



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.16.2.2024

Pani
Julitta Grzebyk
Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu
Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu
ul. Powstańców Śląskich 24, 26
53-333 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu ¹ , ul. Powstańców Śląskich 24, 26, 53-333 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Julitta Grzebyk, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu ² , od 17 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Krystyna Tudrujek, Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu, od 18 stycznia 2023 r. do 16 stycznia 2024 r., – Leszek Syguła, Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu, od 16 kwietnia 2020 r. do 17 stycznia 2023 r.
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	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Renata Kojro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/105/2024 z 12 lipca 2024 r., 2. Grzegorz Fikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/143/2024 z 27 września 2024 r., 3. Rafał Sudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/111/2024 z 23 lipca 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-3, 23-25)

¹ Dalej także: Izba lub IAS.

² Dalej także: Dyrektor lub Dyrektor IAS.

³ Tj. do 24 października 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą IAS na ogół prawidłowo realizowała zadania dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych⁶.

Właściwe było przygotowanie Izby do działań podejmowanych w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, tak od strony organizacyjnej, jak i pod względem kadrowym. IAS uwzględniła bowiem w swoich zadaniach i procedurach zagadnienia związane z tą problematyką, zapewniając jednocześnie pracownikom odpowiednie przygotowanie merytoryczne w tym zakresie. Pozytywnie należy ocenić współpracę IAS, w tym poprzez nadzorowany Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu⁷, z Policją i Strażą Graniczną, realizowaną w ramach zawartych porozumień, przynoszącą wymierne efekty, m.in. w postaci zajętych nielegalnych wyrobów akcyzowych.

W latach 2022-2024 (I półrocze) Izba osiągnęła zakładany poziom większości wskaźników stopnia realizacji celów wyznaczonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁸ związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Nie uzyskano właściwego poziomu w przypadku tylko jednego ze wskaźników po I półroczu 2024 r., co jednakże wynikało z przyczyn niezależnych od IAS.

Prawidłowo zarządzano prowadzeniem przez IAS i podległe urzędy czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym na bieżąco monitorowano zagadnienia dotyczące prowadzenia postępowań przygotowawczych związanych z tymi wyrobami, oraz ich przechowywania i likwidacji. Stwierdzono również, że IAS rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi zawierała umowy z wykonawcami usług przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Jednakże w trzech przypadkach postanowienia wydawane przez naczelnika DUCS w sprawach o wykroczenia skarbowe nie były w IAS zatwierdzone niezwłocznie, ale po okresie wynoszącym od 61 do 98 dni.

Nieprawidłowością było odstępianie od stosowania wewnętrznej procedury⁹ przy wyborze podmiotu zajmującego się likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych, co skutkowało wydatkowaniem środków publicznych w wysokości 236,2 tys. zł z naruszeniem zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰. Ponadto w umowach zawartych z wybranym wykonawcą usług likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych nie zabezpieczono we właściwy sposób interesów Skarbu Państwa.

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

⁶ 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, ze zm.).

⁷ Dalej także: DUCS.

⁸ Dalej: Szef KAS.

⁹ Wprowadzonej zarządzeniem nr 41/2021 Dyrektora IAS z 11 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, zmienionej zarządzeniem nr 43/2023 Dyrektora IAS z 20 lipca 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm. Dalej: ufp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ 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. Dyrektor IAS pełnił nadzór nad prawidłową realizacją zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi przez podległych mu naczelników urzędów skarbowych i naczelnika urzędu celno-skarbowego. W Regulaminie organizacyjnym IAS¹² zadania w tym zakresie przypisano do następujących komórek organizacyjnych:

– w Pionie poboru i egzekucji, do zadań Pierwszego Działu Egzekucji Administracyjnej oraz Drugiego Referatu Egzekucji Administracyjnej należało m.in.: nadzór nad wykonywaniem orzeczeń przepadku rzeczy na rzecz Skarbu Państwa, likwidacji niepodjętych depozytów oraz innych orzeczeń, nadzór nad działalnością komórki likwidacji towarów Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu w zakresie prowadzenia magazynu likwidacyjnego, a także nadzór nad działalnością komórki wsparcia DUCS lub oddziału celnego w zakresie prowadzenia depozytu DUCS w odniesieniu do towarów tam przechowywanych niewymagających uregulowania sytuacji celnej i podejmowania czynności wynikających z przepisów prawa celnego;

– w Pionie orzecznictwa, w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Podatku od Towarów i Usług do zadań tych należało m.in.: orzecznictwo w sprawach objętych zakresem ustawy o podatku akcyzowym, nieprzypisanym innym komórkom organizacyjnym IAS;

– w Pionie kontroli, cła i audytu, do zadań Działu Spraw Karnych Skarbowych należało w szczególności wykonywanie uprawnień organu nadrzędnego nad naczelnikami urzędów, działającymi jako finansowe organy postępowania przygotowawczego, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy naczelnikami urzędów, działającymi jako finansowe organy postępowania przygotowawczego, koordynacja prowadzonych przez naczelników urzędów postępowań w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz nadzór funkcjonalny nad prawidłowością postępowań w sprawach o przestępstwa oraz wykroczenia, a także współpraca z organami ścigania, prokuraturą i sądami.

