



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W SZCZECINIE

LSZ.410.11.1.2024

Pani
Izabela Zawadzka
Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie

Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie
ul. Franklina Delano Roosevelta 1, 2
70-525 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie ¹ , ul. Roosevelta 1, 2, 70-525 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Izabela Zawadzka, od 12 stycznia 2024 r. ² W okresie objętym kontrolą stanowisko Dyrektora Izby zajmowane było od 29 marca 2021 r. do 14 listopada 2022 r. przez Roberta Muszyńskiego, a od 15 listopada 2022 r. do 11 stycznia 2024 r. przez Justynę Szmiłk.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i współpraca organów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. 2. Zarządzanie prowadzeniem przez IAS i podległe urzędy czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym dotyczących postępowań przygotowawczych oraz przechowywania i likwidacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do dnia zakończenia kontroli ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych statystycznych z lat poprzednich, jeśli mogą 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 ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Anna Dobiecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/116/2024 z 17 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1, 6)

¹ Dalej: Izba lub IAS w Szczecinie.

² Dalej: Dyrektor Izby lub Dyrektor IAS.

³ Czynności kontrolne zakończyły się 13 września 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja wewnętrzna IAS w Szczecinie, w okresie objętym kontrolą, umożliwiała realizację zadań z zakresu postępowania z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

Wyznaczone komórki organizacyjne Izby nadzorowały obszary związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych ww. zakresie, jak również z przechowywaniem i likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych. Działania te były przedmiotem prowadzonego monitoringu. Dyrektor IAS uznając, że zachodzi potrzeba ujednolicenia bądź poprawy rozwiązań organizacyjnych, wydawał zarządzenia, instrukcje oraz wytyczne. Niemniej IAS w Szczecinie nie zapewniła pracownikom i funkcjonariuszom odpowiedzialnym za nadzór nad realizacją zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, szkoleń w tym zakresie.

Na podstawie zawartych porozumień Izba współpracowała w przedmiocie obejmującym kwestie nielegalnych wyrobów akcyzowych m.in. z organami ścigania. W zdecydowanej większości analizowanych przypadków osiągnięto planowany poziom wykonania mierników ustalonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁶. Co kwartał wzrastał np. udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach.

W okresie objętym kontrolą podległe urzędy nie informowały o problemach z realizacją zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Została przeprowadzona jedna kontrola wewnętrzna oraz audyt, w wyniku których wydane zostały wytyczne w sprawie zasad prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynie depozytowym i likwidacyjnym Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie⁷ oraz trybu obiegu korespondencji w ramach komórek organizacyjnych ZUCS.

Izba rzetelnie i zgodnie z przepisami zawierała, obowiązujące w okresie kontroli, umowy z wykonawcami usług przechowywania i likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych.

W latach 2022-2024 wpłynęła jedna skarga związana z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, którą rozpatrzono rzetelnie i terminowo.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: KAS.

⁷ Dalej: ZUCS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i współpraca organów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

Opis stanu faktycznego

1.1 Minister Finansów w nadanym statucie⁹ oraz Dyrektor Izby w nadanych regulaminach organizacyjnych¹⁰ nie wyodrębniał zadań dot. tylko nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Powyższe zadania (opisane w Kodeksie karnym skarbowym¹¹ w art. 63-75) zostały umiejscowione w zadaniach poszczególnych komórek organizacyjnych Izby dot. przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych. Na potrzeby niniejszej kontroli zadania podzielono na związane z: 1) prowadzeniem postępowań w II instancji i w trybach nadzwyczajnych w zakresie obejmowania towarów procedurą celną, elementów służących do naliczania należności celnych przywózowych i należności celnych wywózowych oraz innych środków przewidzianych w wymianie towarowej, zniszczenia, zrzeczenia na rzecz Skarbu Państwa zwolnienia z należności celnych, opłat w sprawach celnych, zwrotów i umorzeń należności celnych, przewozów drogowych, spraw dot. podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług związanych z obrotem towarowym z państwami trzecimi oraz kar pieniężnych, o których mowa w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹²; 2) koordynacją i nadzorem nad prawidłowością stosowania przez podległe urzędy regulacji prawnych z zakresu obejmowania towarów procedurą celną, zniszczenia, zrzeczenia na rzecz Skarbu Państwa, zwolnienia z należności celnych, przewozów drogowych, podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług związanych z obrotem towarowym z państwami trzecimi, kar pieniężnych, o których mowa w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi; 3) nadzorem nad wykonywaniem orzeczeń przepadku rzeczy na rzecz Skarbu Państwa, likwidacji niepodjętych depozytów oraz innych orzeczeń; 4) nadzorem nad działalnością komórki organizacyjnej właściwej ds. likwidacji towarów urzędu celno-skarbowego w zakresie prowadzenia magazynu likwidacyjnego; 5) nadzorem nad działalnością komórki organizacyjnej właściwej ds. wsparcia urzędu celno-skarbowego lub oddziału celnego w zakresie prowadzenia depozytu urzędu celno-skarbowego w odniesieniu do towarów tam przechowywanych; 6) prowadzeniem spraw z zakresu wydatków organów podatkowych, egzekucyjnych, celnych i likwidacyjnych; 7) sprawowaniem nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań komórek kontroli celno-skarbowej, kontroli celno-skarbowej rynku i realizacji w zakresie kontroli celno-skarbowej w urzędzie celno-skarbowym oraz systemami ewidencjonującymi kontrole celno-skarbowe i czynności sprawdzające; 8) opracowywaniem jednolitych standardów kontroli podatkowych i kontroli celno-skarbowych oraz zaleceń i wytycznych dot. realizacji

