowego zwolnionego od akcyzy, wykonywanie kontroli w gorzelniach i browarach, metodologię kontroli celno-skarbowej podmiotów dokonujących obrotu handlowego wyrobami akcyzowymi z zapłaconą akcyzą, zagadnienia prawno-podatkowe dotyczące podatku akcyzowego, kontrolę celno-skarbową przedsiębiorców w zakresie akcyzy, opodatkowanie wyrobów akcyzowych ze szczególnym uwzględnieniem wyrobów tytoniowych, suszu tytoniowego, płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich, metodologię kontroli w zakresie zwolnień od akcyzy, kontrolę obrachunkową wyrobów akcyzowych, zmiany w ustawie o podatku akcyzowym, pozyskiwanie informacji na podstawie dostępnych baz danych i postępowań w zakresie podatku akcyzowego oraz zwalczanie przestępczości w obszarze wyrobów alkoholowych.

(akta kontroli str. 78-82, 498-508, 554-580)

1.4. W latach 2022-2024 (I półrocze) funkcjonariusze WMUCS opiniowali na etapie projektów następujące dokumenty dotyczące działań związanych z problematyką nielegalnych wyrobów akcyzowych:

- w 2022 r. – decyzję Komendanta Oddziału Żandarmerii Wojskowej w Elblągu, Naczelnika WMUCS i Naczelnika Zarządu w Olsztynie Centralnego Biura Śledczego Policji z 24 maja 2022 r.⁸,
- w 2023 r. – decyzję Naczelnika WMUCS i Naczelnika Zarządu w Krakowie Centralnego Biura Śledczego Policji z 17 maja 2023 r.⁹ oraz porozumienie Naczelnika Zarządu w Olsztynie Centralnego Biura Śledczego i Naczelnika UCS z 21 czerwca 2023 r.¹⁰,
- w 2024 r. – decyzję nr 8 Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej i Naczelnika WMUCS z 21 maja 2024 r.¹¹

Zastępca Naczelnika wyjaśniła, że ustaleń dotyczących ww. porozumień dokonywano podczas spotkań z przedstawicielami organów inicjujących ich zawarcie, a opiniowanie porozumień polegało na badaniu zgodności tych ustaleń z treścią projektu porozumienia. Podała także, że spotkania te nie były dokumentowane i „dotychczas nie zdarzyło się, aby funkcjonariusze Urzędu zgłaszali uwagi do projektów porozumień”.

(akta kontroli str. 83-135, 498-508)

1.5. W latach 2022-2024 (I półrocze) w Urzędzie były realizowane, zawarte przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, porozumienia o współpracy z Policją, Strażą

⁸ Dotyczyła powołania zespołu koordynacyjnego do sprawy dotyczącej nielegalnego obrotu przez żołnierzy zawodowych na terenie Polski wyrobami tytoniowymi bez polskich znaków skarbowych akcyzy i legalizowania przez nich środków pieniężnych pochodzących z korzyści związanych z popełnieniem czynów zabronionych. W wyniku działań podejmowanych w ramach tej decyzji m.in. dokonano przeszukania 12 miejsc, ujawniono 420 paczek papierosów bez znaków akcyzy, zajęto środki pieniężne w kwocie 18,5 tys. zł oraz samochód o wartości 27 tys. zł, a także zatrzymano trzy osoby uczestniczące w nielegalnym procederze.

⁹ Dotyczyła powołania zespołu koordynacyjnego w celu ujawnienia i potwierdzenia działalności zorganizowanej grupy przestępczej związanej z nielegalną produkcją, obrotem i przemytem wyrobów tytoniowych. W trakcie realizacji.

¹⁰ Dotyczyło powołania zespołu koordynacyjnego w celu ujawnienia i potwierdzenia działalności prowadzonej przez zorganizowaną grupę przestępczą zajmującą się oszustwami podatkowymi na rzecz Skarbu Państwa, w związku z dokonywanymi przemytami znacznych ilości wyrobów tytoniowych. Podjęto decyzję o zakończeniu prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych ze względu na niepotwierdzenie uzyskanych informacji.

¹¹ Dotyczyła powołania zespołu koordynacyjnego do planowania przebiegu współdziałania oraz koordynacji czynności mających na celu rozpracowanie grupy przestępczej trudniącej się produkcją, obrotem oraz przemytem wyrobów tytoniowych bez wymaganych znaków akcyzy. W trakcie realizacji.

Graniczną i Żandarmerią Wojskową¹², dotyczące m.in. nielegalnych wyrobów akcyzowych. W wyniku działań podejmowanych w 2022 r. wraz z Zarządem w Olsztynie Centralnego Biura Śledczego Policji dokonano 20 przeszukań i zatrzymano cztery osoby, zabezpieczając mienie wartości 105,5 tys. zł oraz nielegalne przedmioty o wartości 10,3 tys. zł. W 2023 r. podejmowano działania wspólnie z Zarządami w Krakowie i Olsztynie Centralnego Biura Śledczego Policji, a w 2024 r. wspólnie z Warmińsko-Mazurskim Oddziałem Straży Granicznej.

Naczelnik wyjaśnił, że w latach 2022-2024 (I kwartał) nie wystąpiły przypadki nieprzestrzegania ww. porozumień lub odmowy przez ww. podmioty realizacji wynikających z nich wspólnych działań. Podał także, że ww. porozumienia poddawane były tzw. ocenom roboczym.

(akta kontroli str. 83-135, 498-508)

1.6. W latach 2022-2024 (I półrocze) Urząd realizował następujące wskaźniki dotyczące wyrobów akcyzowych, wynikające z celów uwzględnionych w planie działania Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie:

- w 2022 r.
 - wskaźnik 4.5.1. udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa skarbowe zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie – zakładana wartość wskaźnika 68%, osiągnięta wartość wskaźnika 81,58%,
 - wskaźnik 4.5.2. udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach – zakładana wartość wskaźnika 84% i osiągnięta wartość wskaźnika 72,2%;
- w 2023 r.
 - 1.1.5. ujawniony przemyt wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych¹³ – zakładana wartość wskaźnika 40%, w pierwszym półroczu osiągnięto 56,3%, w ciągu całego roku 121%,
 - 4.4.1. udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach merytorycznie – założona wartość wskaźnika w I półroczu 50% i osiągnięta 56,89% oraz zakładana wartość w całym roku 75% i osiągnięta 75,93%,
 - 4.5.1. wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym¹⁴ – dla I półrocza zakładana wartość wskaźnika 19 185 471 zł i osiągnięta wartość wskaźnika 29 790 501 zł oraz dla całego roku odpowiednio 38 370 942 zł i 46 112 421 zł;
- w I półroczu 2024 r.
 - 1.1.5. ujawniony przemyt wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych – wartość zakładana $\geq 40\%$, wartość osiągnięta 44%,

¹² Odpowiednio z: 9 listopada 2017 r., 24 listopada 2017 r. i 5 czerwca 2018 r.