Według stanu na 30 czerwca 2024 r. wykonywanie zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi przypisane zostało 14 pracownikom IAS, w tym siedmiu funkcjonariuszom służby celno-skarbowej. Pracownicy ci zatrudnieni zostali na stanowiskach: naczelnika wydziału, kierownika referatu, kierownika działu, eksperta, starszego eksperta oraz młodszego eksperta, a zakres powierzonych im zadań obejmował m.in. nadzór nad prawidłowym i terminowym załatwianiem spraw z zakresu orzecznictwa podatkowego z tytułu podatku akcyzowego oraz prowadzenie postępowań z zakresu orzecznictwa podatkowego w zakresie podatku akcyzowego w obrocie krajowym i nabyciu wewnątrzwspólnotowy. W badanym okresie nie wprowadzano w Regulaminie organizacyjnym IAS zmian w zakresie realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

(akta kontroli: tom I, str. 7-17; tom III, str. 84-549)

¹¹ 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.

¹² Przejętym zarządzeniem nr 45/2023 Dyrektora IAS z 25 lipca 2023 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Zarządzenie weszło w życie 1 sierpnia 2023 r.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące regulacje wewnętrzne związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi:

- zarządzenie nr 107/2022 Dyrektora IAS z 9 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji prowadzenia przez urzędy skarbowe woj. dolnośląskiego oraz Dolnośląsku Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu postępowań likwidacyjnych¹³. Załączniki do ww. zarządzenia stanowiły m.in. instrukcja przygotowania towaru do likwidacji poprzez niszczenie dotycząca wyrobów alkoholowych i wyrobów tytoniowych, wzór protokołu stosowanego na okoliczność zlewania alkoholu. Obowiązująca procedura likwidacyjna pozwoliła na ujednolicenie postępowania przez urzędy skarbowe i urząd celno-skarbowy związanego z likwidacją towarów, których przepadek na rzecz Skarbu Państwa orzekają sądy;
- zarządzenie nr 46/2017 Dyrektora IAS z 13 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji określającej zasady prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynach depozytowych w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu oraz podległych urzędach. Instrukcja określała m.in. wyposażenie magazynów i ich ubezpieczenie, zasady odpowiedzialności materialnej, zasady przechowywania, przyjmowania do depozytu i wydawania towarów.

(akta kontroli: tom I, str. 7-17; tom II, str. 456-468; tom III, str. 1-44)

1.2. Dyrektor IAS zarządzeniem nr 52/2019 z 29 sierpnia 2019 r. wprowadził Instrukcję w sprawie procesu szkolenia pracowników Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Instrukcja ta wprowadzała jednolite zasady organizacji szkoleń oraz podnoszenia kwalifikacji pracowników IAS zgodnie z którymi, pracownicy i funkcjonariusze Izby uczestniczyli w szkoleniach: centralnych organizowanych przez Krajową Szkołę Skarbowości¹⁴; Ministerstwo Finansów, Szefa Służby Cywilnej oraz regionalnych realizowanych w oparciu o regionalny plan szkoleń sporządzany w Izbie i zatwierdzany przez Dyrektora IAS. Powołał również Zespół do spraw opracowania potrzeb szkoleniowych do Planu szkoleń centralnych Krajowej Administracji Skarbowej¹⁵ oraz Regionalnego planu szkoleń w IAS¹⁶. W okresie objętym kontrolą IAS nie planowała i nie organizowała szkoleń związanych bezpośrednio z tematyką nielegalnych wyrobów akcyzowych. Zastępca Dyrektora IAS wyjaśniła, że w latach 2022-2024 (I półrocze) do Wydziału Personalnego nie wpłynęły wnioski dotyczące potrzeb szkoleniowych w zakresie postępowania z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

W okresie objętym kontrolą pracownicy IAS uczestniczyli w formach szkoleniowych, których zakres uwzględniał postępowanie z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Były to:

- organizowane przez KSS: [1] warsztaty trenerskie – stacjonarne z zakresu akcyzy; [2] warsztaty trenerskie – podatek akcyzowy; [3] szkolenie pn. kontrola celno-skarbowa przedsiębiorców w zakresie akcyzy; [4] szkolenie pn. kontrola podatkowa wyrobów akcyzowych – podstawy prawne, zakres metodologii kontroli; [5] szkolenie pn. podatek akcyzowy w orzecznictwie; [6] kontrola w zakresie podatku akcyzowego – webinar; [7] szkolenie pn. realizacja obowiązków podatkowych w podatku akcyzowym, opłacie paliwowej i opłacie emisyjnej;

¹³ Uchylające zarządzenie nr 1/2020 Dyrektora IAS z 8 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji prowadzenia przez urzędy skarbowe woj. dolnośląskiego i Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu postępowań likwidacyjnych.

¹⁴ Dalej: KSS.

¹⁵ Dalej: KAS.

¹⁶ Decyzją nr 38/2022 z 21 listopada 2022 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw szkoleń w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu.

- organizowana przez Uniwersytet Warszawski ogólnopolska konferencja naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pn. 30-lecie podatku od towarów i usług oraz akcyzy w Polsce;
- organizowane przez Ministerstwo Finansów szkolenie pn. szkolenie podatkowe – zagadnienia systemu prawa podatkowego, w tym podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego;
- organizowane przez IAS: [1] dwie narady akcyzowe; [2] szkolenie pn. podatek akcyzowy – podstawowe zagadnienia; [3] dwa szkolenia w ramach Grupy Reagowania Operacyjnego pn. podatek akcyzowy – zasady ogólne pod kątem wykonywanych kontroli; [4] w ramach Grupy Reagowania Operacyjnego pn. Metodologia wykonywania kontroli c-s w zakładach alkoholowych – produkcja i obrót alkoholem etylowym, Metodologia wykonywania kontroli c-s w podmiotach zużywających wyroby do celów zwolnionych z podatku akcyzowego.