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Zarządzenie Ministra Finansów w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, Izby Administracji Skarbowej, Urzędu Skarbowego, Urzędu Celno-Skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów z dnia 5 lutego 2019 r. (Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 61, ze zm.).

¹⁰ Zarządzenie Dyrektora Izby nr 154/2021 z 10 sierpnia 2021 r., nr 66/2022 z 23 marca 2022 r., nr 190/2022 z 29 listopada 2022 r. oraz nr 3 czerwca 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego IAS w Szczecinie.

¹¹ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2024 r. poz. 628, ze zm.). Dalej: k.k.s.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1218.

zadań w komórce; 9) rozpoznawaniem i zapobieganiem czynom zabronionym; 10) nadzorem nad analizami ryzyka prowadzonymi w podległych urzędach; 11) analizą stanu zagrożenia oszustwami podatkowymi i celnymi; 12) ustalaniem procedur działania przy zarządzaniu ryzykiem zewnętrznym oraz obiegu i trybu wymiany informacji w tym zakresie; 13) zlecaniem przeprowadzania jednostkowych analiz ryzyka podległym urzędowi, 14) wykonywaniem uprawnień organu nadrzędnego nad naczelnikami urzędów skarbowych i naczelnikiem urzędu celno-skarbowego, działającymi jako finansowe organy postępowania przygotowawczego; 15) koordynacją prowadzonych przez naczelników urzędów postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe; 16) nadzorem funkcjonalnym nad prawidłowością postępowań w sprawach o przestępstwa określone w przepisach odrębnych; 17) nadzorem nad wprowadzaniem i rzetelnością danych w aplikacji ewidencja Spraw Karnych Skarbowych (SI ESKS); 18) współpracowaniem z organami ścigania, prokuraturą i sądami.

(akta kontroli str. 63-65)

W IAS w Szczecinie żadna komórka organizacyjna nie miała obowiązku realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe oraz dot. wykonywania obowiązku przechowywania i likwidacji towarów, w tym nielegalnych wyrobów akcyzowych. Zadaniami przypisanymi Izbie był nadzór¹³ nad ww. zadaniami wykonywanymi przez ZUCS.

(akta kontroli str. 1147)

1.2 W badanym okresie pracownicy/funkcjonariusze IAS w Szczecinie nie uczestniczyli w szkoleniach dot. zagadnień związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi..

(akta kontroli str. 136-138, 1047-1048)