¹³ Liczba ujawnionych przemycanych papierosów w samochodach osobowych w stosunku do szacowanej, na podstawie badań statystycznych, liczby przemycanych papierosów w samochodach osobowych w danym roku.

¹⁴ Łączna kwota zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym.

- 4.7.1. udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach – odpowiednio $\geq 50\%$ i $54,19\%$,
- 4.8.1. wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym – odpowiednio $\geq 36\,722\,844$ zł i $21\,164\,576,70$ zł.

Naczelnik wyjaśnił, że nieosiągnięcie w 2022 r. wartości wskaźnika 4.5.2. było związane z ograniczeniem od 2022 r. ruchu na przejściach granicznych z Rosją, a ww. wskaźnik opierał się w przeważającej mierze na postępowaniach prowadzonych w sprawach ujawnianych na przejściach granicznych. Podał także, że w związku z tym zaproponował zmianę mnożnika tego wskaźnika. Natomiast przyczyną nieosiągnięcia w I półroczu 2024 r. zakładanej wartości wskaźnika 4.8.1., jak wyjaśnił Naczelnik, było niezakończenie w terminie do 30 czerwca 2024 r. spraw mogących mieć istotny wpływ na jego wartość oraz wymagających jeszcze przeprowadzenia czynności analitycznych i procesowych. W ocenie Naczelnika, zaplanowana wartość tego wskaźnika może być trudna do osiągnięcia, dlatego poinformował IAS o konieczności zwiększenia poziomu związanego z tym ryzyka.

(akta kontroli str. 136-153, 498-508, 581-583)

1.7. Według danych na koniec czerwca 2024 r. na wyposażeniu komórek organizacyjnych WMUCS, zajmujących się m.in. kontrolą i ujawnianiem nielegalnych wyrobów akcyzowych, znajdowało się m.in. 17 urządzeń do prześwietlania pojazdów, wagonów kolejowych i bagaży, 17 wideoendoskopów, dwa wideoskopy, fiberoskop i siedem detektorów przemytu. Jednostki zajmujące się prowadzeniem postępowań przygotowawczych miały do dyspozycji 122 zestawy komputerowe, 65 przenośnych komputerów oraz 25 przenośnych drukarek¹⁵. Większość sprzętu i wyposażenia, wykorzystywanych m.in. do prowadzenia działań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, Urząd otrzymał w latach 2015-2023. Dysponował także 21 psami służbowymi, w tym 10 wyspecjalizowanymi w wykrywaniu wyrobów tytoniowych.

Naczelnik wyjaśnił, że w jego opinii posiadany przez Urząd sprzęt i wyposażenie były adekwatne do rozmiarów realizowanych zadań.

Zastępca Naczelnika wyjaśniła, że w latach 2022-2024 (I półrocze): „Po ujawnieniu i zatrzymaniu wyrobów akcyzowych, funkcjonariusze tutejszego Urzędu nie dokonywali analizy wstępnej składu chemicznego wyrobu. Próbkę substancji czy produktów są zawożone do laboratorium Służby Celno-Skarbowej w Koroszczynie (koło Białej Podlaskiej), Białymstoku i Otwocku”, a „Wyposażenie funkcjonariuszy tutejszego Urzędu w przedmiotowy sprzęt, pociąga za sobą, w mojej ocenie, trzy konsekwencje: materialną – 1) wydatek na sprzęt; 2) wydatek na szkolenia z obsługi i użycia narzędzi; formalną – 3) uznanie przez osoby zainteresowane (czy możliwość skutecznego podważenia) oceny substancji/produktu dokonanej przez funkcjonariusza, który nie posiada przymiotu biegłego, nie posiada odpowiedniego przygotowania zawodowego poświadczanego określonym certyfikatem uprawniającym do wydawania wiążących oświadczeń w zakresie składu chemicznego substancji i w konsekwencji – zakwalifikowania jej do określonej grupy”.

W okresie objętym kontrolą WMUCS występował do IAS z zapotrzebowaniami o doposażenie w sprzęt i urządzenia przydatne przy wykrywaniu nielegalnych wyrobów akcyzowych¹⁶. Łącznie złożono 13 takich zapotrzebowań, w tym w 2022 r.

¹⁵ Przy stanie zatrudnienia 120 osób.

¹⁶ Procedurę składania takich zapotrzebowań regulowało m.in. zarządzenie nr 65/2023 Dyrektora IAS z 28 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania

– trzy, w 2023 r. – siedem i w 2024 r. – trzy. Spośród nich 12 zrealizowano, a w przypadku jednego zamiast zakupu nowego urządzenia RTG do prześwietlania bagażu, dokonano naprawy starego urządzenia.

(akta kontroli str. 154-159, 498-553)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie WMUCS do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

Urząd był właściwie przygotowany do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Zapewnił wystarczającą liczbę kadry, adekwatną do realizowanych zadań organizację pracy oraz wyposażenie w sprzęt i urządzenia konieczne do ich realizacji. Umożliwił pracownikom i funkcjonariuszom udział w formach doskonalenia dotyczących postępowania w sprawach nielegalnych wyrobów akcyzowych. Współpracował z innymi organami w zakresie wykrywania takich wyrobów. W 2022 r. Urząd nie zrealizował zakładanej wartości wskaźnika dotyczącego udziału zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach, co było związane z ograniczeniem ruchu na przejściach granicznych z Rosją.

OBSZAR

2. Postępowania przygotowawcze prowadzone w następstwie kontroli celno-skarbowych związanych z ujawnieniem nielegalnych wyrobów akcyzowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą WMUCS prowadził następującą liczbę postępowań przygotowawczych dotyczących wyrobów akcyzowych¹⁷:

- napoje alkoholowe (łącznie 14 postępowań dotyczących 79,1 tys. litrów alkoholu¹⁸):
 - cztery w 2022 r. – po dwa dotyczące obrotu bez znaków akcyzy oraz naruszenia warunków produkcji, importu i obrotu towarami akcyzowymi,
 - dwa w 2023 r. – paserstwo akcyzowe,
 - osiem w 2024 r. – po dwa dotyczące obrotu bez znaków akcyzy oraz naruszenia warunków produkcji, importu i obrotu towarami akcyzowymi, cztery – paserstwo akcyzowe,
- wyroby tytoniowe (łącznie 396 postępowań dotyczących 0,9 tony tytoniu i 1266 tys. sztuk papierosów¹⁹):
 - 39 w 2022 r. – wszystkie dotyczyły paserstwa akcyzowego,

zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w IAS. Złożone zapotrzebowania dotyczyły m.in. zakupu kamery z kartą pamięci, dalmierza laserowego, dawkomierza indywidualnego, urządzenia RTG do prześwietlania bagażu, podręcznego wykrywacza metalu, urządzeń do demontażu tapicerki i listew samochodowych oraz latarek, a także naprawy dwóch skanerów.