W ww. formach szkoleniowych wzięło udział łącznie 22 pracowników IAS.

(akta kontroli: tom I, str. 7-17, 26-58)

1.3. W badanym okresie Dyrektor IAS oraz kierownicy nadzorowanych przez niego urzędów nie uczestniczyli w opracowywaniu dokumentów lub przedsięwzięć programowych związanych z problematyką nielegalnych wyrobów akcyzowych. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora IAS wynikało, że w latach 2022-2024 uczestniczył on w opiniowaniu licznych projektów rozporządzeń w zakresie podatku akcyzowego, niemniej żaden z nich nie dotyczył bezpośrednio problematyki nielegalnych wyrobów akcyzowych.

(akta kontroli: tom I, str. 7-17; tom V, str. 422-440)

1.4. W okresie objętym kontrolą IAS oraz jeden z podległych jej urzędów (tj. Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu) współpracowali z organami ścigania w obszarze związanym m.in. z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Współpraca ta oparta była na udokumentowanych porozumieniach międzyinstytucjonalnych zawartych na szczelbu centralnym przez Szefa KAS, np.:

- porozumienie Komendanta Głównego Policji i Szefa KAS z 9 listopada 2017 r. w sprawie współdziałania Policji i KAS;
- porozumienie z 24 listopada 2017 r. pomiędzy Szefem KAS a Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie współdziałania KAS i Straży Granicznej;
- porozumienie 1-2018 z 9 lutego 2018 r. pomiędzy Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu i Dyrektorem IAS w sprawie współdziałania;
- porozumienie nr 1/18 z 20 kwietnia 2018 r. pomiędzy Dyrektorem IAS a Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim w sprawie współdziałania IAS i Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim;
- porozumienie Szefa KAS i Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 3 grudnia 2019 r. w sprawie współdziałania KAS oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

W ramach ww. porozumień w latach 2022-2024 (I półrocze) podjęto 20 działań z Policją, Strażą Graniczną oraz Zarządem we Wrocławiu Centralnego Biura Śledczego Policji, w ramach których zabezpieczono łącznie 31 868 030 szt. papierosów, 20 829,64 kg tytoniu oraz 34 703,00 kg suszu tytoniowego.

Dyrektor IAS wskazała przy tym, że z uwagi na to, że wszystkie sprawy, które były przedmiotem ww. porozumień były w toku, ich realizacja i efektywność nie podlegały jeszcze kompleksowej ocenie. Dodała ponadto, że w okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków, w których Naczelnik Dolnośląskiego Urzędu Celno-

Skarbowego we Wrocławiu odmówił podjęcia współdziałania w oparciu o pisemny wniosek innego organu ścigania.

(akta kontroli: tom I, str. 7-171; tom II, str. 435; tom V, str. 453-455)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność IAS w zbadanym obszarze. Izba była bowiem należycie przygotowana do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Problematykę z tego zakresu uwzględniono w wewnętrznych procedurach, a pracownicy odbyli odpowiednie szkolenia. Ponadto rzetelnie i efektywnie współpracowano z organami ścigania w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

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. W poszczególnych latach 2022-2024 (I półrocze) IAS, wraz z podległymi urzędami, realizowała następujące cele i wskaźniki stopnia ich wykonania, określone przez Szefa KAS, obejmujące m.in. obszar nielegalnych wyrobów akcyzowych:

- w 2022 r. realizowała cel 4.5. Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych, w ramach którego wskaźnik 4.5.1. Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie wykonała na poziomie 79,17% (przy planowanym $\geq 68\%$), zaś wskaźnik 4.5.2. 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 wykonała na poziomie 76,87% (przy planowanym $\geq 50,1\%$). Dyrektor IAS wskazała, że nie miała bezpośredniego wpływu na wskaźnik 4.5.1 obowiązujący w 2022 r., z uwagi na fakt, że śledztwa były nadzorowane przez właściwego prokuratora;
- w 2023 r. realizowała cele:
 - 4.4. Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych, w ramach którego wskaźnik 4.4.1. 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 merytorycznie wykonała w I półroczu na poziomie 27,53%, a w ciągu całego roku – 72,32% (przy planowanym odpowiednio: $\geq 30\%$ i $\geq 58\%$),
 - 4.5. Zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym, w ramach którego wskaźnik 4.5.1. Wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym wykonała w I półroczu na poziomie 33 234 645 zł, a w ciągu całego roku - 57 202 983 zł (przy planowanym odpowiednio: $\geq 14\ 336\ 681$ zł i $\geq 28\ 673\ 362$ zł;
- w I półroczu 2024 r. realizowała cele:

- 4.7. Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych, w ramach którego wskaźnik 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 wykonała na poziomie 59,22% (przy planowanym $\geq 58\%$),
- 4.8. Zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym, w ramach którego wskaźnik 4.8.1. Wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym wykonała na poziomie 12 276 203 zł (przy planowanym 34 882 013 zł).