Dyrektor Izby wyjaśniła: *Działalność szkoleniowa Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie prowadzona jest na poziomie centralnym, w ramach budżetu oraz infrastruktury Ministerstwa Finansów, a w szczególności Krajowej Szkoły Skarbowości (KSS) oraz na poziomie regionalnym, w ramach budżetu oraz infrastruktury Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie. Roczny plan szkoleń sporządzany jest na poziomie centralnym (KSS) i regionalnym (Izby). Plan szkoleń centralnych powstaje w wyniku analizy potrzeb szkoleniowych zgłoszonych do KSS przez jednostki. KSS przeprowadza analizę potrzeb szkoleniowych w zakresie szkoleń przewidzianych w systemie szkolenia kadr w KAS. Obecnie Krajowa Szkoła Skarbowości realizuje w izbach badanie potrzeb szkoleniowych wyłącznie w zakresie szkoleń o charakterze obligatoryjnym. Plan szkoleń regionalnych stanowi uzupełnienie szkoleń realizowanych na poziomie centralnym. Tworzony jest na podstawie zasobów, które posiada izba (trenerzy KAS, trenerzy wewnętrzni) oraz w miarę możliwości, zapotrzebowania komórek organizacyjnych w zakresie szkoleń. Ze względu na brak trenerów w zakresie nielegalnych wyrobów akcyzowych oraz brak możliwości skorzystania ze szkoleń zewnętrznych (brak środków na szkolenia zewnętrzne) w planie szkoleń regionalnych IAS w Szczecinie nie są zaplanowane szkolenia dla pracowników we wskazanym zakresie. (...) Do czasu, kiedy pozyskamy trenera wewnętrznego z zakresu nielegalnych wyrobów akcyzowych oraz środki na realizację szkoleń, nie będą planowane szkolenia w tym obszarze.*

(akta kontroli str. 961, 1048)

¹³ Pion Kontroli, Cła i Audytu Dział Spraw Karnych Skarbowych, Pion Poboru i Egzekucji oraz Logistyki Usług Wydział Poboru i Egzekucji, Pion Logistyki i Usług Wydział Logistyki Usług oraz Zamówień Publicznych.

W 2023 r. IAS w Szczecinie zorganizowała dwudniową Ogólnopolską Radę organów KAS w zakresie akcyzy. W radzie udział wzięli Zastępy Dyrektorów różnych IAS (Pion Orzecznictwa), Naczelnicy lub Zastępcy Naczelników Urzędów Skarbowych oraz Urzędów Celno-Skarbowych, przedstawiciele Ministerstwa Finansów oraz KAS. Uczestniczyło w niej 96 osób, w tym sześciu pracowników IAS w Szczecinie. Przedmiotem narady był m.in.: tryb i metodyka kontroli płynów do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich oraz problematyka klasyfikacji występująca w przypadku wyrobów tytoniowych, które stały się zastępnikami dla wyrobów tytoniowych np. wyroby z konopi włóknistych.

(akta kontroli str. 92, 96-135)

Dyrektor IAS wyjaśniła, że: *Sprawozdanie z tego spotkania przekazaliśmy, m.in. do Naczelnika ZUCS w Szczecinie, Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Koszalinie oraz Naczelnika Wydziału Kontroli Podatkowej, Kontroli Celno-Skarbowej i Nadzoru nad Czynnościami Sprawdzającymi oraz Zarządzania Ryzykiem i Współpracy Międzynarodowej IAS w/m.*

(akta kontroli str. 10)

1.3 Izba nie uczestniczyła w opracowywaniu, opiniowaniu dokumentów programowych dotyczących, przedsięwzięć lub porozumień związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

W ZUCS, nadzorowanym przez IAS w Szczecinie, w ramach wykonywanych zadań funkcjonariusze Działu Operacyjno-Rozpoznawczego uczestniczyli w spotkaniach roboczych mających na celu opracowywanie projektów treści porozumień regulujących zasady współpracy. Rezultatem wymienionych prac było podpisanie porozumień oraz bieżąca współpraca z instytucjami. Przedstawiciele ZUCS uczestniczyli również w spotkaniu zainicjowanym przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, które miało na celu nawiązanie współpracy ze Służbą Celno-Skarbową w zakresie przeprowadzania w 2024 r. wspólnych kontroli jakości paliwa znajdującego się w zbiornikach pojazdów. Podczas spotkania opracowany został harmonogram wspólnych kontroli drogowych na 2024 r., przy wykorzystaniu mobilnego laboratorium. Pracownicy ZUCS opiniowali również projekt Porozumienia pomiędzy Komendantem Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku¹⁴ i Dyrektorem Izby w sprawie współdziałania. Działania te zakończyły się podpisaniem 10 lipca 2024 r. Porozumienia pomiędzy Dyrektorem IAS i Komendantem MOSG w sprawie współdziałania tych jednostek.

(akta kontroli str. 54, 1148)

1.4 W badanym okresie Izba i podległe jej urzędy na podstawie dziewięciu zawartych porozumień, współpracowały m.in. ze służbami, państwowymi inspekcjami, spółkami prawa handlowego w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, tj.: Portem Lotniczym Szczecin-Goleniów, MOSG, Komendą Wojewódzką Policji w Szczecinie¹⁵, Wojewódzkim Inspektoratem Transportu Drogowego, Poczta Polska, Polskim Koncernem Naftowym ORLEN S.A. Porozumienia gwarantowały realizację założonych celów współpracy, a ich postanowienia były przestrzegane.