¹⁷ Stan na 30 czerwca 2024 r. Nie ujęto spraw dotyczących przesyłek kurierskich z uwagi na konieczność wyłączenia postępowania i przekazania do dalszego postępowania, wraz z towarem, urzędowi właściwego ze względu na miejsce nadawcy.

¹⁸ Wszystkie prowadzone w formie dochodzenia, pięć zakończono sporządzeniem aktu oskarżenia, dwa umorzono, a cztery zakończono w inny sposób (mandat lub dobrowolne poddanie się odpowiedzialności), trzy postępowania były w toku (stan na 30 czerwca 2024 r.).

¹⁹ Z tego jedno postępowanie prowadzone w formie śledztwa, 266 zakończonych sporządzeniem aktu oskarżenia, 19 umorzonych i 92 zakończone w inny sposób. Wg stanu na 30 czerwca 2024 r. 19 postępowań było w toku.

- 245 w 2023 r. – 152 obrotu bez znaków akcyzy, 92 paserstwa akcyzowego i jedno sprzedaży bez uprzedniego prawidłowego oznaczenia znakami akcyzy,
 - 112 w 2024 r. – 67 obrotu bez znaków akcyzy, 44 paserstwa akcyzowego i jedno naruszenia warunków produkcji, importu i obrotu towarami akcyzowymi,
- płyn do e-papierosów (łącznie pięć postępowań dotyczących 1358,7 tys. mililitrów płynu²⁰):
- dwa w 2022 r. – wszystkie dotyczyły naruszenia warunków produkcji, importu i obrotu towarami akcyzowymi,
 - trzy w 2024 r. – po jednym sprzedaży bez uprzedniego prawidłowego oznaczenia znakami akcyzy, paserstwo akcyzowe oraz naruszenia warunków produkcji, importu i obrotu towarami akcyzowymi,
- wyroby nowatorskie – po jednym postępowaniu w 2022 r. i 2024 r. dotyczącym łącznie 182,5 tys. mililitrów płynu²¹ w zakresie obrotu bez znaków akcyzy i naruszenia warunków produkcji, importu i obrotu towarami akcyzowymi.

W ww. okresie nie prowadzono postępowań przygotowawczych dotyczących suszu tytoniowego.

(akta kontroli str. 160-176)

2.2. Postępowania przygotowawcze prowadzono w oparciu o wytyczne zawarte w *Metodyce wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych przez Krajową Administrację Skarbową*, przygotowaną przez Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej KAS. W latach 2022-2024 (I półrocze) Naczelnik wydał następujące zalecenia dotyczące prowadzenia postępowań przygotowawczych:

- 6 grudnia 2023 r. – pismo dotyczące stwierdzonych przez IAS nieprawidłowości przy rejestracji wpisów dotyczących uchylonych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym,
- 20 maja 2024 r. – komunikat dotyczący zasad współpracy Centrum ds. Ustalania i Odzyskiwania Mienia oraz Wieloosobowego Stanowiska Ustalania i Odzyskiwania Mienia z komórkami organizacyjnymi Urzędu w zakresie ujawniania i odzyskiwania mienia.

Naczelnik wydawał także polecenia podczas comiesięcznych odpraw kadry kierowniczej Urzędu²² i, jak wyjaśnił, również w formie pisemnych informacji przesyłanych drogą elektroniczną²³.

Monitorowanie realizacji i wywiązywania się podległych komórek organizacyjnych z wykonywanych zadań odbywało się także poprzez przeprowadzenie w latach

²⁰ W tym jedno prowadzone w formie śledztwa, jedno zakończone sporządzeniem aktu oskarżenia i cztery w toku wg stanu na 30 czerwca 2024 r.

²¹ Wszystkie prowadzone w formie dochodzenia, jedno zakończone sporządzeniem aktu oskarżenia, jedno w toku wg stanu na 30 czerwca 2024 r.

²² M.in. protokoły odpraw z 26 października 2023 r. (zasady tworzenia i wydawania postanowień w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego), 5 lutego 2024 r. (badanie zaległości podatkowych na gruncie prowadzonych postępowań), 13 marca 2024 r. (przypomnienie o obligatoryjnym obowiązku badania sytuacji majątkowej podejrzanych i stosowania zabezpieczeń majątkowych) i 18 kwietnia 2024 r. (zwiększenie nadzoru kierowników nad sporządzaniem decyzji merytorycznych w prowadzonych postępowaniach, zwłaszcza przez pracowników o krótkim stażu pracy, sporządzanie postanowień o wszczęciu postępowania i o przedstawieniu zarzutów, przypominano ogólne zasady sporządzania postanowień).

²³ Naczelnik wydał też 16 lipca 2024 r., w trakcie kontroli NIK, polecenie nr 2/2024 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad obszarem kierowania do sądu wniosków o orzeczenie przepadku oraz przekazywaniu rozstrzygnięć do właściwej komórki likwidacyjnej. M.in. polecił przeprowadzenie kwerendy prawomocnych rozstrzygnięć sprawach, w których zabezpieczony został towar, sprawdzenie czy prawomocny wyrok/postanowienie zostało przekazane do komórki likwidacyjnej oraz przeprowadzenie raz na kwartał kontroli funkcjonalnej tego obszaru.

2022-2024 (I półrocze) łącznie 56 wewnętrznych kontroli funkcjonalnych zleczanych na bieżąco przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu²⁴ i dotyczących m.in. nielegalnych wyrobów akcyzowych. Obejmowały one m.in. terminowość prowadzonych postępowań, sporządzanie analiz i wniosków o odstąpienie od wszczęcia postępowania oraz ustalanie składników majątkowych. W wyniku dziewięciu spośród ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- zgromadzeniu w łącznie sześciu sprawach materiałów bez wydania decyzji co do dalszego postępowania (w ramach trzech kontroli w 2022 r., wydano polecenia dokonania analizy zgromadzonych materiałów i podjęcia działań),
- nieterminowym złożeniu w 16 postępowaniach przygotowawczych wniosku o przedłużenie postępowania (dwie kontrole w 2022 r. i jedna w 2023 r., przeprowadzono rozmowy z funkcjonariuszami i polecono bezwzględnie przestrzegać terminów składania wniosków o przedłużenie postępowania, a w jednym przypadku – po przyjęciu wyjaśnień od osoby prowadzącej postępowanie – wydano zalecenie złożenia stosownego wniosku),
- bezczynności w jednej sprawie (kontrola w 2023 r., polecono podjęcie czynności w sprawie),
- przeprowadzeniu w jednej sprawie oględzin w godzinach wcześniejszych niż w zawiadomieniu dla podejrzanego i jej pełnomocnika oraz prowadzenia tych oględzin niezgodnie z procedurą ustaloną przez Naczelnika (kontrola z 2023 r., wydano zalecenie dotyczące przestrzegania terminów oględzin oraz przestrzegania procedur w zakresie ich przeprowadzania)²⁵,
- niewszczęciu pięciu postępowań przygotowawczych (po jednej kontroli w 2022 r. i 2023 r., polecono wszcząć postępowania)²⁶.