Zastępca Dyrektora IAS wskazała, że nieosiągnięcie zaplanowanej wartości tego wskaźnika wynikało m.in. z ograniczonego wpływu Dyrektora IAS oraz Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu na skuteczne zastosowanie zabezpieczenia w przypadku wniosków o zabezpieczenie majątkowe, kierowanych do prokuratorów nadzorujących postępowania przygotowawcze, nieregularne przekazywanie informacji o zastosowanych zabezpieczeniach majątkowych z prokuratur, czego skutkiem były braki aktualnych wpisów do SI ESKS2, która jest podstawą do obliczeń mierników, zwiększenie udziału/odsetek spraw, w których nie ustalono majątku, który można zabezpieczyć, zmiany kadrowe w prokuraturze skutkujące przesunięciem zaplanowanych już czynności procesowych, jak również oczekiwanie na przedzielenie spraw prokuratorom referentom, zaplanowane dwa kluczowe realizacje procesowe w I kwartale 2024 r., gdzie spodziewano się wysokich zabezpieczeń majątkowych, które nie odbyły się z przyczyn niezależnych od IAS.

W sprawie podejmowania działań zaradczych w związku z ryzykiem nieosiągnięcia zakładanych celów Zastępca Dyrektora IAS wyjaśniła m.in., że podejmowano działania zaradcze, m.in. w zakresie zwiększenia nadzoru oraz monitoringu spraw pod kątem mienia nadającego się do zabezpieczenia oraz podejmowania działań w kierunku wydania postanowień o zabezpieczeniu, egzekwowania stosowania formularza ustaleń majątkowych w postępowaniach przygotowawczych i sprawach operacyjnych, zwiększenia poziomu aktywnej i stałej współpracy z prokuratorami, szczególnie po skierowaniu wniosku o dokonanie zabezpieczenia majątkowego, czy też przeprowadzonej realizacji procesowej. Zastępca Dyrektora IAS wskazała, że z praktyki prowadzonych postępowań przygotowawczych wynikało, że prokuratorzy co do zasady kończyli większość spraw pod koniec roku, dlatego też dynamika wydawania postanowień o zabezpieczeniu majątkowym była taka, że najmniej postanowień wydawanych było w I kwartale, natomiast najwięcej w IV kwartale danego roku, intensyfikacji działań związanych ze stosowaniem uregulowanej prawnie konfiskaty rozszerzonej (wymagało to od prowadzących typowania do sprawdzeń szerszej grupy osób „wokół podejrzanego” i większego nakładu pracy przez funkcjonariuszy komórki do spraw ustalania i odzyskiwania mienia), szkolenia funkcjonariuszy w kierunku poznawania nowych sposobów ukrywania i lokowania majątku, starannego typowanie poważnych (dużych) spraw, w których zastosowane zostały wysokie, adekwatne do wysokich roszczeń, kar i kosztów, zabezpieczenia majątkowe.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-58; tom V, str. 1-446, 456-465)

2.2. Monitoring skuteczności istniejących rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie postępowań przygotowawczych odbywał się w ramach prowadzonego przez IAS nadzoru instytucjonalnego/systemowego w następujących obszarach:

a) spraw aktowych przekazywanych Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu przez finansowy organ postępowania przygotowawczego. W ramach tego obszaru dokonywano m.in. analizy akt, opracowywano pisma w przedmiocie uzupełnienia materiału dowodowego oraz postanowienia o przedłużeniu dochodzeń w sprawach o przestępstwa skarbowe i o wykroczenia skarbowe czy też podejmowano rozstrzygnięcia w zakresie: zatwierdzeń postanowień wydawanych przez naczelników podległych urzędów działających jako finansowe organy postępowania przygotowawczego, w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, tj.: o odmowie wszczęcia dochodzenia, o zawieszeniu dochodzenia, o umorzeniu dochodzenia, rozpatrywaniu zażaleń na postanowienia wydawane w toku prowadzonego postępowania przygotowawczego przez finansowy organ postępowania przygotowawczego;

b) przekazywania wytycznych/zaleceń/instrukcji podległym urzędom w zakresie:

- weryfikacji spraw zawieszonych pod kątem istnienia przesłanek do ich dalszego zawieszenia lub w przypadku ich ustąpienia, podjęcia do dalszego prowadzenia. Dyrektor IAS zwracał się do podległych urzędów o dokonanie przeglądu postępowań przygotowawczych długotrwale zawieszonych pod kątem trwania przesłanki uzasadniającej zawieszenie postępowania przygotowawczego oraz możliwych do wykonania w tych postępowaniach dalszych czynności procesowych i innych działań prowadzących do realizacji celów. W tym celu przekazywano zestawienia spraw zawieszonych, sporządzone na podstawie danych wprowadzonych przez użytkowników do SI ESKS 2 (wskazując jednostkę, rodzaj rejestru, numer sprawy, rok wszczęcia, rok zawieszenia, opis czynności), stan spraw na określony dzień;

- weryfikacji spraw długotrwale prowadzonych będących na etapie postępowania przygotowawczego/spraw na biegu. Dyrektor IAS polecił naczelnikom podległych urzędów weryfikację wszystkich postępowań przygotowawczych długotrwale prowadzonych, tj. powyżej 24 miesięcy pod kątem wskazania przyczyn oraz możliwych do wykonania w tych postępowaniach dalszych czynności procesowych i innych działań prowadzących do podjęcia ostatecznej decyzji procesowej. W tym celu przekazywano także zestawienia spraw prowadzonych powyżej 24 miesięcy;

c) spotkań Dyrektora IAS z kierownikiem działu spraw karnych skarbowych oraz Naczelnikiem Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu. W kontrolowanym okresie odbyły się trzy spotkania podczas których omawiano skuteczność prowadzonych postępowań przygotowawczych nadzorowanych przez IAS.