Dyrektor Izby oświadczyła, że porozumienia nie podlegały systemowym, okresowym ocenom, dokonywano ich w momencie zgłaszania problemów, zastrzeżeń lub z chwilą rozszerzania treści porozumienia. W latach 2022-2024, w wyniku 98 działań ujawniono m.in.: 687 litrów alkoholu bez znaków akcyzy¹⁶, 1 642 kg tytoniu bez

¹⁴ Dalej: MOSG.

¹⁵ Dalej: KWP.

¹⁶ We współpracy z: MOSG, KWP.

znaków akcyzy¹⁷, 291 000 szt. papierosów bez akcyzy¹⁸, zlikwidowano magazyn nielegalnych wyrobów akcyzowych¹⁹.

(akta kontroli str. 152-153)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W regulaminach organizacyjnych IAS nie wyodrębniono zadań obejmujących wyłącznie nielegalne wyroby akcyzowe. Komórki organizacyjne Izby sprawowały nadzór nad związaną z nimi problematyką, w ramach zadań dotyczących przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych. IAS nie objęła szkoleniami pracowników wykonujących nadzór nad realizacją przez podległe urzędy zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym ich przechowywaniem i likwidacją oraz prowadzeniem postępowań przygotowawczych. Natomiast zorganizowała jedną ogólnopolską konferencję, podczas której poruszono m.in. zagadnienia związane z tymi wyrobami.

IAS w Szczecinie i podległe jej urzędy współpracowały m.in. z organami administracji publicznej w zakresie dotyczącym nielegalnych wyrobów akcyzowych. W jej wyniku ujawniono m.in. tytoń oraz alkohol bez znaków akcyzy.

OBSZAR

2. Zarządzanie prowadzeniem przez IAS i podległe urzędy czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym dotyczących postępowań przygotowawczych oraz przechowywania i likwidacji

Opis stanu
faktycznego

2.1 IAS w Szczecinie na koniec 2022 r. i 2023 r. osiągnęła wyznaczone przez Szefa KAS²⁰ wartości pięciu badanych mierników²¹.

Na koniec I półrocza 2024 r. nie osiągnięto jednego (Realizacja kontroli podatków z zakresu kontroli celno-skarbowych) z trzech poddanych analizie mierników. Jego planowana wartość była $\geq 1\,092$ pkt, osiągnięto 901 pkt²².

(akta kontroli str. 154-157)

Dyrektor IAS wyjaśniła: *Miernik odnosi się do kontroli celno-skarbowych dot. przestrzegania przepisów prawa podatkowego (jak: badanie rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatków, badania cen transakcyjnych, ujawnianie i kontrola niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej). W trakcie takich kontroli mogą zdarzyć się*

¹⁷ We współpracy z: Poczta Polska, KWP.

¹⁸ We współpracy z KWP.

¹⁹ We współpracy z KWP.

²⁰ Mierniki wyznaczone w Zarządzeniach Szefa KAS: Nr 67 z 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na 2022 r. zmienione zarządzeniem Nr 60 z 25 sierpnia 2022 r., Nr 83 z 29 grudnia 2022 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na 2023 r. zmienione zarządzeniem Nr 80 z 4 września 2023 r.

²¹ Cel: Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych:

Miernik: Liczba postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztw w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w stosunku do ogólnej liczby postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztw zakończonych merytorycznie (za 2022 r.); Miernik: Udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach (za 2022 r., 2023 r., 2024 r.).

Cel: Zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym:

Miernik: Wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym (za 2023 r., 2024 r.).

Cel: Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych w wyniku działalności pionu kontroli KAS: Miernik: Realizacja kontroli celno-skarbowych (za 2023 r.); Miernik: Realizacja kontroli podatków z zakresu kontroli celno-skarbowych (za 2024 r.).

²² Miernik zrealizowano na poziomie 82,5%.

sytuacje w których zostaną ujawnione nielegalne wyroby akcyzowe. Zajęcie takich wyrobów odbywa się na gruncie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Znajdzie to odzwierciedlenie w miernikach dot. postępowań karnych i karnych skarbowych.

(akta kontroli str. 155)

Wszystkie sprawozdania z wykonania mierników zostały przekazane w wyznaczonych terminach.