Ponadto, w wyniku siedmiu kolejnych kontroli stwierdzono drobne uchybienia polegające na niedotrzymaniu terminów, braku decyzji merytorycznej kończącej postępowanie i bezczynności w sprawie po dacie podjęcia zawieszonego postępowania (kontrola w 2022 r.), zbyt późnym składaniu wniosków o przedłużenie postępowania i zbyt dużych odstępach czasowych pomiędzy poszczególnymi czynnościami procesowymi (po dwie kontrole w 2022 r. i 2023 r.), sporządzaniu decyzji merytorycznej kończącej postępowanie pomimo ustania terminu, na który dochodzenie zostało przedłużone (po jednej kontroli w 2022 r. i w 2023 r.). Po stwierdzeniu uchybień wydano stosowne zalecenia. Przeprowadzona przez kontrolerów WMUCS ocena skuteczności działań podjętych w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości i uchybień wykazała wykonanie zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 177-191, 554-580)

2.3. Analiza wszystkich 14 wszczętych przez Urząd w latach 2022-2024 (I półrocze) postępowań przygotowawczych, dotyczących wyrobów akcyzowych (na łączną kwotę 1774,3 tys. zł), których nie zakończono w terminie trzech miesięcy od ich ujawnienia²⁷ oraz wszystkich trzech postępowań przygotowawczych w ww. zakresie, które zakończono umorzeniem (na łączną kwotę 34,7 tys. zł)²⁸ wykazała m.in., że w trzech przypadkach postanowienia o wszczęciu postępowania wydano w dniu ujawnienia czynu zabronionego, w jednym po 307 dniach, a w pozostałych przypadkach od ujawnienia takiego czynu do wydania takiego postanowienia upłynęło od jednego do pięciu dni. Z ww. analizy wynikało również, że przyczynami umorzeń

²⁴ Wszystkie kontrole funkcjonalne rozliczane były w cyklach półrocznych i rocznych.

²⁵ Dotyczyło oględzin automatów do gier.

²⁶ Kontrole te nie dotyczyły wyrobów akcyzowych.

²⁷ W tym jedno wciąż trwające śledztwo i 13 dochodzeń (w tym jedno wszczęte 31 grudnia 2021 r., siedem w 2022 r. i sześć w 2023 r.).

²⁸ Wszystkie postępowania prowadzone w formie dochodzenia.

ww. trzech postępowań przygotowawczych były: wyłączenie sprawy do odrębnego postępowania karno-skarbowego, przejęcie prowadzenia sprawy przez inny urząd celno-skarbowy w wyniku rozszerzenia jej o kolejne, łączące się postępowania przygotowawcze, oraz przedłużenie terminu prowadzenia sprawy z powodu wykonania dodatkowych czynności i niemożności ustalenia miejsca pobytu sprawcy²⁹. W analizowanej próbie spraw nie stwierdzono przypadków braku należytej staranności pracowników WMUCS przy ich załatwianiu i nieuzasadnionych przerw w prowadzonych postępowaniach.

Naczelnik wyjaśnił, że przedłużenie prowadzonego postępowania do 307 dni od ujawnienia czynu zabronionego do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania przygotowawczego wynikało z terminu wydania decyzji procesowej przez Prokuraturę. Podał także, że przedłużanie powyżej dwóch miesięcy czasu trwania 16 spośród ww. 17 badanych postępowań przygotowawczych związane było m.in. z terminami przekazywania WMUCS prowadzenia postępowań przez Policję (trzy przypadki) lub urzędy celno-skarbowe (jeden przypadek), koniecznością pozyskania danych telekomunikacyjnych (cztery przypadki), pozyskaniem danych telekomunikacyjnych i objętych tajemnicą bankową (dwa przypadki), wykonaniem czynności zleconych przez Prokuraturę (jeden przypadek), uzyskaniem danych od organów podatkowych (jeden przypadek), chorobą podejrzanego (jeden przypadek), koniecznością ustalenia miejsca pobytu podejrzanego (jeden przypadek), przeprowadzeniem badań laboratoryjnych (jeden przypadek) i wyłączeniem postępowania z innej sprawy (jeden przypadek).

(akta kontroli str. 192-197, 581-598)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez WMUCS działania w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych związanych z ujawnieniem nielegalnych wyrobów akcyzowych w następstwie kontroli celno-skarbowych.

Urząd prawidłowo i bez zbędnej zwłoki prowadził postępowania przygotowawcze dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych, a Naczelnik zapewnił skuteczny nadzór na tego rodzaju działaniami, m.in. poprzez liczne kontrole funkcjonalne, w wyniku których na bieżąco usuwano stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia.

OBSZAR

3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z przechowywaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych były realizowane przez Urząd w oparciu o zasady określone w Instrukcji w sprawie magazynów depozytowych i likwidacyjnych w IAS, wydanej przez Dyrektora IAS 17 marca 2017 r.³⁰ Określała ona m.in. wyposażenie magazynów i ich ubezpieczenie, zasady odpowiedzialności materialnej, zasady przechowywania, przyjmowania do depozytu i wydawania towarów.

Postępowanie związane z transportem towarów akcyzowych określał art. 133 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej³¹ oraz §21 Instrukcji z grudnia 2018 r. dla Funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Pionie Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej, regulujący szczegółowo zasady organizowania konwojów. Jak podał Naczelnik, przy każdym transporcie wyrobów

²⁹ Postępowanie to dotyczyło krajanki tytoniowej ujawnionej w przesyłce pocztowej.

³⁰ Zarządzenie nr 66/2017.

³¹ Dz. U. 2023 r. poz. 615, ze zm.

akcyzowych sporządzano, zatwierdzany przez niego, wniosek o przeprowadzenie transportu lub konwoju, a następnie sporządzano plan wykonywania tej czynności.

(akta kontroli str. 198-221, 554-580)

3.2. W latach 2022-2024 (I półrocze) w magazynach depozytowych znajdujących się w posiadaniu WMUCS przechowywano m.in. następujące ilości towarów akcyzowych³²:

- w 2022 r. – stan na 1 stycznia: 767,5 tys. paczek papierosów, 52,2 tys. sztuk papierosów, 92,9 tony tytoniu i suszu tytoniowego, 10 opakowań tytoniu, 0,9 tys. litrów alkoholu i 34 sztuki alkoholi oraz stan na 31 grudnia: 724,2 tys. paczek papierosów, 66,6 tys. sztuk papierosów, 47,5 tony tytoniu i suszu tytoniowego, 12,7 tys. opakowań tytoniu, 0,3 tys. litrów alkoholu, 8 kilogramów alkoholu, 380 paczek alkoholu i 337 sztuk alkoholi;
- w 2022 r. (stan na 31 grudnia) – 723 tys. paczek papierosów, 23,6 tys. sztuk papierosów, 13,6 tony tytoniu i suszu tytoniowego, 16,7 tys. opakowań tytoniu, 0,2 tys. litrów alkoholu, 18 kilogramów alkoholu, 236 paczek alkoholi i 337 sztuk alkoholi oraz 50 gramów wyrobów nowatorskich;
- w 2023 r. (stan na 31 grudnia) – 723 tys. paczek papierosów, 23,6 tys. sztuk papierosów, 13,6 tony tytoniu i suszu tytoniowego, 16,7 tys. opakowań tytoniu, 0,2 tys. litrów alkoholu, 18 kilogramów alkoholu, 236 paczek alkoholi i 337 sztuk alkoholi oraz ok. 50 gramów wyrobów nowatorskich;
- w 2024 r. (stan na 30 czerwca) – 135,2 tys. paczek papierosów, 81,3 tys. sztuk papierosów, 22,1 tony tytoniu i suszu tytoniowego, 49 opakowań tytoniu, 0,2 tys. litrów alkoholu, 18,5 kilograma alkoholu, 238 sztuk alkoholi oraz ok. 391 gramów i 135 mililitrów wyrobów nowatorskich.³³

(akta kontroli str. 222-223, 626)

3.3. W latach 2022-2024³⁴ Urząd wykorzystywał łącznie osiem magazynów depozytowych, w których przechowywano towary akcyzowe. Sześć spośród nich – w Dziale Wsparcia w Olsztynie, Oddziałach Celnym w Elblągu i Iławie oraz na Drogowych Przejściach Granicznych w Bezledach, Gołdapi i Grzechotkach³⁵ – stanowiło własność Urzędu³⁶, a pozostałe dwa – w Iławie i Patrykach koło Olsztyna³⁷ – były wynajmowane od podmiotów zewnętrznych³⁸. W maju 2024 r. zaprzestano wykorzystywania magazynu depozytowego w Patrykach do przechowywania towarów akcyzowych. Ponadto Referat Likwidacji WMUCS prowadził magazyn likwidacyjny w Olsztynie.

Naczelnik wyjaśnił, że kontrole magazynów depozytowych, w których przechowywano towary akcyzowe, prowadzone były przez kierowników jednostek organizacyjnych, którym podlegały te magazyny. Podał także, że nie są mu znane przypadki z lat 2022-2024 dotyczące ewentualnych problemów systemowych lub organizacyjnych, związanych z funkcjonowaniem magazynów depozytowych podległych WMUCS.

³² Jednostki miary podane wg danych przekazanych przez WMUCS.

³³ Ponadto, w magazynach przechowywano inne wyroby akcyzowe, w tym o niesprecyzowanej klasyfikacji: w 2022 r. – 118,1 tys. opakowań, 10,6 kilograma i 0,9 tys. litrów; w 2023 r. – odpowiednio: 118 tys. opakowań, 9,7 tys. kilogramów i 0,5 tys. litrów; w 2024 r. – 118,1 tys. opakowań, 9,3 tys. kilogramów i 0,4 tys. litrów.

³⁴ Stan na 30 czerwca 2024 r.

³⁵ Powierzchnia odpowiednio: 350 m², 800 m², 280 m², 936 m², 850 m² i 110 m².

³⁶ Ponadto, towary akcyzowe przechowywano w magazynie Oddziału Celnego w Elku o powierzchni 320 m², wynajmowanym na terenie Składnicy Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych w Elku – zostały one przekazane do magazynu przy Drogowym Przejściu Granicznym w Gołdapi.

³⁷ Powierzchnia odpowiednio: 701 m² i 150 m².

³⁸ Odpowiednio: osoba fizyczna i firma Lab-Bud z Olsztyna.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono, na polecenie kierowników komórek organizacyjnych Urzędu, łącznie 28 wewnętrznych kontroli funkcjonalnych magazynów depozytowych (15 w 2022 r. i 13 w 2023 r.)³⁹, z tego w magazynach w:

- Olsztynie (cztery w 2022 r. i trzy w 2023 r.),
- Bezledach (odpowiednio: dwie i dwie),
- Iławie (odpowiednio: cztery i sześć),
- Gołdapi (pięć w 2022 r.),
- Grzechotkach (dwie w 2023 r.).

Ww. kontrole dotyczyły zabezpieczenia magazynów przed dostępem osób nieuprawnionych (13 kontroli w 2022 r. i 5 w 2023 r.⁴⁰), poprawności przyjmowania i wydania zdeponowanych towarów (po cztery w 2022 r. i 2023 r.⁴¹) oraz wnioskowania o likwidację towarów, w stosunku do których orzeczono przepadek na rzecz Skarbu Państwa (dwie w 2023 r.).

W wyniku wszystkich ww. kontroli nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny dwóch magazynów depozytowych, w których przechowywano towary akcyzowe, stanowiących własność WMUCS – przy Oddziale Celnym w Iławie i na przejściu granicznym w Bezledach⁴² – wykazały m.in., że wyposażenie oraz zabezpieczenie tych magazynów przed pożarem i dostępem osób nieuprawnionych spełniało wymogi określone w §4 i §5 Instrukcji w sprawie magazynów depozytowych i likwidacyjnych w IAS, wprowadzonej zarządzeniem nr 66/2017 Dyrektora IAS z 17 marca 2017 r., tj. m.in.:

- pomieszczenia magazynowe były wyposażone w oświetlenie i wentylację, posiadały oznakowanie zakazujące palenia tytoniu oraz wstępu osobom nieupoważnionym,
- magazyny zostały zabezpieczone systemami alarmowymi i systemami monitoringu wizyjnego, a drzwi wejściowe do pomieszczeń magazynowych zabezpieczono przed włamaniem i nieuprawnionym dostępem,
- podłogi i ściany pomieszczeń magazynowych były dostosowane do składowania towarów,
- w pomieszczeniach magazynowych znajdowały się regały, półki i palety służące do przechowywania towarów,
- magazyny były wyposażone w sprzęt gaśniczy oraz urządzenia i wyposażenie do przemieszczania towarów,
- przechowywane towary akcyzowe były pogrupowane odrębnie dla każdej sprawy i opisane.

(akta kontroli str. 224-246, 498-508)

3.4. W okresie objętym kontrolą wyboru podmiotów, od których wynajmowano pomieszczenia przeznaczone na magazyny depozytowe WMUCS, a w których przechowywano m.in. wyroby akcyzowe, dokonywała IAS. Z uzyskanych od IAS informacji wynikało, że zamówienia na najem ww. pomieszczeń były, na podstawie art. 4 pkt 3i ww. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴³ oraz art. 11 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień

³⁹ Z tego pięć kontroli w magazynie wynajmowanym od podmiotu zewnętrznego (opisano w punkcie 3.4).

⁴⁰ Jedna kontrola przeprowadzona w 2023 r. dotyczyła także wykorzystania powierzchni magazynowej.

⁴¹ Cztery kontrole przeprowadzone w 2023 r. dotyczyły także racjonalności wykorzystania powierzchni magazynowych.