Dyrektor IAS wskazała, że podejmowane w powyższych obszarach działania nadzorcze przyczyniły się nie tylko do ujednolicenia sposobu postępowania we wszystkich podległych urzędach skarbowych, ale wpłynęły także na poprawę efektywności prowadzonych postępowań.

Niezależnie od powyższego Dyrektor IAS na koniec każdego miesiąca kierował do podległych urzędów ankiety o podjętych w danym miesiącu działaniach zmierzających do realizacji całościowo wydanych orzeczeń sądowych. Zawarte w ankiecie pytania dotyczyły m.in.: liczby orzeczeń wpływających, zrealizowanych w całości w danym miesiącu oraz pozostających do wykonania na koniec danego miesiąca, jak również pozostającej na stanie magazynowym ilości nielegalnych wyrobów akcyzowych (tytoniu, papierosów, alkoholu). Na podstawie zgromadzonych danych opracowywano zbiorcze zestawienie podległych urzędów skarbowych, określających aktualny stan towarów akcyzowych pozostających w magazynach, które musiały zostać zniszczone. Dyrektor IAS wskazała, że sprawowany na bieżąco monitoring pozwalał na pozyskiwanie comiesięcznej aktualnej informacji w zakresie pozostających do realizacji orzeczeń sądowych na koniec danego miesiąca, a dodatkowo tak jak w przypadku towarów akcyzowych umożliwiał podjęcie czynności

w IAS zmierzających do zorganizowania łączonego transportu towarów do danej firmy celem dokonania zniszczenia. Dalej Dyrektor IAS dodała, że zgodnie z zasadą ekonomiki postępowania powyższe umożliwiałoby pełne wykorzystanie powierzchni załadunkowej danego środka transportowego, co przy ograniczonych środkach budżetowych miało istotne znaczenie dla zapewnienia ciągłości działań.

Ponadto w trybie nadzoru kontroli poddawano losowo orzeczenia sądowe o przypadku nielegalnych wyrobów akcyzowych pod kątem terminowości i sposobu jego realizacji.

W okresie objętym kontrolą Izba nie formułowała propozycji zmian legislacyjnych w zakresie dotyczącym postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

W latach 2022-2024 (I półrocze) IAS nie była informowana przez podległe urzędy o ewentualnych problemach związanych z realizacją zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi w zakresie prowadzonych postępowań przygotowawczych oraz w zakresie ich przechowywania.

W latach 2022-2024 (I półrocze) Dyrektor IAS zatwierdził postanowienia o umorzeniu 134 postępowań przygotowawczych w sprawie uszczuplenia akcyzy na kwotę powyżej 50 tys. zł, wydane przez naczelników podległych urzędów skarbowych i DUCS. Badaniem szczegółowym objęto osiem spraw¹⁷. W trzech z nich stwierdzono, że zatwierdzenia umorzenia postępowania przygotowawczego nie były zatwierdzane niezwłocznie, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 111-302; tom V, str. 1-10)

2.3. W latach 2022-2024 (I półrocze) zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych, jak również ich przechowywania i likwidacji, nie były przedmiotem audytu wewnętrznego lub kontroli wewnętrznej, w tym obejmującej podległe urzędy, prowadzonej przez IAS. Dyrektor IAS wskazała, że obszar ten nie został zakwalifikowany w tym okresie do poziomu wysokiego ryzyka wyznaczonego przez priorytety Ministerstwa Finansów, Szefa KAS, kierownictwa IAS, czy też Komitetu Audytu.

Niezależnie od powyższego w kontrolowanym okresie Wydział Kontroli Wewnętrznej IAS przeprowadził pięć kontroli, gdzie w wybranej próbie pojawiały się nielegalne wyroby akcyzowe jako jeden z rodzajów towarów, których postępowania dotyczyły. Zakres tych kontroli obejmował w szczególności: przechowywanie przez oddziały celne towarów będących w dyspozycji innych organów (prokuratury, sądów czy innych urzędów), sprawdzenie realizacji zadań przez wybrane komórki w kontekście wcześniej stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze wszczynania i prowadzenia postępowań oraz nadzoru nad nimi, a także likwidację opakowań po alkoholu. Dyrektor IAS wskazała, że kontrole te skupiały się przede wszystkim na prawidłowości działań naczelników kontrolowanych organów, a nie na konkretnym rodzaju towaru. Z tego też powodu wydawane zalecenia dotyczyły zasadniczo kwestii organizacyjnych, tj. prowadzenia dokumentacji, terminowości czynności, spraw kadrowych (szkolenia, wzmocnienie etatowe), nadzoru służbowego, a nie stricte wyrobów akcyzowych.

(akta kontroli: tom I, str. 18-20; tom V, str. 418-440)

2.4. W badanym okresie w IAS obowiązywały cztery umowy, zakres których obejmował odbiór, transport oraz niszczenie odpadów, w stosunku do których orzeczono przepadek na rzecz Skarbu Państwa i w stosunku do których sąd w orzeczeniu o przypadku na rzecz Skarbu Państwa zarządził zniszczenie. Wszystkie

¹⁷ Znak sprawy IAS: [1] RKS n 716/2022; [2] RKS n 576/2022; [3] RKS m 529/2023; [4] RKS n 337/2023; [5] RKS n 216/2022; [6] RKS n 405/2022; [7] RKS n 700/2023; [8] RKS 550/2022.