(akta kontroli str. 175-185, 269-279, 359-365)

2.2 Dyrektor IAS wyjaśniła, że monitorowanie skuteczności istniejących rozwiązań organizacyjnych i prawnych w obszarze spraw karnych skarbowych polega na sprawowaniu bieżącego nadzoru nad przekazywanymi przez urzędy prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi. W indywidualnych sprawach wydawane są wówczas postanowienia i wytyczne.

Dyrektor Izby²³ w 2020 r. i 2024 r. powołał zespół do spraw minimalizacji kosztów przechowywania towarów w magazynach depozytowych i likwidacyjnych.

Izba przeprowadziła również audyt wewnętrzny, którego zakresem objęto ZUCS oraz komórki IAS w Szczecinie: zajmujące się nadzorem nad magazynami depozytowymi²⁴ oraz komórkę logistyki w zakresie kosztów najmu powierzchni magazynowych, organizacji, wyposażenia magazynów depozytowych, ich zabezpieczenia i ubezpieczenia.

(akta kontroli str. 44, 524-565, 1143-1146)

W związku z niejednolitym orzecznictwem w kraju w zakresie terminu przedawnienia czynu dot. paserstwa akcyzowego, IAS w Szczecinie zwróciła się do Ministra Finansów²⁵ z prośbą o interpretację w tym zakresie. Otrzymana odpowiedź pozwoliła w ocenie Dyrektora Izby na ujednolicenie praktyk na poziomie województwa.

Efektom działań zespołu do spraw minimalizacji kosztów przechowywania towarów w magazynach depozytowych i likwidacyjnych było zlikwidowanie znacznej ilości towarów m. in. wyrobów tytoniowych. Działania te doprowadziły do zmniejszenia wynajmowanych powierzchni magazynowych i obniżenia kosztów przechowywania towarów w wynajmowanych magazynach depozytowych i likwidacyjnych.

Na podstawie zaleceń audytowych wydanych przez Dyrektora IAS zmodyfikowano w ZUCS regulacje wewnętrzne poprzez doprecyzowanie zasad współpracy komórki postępowania celnego z komórką likwidacji towarów i prowadzenia depozytu²⁶.

(akta kontroli str. 832-836, 1033-1041, 1149-1150)

Dyrektor IAS wydał Wytyczne w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe²⁷. Realizację zagadnień wskazanych ww. wytycznych, jak oświadczyła Dyrektor Izby monitorowano poprzez ocenę prawidłowości, rzetelności i terminowości prowadzonego postępowania oraz wykonywanych w nim czynności w indywidualnych sprawach karnych skarbowych. Dokonywano również analizy danych i podejmowano działania nadzorcze: monitorowano przekazywanie spraw zawieszonych do organu nadzoru IAS w Szczecinie czy też postępowań prowadzonych długotrwale.

²³ Zarządzenie Dyrektora IAS nr 196/2020 z 10 listopada 2020 r. i nr 55/2024 z 28 marca 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania procedur mających na celu minimalizację kosztów przechowywania towarów w magazynach depozytowych i likwidacyjnych.

²⁴ Komórka postępowania celnego oraz komórka egzekucji.

²⁵ Pismem z 8 czerwca 2020 r. Wytyczna miała zastosowanie w bieżących postępowaniach.

²⁶ Opracowano Pismo organizacyjne nr 13/2024 Naczelnika ZUCS w Szczecinie z 26 marca 2024 r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynie depozytowym i likwidacyjnym ZUCS w Szczecinie oraz trybu obiegu korespondencji w ramach komórek organizacyjnych ZUCS w Szczecinie.

²⁷ Wydane 30 czerwca 2020 r., obowiązujące w okresie objętym kontrolą.

Dyrektor Izby oświadczyła, że w celu rzetelnego, sprawnego, zgodnego z przepisami i terminowego prowadzenia postępowań przygotowawczych, IAS w Szczecinie na bieżąco kierowała do podległych jednostek wytyczne, polecenia i wskazania poprzez wydawanie postanowień o przedłużeniu terminu dochodzenia²⁸ oraz w odrębnych pismach kierowanych w indywidualnych sprawach. Wytyczne przekazywano również na cyklicznych spotkaniach i naradach z kierownictwem urzędów.

Zarządzeniem nr 157/2019²⁹ Dyrektor IAS wprowadził Instrukcję likwidacji towarów na obszarze właściwości IAS Szczecinie, kierując się koniecznością ujednolicenia w podległych organach likwidacyjnych m.in.: ewidencjonowania towarów podległych likwidacji, trybów i sposobów przeprowadzenia likwidacji towarów.