⁴² Powierzchnia magazynów odpowiednio: ok. 280 m² i 936 m².

⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

publicznych⁴⁴, wyłączone z jej stosowania, gdyż dotyczyły nabycia praw własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości. Umowy te określały odpłatność za wynajmowanie pomieszczeń i nakładały wymóg spełniania warunków dotyczących ich zabezpieczenia zgodnie z zapisami ww. instrukcji Dyrektora IAS. Rozliczenia finansowe wynikające z ww. umów prowadzone były przez IAS.

W latach 2022-2024 (I półrocze) WMUCS przeprowadził na polecenie kierownika komórki organizacyjnej łącznie pięć kontroli wynajmowanego od podmiotu zewnętrznego magazynu depozytowego przeznaczonego do przechowywania towarów akcyzowych⁴⁵, z tego dwie kontrole w 2022 r. (obie dotyczyły poprawności przyjmowania i wydawania towarów akcyzowych) i trzy w 2023 r. (dwie dotyczyły poprawności przyjmowania i wydawania towarów akcyzowych oraz racjonalności wykorzystania powierzchni magazynowej, a jedna – wnioskowania o likwidację towarów, w stosunku do których orzeczono przepadek na rzecz Skarbu Państwa). W wyniku ww. pięciu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przeprowadzone podczas kontroli NIK oględziny wykorzystywanego przez WMUCS magazynu wynajmowanego od osoby prywatnej, znajdującego się w Iławie⁴⁶, wykazały m.in., że spełniał on wymogi określone w ww. Instrukcji w sprawie magazynów depozytowych i likwidacyjnych w IAS w takim samym zakresie jak poddane oględzinom magazyny stanowiące własność WMUCS⁴⁷. Było to zgodne także z warunkami umowy zawartej przez IAS z właścicielem tego magazynu.

Wydatki na najem dwóch pomieszczeń magazynowych, w których przechowywano m.in. nielegalne towary akcyzowe wyniosły łącznie w latach 2022-2024 (I półrocze) 938,7 tys. zł, z tego w 2022 r. – 364,7 tys. zł, w 2023 r. – 415,9 tys. zł i w I półroczu 2024 r. – 158,1 tys. zł.⁴⁸

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli od Dyrektora IAS wynikało, że w ww. okresie nie wystąpiły trudności związane z realizacją umów najmu magazynów od podmiotów zewnętrznych na potrzeby WMUCS.

(akta kontroli str. 224-228, 247-252, 273-279)

3.5. Zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym ewidencji zajętych towarów akcyzowych oraz określenie okresów sprawozdawczych, zawierała Polityka rachunkowości IAS⁴⁹. W §6 pkt 11 tej polityki, w odniesieniu do nielegalnych towarów akcyzowych zabezpieczonych przez jednostki podległe IAS, przyjęto że towary, które znajdują się w magazynach depozytowych, likwidacyjnych i depozytowo-likwidacyjnych nie są ujmowane w ewidencji księgowej, a ich ewidencja prowadzona jest w magazynach.

W badanym okresie WMUCS przeprowadził dwie inwentaryzacje magazynów depozytowych. W 2023 r. inwentaryzację zdawczo-odbiorczą w magazynie Oddziału Celnego w Elblągu i w 2024 r. inwentaryzację zdawczo-odbiorczą dowodów rzeczowych przekazanych z magazynu Oddziału Celnego w Elku do magazynu Oddziału Celnego w Gołdapi. W obu przypadkach inwentaryzację przeprowadziły komisje powołane przez Naczelnika, które stwierdziły zgodność stanów magazynowych z ewidencją prowadzoną w formie elektronicznej (system ZEFIR 2).

Naczelnik wyjaśnił, że „Nie ma w wewnętrznym obrocie prawnym aktu, który regulowałby szczególny sposób sprawdzenia jakim jest inwentaryzacja depozytów

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

⁴⁵ W ramach wykazanych wyżej 28 kontroli magazynów.

⁴⁶ Powierzchnia magazynu – 701 m².

⁴⁷ Opisane w punkcie 3.3 wystąpienia.

⁴⁸ Dane pozyskane z IAS.

⁴⁹ Wprowadzona zarządzeniem Dyrektora IAS Nr 2/2022 z 31 stycznia 2022 r.

– towarów zalegających w magazynach depozytowych Urzędu”, a inwentaryzacje magazynów depozytowych prowadzone są w oparciu o przepisy ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości⁵⁰ oraz wydaną przez Dyrektora IAS Instrukcję prowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów IAS⁵¹. Wskazał także, że towary depozytowe (dowody rzeczowe) nie są własnością Urzędu, który nie ma prawa ich używać, pobierać z nich pożytków i rozporządzać nimi – rzeczy te oczekują na rozstrzygnięcie statusu i po jego ustaleniu, zazwyczaj, są likwidowane.

(akta kontroli str. 247-252, 280-339, 599-625)

3.6. Dokonana podczas opisanych w punktach 3.3 i 3.4 oględzin trzech magazynów depozytowych (wykorzystywanych przez WMUCS do przechowywania towarów akcyzowych) weryfikacja rzeczywistych stanów losowo wybranych partii zajętych towarów akcyzowych (w tym czterech zajętych w 2023 r. i jednej zajętej w 2024 r.)⁵² wykazały, że były one zgodne z ewidencją magazynową. W magazynach poddanych oględzinom nie stwierdzono przechowywania towarów akcyzowych zajętych przed 2023 r.

(akta kontroli str. 230-246, 273-279)

3.7. W latach 2022-2024 (I półrocze) w magazynach depozytowych WMUCS przechowywano łącznie 131 tys. sztuk papierosów, 239 kilogramów tytoniu i pięć litrów alkoholu zabezpieczonych w trakcie 55 postępowań, które zakończyły się w ww. okresie umorzeniem ze względu na niewykrucie sprawcy. Spośród nich w 2022 r. skierowano do likwidacji 71 tys. sztuk papierosów, 125 kilogramów tytoniu. W 2023 r. było to: 53,2 tys. sztuk papierosów, 68 kilogramów tytoniu oraz pięć litrów alkoholu, a w 2024 r. (do połowy lipca) – 6,8 tys. sztuk papierosów i 46 kilogramów tytoniu.

Czas od umorzenia postępowania w sprawie ww. towarów do przekazania ich do likwidacji wynosił w 44 przypadkach od 31 do 164 dni, natomiast w 11 przypadkach przekroczył pół roku (od 215 do 802 dni).

Naczelnik wyjaśnił, że ponad półroczne terminy od wydania postanowienia o umorzeniu postępowania do przekazania zajętych towarów do likwidacji wynikały z terminów przekazywania przez sądy orzeczeń o przepadku dowodów rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa, stanowiących podstawę do rozpoczęcia procesu likwidacji zajętego towaru.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki traktowania jako niepodjętych depozytów nielegalnych wyrobów akcyzowych, w przypadku których nie prowadzono lub nie zakończono skutecznie spraw w związku z nieustaleniem sprawcy. Według stanu na 8 lipca 2024 r. wszystkie znajdujące się w magazynach WMUCS towary akcyzowe, w stosunku do których nie wykryto sprawcy czynu zabronionego i umorzono postępowanie przygotowawcze, zostały przekazane do likwidacji po uprzednim uzyskaniu orzeczenia sądu o ich przepadku na rzecz Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.230-246, 340-344, 584-590)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁵¹ Wprowadzona zarządzeniem Nr72/2017 Dyrektora IAS z dnia 22 marca 2017 r.

⁵² W magazynach znajdujących się w Iławie: partie zajętych towarów akcyzowych oznaczone w ewidencji magazynowej znakami D/000101206 (data zajęcia 24 marca 2024 r.) i D/000100753 (9 sierpnia 2023 r.) oraz w magazynie na przejściu granicznym w Bezledach – D/000100674 (28 listopada 2023 r.), D/000100689 (18 grudnia 2023 r.) i D/000701 (30 grudnia 2023 r.).

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania związane z przechowywaniem przez WMUCS nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Urząd zgodnie z obowiązującymi, wewnętrznymi uregulowaniami i umowami najmu pomieszczeń, zawartymi przez IAS, prowadził magazyny depozytowe, w których przechowywano wyroby akcyzowe zajęte na potrzeby prowadzonych postępowań karno-skarbowych. Zapewnił także stały nadzór nad takimi miejscami i nad dokumentacją magazynową.

OBSZAR**4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych****Opis stanu faktycznego**

4.1. Naczelnik WMUCS w latach 2022-2024 (I półrocze) nie wydawał wewnętrznych aktów regulujących przebieg procesu niszczenia towarów akcyzowych, dla których orzeczono przepadek na rzecz Skarbu Państwa i zniszczenie. Jak wyjaśnił Naczelnik, regulowały to w sposób szczegółowy przepisy prawa, w tym: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵³, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd⁵⁴.

Zasady obiegu dokumentacji związanej z przechowywanymi towarami oraz podejmowanymi czynnościami likwidacyjnymi określało Polecenie Nr 1/2020 Naczelnika z 26 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 554-580)

4.2. W okresie objętym kontrolą WMUCS zlikwidował następujące ilości zajętych towarów akcyzowych:

- 1320,4 tys. paczek papierosów o łącznej wartości 19 664,3 tys. zł (z tego odpowiednio: w 2022 r. – 954,1 tys. paczek i 14 064,2 tys. zł, w 2023 r. – 330,3 tys. paczek i 5011,8 tys. zł oraz w I półroczu 2024 r. – 36,1 tys. paczek i 588,3 tys. zł);
- 40,1 tys. kilogramów suszu tytoniowego o łącznej wartości 331 tys. zł (z tego odpowiednio: w 2022 r. – 25,2 tys. kg i 201,9 tys. zł, w 2023 r. – 14 tys. kg i 112,2 tys. zł oraz w I półroczu 2024 r. – 0,8 tys. kg i 16,9 tys. zł);
- 12 kilogramów wyrobów nowatorskich o łącznej wartości 9 tys. zł (z tego odpowiednio: w 2022 r. 6,4 kg i 4,7 tys. zł, w 2023 r. – 4,5 kg i 3,4 tys. zł oraz w I półroczu 2024 r. – 1 kg i 0,8 tys. zł);
- 2,8 tys. litrów alkoholu o łącznej wartości 219,9 tys. zł (z tego odpowiednio: w 2022 r. – 0,6 tys. litrów i 57,5 tys. zł, w 2023 r. – 2 tys. litrów i 149,3 tys. zł oraz w I półroczu 2024 r. – 0,2 tys. litrów i 13,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 345-346)

4.3. W latach 2022-2024 (I półrocze) wykonawcy usług zniszczenia towarów akcyzowych, wobec których orzeczono przepadek i zniszczenie, wybierani byli przez IAS na podstawie wewnętrznego Regulaminu udzielania zamówień publicznych, w formie zapytań ofertowych. Zawarte umowy na wykonywanie usługi rozładunku i niszczenia towarów⁵⁵ wymagały od takiego podmiotu m.in. posiadania aktualnych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gospodarki odpadami, dotyczących

⁵³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1805.

⁵⁴ Dz. U. poz. 943.

⁵⁵ Wszystkie zawarto z Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Hajnówce, tj. umowy Nr 2801-ILZ.023.42.2020.1 z 6 maja 2020 r., Nr 2801-ILZ.023.105.2022 z 8 sierpnia 2022 r., Nr 2801-ILZ.023.69.2023 z 8 maja 2023 r. (dwukrotnie aneksowana) i Nr 2801-ILZ.023.479.2024 z 20 maja 2024 r. Umowy te zawarto na czas określony, od jednego do dwóch lat.

zbierania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, w tym wyrobów tytoniowych i posiadania niezbędnych urządzeń służących do niszczenia dostarczanych towarów. W umowach tych określono m.in. warunki jakie miało spełniać miejsce rozładunku dostarczonych towarów, cenę usługi, sposób jej realizacji i kary za jej niewykonanie zgodnie z przyjętymi ustaleniami oraz możliwość uczestniczenia pracowników administracji celno-skarbowej przy niszczeniu dostarczonych towarów. Umowy te określały także ilość towarów, która miała ulec zniszczeniu oraz jednostki uprawnione do składania zamówień niszczenia wyrobów, wraz z osobami uprawnionymi do kontaktu z wykonawcą umowy. Rozliczenia wydatków wynikających z w. umów prowadzone były przez IAS.

Łącznie, w latach 2022-2024 (I półrocze), WMUCS zlikwidował 76,3 tys. kilogramów towarów akcyzowych, a koszty ich zlikwidowania wyniosły 128,3 tys. zł (z tego koszty: załadunku – 5,8 tys. zł, transportu – 32,3 tys. zł i zniszczenia – 90,2 tys. zł). W poszczególnych latach przedstawiało się to następująco:

- w 2022 r. – 53,2 tys. kilogramów towarów akcyzowych i 83,3 tys. zł (w tym koszty: załadunku – 0,7 tys. zł, transportu – 22,3 tys. zł i zniszczenia – 60,3 tys. zł),
- w 2023 r. – 21,5 tys. kilogramów i 41,9 tys. zł (w tym odpowiednio: 4,8 tys. zł, 9,2 tys. zł i 27,8 tys. zł),
- w I półroczu 2024 r. – 1,6 tys. kilogramów i 3,1 tys. zł (w tym odpowiednio: 0,3 tys. zł, 0,8 tys. zł i 2,1 tys. zł).

Ponadto w okresie objętym kontrolą Urząd przekazał nieodpłatnie pięciu podmiotom (cztery podmioty medyczne i jednostka samorządu terytorialnego) łącznie 1605,2 litrów alkoholu do wykorzystania w celu odkażania i dezynfekcji na własne potrzeby. Przekazanie nastąpiło zgodnie z wytycznymi Zastępcy Szefa KAS z 18 marca 2020 r.⁵⁶ na wniosek ww. podmiotów i zostało udokumentowane protokołami przekazania.

Analiza dokumentacji zniszczenia przez WMUCS w latach 2022-2024 (I półrocze), na podstawie orzeczenia sądowego, losowo dobranych 10 partii towarów akcyzowych (w tym po cztery zniszczone w 2022 r. i 2023 r. oraz dwie zniszczone w I półroczu 2024 r., obejmujące łącznie 250,8 tys. paczek papierosów, 35,1 kilograma tytoniu, 117 litrów wyrobów alkoholowych i 360 mililitrów płynu do e-papierosów) wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach zniszczenia dokonywano zgodnie z wymogami Kodeksu karnego skarbowego i ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 r., a także zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 października 2016 r. w sprawie instrukcji likwidacyjnej dla organów celnych⁵⁷. W każdym przypadku zniszczenie ww. towarów potwierdzono protokołem zniszczenia, który zawierał m.in.: datę sporządzenia równoznaczną z datą niszczenia towarów, wskazanie miejsca i podmiotu dokonującego zniszczenia (były one zgodne z ww. umową o wykonanie usługi rozładunku oraz niszczenia wyrobów tytoniowych zawartą przez IAS), informacje o składzie komisji nadzorującej zniszczenie, oznaczenie orzeczenia o przeпадku i zarządzeniu zniszczenia (odrębnie dla każdej sprawy), wskazanie sposobu zniszczenia towarów, opis odpadów i pozostałości pochodzących z ich zniszczenia oraz wskazanie miejsca ich składowania, podpisy członków komisji nadzorującej zniszczenie, podpis przedstawiciela podmiotu dokonującego zniszczenia i zatwierdzenie protokołu przez Naczelnika WMUCS lub osobę przez niego upoważnioną. Koszty zniszczenia ww. 10 partii towarów

⁵⁶ Znak: DZK1.K077.2.2020.

⁵⁷ Dz. Urz. Ministerstwa Rozwoju i Finansów z 2016 r. poz. 5.

akcyzowych wyniosły łącznie 10 684,61 zł (z tego papierosy – 10 608,42 zł i tytoń – 76,19 zł⁵⁸).

Analiza dokumentacji 53 partii towarów akcyzowych zniszczonych w latach 2022-2024 (I półrocze) wykazała, że czas od uprawomocnienia się orzeczenia sądu dotyczącego przepadku i zniszczenia zatrzymanego mienia do przekazania go przez sąd komórce dochodzeniowo-śledczej WMUCS wynosił od 7 do 3300 dni, z tego w 12 przypadkach przekroczył on czas jednego miesiąca (w 5 z nich było to ponad 100 dni⁵⁹). Natomiast z analizy dokumentacji 900 partii towarów akcyzowych zniszczonych w latach 2022-2024 (I półrocze)⁶⁰ wynikało, że od wpływu prawomocnego orzeczenia sądowego do WMUCS do zniszczenia tych towarów upływało od 14 do 183 dni (średnio 65 dni)⁶¹.

Naczelnik wyjaśnił, że w każdym przypadku braku orzeczenia sądu dotyczącego statusu zabezpieczonego towaru Urząd wnosił do niego o wydanie właściwego postanowienia. Podał, że w 2022 r. skierowano do sądu 42 takie wnioski, w 2023 r. – 23, a w I półroczu 2024 r. – 8. Wyjaśnił także, że nie są mu znane „problemy systemowe czy organizacyjne, które wystąpiły w trakcie realizacji zadań związanych z obiegiem dokumentacji i informacji w relacji sąd – urząd, które miałyby znaczący wpływ na terminy i koszty związane z niszczeniem wyrobów akcyzowych w latach 2022 – 2024”.

Nadzorowanie niszczenia towarów akcyzowych odbywało się poprzez powoływanie przez Naczelnika komisji do spraw likwidacji towarów, która uczestniczyła w procesie ich niszczenia potwierdzając ten fakt protokołami zniszczenia. Protokoły te były zatwierdzane przez Naczelnika lub upoważnioną przez niego osobę.

Ponadto, w latach 2022-2024 (I półrocze) WMUCS przeprowadził, na polecenie kierownika komórki organizacyjnej, łącznie 19 kontroli funkcjonalnych magazynu likwidacyjnego Referatu Likwidacji WMUCS (12 w 2022 r. i 7 w 2023 r.). Dotyczyły one kontroli przyjmowania towarów (10 kontroli w 2022 r. i 7 w 2023 r.) oraz prawidłowości wprowadzania danych dotyczących spraw likwidacyjnych do systemu ZEFIR 2 (dwie kontrole w 2022 r., w wyniku których stwierdzono omyłki pisarskie przy wprowadzaniu danych do tego systemu i zalecono dokonanie korekt).

Naczelnik wyjaśnił, że nie były mu znane przypadki ewentualnych problemów systemowych i organizacyjnych związanych z niszczeniem nielegalnych wyrobów akcyzowych w latach 2022-2024 (I półrocze). Podał także, że nie wystąpiły w ww. okresie przypadki poniesienia przez sprawcę czynu zabronionego kosztów przechowywania i zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych. Stwierdził, że egzekwowanie i rozliczanie takich kosztów leży w gestii sądów powszechnych, które z reguły, kierując się sytuacją majątkową sprawcy, obciążają nimi Skarb Państwa.

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli od Dyrektora IAS wynikało, że w ww. okresie nie wystąpiły trudności związane z realizacją umów na likwidację zabezpieczonych przez WMUCS nielegalnych towarów akcyzowych.

(akta kontroli str. 246-252, 347-508, 554-590)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁵⁸ Zniszczenie, zgodnie z §4 i §7 rozporządzenia o niszczeniu wyrobów akcyzowych, wyrobów alkoholowych, e-papierosów i płynu do e-papierosów nie generowało dodatkowych kosztów.

⁵⁹ W dwóch przypadkach były to 154 dni oraz po jednym przypadku: 146, 295 i 3300 dni.

⁶⁰ Obejmującej ww. próbę 53 spraw.

⁶¹ Z przedstawionych w trakcie kontroli dokumentów wynikało, że Urząd gromadził przeznaczone do zniszczenia towary akcyzowe w transporcie uzasadniające ekonomicznie ich przewóz do miejsca zniszczenia.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania związane z przeprowadzaną przez WMUCS likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Urząd zgodnie z wymogami prawa podejmował działania mające na celu likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych, wobec których sądy orzekły przepadek i ich zniszczenie. Prawidłowo dokumentowano proces niszczenia takich towarów, w tym przez podmiot, z którym IAS zawarła stosowne umowy na rozładunek i niszczenie wyrobów tytoniowych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i 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 dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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.

Olsztyn, 9 sierpnia 2024 r.

Kontroler

Dyrektor

Andrzej Sibierski

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

z up.

Piotr Wanic

p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/