umowy zawarto z jednym wykonawcą z siedzibą w Warszawie. Rodzaj odpadów określony w każdej z umów obejmował: odpady tytoniowe, odpady tekstylne oraz odpady organiczne. W umowach określone zostały stawki jednostkowe w zł netto/kg oraz cena transportu dla poszczególnych miejscowości w których przechowywano odpady. W postanowieniach ww. umów określono również, że zostały one zawarte z zachowaniem przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd¹⁸. W umowach tych zawarto postanowienia, że nadzór nad procesem zniszczenia odpadów sprawować będzie Komisja ds. zniszczenia. Odpady przed ich zniszczeniem zostaną zważone w obecności Komisji, a ich rodzaj i wagowa ilość zostanie wpisana przez Komisję do protokołu zniszczenia. Zapewniono w nich również warunki umożliwiające Komisji sprawowanie nadzoru nad procesem niszczenia. W każdej z zawartych umów na likwidację wyrobów tytoniowych wykonawca oświadczył, że jest uprawniony do prowadzenia procesów niszczenia tych odpadów na podstawie decyzji Marszałka Województwa Opolskiego z 19 grudnia 2014 r., nr DOŚ.IV.7243.1.24.2014.DP¹⁹ oraz decyzji Starosty Krapkowickiego z 10 lutego 2017 r., nr BS.6220.3.2016.

Wydatki IAS na usługi związane z likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych wyniosły w latach 2022-2024 (I półrocze) łącznie 236,1 tys. zł, w tym 154,8 tys. zł w 2022 r., 31,3 tys. zł w 2023 r. oraz 50,0 tys. zł w I półroczu 2024 r. W okresie objętym kontrolą IAS zlikwidowała łącznie 136,1 ton nielegalnych wyrobów tytoniowych, tj. 109,0 ton w 2022 r. oraz 27,1 ton w 2023 r.

Zamówienia publiczne na ww. usługi były, z uwagi na ich wartość, wyłączone ze stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁰. Umowy te zawarto w oparciu o Regulamin udzielania zamówień publicznych, przyjęty zarządzeniem Dyrektora IAS nr 41/2021 z 11 lutego 2021 r. Badanie wszystkich zamówień na odbiór, transport oraz niszczenie wyrobów tytoniowych wykazało, że wyboru wykonawcy dokonano na podstawie § 7 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, tj. z pominięciem procedur i zasad określonych w tym Regulaminie, w oparciu o pisemne uzasadnienie odstępstwa jego stosowania. W uzasadnieniach zastosowania odstępstwa nie wskazano obiektywnych okoliczności uzasadniających pominięcie trybu konkurencyjnego udzielenia zamówienia, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wydatki IAS na usługi związane z likwidacją wyrobów alkoholowych, poniesione w latach 2022-2023, wyniosły łącznie 31,8 tys. zł. Zlikwidowano 11 ton wyrobów alkoholowych. Zlecenia w powyższym zakresie udzielono na podstawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli: tom IV, str. 350-419; tom VI, str. 47-64, 70-84, 89-119)

2.5. W okresie objętym kontrolą w IAS obowiązywały dwie umowy najmu powierzchni magazynowych, tj.: [1] umowa z 28 lutego 2017 r. z Dolnośląskim Centrum Hurtu Rolno-Spożywczego S.A.²¹, przedmiotem której był najem 1008,0 m² powierzchni magazynowej do przechowywania towarów zajętych w postępowaniach celno-skarbowych, zlokalizowanej we Wrocławiu, oraz [2] umowa z 13 maja 2020 r. z Rządową Agencją Rezerw Materiałowych²², przedmiotem której był najem 2934,0 m² powierzchni magazynowej oraz 200,0 m² placu składowego do składowania wyrobów tytoniowych oraz maszyn z linii produkcyjnej do wyrobu

¹⁸ Dz. U. poz. 943.

¹⁹ Obowiązującej do 18 grudnia 2024 r.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

²¹ Obowiązująca na czas nieokreślony.

²² Zawarta na czas określony do 31 marca 2026 r. Obecnie Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych.

papierosów oraz innych dowodów rzeczowych związanych z toczącymi się postanowieniami przygotowawczymi, zlokalizowanej w Lisowicach.

Zamówienia na najem ww. pomieszczeń były, na podstawie art. 4 pkt 3i ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³ oraz ww. ustawy z dnia 11 września 2019 r., wyłączone z jej stosowania, gdyż dotyczyły nabycia praw własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości. Konieczność zabezpieczenia dodatkowej powierzchni magazynowej wynikała z braku wolnej przestrzeni w dotychczas wykorzystywanych magazynach depozytowo-likwidacyjnych oraz konieczności zabezpieczenia dodatkowej powierzchni magazynowej we Wrocławiu.

Stawka czynszu określona w umowach dla wynajmowanej powierzchni wynosiła odpowiednio 11,50 zł/m² netto za najem powierzchni magazynowej oraz 8,50 zł/m² za najem placu składowego w Lisowicach oraz 16,0 zł/m² netto dla powierzchni we Wrocławiu. Wydatki IAS na najem powierzchni magazynowych w latach 2022-2024 (I półrocze) wyniosły łącznie 2368,4 tys. zł, w tym 794,5 tys. zł we Wrocławiu i 1573,9 tys. zł w Lisowicach.

W latach 2022-2024 (I półrocze) szacunkowe wykorzystanie powierzchni magazynowej w Lisowicach wyniosło od 88% do 94%, zaś magazynu we Wrocławiu od 80% do 86%.