(akta kontroli str. 733-768, 1151-1152)

Podległe urzędy nie zgłaszały problemów z realizacją zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

(akta sprawy str. 19, 60-61)

2.3 W badanym okresie przeprowadzono jedną kontrolę wewnętrzną oraz audyt, które obejmowały swym zakresem m.in. zagadnienia związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

W 2021 r. Dyrektor IAS przeprowadził w ZUCS kontrolę w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Kontrolowany obszar oceniono: *pozytywnie z nieprawidłowościami*. Sformułowane wnioski dotyczyły m.in.: wyeliminowania przypadków nieterminowego sporządzania wniosków o przedłużanie postępowań przygotowawczych, przeprowadzenia powtórnej analizy zasadności odstąpienia od wszczynania postępowania przygotowawczego w kontrolowanej sprawie, zwiększenia nadzoru nad prawidłowością realizacji obowiązków przez funkcjonariuszy z niewielkim doświadczeniem w pracy w komórce dochodzeniowo-śledczej.

(akta kontroli str. 1116-1142)

W 2023 r. Dyrektor Izby przeprowadził kontrolę mającą na celu zweryfikowanie wykonania zaleceń pokontrolnych wydanych w 2021 r. Stwierdzono, że nadal występują przypadki nieterminowego składania wniosków o przedłużenie czasu trwania dochodzenia i ponownie zalecono sporządzanie wniosków o przedłużenie postępowania przygotowawczego z odpowiednim wyprzedzeniem, aby zachować ciągłość prowadzonych postępowań. Przyjęto natomiast wyjaśnienia w zakresie nadzoru nad prawidłowością realizacji obowiązków przez funkcjonariuszy z niewielkim doświadczeniem w pracy w komórce dochodzeniowo-śledczej, nie formułując w tym zakresie zaleceń.

(akta kontroli str. 1102-1114)

W badanym okresie został przeprowadzony audyt *Prowadzenia magazynów depozytowych w urzędach celno-skarbowych oraz właściwe postępowanie z towarami w nich przechowywanymi*³⁰. Kontrolą objęto ZUCS oraz komórki IAS w Szczecinie, tj. komórki zajmujące się nadzorem nad magazynami depozytowymi: komórkę postępowania celnego i komórkę egzekucji, oraz komórkę logistyki w zakresie kosztów najmu pomieszczeń magazynowych, organizacji wyposażenia magazynów depozytowych, ich zabezpieczenia i ubezpieczenia. Audytem objęto magazyny depozytowe zlokalizowane w Szczecinie i Koszalinie. Zagadnienia audytowe obejmowały wszystkie towary w magazynach, bez wyszczególnienia nielegalnych wyrobów akcyzowych jako odrębnej grupy towarów.

²⁸ Rozpoznanych po złożeniu wniosku o przedłużenie okresu dochodzenia.

²⁹ Zarządzenie z 25 października 2019 r., zmienione Zarządzeniem nr 54/2024 z 28 marca 2024 r.

³⁰ Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do dnia sporządzenia sprawozdania, tj. 8 września 2023 r.

Zalecania audytorów obejmowały m.in. usprawnienie współpracy pomiędzy urzędami skarbowymi, a ZUCS w zakresie bezzwłocznej realizacji orzeczeń o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i orzeczeń o likwidacji niepodjętych depozytów, kontynuowanie działań ograniczających czas przechowywania towarów w magazynach depozytowych, usprawnienie współpracy w ZUCS pomiędzy komórką postępowania celnego, a komórką likwidacji towarów i prowadzenia depozytów w zakresie bezzwłocznego przekazywania informacji, rozważenie możliwości podjęcia działań międzyresortowych pomiędzy uczestnikami procesu wymiany informacji: prokuraturą i sądem, a jednostkami KAS w zakresie dostępu do baz danych prokuratury i sądów.

(akta kontroli str. 524-558)

Po zalecaniach audytu, przeprowadzono monitoring realizacji zadań³¹, stwierdzając podejmowanie działań w zakresie wykazanych zaleceń. Zalecania zostały zrealizowane w całości lub były realizowane w procesie ciągłym. Część zaleceń była w toku, ale nie zagrażało to terminowości realizacji zadań.

W wyniku zaleceń opracowano w ZUCS, po konsultacji z właściwą komórką Izby, Pismo organizacyjne³² w sprawie zasad prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynie depozytowym i likwidacyjnym ZUCS oraz trybu obiegu korespondencji w ramach komórek organizacyjnych ZUCS. Dyrektor Izby wyjaśniła, iż celem sporządzenia pisma było ujednolicenie zasad prowadzenia gospodarki magazynowej oraz trybu obiegu korespondencji w ramach komórek organizacyjnych ZUCS.

(akta kontroli str. 559-565, 1033-1044)

2.4 W badanym okresie w IAS w Szczecinie obowiązywały trzy umowy na przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych. Dwie umowy podpisano z Zarządem Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.³³, a jedną z Koszalińską Agencją Rozwoju Regionalnego S.A.³⁴.

W umowach wskazano okres obowiązywania, wielkość wynajmowanych powierzchni, informację o zapoznaniu się Wynajmującego z ich stanem technicznym, zakres obowiązków spoczywających na Najemcy. W dwóch umowach³⁵ nie zostało zwarte postanowienie o zapewnieniu Najemcy możliwości nieograniczonego korzystania z dostępu do wynajmowanych pomieszczeń.

(akta kontroli str. 566, 571-668)

Dyrektor Izby wyjaśniła, że pomimo braku takich zapisów w umowach 183/2005 i 82/2010 dostęp do wynajmowanych powierzchni jest nieograniczony, a załadunek i rozładunek odbywa się z użyciem sprzętu KAS.

(akta kontroli str. 1024)

W latach 2022-2024 IAS w Szczecinie zawarła ze Spółką P dwie umowy³⁶ na likwidację wyrobów tytoniowych³⁷ metodą termicznego przekształcania, która posiadała zezwolenia³⁸ na zbieranie odpadów i ich przetwarzanie, w rozumieniu art. 41 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁹.

W umowach zawarto postanowienie o każdorazowym niszczeniu odpadów w dniu dostawy pod nadzorem pracowników IAS w Szczecinie, realizowaniu jej z uwzględnieniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa,

³¹ Notatka z 18 marca 2024 r. i 31 maja 2024 r.

³² Pismo organizacyjne nr 13/2024 Naczelnika ZUCS w Szczecinie z 26 marca 2024 r.

³³ Umowa nr 183/2005 z 17 czerwca 2005 r. i nr 82/2010 z 22 lipca 2010 r.

³⁴ Umowa nr 7/2014 z 28 stycznia 2014 r.

³⁵ Umowy z Zarządem Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.

³⁶ W 2022 r. zawarto umowę nr 2022/34 na okres 24 miesięcy, począwszy od 1 maja 2022 r., natomiast w 2024 r. zawarto umowę nr 2024/32 na okres 12 miesięcy, począwszy od 1 maja 2024 r.

³⁷ Do kwietnia 2022 r. obowiązywała umowa nr 22/2020 zawarta 22 kwietnia 2020 r.

³⁸ Decyzje Marszałka Województwa Lubuskiego z: 25 sierpnia 2021 r., 29 września 2022 r.

³⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach.

w szczególności: ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁰, ustawy o odpadach, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd⁴¹. Przez cały okres obowiązywania umowy Wykonawca usługi musiał posiadać aktualne zezwolenie na zbieranie odpadów i ich przetwarzanie oraz został zobowiązany do zachowania poufności i odpowiedzialności za zachowanie poufności przez pracowników, podwykonawców i wszelkich innych osób, w trakcie trwania umowy i po jej zakończeniu. Postanowienia umowy odpowiadały wymogom rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków niszczenia.

Postępowania w sprawie wyboru podmiotu świadczącego usługi na likwidację wyrobów tytoniowych przeprowadzano zgodnie z zarządzeniami Dyrektora IAS⁴².

(akta kontroli str. 566, 668-719)

W 2017 r. IAS w Szczecinie zawarła porozumienie⁴³ w sprawie współpracy w zakresie niszczenia wyrobów alkoholowych oraz spirytusowych stanowiących własność Skarbu Państwa z Zakładem Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinie, który wyraził zgodę na bezpłatne ich niszczenie przez IAS w Szczecinie na terenie Oczyszczalni Ścieków Pomorzany, poprzez wprowadzanie do ciągu technologicznego.

(akta kontroli str. 720-721)

Postanowienia ww. umów oraz porozumienia odpowiadały wymogom rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków niszczenia m.in. w zakresie: posiadania przez podmiot odpowiednich urządzeń i technologii oraz zezwoleń właściwych organów (§ 8); zapewnienia zniszczenia wyrobów tytoniowych w warunkach umożliwiających ich spalanie w przystosowanej do tego instalacji (§ 3 pkt. 2); zniszczenia napojów alkoholowych w warunkach umożliwiających biodegradację w komunalnych oczyszczalniach ścieków (§ 4 pkt. 1).

Izba sprawowała nadzór nad zniszczeniem towarów, m.in. otrzymywała od organu likwidacyjnego informacje o terminie i miejscu planowanego niszczenia towarów oraz protokoły zniszczenia.

(akta kontroli str. 566-570, 720-721)

Dyrektor IAS oświadczyła: *Zgodnie z Instrukcją likwidacji towarów na obszarze właściwości Izby organ likwidacyjny, co najmniej na 7 dni przed planowanym niszczeniem towarów, informuje komórkę nadzoru o rodzaju i ilości niszczonego towaru oraz terminie i miejscu zniszczenia. W wybranych czynnościach uczestniczą przedstawiciele IAS.*

(akta kontroli str. 18, 1000-1019)

Wydatki związane z przechowywaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych wynosiły: w 2022 r. łącznie 54 910 zł, w z tego: papierosy i tytoń 49 294 zł, alkohol 5 556 zł, e-papierosy 60 zł; w 2023 r. łącznie 66 397 zł, z tego: papierosy i tytoń 59 568 zł, alkohol 6 757 zł, e-papierosy 72 zł; w I półroczu 2024 r. łącznie 43 941 zł, z tego: papierosy i tytoń 39 700 zł, alkohol 4 192 zł, e-papierosy 49 zł.

(akta kontroli str. 1031-1032)

Wydatki związane z realizacją umów na likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych wynosiły: w 2022 r. wyroby tytoniowe 10 264 zł, alkohol 0 zł; w 2023 r. wyroby tytoniowe 16 371 zł (w tym za I półrocze 5 530 zł), alkohol 0 zł, w I półroczu 2024 r. wyroby tytoniowe 12 938 zł, alkohol 0 zł.

(akta kontroli str. 1031-1032)

⁴⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 943; dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków niszczenia.

⁴² W 2022 r. na podstawie Zarządzenia nr 132/2022 z 8 września 2022 r., w 2024 r. na podstawie Zarządzenia nr 57/2024 z 28 marca 2024 r.

⁴³ Porozumienie z 25 października 2017 r.

W badanym okresie Izba nie otrzymała informacji o trudnościach związanych z realizacją umów z wykonawcami przechowywania i likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych.

(akta kontroli str. 21)

2.5 W badanym okresie, w 2023 r. wpłynęła jedna skarga związana z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, dot. paserstwa akcyzowego⁴⁴. Skarżący zakupił przez Internet jeden kilogram tytoniu bez akcyzy. W skardze podnosił, że był nękanym przez ZUCS. Skarga wpłynęła 17 stycznia 2023 r. pocztą elektroniczną⁴⁵ do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie, który przekazał skargę ZUCS. Pismem z 27 stycznia 2023 r. skarga została przekazana zgodnie z właściwością do Izby, celem jej rozpatrzenia. Po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, 20 lutego 2023 r. wydano Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, uznając ją za nieuzasadnioną. Skarga została rozpatrzona w terminie⁴⁶.

(akta kontroli str. 723-729)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo i rzetelnie zarządzano w Izbie czynnościami dotyczącymi ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych, w tym ich przechowywaniem i likwidacją.

Izba osiągnęła pożądany poziom wykonania mierników ustalonych przez Szefa KAS w zdecydowanej większości analizowanych przypadków. Co kwartał wzrastał m.in. udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej licznie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach. IAS w Szczecinie monitorowała sprawy z zakresu postępowań przygotowawczych dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych oraz ich przechowywania i likwidacji. Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru w badanym okresie przeprowadzono kontrolę wewnętrzną w ZUCS oraz audyt w obszarze dotyczącym nielegalnych wyrobów akcyzowych. Rzetelnie i zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami dokonywano wyboru podmiotów zewnętrznych zajmujących się przechowywaniem i likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych.

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 ust. 1 i 2 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

⁴⁴ Art. 65 § 2b k.k.s. w związku z art. 65 § 4 k.k.s.

⁴⁵ Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu - § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

⁴⁶ Termin na rozpatrzenie skargi regulował art. 237 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowił, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

do dyrektora Delegatury w Szczecinie. 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.

Szczecin, 28 października 2024 r.

Kontroler:

Anna Dobiecka
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpisano elektronicznie

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektor

z up.
p.o. Wicedyrektor Delegatury
Bogusław Wójcik

.....
podpisano elektronicznie