Postanowienia umów najmu ww. powierzchni obejmowały zagadnienia dotyczące m.in. czasookresu obowiązywania umowy, wielkości powierzchni, opłat, w tym zmiennych dodatkowych (tj. energię elektryczną, wodę, odpady), a także ładunków możliwych do składowania oraz ochrony. W umowach tych zapewniono również, że przekazana powierzchnia magazynowa znajduje się w dobrym stanie technicznym, a pomieszczenia magazynowe spełniają wszystkie wymogi w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa higieny i pracy. W przypadku powierzchni magazynowej w Lisowicach najemca w umowie określił stawki wynagrodzenia za rozładunek i załadunek palety z towarem (4,5 zł netto za każdą paletę), rozpoczętą godzinę pracy wózka widłowego przy przedmiotach niespaletyzowanych lub wielkogabarytowych (55,0 zł netto za godzinę) oraz każdą rozpoczętą godzinę pracy pracownika wynajmującego (30,0 zł netto za godzinę).

(akta kontroli: tom IV, str. 303-349, 422-596)

W odniesieniu do trudności zidentyfikowanych w IAS w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi Zastępca Dyrektora IAS wyjaśniła, że:

- w zakresie likwidacji obejmowały one niewystarczającą ilość środków finansowych na realizację wszystkich zadań dotyczących kosztów likwidacji;
- w zakresie przechowywania na niewystarczającą własną powierzchnią magazynową do przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych, co skutkowało zawarciem umów najmu powierzchni magazynowych;
- w zakresie procedowania na rozbieżne orzecznictwo sądów w podobnych stanach faktycznych.

(akta kontroli: tom V, str. 422-440)

2.6 W latach 2022-2024 (I półrocze) działalność IAS i podległych jej urzędów w zakresie związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi nie była przedmiotem skarg, wniosków oraz petycji.

(akta kontroli: tom I, str. 18-20)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.

1. IAS, na podstawie § 7 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień publicznych²⁴, odstąpiła od wyboru wykonawcy na likwidację wyrobów tytoniowych w trybie konkurencyjnym, pomimo że w uzasadnieniu zastosowania odstępstwa nie wskazano obiektywnych okoliczności uzasadniających pominięcie tego trybu.

W uzasadnieniu nie wskazano bowiem przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze wskazujących, że usługa mogła być świadczona wyłącznie przez jednego usługodawcę. Ponadto nie wykazano, że nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne i że ograniczenie się do wyboru jednego wykonawcy nie było celowym zawężeniem grupy wykonawców. Podkreślać należy, że w przeprowadzonych postępowaniach zakończonych udzieleniem czterech zamówień jednemu wykonawcy nie wysłano zapytania ofertowego do żadnego wykonawcy, nie upubliczniono informacji o planowanym zamówieniu, a negocjacje prowadzono tylko z jednym wybranym wykonawcą.

W konsekwencji IAS udzieliła czterech zamówień na likwidację wyrobów tytoniowych jednemu wykonawcy, któremu w latach 2022-2024 (I półrocze) wypłacono 236,2 tys. zł.

Zastępca Dyrektor IAS wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą, w wyborze wykonawcy skorzystała z możliwości zapisów § 7 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, przyjętym zarządzeniem Dyrektora IAS 41/2021 z 11 lutego 2021 r. nie naruszając zasad tegoż Regulaminu.

Zdaniem NIK wybór wykonawcy i udzielenie zamówienia powinno w sposób jednoznaczny potwierdzić, że zamówienie zostało zrealizowane w sposób zapewniający poszanowanie zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi wynikającymi z art. 44 ust. 3 ufp.

(akta kontroli: tom IV, str. 303-349, 422-596; tom VI, str. 65-66)

2. W czterech²⁵ umowach zawartych z wykonawcą usługi niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych, IAS nie zabezpieczyła we właściwy sposób interesów Skarbu Państwa. W umowach tych nie przewidziano bowiem weryfikacji uprawnień wykonawcy do przeprowadzania procesów niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych, opierając się wyłącznie na jego oświadczeniu²⁶. NIK ocenia to jako działanie nierzetelne.

Powyższe skutkowało tym, że umowę z 27 lutego 2024 r., nr 0201-ILZ.023.12.2024, zawarto na okres wykraczający o 13 dni poza termin obowiązywania pozwolenia. W toku kontroli NIK ustalono bowiem, że w decyzji Marszałka Województwa Opolskiego z 19 grudnia 2014 r., nr DOŚ.IV.7243.1.24.2014.DP, wskazano termin obowiązywania pozwolenia na okres 10 lat, tj. do 18 grudnia 2024 r. Tymczasem umowę z 27 lutego 2024 r., nr 0201-ILZ.023.12.2024, zawarto do 31 grudnia 2024 r. Zgodnie z decyzją Marszałka Województwa Opolskiego z 19 grudnia 2014 r., nr DOŚ.IV.7243.1.24.2014.DP, w okresie od 19 grudnia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. wykonawca tej usługi nie będzie uprawniony do jej wykonywania.

Zastępca Dyrektor IAS wyjaśniła, że zapis dotyczący terminu 31 grudnia 2024 r. nie zobowiązywał do aktywnej realizacji umowy po 18 grudnia 2024 r. Realizacją umowy było zlecenie usługi. Wieloletnia działalność wykonawcy nie budziła obaw w zakresie

²⁴ W myśl którego, kierownik zamawiającego może podjąć decyzję o udzielenie zamówienia z pominięciem procedury i zasad określonych w niniejszym rozdziale, w oparciu o pisemne uzasadnienie odstępstwa sporządzone przez wnioskodawcę.

²⁵ Umowy: [1] z 27 lutego 2024 r., nr 0201-ILZ.023.12.2024; [2] z 23 maja 2023 r., nr 0201-ILZ.023.57.2023; [3] z 1 marca 2022 r., nr 0201-ILZ.023.20.2022, zmieniona aneksem nr 1 z 24 maja 2022 r.; [4] z 21 października 2022 r., nr 0201-ILZ.023.407.2022.

²⁶ W postanowieniach § 3 ust. 1 ww. umów wskazano, że wykonawca oświadcza, że jest uprawniony do przeprowadzenia procesów niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych na podstawie decyzji Marszałka Województwa Opolskiego z 19 grudnia 2014 r., nr DOŚ.IV.7243.1.24.2014.DP oraz decyzji Starosty Krapkowickiego z 10 lutego 2017 r., nr BS.6220.2016.

działania bez pozwolenia. Jednocześnie Izba posiadała informację, że do Marszałka Województwa Opolskiego wykonawca usługi złożył stosowny wniosek we wrześniu 2024 r.

W ocenie NIK weryfikowanie posiadania takich uprawnień było istotne, gdyż zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁷, prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia. NIK wskazuje, że aktualne zezwolenie obowiązuje do 18 grudnia 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 18-20; tom V, str. 418-440; tom VI, str. 65-66)

3. W trzech przypadkach²⁸ (na osiem badanych) stwierdzono, że IAS nie dokonywała niezwłocznie zatwierdzenia postanowień o umorzeniu dochodzenia wydanych przez Naczelnika DUCS. Okres ten, licząc od wpływu postanowień do IAS do dnia zatwierdzenia wynosił od 61 do 98 dni. NIK ocenia powyższe działanie jako nierzetelne.

Zastępca Dyrektora IAS wyjaśniła, że zasadniczo na terminy realizacji spraw wpływała nieobecność pracownika. Dodała także, że ustawodawca w ustawie z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy²⁹, nie określił dla organu nadzrędnego terminów dla wykonywania czynności w nadzorze (przedłużanie dochodzenia, zatwierdzanie postanowień, rozpoznawanie zażaleń). Dalej wyjaśniła także, że ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego³⁰, również nie przewiduje takich terminów dla prokuratora, więc w Dziale Spraw Karnych Skarbowych przyjęto zatem zasadę niezwłocznej realizacji ww. czynności przyjmując, że przy tak dużym obciążeniu pracą w komórce, realizowane są w pierwszej kolejności zadania terminowe.

NIK wskazuje, że wewnętrzna organizacja pracy Izby nie jest dostatecznym usprawiedliwieniem dla wskazanego powyżej zaniedbania. Ponadto NIK wskazuje, że pomimo braku przepisu prawa sztywno określającego liczbę dni na załatwienie sprawy, przyjęcie przez Izbę zasady niezwłoczności, oznacza podjęcie czynności bez zbędnej zwłoki, od razu po wpływie postanowienia do IAS. Zatwierdzanie postanowień powyżej dwóch miesięcy, nie spełnia tych przesłanek.

(akta kontroli: tom VI, str. 1-46; tom V, str. 469-473)

OCENA CZĄSTKOWA

Na ogół prawidłowo zarządzano prowadzeniem przez IAS i podległe jej urzędy czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym dotyczących prowadzenia związanych z nimi postępowań przygotowawczych oraz przechowywania i likwidacji takich wyrobów.

Izba na bieżąco monitorowała zagadnienia dotyczące prowadzenia postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi oraz z ich przechowywaniem i likwidacją, przekazując podległym urzędom odpowiednie zalecenia. IAS rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi zawierała umowy z wykonawcami usług przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Stwierdzone przypadki zwłoki w zatwierdzaniu postanowień wydanych przez Naczelnika DUCS w sprawach o wykroczenia skarbowe dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności w tym obszarze.

Na sformułowaną powyżej ocenę wpływ miała natomiast nieprawidłowość w wyborze podmiotu zajmującego się likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych. Odstąpiono bowiem od stosowania wewnętrznej procedury pozwalającej na wybranie oferty

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

²⁸ Znak sprawy IAS: [1] RKS n 700/2023; [2] RKS n 716/2022; [3] 576/2022.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 628, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.

spośród pochodzących od kilku wykonawców, co skutkowało wydatkowaniem środków publicznych w wysokości 236,2 tys. zł z naruszeniem zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi wynikającymi z art. 44 ust. 3 ufp. Ponadto w czterech umowach zawartych z wybranym wykonawcą usługi niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych nie przewidziano weryfikacji uprawnień wykonawcy do wykonywania takiej usługi, przez co nie zabezpieczono we właściwy sposób interesów Skarbu Państwa. Skutkiem tego jedną z tych umów zawarto na okres wykraczający o 13 dni poza termin obowiązywania pozwolenia dla wykonawcy na realizację takich czynności.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia konkurencyjnych zasad wyboru wykonawcy usług likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych.
2. Zapewnienie należytego zabezpieczania interesów Skarbu Państwa w umowach zawieranych z wykonawcą usługi niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych w taki sposób, aby integralną częścią tych umów było zezwolenie na prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów.
3. Niezwłoczne zatwierdzanie postanowień wydawanych przez Naczelnika DUCS w sprawach o wykroczenia skarbowe.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 30 października 2024 r.

Kontrolerzy:

Renata Kojro
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

Rafał Sudnik
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis