



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.16.3.2024

**Pan
Rafał Kokot
Naczelnik
Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego
we Wrocławiu**

Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu
ul. Stacyjna 10
53-613 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu ¹ , ul. Stacyjna 10, 53-613 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Kokot, Naczelnik DUCS ² , od 28 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jarosław Czerniak, Naczelnik DUCS, od 5 marca 2019 r. do 27 lutego 2024 r.
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 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
Kontroler	Katarzyna Marczyńska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/94/2024 z 24 czerwca 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 1, 5)

¹ Dalej: DUCS lub Urząd.

² Dalej także: Naczelnik Urzędu.

³ Czynności kontrolne zostały zakończone 18 września 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli DUCS był właściwie przygotowany do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi pod względem kadrowym, organizacji pracy oraz wyposażenia w niezbędny sprzęt i urządzenia. W okresie objętym kontrolą zapewniono funkcjonariuszom udział w szkoleniach w ww. zakresie. Podczas realizacji zadań współpracowano z innymi organami, m.in. z Policją i Strażą Graniczną. Sprawowano nadzór nad działalnością komórek organizacyjnych zajmujących się prowadzeniem postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi w postaci kontroli funkcjonalnych, w wyniku których na bieżąco usuwano stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia. Niezależnie od powyższego w dwóch spośród 18 analizowanych postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe stwierdzono nieprawidłowości polegające na – w pierwszym przypadku – nierzetelnym prowadzeniu postępowania w postaci występowania okresów beczynności oraz – w drugim przypadku – umorzeniu dochodzenia przy braku przesłanek do jego dokonania.

Stały nadzór nad magazynami depozytowymi był realizowany w sposób prawidłowy. Objęte badaniem stany ilościowe pięciu partii zmagazynowanych towarów akcyzowych w magazynach własnych DUCS i należących do podmiotów zewnętrznych były zgodne ze stanem rzeczywistym pod względem ilościowym, wagowym, jak również miejsca ich przechowywania. Mimo to, w toku oględzin magazynów własnych DUCS oraz powierzchni magazynowej najmowanej od podmiotu zewnętrznego stwierdzono nieprawidłowości, które w dwóch przypadkach dotyczyły kwestii braku stosownych oznaczeń przy wejściu do magazynów depozytowych i dodatkowo, w jednym przypadku, braku apteczki pierwszej pomocy, a także ujawnionych śladów wilgoci na ścianach i podłodze.

Urząd zgodnie z wymogami prawa podejmował działania mające na celu likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych, wobec których sądy orzekły przepadek i ich zniszczenie. Proces niszczenia takich towarów odbywał się zgodnie z zawartymi umowami oraz na podstawie przyjętych procedur, przy czym jego dokumentowanie nie spełniało ww. wymogów jedynie w aspekcie formalnym, tj. protokoły zniszczenia towarów nie zawierały imion i nazwisk oraz podpisów osób uczestniczących w procesie zniszczenia z ramienia spółki realizującej usługę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych w latach 2022-2024, realizowały następujące komórki organizacyjne określone w regulaminie

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

⁶ 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.

organizacyjnym DUCS⁷: Wydział Dochodzeniowo-Śledczy (dalej: CPS)⁸, Wydział Realizacji i Służby Dyżurnej (dalej: CZR)⁹, Dział Kontroli Celno-Skarbowej Rynku (dalej: CKR)¹⁰, Referat Likwidacji Towarów (dalej: COL) oraz trzy oddziały celne (dalej: OC)¹¹.

Do zadań referatów dochodzeniowo-śledczych, wchodzących w skład CPS, należało w sprawach związanych z uszczupleniami o znacznej wartości w zakresie podatku akcyzowego, w szczególności:

- prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach m.in. o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe;
- wnoszenie do sądów aktów oskarżenia w sprawach o przestępstwa skarbowe, wykroczenia skarbowe, a także wnoszenie do sądów środków zaskarżenia od orzeczeń wydanych przez sądy w tych sprawach;
- występowanie przed sądami w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe;
- współpraca z organami ścigania, prokuraturą i sądami;
- realizowanie niezbędnych czynności procesowych w granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa skarbowego i wykroczenia skarbowego;
- zatrzymywanie i przeszukiwanie osób, zatrzymanie rzeczy oraz przeszukiwanie lokali mieszkalnych, pomieszczeń i innych miejsc, bagażu, ładunku, środków transportu i statków w trybie i przypadkach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹².

Od 1 listopada 2023 r. do CPS włączono Siódmy Referat Dochodzeniowo-Śledczy w Legnicy, w miejsce wcześniejszego Piątego Referatu Dochodzeniowo-Śledczego w Legnicy. Zastępca Naczelnika DUCS oświadczyła, że włączenie ww. referatu miało na celu zwiększenie efektywności realizacji nałożonych na komórki dochodzeniowo-śledcze zadań, w szczególności w zakresie prowadzonych postępowań przygotowawczych, jak również sądowych, z uwagi na posiadane przez funkcjonariuszy tego referatu doświadczenie w prowadzeniu skomplikowanych i wielowątkowych spraw. Służyć to miało również optymalizacji wykorzystania posiadanych zasobów kadrowych poprzez wykorzystanie potencjału najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy do prowadzenia spraw pozostających w zbiegu z czynami karnymi, w szczególności w zakresie prania pieniędzy i działania w grupach przestępczych.

Z kolei do zadań referatów realizacji CZR należało m.in.:

⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny DUCS, nadany przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu na podstawie: zarządzenia nr 110/2021 z dnia 7 października 2021 r., zarządzenia nr 54/2022 z dnia 9 maja 2022 r., zarządzenia nr 8/2023 z dnia 1 lutego 2023 r. oraz zarządzenia nr 61/2023 z dnia 18 października 2023 r.

⁸ Do 1 lutego 2023 r. Dział Dochodzeniowo-Śledczy. CPS nadzorował i koordynował zadania realizowane m.in. przez: Pierwszy Referat Dochodzeniowo-Śledczy we Wrocławiu, Drugi Referat Dochodzeniowo-Śledczy w Wałbrzychu, Trzeci Referat Dochodzeniowo-Śledczy w Jeleniej Górze, Czwarty Referat Dochodzeniowo-Śledczy w Zgorzelcu, Szósty Referat Dochodzeniowo-Śledczy we Wrocławiu i Siódmy Referat Dochodzeniowo-Śledczy w Legnicy (do 1 listopada 2023 r. Piąty Referat Dochodzeniowo-Śledczy w Legnicy).

⁹ Do 15 maja 2022 r. Dział Realizacji i Służby Dyżurnej. CZR nadzorował i koordynował zadania realizowane m.in. przez: Pierwszy Referat Realizacji we Wrocławiu, Drugi Referat Realizacji w Wałbrzychu, Trzeci Referat Realizacji w Jeleniej Górze, Czwarty Referat Realizacji w Zgorzelcu, Piąty Referat Realizacji w Kłodzku, Szósty Referat Realizacji w Legnicy, Siódmy Referat Realizacji we Wrocławiu oraz Referat Służby Dyżurnej i Realizacji.

¹⁰ CKR nadzorował i koordynował zadania realizowane przez m.in.: Pierwszy Referat Kontroli Celno-Skarbowej Rynku we Wrocławiu i Drugi Referat Kontroli Celno-Skarbowej Rynku we Wrocławiu – podległe Delegaturze DUCS we Wrocławiu, Trzeci Referat Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Wałbrzychu i Czwarty Referat Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Jeleniej Górze – podległe Delegaturze DUCS w Wałbrzychu, Piąty Referat Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Legnicy oraz Szósty Referat Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Zgorzelcu (do 1 lutego 2023 r.) – podległe Delegaturze DUCS w Legnicy.

¹¹ Tj. Oddział Celny I we Wrocławiu, Oddział Celny w Wałbrzychu i Oddział Celny w Legnicy.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm. Dalej: kpk.

- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie m.in. przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych;
- realizowanie niezbędnych czynności procesowych w granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa skarbowego, wykroczenia skarbowego, w tym z wykorzystaniem technik kryminalistycznych, w zakresie niezastrzeżonym do właściwości innych komórek;
- zatrzymywanie i przeszukiwanie osób, zabezpieczanie rzeczy oraz przeszukiwanie lokali mieszkalnych, pomieszczeń i innych miejsc, bagażu, ładunku, środków transportu i statków w trybie i przypadkach określonych w przepisach kpk;
- współpraca z innymi izbami administracji skarbowej, służbami i organami w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości w zakresie właściwości Krajowej Administracji Skarbowej¹³.

Natomiast Referat Służby Dyżurnej i Realizacji CZR realizował zadania polegające w szczególności na:

- utrzymywaniu całodobowej łączności ze Służbą Dyżurną Centrum Koordynacji Działań w Ministerstwie Finansów¹⁴, służbami dyżurnymi innych urzędów, grupami realizacyjnymi, delegaturami DUCS oraz oddziałami celnymi, w tym usytuowanymi w przejściach granicznych, lub zespołami kontrolnymi;
- analizowaniu i niezwłocznym inicjowaniu działań po uzyskaniu zgłoszenia lub informacji o zdarzeniach z zakresu zainteresowania Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu¹⁵ i podległych urzędów lub innych służb kontrolnych;
- prowadzeniu koordynacji lokalnych wspólnych działań z innymi urzędami i innymi służbami kontrolnymi;
- wsparciu informacyjnym i decyzyjnym komórki zwalczania przestępczości.

Ponadto w Referacie Służby Dyżurnej i Realizacji CZR w 2021 r. wyznaczono¹⁶ koordynatora oraz jego zastępcę do wykonywania zadań na rzecz Centrum Kompetencyjnego wspierającego komórkę MF właściwą do spraw zwalczania przestępczości ekonomicznej w obszarze wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego¹⁷. Zadania koordynatora w ww. obszarze obejmowały m.in.: gromadzenie, przetwarzanie, analizę oraz ocenę informacji i danych z nim związanych; analizę zachodzących tendencji pod kątem identyfikowania nowych zagrożeń oraz określania adekwatnych działań zaradczych; analizę orzecznictwa sądowego związanego z ww. obszarem; koordynowanie i nadzorowanie zainicjowanych i prowadzonych działań kontrolnych przez Centrum Kompetencyjne lub komórkę MF właściwą do spraw zwalczania przestępczości ekonomicznej; współpracę z innymi organami administracji państwowej zwalczającymi przestępczość ekonomiczną.

Do zadań referatów CKR należało w szczególności:

- kontrola celno-skarbowa przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych, w szczególności ich wytwarzania, uszlachetniania, przerabiania, skażania,

¹³ Dalej: KAS.

¹⁴ Dalej: MF.

¹⁵ Dalej: IAS.

¹⁶ Na podstawie decyzji nr 12/2021 Dyrektora IAS z dnia 24 lutego 2021 r.

¹⁷ Zgodnie z § 2 pkt 16 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF. z 2023 r. poz. 61), centrum kompetencyjne to komórka organizacyjna lub zespół pracowników w izbie lub w podległym urzędzie, których celem jest wykonywanie określonego zakresu zadań należących do Ministra Finansów lub Szefa KAS, pod nadzorem właściwej komórki organizacyjnej w MF.

- rozlewu, przyjmowania magazynowania, wydawania, przewozu i niszczenia, oraz w zakresie stosowania i oznaczania tych wyrobów znakami akcyzy;
- realizowanie niezbędnych czynności procesowych w granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa skarbowego, wykroczenia skarbowego w zakresie niezastrzeżonym do właściwości innych komórek.

Z dniem 1 lutego 2023 r. zlikwidowano Szósty Referat Kontroli Celno-Skarbowej w Zgorzelcu. Zastępca Naczelnika DUCS oświadczyła, że w listopadzie 2022 r. wnioski o emerytury złożyło czterech funkcjonariuszy łącznie z kierownikiem spośród sześciu w nim zatrudnionych. Funkcjonariusze odeszli ze służby w lutym 2023 r. Dodatkowo jeden z funkcjonariuszy przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. Pozostały funkcjonariusz nie mógł sam wykonywać czynności służbowych dlatego został przeniesiony do Oddziału Celnego w Żarskiej Wsi. Przeniesiono również funkcjonariusza przebywającego na zwolnieniu lekarskim. Zadania zlikwidowanego referatu w całości przejął Piąty Referat Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Legnicy i w ramach potrzeby zlecał proste czynności do Oddziału Celnego w Żarskiej Wsi.

W zakresie zadań COL znajdowało się w szczególności:

- przechowywanie i likwidacja: [1] towarów o nieunijnym statusie celnym, które: zostały przejęte na własność Skarbu Państwa na podstawie rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz zostały przejęte w drodze nieodpłatnego przekazania lub zrzeczenia się, w przypadkach przewidzianych w przepisach prawa celnego; znajdowały się w dyspozycji organów celnych i podlegały likwidacji na podstawie przepisów o postępowaniu celnym, o postępowaniu karnym, prawa karnego wykonawczego oraz prawa karnego skarbowego; [2] towarów, które zostały przejęte na własność Skarbu Państwa na podstawie rozstrzygnięć wydanych przez sąd powszechny w postępowaniu w sprawach celnych; [3] towarów, które znajdowały się w dyspozycji organów celnych i podlegały likwidacji na podstawie przepisów o postępowaniu celnym, postępowaniu karnym, prawa karnego wykonawczego oraz prawa karnego skarbowego;
- sprawowanie kontroli celnej i dozoru celnego w stosunku do likwidowanych towarów;
- prowadzenie postępowań w zakresie kosztów likwidacji;
- nadzorowanie i koordynacja w zakresie funkcjonowania depozytów DUCS oraz towarów tam przechowywanych;
- prowadzenie magazynu likwidacyjnego i nadzór nad towarami przechowywanymi w tym magazynie.

Zadaniami związanymi z prowadzeniem depozytu DUCS i nadzorem nad towarami przechowywanymi w tym depozycie, a także prowadzeniem w systemie komputerowym ewidencji w zakresie przechowywania towarów oraz ewidencji depozytów znajdujących się w dyspozycji organów prowadzących postępowanie zajmowały się OC, zlokalizowane we Wrocławiu, Legnicy i Wałbrzychu.

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że funkcjonariusze CZR prowadzili kontrole w szeroko rozumianym zakresie zwalczania przestępczości ekonomicznej. Realizowane zadania miały charakter w większości prewencyjny. Skierowanie funkcjonariuszy lub utworzenie odpowiednich zespołów do realizacji zadań ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości akcyzowej następowało ad hoc w przypadku podjęcia współpracy z innymi organami ścigania i na podstawie ich informacji, a także w przypadku realizacji otrzymanych nakazów przeszukania wydanych przez prokuraturę. W przypadku ujawnienia przestępstwa/wykroczenia, jak wyjaśnił, funkcjonariusze prowadzili jedynie czynności w niezbędnym zakresie i terminach wskazanych w art. 308 kpk, a następnie przekazywano sporządzoną dokumentację do właściwej komórki dochodzeniowo-śledczej, która prowadziła dalsze

postępowanie w tym zakresie. W odniesieniu natomiast do CKR wyjaśnił, że realizacja zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi polegała na ujawnianiu tych wyrobów w trakcie czynności kontrolnych w obrocie handlowym lub w miejscach ich nielegalnej produkcji. Kontrola w takich przypadkach była przeprowadzana w zakresie posiadania przez te wyroby znaków akcyzy – banderol podatkowych oraz legalności i prawdziwości tych banderol, a dopiero w późniejszym etapie sprawdzano skład tych wyrobów.

(akta kontroli: tom I, str. 2-205)

1.2. Stan zatrudnienia w komórkach organizacyjnych zajmujących się nielegalnymi wyrobami akcyzowymi w poszczególnych latach¹⁸ objętych kontrolą wyglądał następująco:

- CPS – 87 funkcjonariuszy i 11 pracowników służby cywilnej¹⁹ (2022 r.); 93 funkcjonariuszy i 11 pracowników służby cywilnej (2023 r.); 93 funkcjonariuszy i 13 pracowników służby cywilnej (2024 r.);
- CZR – 120 funkcjonariuszy i jeden pracownik sc (2022 r.); 149 funkcjonariuszy (2023 r. i 2024 r.);
- CKR – 65 funkcjonariuszy i jeden pracownik sc (2022 r.); 68 funkcjonariuszy (2023 r. i 2024 r.);
- COL – pięciu pracowników sc (2022 r. i 2024 r.); czterech pracowników sc (2023 r.);
- OC – 57 funkcjonariuszy i dwóch pracowników sc (lata 2022-2024).

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano badań obciążenia pracą w komórkach organizacyjnych DUCS pod kątem przypisanych im zadań.

Dyrektor IAS w udzielonej, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacji wskazała, że plan etatów był ustalany dla DUCS w podziale na statusy zatrudnienia, tj. służba celno-skarbowa, korpus służby cywilnej oraz pracownicy Niemnożnikowi. Nie planowano etatów w podziale na wydziały, działy i referaty.

Z kolei Naczelnik DUCS wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie występowały problemy dotyczące obciążenia pracowników zadaniami dotyczącymi nielegalnych wyrobów akcyzowych.

(akta kontroli: tom I, str. 2-17; tom II, str. 84-98)

1.3. W okresie objętym kontrolą DUCS nie organizował szkoleń związanych bezpośrednio z tematyką nielegalnych wyrobów akcyzowych. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że podczas prowadzonych szkoleń dotyczących akcyzy, prezentowano również treści nawiązujące m.in. do identyfikacji poszczególnych wyrobów akcyzowych.

Z kolei w ww. okresie 136 pracowników (funkcjonariuszy) DUCS²⁰ wzięło udział w 33 szkoleniach²¹ organizowanych przez IAS (sześć szkoleń) oraz Krajową Szkołę Skarbowości (27 szkoleń), spośród których 24 szkolenia odbyły się w formie stacjonarnej, a dziewięć – online. Tematy szkoleń były następujące²²:

- pobór próbek towarów petrochemicznych,
- zwalczanie przestępczości ekonomicznej w obszarze napojów alkoholowych,
- podatek akcyzowy w orzecznictwie,

¹⁸ Według stanu na 31 grudnia 2022 r. i 2023 r. oraz na 30 czerwca 2024 r. Uwzględniono zatrudnienie w etatach bez zastępstw w odniesieniu do komórek organizacyjnych i poszczególnych referatów realizujących zadania wskazane w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Dalej: pracownik/ów sc.

²⁰ Liczba przeszkolonych pracowników (funkcjonariuszy) w poszczególnych latach objętych kontrolą prezentowała się następująco: 22 w 2022 r., 103 w 2023 r. i 11 w 2024 r. (według stanu na 1 lipca 2024 r.).

²¹ Liczba szkoleń w poszczególnych latach objętych kontrolą wyglądała następująco: 13 w 2022 r., 14 w 2023 r. i sześć w 2024 r. (według stanu na 1 lipca 2024 r.).

²² W niektórych tematach odbyło się kilka szkoleń.

- wykonywanie kontroli w zakresie zużycia alkoholu etylowego zwolnionego od akcyzy ze względu na przeznaczenie, wykorzystywanego do produkcji wyrobów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi,
- kontrola w zakresie podatku akcyzowego,
- szkolenie dla koordynatorów wykonujących zadania na rzecz Centrum Kompetencyjnego w zakresie identyfikacji zagrożeń i zwalczania przestępczości w obszarze wyrobów alkoholowych,
- szkolenie dla koordynatorów i zastępców wykonujących zadania na rzecz Centrum Kompetencyjnego w zakresie identyfikacji zagrożeń i zwalczania przestępczości ekonomicznej w obszarze wyrobów tytoniowych, suszu tytoniowego oraz płynu do e-papierosów i wyrobów nowatorskich,
- metodologia kontroli celno-skarbowej w zakresie alkoholu etylowego z elementami urzędowego sprawdzenia,
- warsztaty trenerskie – akcyza,
- podatek akcyzowy – zasady ogólne pod kątem wykonywania kontroli,
- metodologia wykonywania kontroli celno-skarbowej w podmiotach zużywających wyroby do celów zwolnionych z podatku akcyzowego,
- metodologia wykonywania kontroli celno-skarbowej w zakładach alkoholowych – produkcja i obrót alkoholem etylowym,
- pozyskiwanie informacji na podstawie dostępnych baz danych przydatnych do kontroli i postępowań w zakresie podatku akcyzowego,
- kontrola obrachunkowa wyrobów akcyzowych oraz kontrola terminowości i prawidłowości wpłat podatku akcyzowego od niektórych wyrobów akcyzowych,
- wykonywanie kontroli w gorzelnii – metodologia kontroli celno-skarbowej w zakresie alkoholu etylowego z elementami urzędowego sprawdzania,
- narada organów KAS w zakresie podatku akcyzowego,
- zmiany w podatku akcyzowym wchodzące w życie od 2021 r. i 2022 r.,
- podatek akcyzowy w kontroli,
- wykonywanie kontroli w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów energetycznych oraz alkoholu etylowego,
- podatek akcyzowy – zagadnienia prawno-podatkowe. Metodyki analizy i kontroli celno-skarbowej. Narzędzia informatyczne wspierające wykonywanie zadań służbowych,
- zwolnienia od podatku akcyzowego alkoholu etylowego – wybrane zagadnienia,
- kontrola podatkowa wyrobów akcyzowych – podstawy prawne, zakres, metodologia kontroli,
- kontrole przeprowadzane w browarach, wytwórniach winiarskich, przemyśle tytoniowym oraz w podmiotach dokonujących obrotu handlowego wyrobami akcyzowymi oznaczonymi znakami akcyzy,
- metodologia kontroli celno-skarbowej podmiotów dokonujących obrotu handlowego wyrobami akcyzowymi z zapłaconą akcyzą, w tym oznaczonymi znakami akcyzy. Postępowanie mandatowe, obowiązki ewidencyjne podmiotów, rozpoznawanie legalnych znaków akcyzy.

(akta kontroli: tom I, str. 2-17)

1.4. Naczelnik Urzędu, jak i funkcjonariusze DUCS, nie uczestniczyli w latach 2022-2024 w opracowywaniu dokumentów lub przedsięwzięć programowych związanych z problematyką nielegalnych wyrobów akcyzowych.

(akta kontroli: tom I, str. 2-17)

1.5. W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące porozumienia w zakresie współdziałania jednostek organizacyjnych KAS z innymi organami w obszarze związanym m.in. z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi:

- porozumienie Komendanta Głównego Policji i Szefa KAS z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie współdziałania Policji i KAS;
- porozumienie 1-2018 z dnia 9 lutego 2018 r. pomiędzy Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu i Dyrektorem IAS w sprawie współdziałania;
- porozumienie nr 1/18 z dnia 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 dnia 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 Policji²³, w ramach których zabezpieczono łącznie 31 868 030 szt. papierosów, 20 829,64 kg tytoniu oraz 34 703,00 kg suszu tytoniowego. Naczelnik DUCS wyjaśnił przy tym, że nie dokonywano analizy i oceny rezultatów przeprowadzonych czynności, ponieważ funkcjonariusze Wydziału Realizacji i Służby Dyżurnej nie uczestniczyli w zespołach planujących przebieg współdziałań. Jednocześnie wskazał, że współpraca z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa dotyczyła planowania i kontroli produkcji oraz obrotu krajowym suszem tytoniowym.

Ponadto w ramach Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020²⁴ opracowano w 2019 r. Międzyresortową Politykę Mapowania Przestępczości Ekonomicznej. Na jego podstawie stworzono cyfrową aplikację, tzw. Mapę zagrożeń, do której były wprowadzane ujawnione trzy formy akcyzowej przestępczości ekonomicznej, tj. paliwowa, tytoniowa i alkoholowa, uzupełnione o dane geograficzne²⁵.

(akta kontroli: tom I, str. 2-17, 232-233, 376-408; tom II, str. 1-83)

1.6. W latach 2022-2024 (I półrocze) Urząd realizował wyznaczone w planach działalności przez Dyrektora IAS cele oraz związane z nimi wskaźniki, korelujące z określonymi w zarządzeniach Szefa KAS kierunkami działań i rozwoju KAS²⁶.

Cele przewidziane do realizacji przez DUCS w kontrolowanym zakresie obejmowały poprawę efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych (lata 2022-2024) oraz zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym (lata 2023 i 2024). Mierzono je następującymi wskaźnikami (miernikami): [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 (2022 r.)²⁷; [2] udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie

²³ Dalej: CBŚP.

²⁴ Przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 181 z dnia 6 października 2015 r.

²⁵ Dane były wprowadzane przez wszystkie służby biorące udział w projekcie, tj. KAS, Policja, Straż Graniczna, CBŚP.

²⁶ Zarządzenie nr 67 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2021 r. na rok 2022, ze zm.; zarządzenie nr 83 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2022 r. na rok 2023, ze zm.; zarządzenie nr 81 Szefa KAS z dnia 6 grudnia 2023 r. na rok 2024.

²⁷ Mierzony jako liczba postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w stosunku do ogólnej liczby postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie.

prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach (lata 2022-2024)²⁸; [3] wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym (lata 2023 i 2024)²⁹.

Dyrektor IAS określił wielkości tych mierników do osiągnięcia odpowiednio w wysokości: [1] co najmniej 68% w 2022 r.; [2] co najmniej 50,1% w 2022 r., co najmniej 30% w I półroczu 2023 r. i 2024 r. oraz co najmniej 58% na koniec 2023 r.; [3] co najmniej 14 336 681,00 zł w I półroczu 2023 r. i co najmniej 28 673 362,00 zł na koniec 2023 r.; co najmniej 34 632 013,00 zł w I półroczu 2024 r.

W sprawozdaniach IAS pt. *Monitorowanie wykonania celów/zadań/ mierników*, sporządzonych za okresy od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. i 2023 r. oraz od 1 stycznia do 30 czerwca 2023 r. i 2024 r., poziomy mierników odnoszące się do działań DUCS miały odpowiednio następujące wysokości: [1] 80,49% w 2022 r. – miernik wykonany; [2] 53,90% w 2022 r., 38,70% w I półroczu 2023 r., 67,29% na koniec 2023 r. oraz 53,35% w I półroczu 2024 r. – miernik wykonany; [3] 33 234 645,10 zł w I półroczu 2023 r., 57 202 982,61 zł na koniec 2023 r. – miernik wykonany oraz 12 011 453,00 zł w I półroczu 2024 r. – miernik niewykonany.

W zakresie niewykonanego miernika wzrostu wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym w I półroczu 2024 r., Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że zabezpieczenie majątkowe jest środkiem przymusu, mającym na celu zapewnienie możliwości wykonania przyszłego orzeczenia w zakresie m.in. kar i środków o charakterze majątkowym. Przesłanką do jego zastosowania jest sytuacja, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia, wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione. Ponadto musi być adekwatne i proporcjonalne oraz oceniane przez pryzmat treści zarzutu i sytuacji majątkowej podejrzanego, a także rodzaju i charakteru prowadzonej działalności gospodarczej. Ze względu na powyższe, jak wskazał, nie we wszystkich sprawach karnych i karnych skarbowych można zabezpieczenia dokonać. Wyjaśniając dalej podniósł, że poziom wskaźnika do osiągnięcia w 2024 r. jest dużo wyższy niż w roku poprzednim, wskazując jednocześnie, że sprawy z potencjalnym „dużym zabezpieczeniem majątkowym” to sprawy wielowątkowe, w większości nadzorowane przez prokuratury, gdzie część z nich pozostaje w fazie *in rem*, w której takiego zabezpieczenia w chwili obecnej nie można było dokonać. Dodał także, że ma ograniczony wpływ na skuteczne zastosowanie zabezpieczenia w przypadku wniosków o ich zastosowanie kierowanych do prokuratorów nadzorujących postępowania przygotowawcze. Zauważalne przy tym było nieregularne przekazywanie informacji o zastosowanych zabezpieczeniach majątkowych z prokuratur, co mogło skutkować brakiem aktualnych wpisów do SI ESKS2³⁰, stanowiącego podstawę do obliczeń mierników.

W zakresie działań zaradczych Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że podjęto szereg czynności zmierzających do uzyskania wyznaczonego wskaźnika, takich jak: przeprowadzenie weryfikacji postępowań przygotowawczych pod kątem możliwości wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym; wyznaczenie jednej osoby do dokonywania wpisów w SI ESKS2, aby były one dokonywane niezwłocznie i zgodnie z wytycznymi w tym zakresie; zwiększenie poziomu aktywnej i stałej współpracy z prokuratorami. Wskazał przy tym, że z praktyki prowadzonych postępowań przygotowawczych wynika, że znaczna część wielowątkowych spraw kończona jest pod koniec roku, stąd dynamika wydawanych postanowień o zabezpieczeniu

²⁸ Mierzony jako liczba zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w stosunku do ogólnej liczby postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia.

²⁹ Mierzony jako łączna kwota zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym.

³⁰ System Informatyczny w postaci Ewidencji Spraw Karnych Skarbowych.

majątkowym jest największa w ostatnim kwartale danego roku, co miało miejsce w minionym roku.

(akta kontroli: tom I, str. 2-17, 334-375; tom II, str. 287-295)

1.7. Według danych na koniec czerwca 2024 r. Urząd był wyposażony w następujący sprzęt przeznaczony m.in. do kontroli wyrobów akcyzowych oraz wykorzystywany do zadań związanych z kontrolą tych wyrobów:

- spektrometr Ramana (2 szt.) – rozpoznanie alkoholi, paliw płynnych, olejów roślinnych;
- termoalkoholomierze (14 szt.) – ustalenie zawartości pozornej alkoholu w określonej temperaturze;
- termodensymetr (1 szt.), gęstościomierz (1 szt.) – ustalenie gęstości płynu w określonej temperaturze;
- alkoholomierz (1 szt.) – ustalenie mocy pozornej alkoholu;
- przyrządy do pobierania prób;
- odczynniki chemiczne do wstępnej identyfikacji alkoholu etylowego i olejów opałowych;
- wagi legalizowane³¹;
- jeden pojazd RTG do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych;
- komputery stacjonarne (319 szt.);
- drukarki mobilne (77 szt.);
- laptopy (216 szt.).

W zakresie identyfikacji składu chemicznego ujawnionych substancji lub produktów w odniesieniu do wyrobów tytoniowych, suszu tytoniowego, płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich, Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że odbywała się ona w oparciu o wiedzę i doświadczenie funkcjonariuszy, co znajdowało odzwierciedlenie w braku negowania poczynionych ustaleń w tym zakresie w trakcie prowadzonych postępowań lub w wynikach badań laboratoryjnych. W trakcie prowadzonych działań komórki realizacji korzystały z zespołów kynologicznych, w skład których wchodziły psy wyszkolone do ujawniania wyrobów tytoniowych (najczęściej wykorzystywane w trakcie kontroli przesyłek pocztowych lub kurierskich). W przypadku konieczności ustalenia składu chemicznego próbki przesyłane były do wyspecjalizowanego akredytowanego laboratorium celnego.

Według wyjaśnień Naczelnika DUCS, posiadany i wykorzystywany przez Urząd sprzęt zapewniał realizację zadań w zakresie ujawniania nielegalnych wyrobów akcyzowych.

W okresie objętym kontrolą DUCS występował do IAS z zapotrzebowaniem o doposażenie w sprzęt i urządzenia przydatne w wykrywaniu nielegalnych wyrobów akcyzowych. Złożono zapotrzebowanie na 3 szt. spektrometru oraz 40 szt. laptopów z dostępem do internetu mobilnego dla komórek realizacji na 2023 r. oraz na 150 szt. takich laptopów na 2024 r. Zapotrzebowanie zrealizowano częściowo – DUCS nie otrzymał wnioskowanych 3 szt. spektrometru, natomiast otrzymał 17 laptopów (w 2023 r.). Z kolei w 2024 r. planowane jest doposażenie Urzędu w 30 laptopów.

Z kolei Dyrektor IAS poinformowała, że w przyznanych w 2023 r. środkach finansowych na podstawie decyzji³² Departamentu Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej MF nie zostały wyszczególnione spektrometry oraz sprzęt

³¹ DUCS do określenia dokładnej masy zatrzymanych wyrobów akcyzowych wykorzystywał wagi legalizowane, będące na stanie magazynów depozytowych we Wrocławiu przy ul. Karmelkowej, a także w Lisowicach, w Legnicy i w Wałbrzychu. Ponadto Dział Kontroli Celno-Skarbowej Rynku posiadał dwie dokładne wagi do 1 kg i 6 kg, zlokalizowane w Pierwszym Referacie Kontroli Celno-Skarbowej Rynku we Wrocławiu oraz jedną wagę zlokalizowaną w Trzecim Referacie Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Wałbrzychu.

³² Nr FK1/4143/058-BP/23 z dnia 7 kwietnia 2023 r.

komputerowy. Wyżej wymienione środki przeznaczono na zakupy do magazynu broni oraz amunicji, a także na naprawę systemu łączności Adam i niszczenie towarów.
(akta kontroli: tom I, str. 2-17; tom II, str. 84-86, 99-121, 265-272, 354-357, 379-387)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

Organizacja wewnętrzna Urzędu była właściwie przygotowana do realizacji powyższych zadań poprzez zapewnienie wystarczającej liczby kadry oraz wyposażenie w sprzęt i urządzenia. Umożliwiono także funkcjonariuszom udział w szkoleniach dotyczących ww. obszaru. Ponadto współpracowano z innymi organami w zakresie wykrywania nielegalnych wyrobów akcyzowych. W I półroczu 2024 r. DUCS nie zrealizował zakładanej wartości miernika wzrostu wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym, co wynikało m.in. ze specyfiki stosowania tego środka przymusu, tj. ściśle określonych przesłanek, które nie w każdej prowadzonej sprawie zaistniały.

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 DUCS prowadził następującą liczbę postępowań przygotowawczych dotyczących wyrobów akcyzowych o czyny stypizowane m.in. w art. 63 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy³³ (obróć bez znaków akcyzy), art. 63a kks (sprzedaż bez uprzedniego prawidłowego oznaczenia znakami akcyzy), art. 65 kks (paserstwo akcyzowe), art. 69 kks (obróć wyrobami akcyzowymi), art. 73 kks (naruszenie warunku zwolnienia od akcyzy):

- rok 2022 – 419 postępowań karno-skarbowych (68 o przestępstwa skarbowe i 351 o wykroczenia skarbowe), w tym dwa śledztwa i 417 dochodzeń;
- rok 2023 – 961 postępowań karno-skarbowych (55 o przestępstwa skarbowe i 906 o wykroczenia skarbowe), w tym jedno śledztwo i 960 dochodzeń;
- rok 2023 (I półrocze) – 439 postępowań karno-skarbowych w formie dochodzenia (22 o przestępstwa skarbowe i 417 o wykroczenia skarbowe);
- rok 2024 (I półrocze) – 496 postępowań karno-skarbowych (32 o przestępstwa skarbowe i 464 o wykroczenia skarbowe), w tym jedno śledztwo i 495 dochodzeń.

Liczba zakończonych postępowań według czasu ich trwania prezentowała się następująco:

- w ciągu trzech miesięcy: 158 w 2022 r., 443 w 2023 r., 182 w I półroczu 2023 r. oraz 255 w I półroczu 2024 r.;
- trwających do roku: 156 w 2022 r., 268 w 2023 r., 155 w I półroczu 2023 r. oraz 40 w I półroczu 2024 r.;
- trwających powyżej roku: 33 w 2022 r., 22 w 2023 r., 13 w I półroczu 2023 r. oraz 2 w I półroczu 2024 r.

Sporządzeniem aktu oskarżenia w ww. okresie zakończyło się łącznie 80 postępowań, z czego: 35 w 2022 r., 45 w 2023 r. (w tym 19 w I półroczu 2023 r.)³⁴, a umorzeniem 294 postępowania, z czego: 49 w 2022 r., 109 w 2023 r. (w tym 43 w I półroczu 2023 r.) oraz 136 w I półroczu 2024 r.

³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 628, ze zm. Dalej: kks.

³⁴ Inne sposoby zakończenia postępowania: mandat, dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (dalej: DPO), przekazanie sprawy do innego organu.

W toku prowadzonych postępowań zabezpieczono następującą ilość towarów:

- alkohol: 1059,60 litrów (2022 r.), 2257,81 litrów (2023 r.), 31,95 litrów (I półrocze 2023 r.) oraz 70,74 litrów (I półrocze 2024 r.);
- wyroby tytoniowe (tytoń/papierosy): 13 694,97 kg / 3 391 918 szt. (2022 r.), 19 247,60 kg / 5 789 351 szt. (2023 r.), 16 274,93 kg / 1 551 549 szt. (I półrocze 2023 r.) oraz 17 162,49 kg / 3 285 026 szt. (I półrocze 2024 r.);
- płyn do e-papierosów: 47 380,80 ml (2022 r.), 338 264,00 ml (2023 r.), 326 519,00 ml (I półrocze 2023 r.) oraz 80 320,50 ml (I półrocze 2024 r.);
- wyroby nowatorskie: 738 szt. (2023 r.), 602 szt. (I półrocze 2023 r.) oraz 626 szt. (I półrocze 2024 r.).

(akta kontroli: tom II, str. 274-275)

2.2. Naczelnik DUCS nie formułował i nie przekazywał podległym komórkom organizacyjnym, zajmującym się prowadzeniem postępowań przygotowawczych, wytycznych ani zaleceń dotyczących prowadzenia działań i spraw w zakresie nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Realizowanie niezbędnych czynności procesowych w granicach koniecznych do zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego odbywało się w oparciu o Instrukcję dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej z 2018 r.

Postępowania przygotowawcze prowadzono w oparciu o wytyczne zawarte w Metodocy wykonywania przez funkcjonariuszy i pracowników Krajowej Administracji Skarbowej czynności dochodzeniowo-śledczych oraz na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

W okresie objętym kontrolą Zastępca Dyrektora Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej KAS skierował do dyrektorów izb administracji skarbowej oraz naczelników urzędów celno-skarbowych wytyczne w zakresie stosowania kks w przypadku sprzedawanych w maszynach (trawomatach) wyrobów z konopi włóknistej w postaci papierosów (prerollsów) lub suszu z kwiatostanu konopi, będących wyrobami tytoniowymi w rozumieniu art. 98 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym³⁵ oraz dotyczące wykonywania kontroli celno-skarbowej w przypadku wysyłki lub przyjęcia przesyłki na e-AD³⁶ lub e-DD³⁷ alkoholu etylowego³⁸.

W latach 2022-2024 (I półrocze) przeprowadzono łącznie 95 kontroli funkcjonalnych³⁹ prawidłowości prowadzenia postępowań karnych i karnych skarbowych w komórkach dochodzeniowo-śledczych DUCS, obejmujących m.in. terminowość wszczynania postępowań przygotowawczych, terminowość, kompletność, prawidłowość i systematyczność dokonywania wpisów do SI ESKS2, weryfikację spraw długotrwale prowadzonych. W wyniku tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- 2022 r.:
 - ujawnieniu 28 spraw (którymi zajmował się poprzedni kierownik), w których naruszono terminy procesowe, przez co doszło lub mogło dojść do przedawnienia karalności, a także stwierdzeniu nierozdysponowanych pojedynczych dokumentów w oryginale bez nadania im biegu (odpowiedniej

³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1542, ze zm. Pismo z 11 grudnia 2023 r., sygn. DZP8.8180.14.2023.

³⁶ Przemieszczanie wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy zarówno w obrocie krajowym, jak i wewnątrzwspólnotowym przy wykorzystaniu elektronicznego dokumentu administracyjnego e-AD.

³⁷ Przemieszczanie wyrobów akcyzowych poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy w obrocie krajowym przy wykorzystaniu elektronicznego dokumentu dostawy e-DD.

³⁸ Pismo z 28 marca 2023 r., sygn. DZP8.8180.1.2022.

³⁹ W tym 27 w 2022 r., 45 w 2023 r. i 23 w I półroczu 2024 r. Według sporządzonych informacji o przeprowadzonej kontroli funkcjonalnej we wskazanym temacie.

- dekretacji). Ponadto stwierdzono 13 stron niezadekretowanej poczty przychodzącej w SZD⁴⁰. Przejęte sprawy przekazano kierownikom trzech referatów, celem podjęcia dalszych czynności procesowych; poczta przychodząca została zadekretowana na odpowiednie referaty; przeprowadzono weryfikację pozostawionej w oryginale dokumentacji;
- stwierdzeniu braku akt dwóch spraw, w tym braku rozstrzygnięć oraz zalegających pieniędzy w ZEFIR2⁴¹ wpłaconych do tych spraw tytułem wniosku o DPO, a także towar, który w dalszym ciągu był przechowywany w magazynach. Polecono odtworzyć akta, w dalszej kolejności rozważyć wydanie umorzeń wobec przedawnienia karalności czynów, zwrócić wpłacone tytułem DPO pieniądze oraz skierować wniosek do sądu o orzeczenie przepadku zajętego towaru;
 - nieprawidłowym wniesieniu wniosku o udzielenie zezwolenia na DPO w sprawie prowadzonej o przestępstwo z art. 106e kks – z uwagi na zagrożenie karą pozbawienia wolności wniosek DPO był niedopuszczalny. Dokonano zmiany zakresu upoważnienia funkcjonariusza, który posiadał upoważnienie w tym samym zakresie co kierownik (wszystkie rozstrzygnięcia odtąd podpisywał kierownik);
 - ujawnieniu w kilku sprawach beczynności organu w podejmowaniu czynności i braku koncentracji czynności. Podjęto decyzję o cyklicznej weryfikacji spraw przez kierownika i każdorazowy wgląd w sprawę przy podpisywaniu wniosku o przedłużenie;
 - ujawniono sprawę, która w 2014 r. została zawieszona przez prokuratora z uwagi na niemożność wykonania czynności z podejrzanym, będącym cudzoziemcem. Od 2014 r. nie dokonywano weryfikacji przesłanek zawieszenia (przedawnienie karalności 2027 r.). Sprawę przydzielono nowemu prowadzącemu z dyspozycją wykonania pilnie czynności weryfikujących przesłankę zawieszenia. Dodatkowo spisano wszystkie sprawy referatu, będące na różnym etapie postępowania;
 - stwierdzeniu wskutek weryfikacji depozytów brak ponad 20 akt spraw przydzielonych byłym funkcjonariuszom, nadzorowanych przez inną osobę. Niektóre z nich zostały przekazane z rozstrzygnięciem do sądu, ale nie przeprowadzono wciąż postępowania wykonawczego. Szczątkowe materiały z tych spraw (uzyskane z komórki ujawniającej, informacje o depozycie) przekazano do jednego pracownika z dyspozycją podjęcia działań zmierzających do odtworzenia akt i podjęcia właściwej decyzji merytorycznej;
 - ujawnieniu w czterech szafach akt w postępowaniu wykonawczym po emerytowanych funkcjonariuszach (sprawy niezakończone), z których część nie została przeddekretowana w systemie SI ESKS2. Kierownik referatu dokonał weryfikacji i przeddekretowania części spraw, celem podjęcia dalszych czynności zmierzających do ich zakończenia;
 - ustaleniu w sześciu sprawach nieprawidłowości, w następstwie których polecono referentowi tych sprawy sporządzić bezzwłocznie wnioski o przedłużenie postępowań. Wnioski zostały sporządzone;
 - ustaleniu, że w jednej sprawie wszczęto dochodzenie, podczas gdy powinno być wszczęte śledztwo przez prokuratora ze względu na kwalifikację prawną czynu. Ustalono również, że w innej sprawie funkcjonariusz samodzielnie wydał postanowienie o przedstawieniu zarzutów i przesłuchał podejrzanego, mimo że czynność ta była zarezerwowana dla prokuratora. Podjęto decyzję o podpisywaniu postanowień o wszczęciu i przedstawieniu zarzutów przez

⁴⁰ System Zarządzania Dokumentami.

⁴¹ Zintegrowany System Poboru Należności i Rozliczania z UE i Budżetem.

kierownika lub osobę go zastępującą w celu zwiększenia kontroli wydawanych przez funkcjonariusza rozstrzygnięć;

- ustaleniu, że w sprawie zakończonej w SI ESKS2 (przez poprzedniego kierownika) nie wskazano sposobu jej zakończenia i przekazano ją do archiwum. W sprawie tej umorzono postępowanie z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela, w którym zabezpieczono 16 urządzeń i środki pieniężne, które nie zostały rozliczone. Wystąpiono do sądu z prośbą o wypożyczenie akt głównych celem skompletowania pełnego materiału i skierowania aktu oskarżenia podpisanego przez prokuratora;
- ustaleniu, w wyniku przeglądu zawartości szafy, do której pracownicy referatu nie mieli klucza, siedmiu spraw, które w SI ESKS2 były zamknięte bez wskazania sposobu ich zakończenia, tj. zadekretowane na emerytowanego pracownika. Przywrócono sprawy do prowadzenia, zadekretowano na pracownika oraz wdrożono proces przeglądu szaf wszystkich pracowników i funkcjonariuszy;
- ujawnieniu, na skutek weryfikacji depozytów, że w jednej sprawie nie podejmowano od 2019 r. czynności zmierzających do weryfikacji przesłanki zawieszenia (sprawa zawieszona od 2017 r.). Sprawę przydzielono funkcjonariuszowi celem podjęcia i dalszego prowadzenia sprawy;
- I półrocze 2024 r.: stwierdzeniu braku akt sprawy nadzorowanej przez poprzedniego kierownika oraz ujawnieniu sprawy, która nie została zarejestrowana w systemie SI ESKS2 i w której nie prowadzono postępowania. Polecono odtworzenie akt zaginionej sprawy oraz dokonanie przez kierownika referatu weryfikacji stanu spraw u poszczególnych referentów w korelacji z SI ESKS2. Zarejestrowano wcześniej nieuwzględnioną w SI ESKS2 sprawę oraz podjęto decyzję o przeglądzie szaf służbowych z aktami w referacie. Wprowadzono ewidencję przydziału spraw, a nowo wpływające sprawy rejestrowała w SI ESKS2 jedna osoba.

W 2023 r. w wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto w okresie objętym kontrolą stwierdzono uchybienia polegające m.in. na błędnej podstawie prawnej umorzenia postępowania, zbyt późnym wysłaniu wniosku o przedłużenie postępowania, przekroczeniu 30-dniowego terminu do wszczęcia postępowania przygotowawczego, zaleganiu spraw w weryfikacji. Uchybienia w większości przypadków omawiano na odprawach kierowników lub z referentami spraw.

(akta kontroli: tom I, str. 2-17, 206-231; tom II, str. 394-411, 428-431)

2.3. Analiza 18 wszczętych w okresie objętym kontrolą postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe⁴² na łączną kwotę 10 092 879,00 zł, dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych wykazała, że:

- postanowienia o wszczęciu postępowania w dwóch przypadkach wydano w dniu ujawnienia czynu zabronionego, w jednym po 52 dniach, a w pozostałych przypadkach od ujawnienia takiego czynu do wszczęcia postępowania upłynęło od jednego do 22 dni;
- najkrótsze postępowanie trwało 1 miesiąc i 3 dni, a najdłuższe – 2 lata i 17 dni;
- w jednym przypadku postępowanie zostało zakończone w ciągu trzech miesięcy, w 16 przypadkach po upływie tego okresu, a w jednym przypadku postępowanie wszczęte 20 listopada 2023 r. pozostawało w toku;

⁴² W tym jedno śledztwo wszczęte w 2022 r. i 17 dochodzeń (w tym jedno wciąż pozostające w toku), z czego osiem wszczętych w 2022 r. i dziewięć w 2023 r.

- w przypadku jednego postępowania nastąpiły dwukrotne przerwy w jego prowadzeniu wynoszące 84 i 117 dni, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- trzy postępowania zakończyły się sporządzeniem aktu oskarżenia, jedno postępowanie pozostawało w toku, a 14 postępowań zostało umorzonych z powodu niewykrycia sprawcy czynu zabronionego (11 przypadków), śmierci oskarżonego (jeden przypadek), a także z uwagi na to, że postępowanie nie dostarczyło podstaw do wniesienia aktu oskarżenia (jeden przypadek) oraz ze względu na brak znamion czynu zabronionego (jeden przypadek). W przypadku jednego z postępowań nie zaistniały przesłanki do jego umorzenia w chwili wydania postanowienia o umorzeniu dochodzenia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wyjaśniając przyczyny wszczęcia postępowania po 52 dniach od ujawnienia czynu zabronionego, Naczelnik DUCS wyjaśnił, że wynikało to z konieczności uzupełnienia akt sprawy o brakujące materiały oraz ze względu na duże obciążenie pracą w tym okresie referenta sprawy, związane z prowadzeniem dużej liczby spraw karnoskarbowych, analizą akt sprawy, w tym koniecznością wyliczenia kwot podatku akcyzowego ciążącego na wyrobach akcyzowych.

W odniesieniu do przyczyn niezakończenia postępowań w ciągu trzech miesięcy, Zastępca Naczelnika DUCS wskazała, że wynikało to m.in. z liczby zaplanowanych czynności do wykonania, jak np. przesłuchania świadków, ogłoszenie zarzutu i przesłuchanie podejrzanego, oczekiwania na opinie specjalistów, wykonanie oględzin zatrzymanych wyrobów akcyzowych.

Jednocześnie ustalono, że w siedmiu sprawach projekty postanowień o umorzeniu postępowania zostały sporządzone i wysłane przed upływem trzech miesięcy do Dyrektora IAS, celem zatwierdzenia. Natomiast ich zatwierdzenie przez ten organ następowało po upływie od 29 do 106 dni⁴³.

Zastępca Naczelnika DUCS wskazała ponadto na trudności w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych, które sprawiają: brak korelacji systemów SI ESKS2 i ZEFIR2; realizacja przez komórki dochodzeniowo-śledcze czynności związanych z wykonaniem orzeczeń sądów dotyczących likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych zajętych do niniejszych postępowań z uwagi na to, iż nie jest to etap postępowania przygotowawczego, a stanowi dodatkowe obciążenie pracą w tych komórkach.

(akta kontroli: tom II, str. 278-320, 394-426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sprawie RKS 662/2022 w okresie od 19 października 2022 r. do 11 stycznia 2023 r. oraz w okresie od 14 stycznia do 11 maja 2023 r. nie wykonano żadnych czynności w postępowaniu przygotowawczym, co było działaniem nierzetelnym.

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że w okresie od 19 października 2022 r. do 11 stycznia 2023 r. ze względu na duże obciążenie referenta sprawy związane z reprezentowaniem Naczelnika DUCS przed sądami pierwszej i drugiej instancji, jako oskarżyciel publiczny oraz nieobecnością w służbie z powodów zdrowotnych, czynności w sprawie były wykonywane z mniejszą intensywnością.

Naczelnik DUCS nie wyjaśnił natomiast przyczyn beczynności w okresie od 14 stycznia do 11 maja 2023 r.

⁴³ Termin zakończenia umorzonego postępowania liczono od jego wszczęcia do uprawomocnienia się postanowienia o jego umorzeniu.

NIK wskazuje, że zgodnie ze standardem A3, określonym w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁴, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

(akta kontroli: tom II, str. 278-320)

2. W sprawie RKS 550/2022 wydano w dniu 13 czerwca 2023 r. postanowienie o umorzeniu dochodzenia z uwagi na to, że postępowanie nie dostarczyło podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, podczas gdy z okoliczności sprawy wynikało, że wystąpiła trwała przeszkoda w jego prowadzeniu ze względu na stan zdrowia psychicznego osoby podejrzewanej, uzasadniająca jego zawieszenie.

W uzasadnieniu wskazano, że termin kolejnego badania przez biegłych lekarzy psychiatrów (w innej sprawie toczącej się przed sądem) przypadał na dzień 22 marca 2025 r., natomiast karalność czynu przedawniała się z dniem 18 marca 2024 r.

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że w oparciu o pierwszą opinię biegłych wydaną 12 stycznia 2022 r., stwierdzającą, że ponowna ocena stanu zdrowia winna nastąpić w terminie nie krótszym niż rok, w dniu 17 października 2022 r. wydano postanowienie o zawieszeniu dochodzenia, które nie zostało zatwierdzone przez Dyrektora IAS. W uzasadnieniu organ ten wskazał, że zawieszenie na tym etapie postępowania byłoby przedwczesne. Ponowna opinia sądowo-psychiatryczna została wydana 22 marca 2023 r., w której biegli stwierdzili, że stan zdrowia psychicznego oskarżonego nie uległ zasadniczej zmianie i nie może on uczestniczyć w rozprawach sądowych (analogicznie w czynnościach procesowych). Kolejne badania miały zostać przeprowadzone za minimum dwa lata. Karalność czynu ustała 18 marca 2024 r., tj. około rok przed datą możliwego następnego badania. Do dnia ustania karalności czynu nie nastąpiłaby przemijalność okoliczności tamujących proces, która miała charakter nieodwracalny. W tym stanie faktycznym, jak wyjaśnił, przy uwzględnieniu zasady oszczędności procesowej oraz funkcji ekonomicznej procesu przyjęto za zasadne umorzenie postępowania.

NIK wskazuje, że w chwili umorzenia dochodzenia nie zaistniały przesłanki do wydania takiej decyzji końcowej. Ponadto nie można było przewidzieć czy stan osoby podejrzewanej do czasu przedawnienia karalności czynu nie ulegnie poprawie. W ocenie NIK decyzja ta została wydana przedwcześnie i bez podstawy prawnej.

(akta kontroli: tom II, str. 278-320, 394-426)

OCENA CZĄSTKOWA

W DUCS sprawowano nadzór nad działalnością komórek organizacyjnych zajmujących się prowadzeniem postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi poprzez liczne kontrole funkcjonalne, w wyniku których na bieżąco usuwano stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia. Jednakże podejmowane w tym zakresie działania były niewystarczające, albowiem w dwóch spośród 18 analizowanych spraw stwierdzono nieprawidłowości polegające na – w pierwszym przypadku – nierzetelnym prowadzeniu postępowania w postaci okresów bezczynności oraz – w drugim przypadku – umorzeniu dochodzenia w przypadku braku przesłanek do jego dokonania.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych

3.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z przechowywaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych były realizowane przez DUCS w oparciu

⁴⁴ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

o Instrukcję określającą zasady prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynach depozytowych w IAS oraz w podległych urzędach wydaną przez Dyrektora IAS⁴⁵. Określono w niej m.in. wyposażenie magazynów i ich ubezpieczenie, zasady odpowiedzialności materialnej, zasady przechowywania, przyjmowania do depozytu i wydawania towarów. Wskazano także, że inwentaryzację składników znajdujących się w magazynach depozytowych i likwidacyjnych urzędu zarządza, przeprowadza i rozlicza naczelnik urzędu w ramach własnych wewnętrznych uregulowań⁴⁶.

Naczelnik DUCS wydał procedurę postępowania w sprawie zarządzania, przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji w magazynach DUCS⁴⁷, określającą zasady przeprowadzania inwentaryzacji w formie spisu z natury. Ponadto w celu ujednolicenia sposobu postępowania związanego z przedmiotami przestępstw i wykroczeń karnych i karno-skarbowych oraz towarami celnymi zajmowanymi do postępowań prowadzonych m.in. przez komórki dochodzeniowo-śledcze wydał procedurę postępowania w sprawie prowadzenia magazynów depozytowych, przyjmowania, wydawania i udostępniania do czynności procesowych towarów oraz zasad postępowania z depozytami urzędu celno-skarbowego⁴⁸.

Czynności związane z transportem towarów akcyzowych zostały uregulowane w § 21 Instrukcji dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej z 2018 r.

(akta kontroli: tom I, str. 206-221, 301-333, 409-421; tom II, str. 84-86, 99-186)

3.2. W latach 2022-2024 (I półrocze) w magazynach własnych DUCS oraz w magazynach należących do podmiotów zewnętrznych przechowywano m.in. następujące ilości towarów akcyzowych⁴⁹:

- w 2021 r. (stan na 31 grudnia) – 1076 szt., 13,10 litrów i 58 butelek alkoholu, 1 584 324,70 kg tytoniu, 678 346 paczek i 825 193 szt. papierosów, 1370 szt. wyrobów nowatorskich, 1600 szt. płynów do e-papierosów;
- w 2022 r. (stan na 31 grudnia) – 82 szt., 1487 litrów i 75 butelek alkoholu, 70 661,20 kg tytoniu, 1 623 035 paczek i 342 377 szt. papierosów, 20 641 szt. płynów do e-papierosów;
- w 2023 r. (stan na 31 grudnia) – 76 szt. alkoholu, 79 462,43 kg tytoniu, 419 262 paczek i 6 964 429 szt. papierosów, 4840 szt. wyrobów nowatorskich, 28 175 szt. i 10 741 ml płynów do e-papierosów;
- w 2024 r. (stan na 30 czerwca) – 154 szt., 475 litrów i 2103 butelki alkoholu, 83 803,46 kg tytoniu, 322 579 paczek i 26 100 632 szt. papierosów, 30 paczek i 11 kartonów wyrobów nowatorskich, 28 759 szt. płynów do e-papierosów.

(akta kontroli: tom I, str. 376-393, 471-525; tom II, str. 276-277)

3.3. Zabezpieczone nielegalne wyroby akcyzowe przechowywane były w magazynach depozytowych, stanowiących własność DUCS, zlokalizowanych przy oddziałach celnych we Wrocławiu⁵⁰ (dwa), w Wałbrzychu⁵¹ (jeden) oraz w Legnicy⁵² (jeden). Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że praca magazynierów była kontrolowana na bieżąco w ramach nadzoru służbowego, w trakcie którego weryfikowano stan

⁴⁵ Zarządzenie nr 46/2017 z dnia 13 marca 2017 r. Dalej: instrukcja prowadzenia gospodarki magazynowej.

⁴⁶ Zarządzenie nr 130/2017 Dyrektora IAS z dnia 11 sierpnia 2017 r. zmieniające zarządzenie nr 46/2017 z dnia 13 marca 2017 r.

⁴⁷ Procedura postępowania nr 2/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r.

⁴⁸ Procedura postępowania nr 6/2019 z dnia 12 sierpnia 2019 r. zmieniona procedurą postępowania nr 3/2022 z dnia 7 kwietnia 2022 r.

⁴⁹ Jednostki miary podane wg danych przekazanych przez DUCS.

⁵⁰ Przy ul. Kościuszki 127 oraz przy ul. Karmelkowej 31.

⁵¹ Przy ul. Ludowej 63.

⁵² Przy ul. Pątnowskiej 50.

depozytów, zagospodarowanie przestrzeni magazynowej, jak również przestrzeganie zasad BHP.

Obszar ten został objęty kontrolą funkcjonalną, w ramach której, w latach 2022-2024 (I półrocze), przeprowadzono łącznie 16 kontroli prawidłowości prowadzenia magazynu depozytowego w Wałbrzychu (10 kontroli) i Legnicy (6 kontroli). W ich wyniku nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono również inwentaryzacje w magazynach depozytowych m.in. w Legnicy (2023 r.) i we Wrocławiu⁵³ (2024 r.). W pierwszym z nich stwierdzono niedobory dotyczące 519,79 kg suszu, tytoniu i krajanki, stanowiące 33,6% ubytku w stosunku do wagi przyjętego towaru. Uznano to za ubytek wynikający z naturalnego wysychania towaru przechowywanego przez długi okres (sprawy z lat 2011-2013). Z kolei w drugim z nich stwierdzono: że stan rzeczywisty towarów przechowywanych w objętych spisem magazynie był niezgodny ze stanem wynikającym z ksiąg magazynowych systemu ZEFIR⁵⁴; rozbieżności pomiędzy stanem wynikającym z ksiąg magazynowych prowadzonych w systemie ZEFIR2 a zapisami widniejącymi na arkuszach spisu z natury⁵⁵; że w systemie ZEFIR2 w 10 przypadkach obok nazwy towaru został wpisany nr zabezpieczenia/plomby nałożony na depozycie, natomiast w arkuszach spisu z natury nie odnotowano numerów plomb. W odniesieniu do:

- nadwyżki w spisach z natury – ustalono, że towary stanowiły dowody rzeczowe przekazane do magazynu za pokwitowaniem na czterech zaplombowanych, zafooliowanych europaletach. Brak aktualizacji w systemie ZEFIR2 wynikał z pomyłkowego usunięcia przez osobę trzecią utworzonego arkusza z częściowo naniesionymi danymi;
- braku plomb w 10 przypadkach – ustalono, że usunięcie zabezpieczeń było wynikiem dokonywania oględzin przez funkcjonariuszy komórek realizacji, dochodzeniowo-śledczych czy też pracowników Referatu Likwidacji Towarów. Bieżąca aktualizacja zapisów w systemie ZEFIR2 została wstrzymana na czas prowadzonych czynności inwentaryzacyjnych, wskutek czego powstały rozbieżności.

W przypadku braków nr zabezpieczenia w 25 przypadkach oraz dwóch błędów pisarskich, dane te wymagały uzupełnienia w księgach magazynowych systemu ZEFIR2.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny dwóch magazynów depozytowych⁵⁶, w których przechowywano towary akcyzowe, stanowiących własność DUCS wykazały, że ich wyposażenie oraz zabezpieczenie przed pożarem i kradzieżą spełniało wymogi określone w § 4 i 5 instrukcji prowadzenia gospodarki magazynowej⁵⁷, choć nie we wszystkich przypadkach, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 376-393, 422-470; tom II, str. 363-378, 428-431)

3.4. W okresie objętym kontrolą wyboru podmiotów, od których wynajmowano pomieszczenia przeznaczone na magazyny depozytowe DUCS dokonywała Izba

⁵³ Przy ul. Kościuszki 127.

⁵⁴ Według stanu na dzień rozpoczęcia inwentaryzacji liczba towarów przechowywanych w magazynie kończyła się na poz. 1077, natomiast spis z natury zakończono na poz. 1287.

⁵⁵ W systemie ZEFIR2 w rubryce „Nazwa towaru” w 25 pozycjach brakowało wpisu nr zabezpieczenia/plomby, w 20 pozycjach wskazano nieprawidłową nazwę towaru, a w dwóch pozycjach odnotowano błąd pisarski.

⁵⁶ Tj. przy ul. Kościuszki 127 (pow. 620 m²) oraz przy ul. Karmelkowej 31 (pow. 660 m²).

⁵⁷ M.in. pomieszczenia magazynowe: były wyposażone w oświetlenie i wentylację; posiadały oznakowanie zakazujące palenia tytoniu oraz wstępu osobom nieupoważnionym; zostały zabezpieczone systemami alarmowymi; podłogi i ściany pomieszczeń były dostosowane do składowania towarów; w pomieszczeniach znajdowały się regały, półki i palety służące do przechowywania towarów; towary były pogrupowane i opisane odrębnie dla każdej sprawy.

Celna we Wrocławiu⁵⁸, a następnie IAS. W ww. okresie obowiązywały dwie umowy, pierwsza z 2017 r. zawarta ze spółką z Wrocławia⁵⁹ na czas nieokreślony, druga – z 2020 r. zawarta z Agencją Rezerw Materiałowych z siedzibą w Warszawie⁶⁰ na czas określony do 31 marca 2023 r., a następnie aneksowana⁶¹ do dnia 31 marca 2026 r. Umowy te określały odpłatność za wynajmowanie pomieszczeń. Wskazano w nich także, w przypadku umowy z 2017 r., że przez dokonanie odbioru przedmiotu najmu Najemca potwierdzał, że jego stan i wyposażenie były mu znane i spełniały jego oczekiwania co do prowadzonej w nim działalności, zaś w przypadku umowy z 2020 r. – Wynajmujący przekazywał powierzchnię magazynową w dobrym stanie technicznym i oświadczył, że pomieszczenie spełniały wszystkie wymogi w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz BHP i zostały zabezpieczone przed niekorzystnym wpływem warunków atmosferycznych, jak również były odpowiednie do magazynowania m.in. wyrobów tytoniowych. Rozliczenia finansowe wynikające z ww. umów prowadzone były przez IAS.

W 2024 r. została przeprowadzona inwentaryzacja magazynu wynajmowanego od spółki z Wrocławia, w trakcie której stwierdzono różnice pomiędzy rzeczywistym stanem depozytów i towarów przechowywanych w magazynie a stanem wynikającym z ksiąg magazynowych prowadzonych w ZEFIR2 w postaci nadwyżki towaru⁶². Ustalono, że przyczyną było błędne wskazanie lokalizacji towaru (wskazano inny magazyn). Dokonano korekty pozycji magazynowej poprzez aktualizację danych. Innych nieprawidłowości i uchybień nie stwierdzono.

Koszty przechowywania towarów, w tym m.in. nielegalnych wyrobów akcyzowych, w magazynach należących do podmiotów zewnętrznych w latach 2022-2024 (I półrocze) wyniosły łącznie 2 338 659,53 zł, z tego 845 125,89 zł w 2022 r., 1 017 230,15 zł w 2023 r. i 476 303,49 zł w I półroczu 2024 r.

Przeprowadzone podczas kontroli NIK oględziny wykorzystywanego przez DUCS magazynu przy ul. Giełdowej 24/3 we Wrocławiu wykazały, że wyposażenie oraz zabezpieczenie przed pożarem i kradzieżą było zgodne z warunkami zawartej umowy z właścicielem tego magazynu, spełniało także wymogi określone w § 4 i 5 instrukcji prowadzenia gospodarki magazynowej, choć nie we wszystkich przypadkach, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 376-393, 422-451; tom II, str. 84-86, 99-104, 122-168, 358-362, 379-387)

3.5. W Polityce rachunkowości, przyjętej zarządzeniem Dyrektora IAS⁶³, w § 4 ust. 1 wskazano, że ewidencje depozytów rzeczowych prowadzonych przez organy podatkowe, celne i egzekucyjne nie są ujmowane w księgach rachunkowych Izby, a zasady prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynach depozytowych określa odrębne zarządzenie.

W pkt 3.1., 3.3. i 3.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego opisano procedury regulujące kwestie prowadzenia magazynów depozytowych, ich inwentaryzację oraz wyniki przeprowadzonych inwentaryzacji.

(akta kontroli: tom II, str. 84-89, 99-104, 169-172)

⁵⁸ W przypadku umowy zawartej w 2017 r.

⁵⁹ Umowa najmu nr 1597/H3/2017 z dnia 28 lutego 2017 r. Przedmiot najmu o pow. 1008 m² znajdował się przy ul. Giełdowej 24/3 we Wrocławiu.

⁶⁰ Umowa najmu nr 4/20/BILlo/2221/2020 z dnia 13 maja 2020 r. Przedmiot najmu położony na terenie Składnicy Agencji Rezerw Materiałowych w Lisowicach, k. Prochowic, w postaci dwóch magazynów o pow. 1003 m² i 1931 m² oraz placu składowego o pow. 200 m².

⁶¹ Aneks nr 2/5/BILlo/2221/2023 z dnia 28 marca 2023 r.

⁶² Kartony z odzieżą i elektroniką.

⁶³ Zarządzenie nr 52/2022 z dnia 14 kwietnia 2022 r., zmienione zarządzeniem nr 49/2023 z dnia 21 sierpnia 2023 r.

3.6. Dokonana podczas oględzin trzech magazynów depozytowych, opisanych w pkt 3.3. i 3.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, weryfikacja rzeczywistych stanów losowo wybranych pięciu partii zajętych towarów akcyzowych (dwóch w 2022 r. i 2023 r. oraz jednej w 2024 r.) wykazała, że były one zgodne z ewidencją magazynową. Koszty przechowywania tych towarów w latach 2022-2024 wyniosły łącznie 1281,60 zł, w tym 196,03 zł w 2022 r., 611,03 zł w 2023 r. i 474,54 zł w I półroczu 2024 r.

Zastępca Naczelnika DUCS wskazała, że powody przechowywania czterech partii towarów powyżej 12 miesięcy wynikały z tego, że: postępowanie przygotowawcze wraz z towarem zostało przekazane innemu organowi do prowadzenia (jeden przypadek)⁶⁴, w drugim przypadku oczekiwano na wydanie orzeczenia przepadku przez sąd, w trzecim przypadku opóźnienie likwidacji towaru wynikało z nieprzekazania go przez inny organ do magazynu DUCS, zaś w czwartym przypadku doszło do rozbieżności w ilości towaru wynikającego z dokumentacji, a faktyczną ilością przechowywaną w magazynie, co wymagało podjęcia dodatkowych czynności. Jednocześnie poinformowała, że w dwóch przypadkach zostały skierowane wnioski o likwidację do Referatu Likwidacji Towarów.

(akta kontroli: tom II, str. 358-387, 394-410)

3.7. W latach 2022-2024 (I półrocze) w magazynach depozytowych przechowywano łącznie 2 376 853 szt. papierosów, 881,66 kg tytoniu, 40 szt. i 1925 ml płynu do e-papierosów oraz 70 szt. wyrobów nowatorskich zabezpieczonych w trakcie 71 postępowań zakończonych w tym okresie umorzeniem ze względu na niewykrycie sprawcy. Spośród nich zlikwidowano łącznie 1 914 059 szt. papierosów, 661,71 kg tytoniu oraz 40 szt. i 1925 ml płynu do e-papierosów. W 22 sprawach nie przeprowadzono likwidacji towaru, z czego towar w sześciu sprawach ma zostać zlikwidowany w październiku 2024 r. W jednej sprawie sąd nie wydał jeszcze orzeczenia o przepadku.

Ponadto w ww. okresie skierowano w łącznie 176 sprawach⁶⁵ wnioski do sądu o orzeczenie przepadku nielegalnych wyrobów akcyzowych, w sprawach w których umorzono postępowanie przygotowawcze ze względu na nieustalenie sprawcy czynu zabronionego.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki traktowania jako niepodjętych depozytów nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Zastępca Naczelnika DUCS wskazała, że w obszarze związanym z przechowywaniem i likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych występują trudności związane z funkcjonalnością systemu ZEFIR2 w module Księga Depozytowa i Likwidacyjna, który nie łączy księgi magazynowej z kartoteką tzw. dysponentów (organów/jednostek/komórek prowadzących postępowanie na danym etapie sprawy). Umożliwienie w systemie pozyskiwania wybranych kolumn, zawierających potrzebne informacje z kartotek dysponentów do ksiąg magazynowych umożliwiłoby na bieżące i klarowne pozyskiwanie informacji o organach/jednostkach/komórkach, w sprawach w których nadal są przechowywane towary w magazynach.

(akta kontroli: tom II, str. 388-393, 432)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁶⁴ Towar fizycznie znajduje się w magazynie DUCS, ale jest w dyspozycji organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze.

⁶⁵ Dotyczy również spraw wszczętych przed 2022 r.

W magazynach depozytowych stanowiących własność DUCS oraz w magazynie należącym do podmiotu zewnętrznego, w trakcie przeprowadzonych oględzin w dniu 5 września 2024 r. stwierdzono:

- a) ślady wilgoci na ścianach i podłodze w okolicach windy w części podziemnej magazynu przy ul. Kościuszki 127 we Wrocławiu – co było niezgodne z § 4 ust. 1 instrukcji prowadzenia gospodarki magazynowej, stanowiącym, że m.in. podłogi i ściany powinny posiadać odpowiednią izolację uniemożliwiającą przenikanie wilgoci;
- b) brak umieszczonej przed wejściem tablicy *Nieupoważnionym wstęp wzbroniony* oraz niewłaściwe umieszczenie tablicy *Palenie zabronione* (zamiast przed wejściem, tablica została umieszczona wewnątrz hali na ścianie za kablami) w magazynie przy ul. Karmelkowej 31 we Wrocławiu – co było niezgodne z § 5 ust. 1 instrukcji prowadzenia gospodarki magazynowej;
- c) brak umieszczonych przed wejściem tablic *Nieupoważnionym wstęp wzbroniony* oraz *Palenie zabronione*, a także brak apteczki pierwszej pomocy w magazynie przy ul. Giełdowej 24/3 we Wrocławiu – co było niezgodne z § 5 ust. 1 i 3 instrukcji prowadzenia gospodarki magazynowej.

Zastępca Naczelnika DUCS, działając w zastępstwie Naczelnika DUCS, oświadczyła, że do magazynów depozytowych wstęp mają tylko i wyłącznie magazynierzy (pracownicy / funkcjonariusze Oddziału Celnego 1) odpowiedzialni za poszczególne magazyny i nie ma możliwości by przebywały tam osoby nieupoważnione. Jednocześnie wskazała, że w najbliższym czasie Oddział Celny 1 we Wrocławiu zwróci się do IAS o zakup nowych oznaczeń, jak również skierowane zostanie do IAS pismo o podjęcie działań naprawczych związanych z ujawnionymi śladami wilgoci.

(akta kontroli: tom II, str. 358-387, 394-410)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą DUCS zapewniał stały nadzór nad magazynami depozytowymi. Działania obejmujące przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych co do zasady były realizowane zgodnie z obowiązującymi regulacjami i rzetelnie. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości w dwóch przypadkach dotyczyły kwestii braku stosownych oznaczeń przy wejściu do magazynów depozytowych i dodatkowo w jednym przypadku braku apteczki pierwszej pomocy, a także ujawnionych śladów wilgoci na ścianach i podłodze. Było to niezgodne z określonymi w instrukcji prowadzenia gospodarki magazynowej wymogami. Zbadane stany ilościowe przechowywanych w magazynach własnych i należących do podmiotów zewnętrznych towarów akcyzowych były zgodne ze stanem rzeczywistym.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych

4.1. Kwestie likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych zostały uregulowane w zarządzeniu Dyrektora IAS w sprawie wprowadzenia instrukcji prowadzenia przez urzędy skarbowe woj. dolnośląskiego i DUCS postępowań likwidacyjnych⁶⁶. Instrukcja określała m.in.: sposób ewidencjonowania spraw/towarów przez właściwe komórki urzędów skarbowych i DUCS związanych z likwidacją towarów, dowodów rzeczowych, niepodjętych depozytów oraz obieg dokumentów w tym zakresie; tryb postępowania przy zniszczeniu lub likwidacji towarów, dowodów rzeczowych i niepodjętych depozytów oraz sposób prowadzenia akt likwidowanych ruchomości; miejsca przechowywania towarów; wzory dokumentów związanych z likwidacją towarów, dowodów rzeczowych oraz niepodjętych depozytów.

⁶⁶ Zarządzenie nr 1/2020 z dnia 8 stycznia 2020 r., obowiązujące do końca 2022 r., zmienione zarządzeniem nr 107/2022 z dnia 9 listopada 2022 r., obowiązującym od 1 stycznia 2023 r. Dalej: instrukcja prowadzenia postępowań likwidacyjnych.

W kontrolowanym okresie obowiązywała również wydana przez Naczelnika DUCS procedura postępowania w sprawie powołania Zespołu, z którego wyznaczane będą składy osobowe Komisji do spraw likwidacji towarów, Komisji do spraw zniszczenia towarów, Komisji do spraw licytacji lub przetargu ofert likwidowanych towarów oraz wprowadzenia Regulaminu licytacji publicznych i Regulaminu przetargu ofert w DUCS⁶⁷, na podstawie której m.in.: powołano Zespół, z którego wyznaczano składy osobowe ww. Komisji, oraz określono ich zadania; wprowadzono Regulamin licytacji publicznych i Regulamin przetargu ofert; określono wzory dokumentów związanych z likwidacją towarów.

(akta kontroli: tom I, str. 2-17, 234-300)

4.2. W okresie objętym kontrolą DUCS zlikwidował następujące ilości nielegalnych wyrobów akcyzowych:

- 580,40 litrów i 64 butelki alkoholu o łącznej wartości 25 096,44 zł, z tego odpowiednio: 54,3 litrów i 64 butelki o wartości 8249,00 zł (2022 r.) oraz 525,70 litrów o wartości 16 847,44 zł (2023 r.);
- 2921 szt. płynu do e-papierosów o łącznej wartości 53 175,72 zł, z tego odpowiednio: 684 szt. o wartości 8740,00 zł (2022 r.) oraz 2237 szt. o wartości 44 435,72 zł (2023 r.);
- 36 651,70 kg i 10 517 468 szt. wyrobów tytoniowych (suszy tytoniowej/tytoń/papierosy) o łącznej wartości 16 520 925,58 zł, z tego odpowiednio: 16 958,6 kg i 5 077 285 szt. o wartości 9 530 218,23 zł (2022 r.); 9171,40 kg i 3 582 798 szt. o wartości 4 767 487,67 zł (2023 r.) oraz 10 521,70 kg i 1 857 385 szt. o wartości 2 223 219,68 zł (I półrocze 2024 r.);
- 333 szt. wyrobów nowatorskich o łącznej wartości 19 550,30 zł, z tego odpowiednio: 70 szt. o wartości 980,00 zł (2022 r.) oraz 263 szt. o wartości 18 570,30 zł (I półrocze 2024 r.).

(akta kontroli: tom I, str. 376-393, 521-525)

4.3. W latach 2022-2024 obowiązywały cztery zawarte w tym okresie umowy⁶⁸, których przedmiotem był odbiór, transport oraz niszczenie określonych odpadów (towarów). Wszystkie umowy zostały zawarte przez IAS ze spółką prawa handlowego z siedzibą w Warszawie na czas określony wynoszący od dwóch do 10 miesięcy lub do wyczerpania wartości maksymalnego wynagrodzenia brutto określonego w umowie. W umowach tych określono m.in. warunki i termin odbioru odpadów oraz zasady ich niszczenia, nadzór nad tym procesem przez Komisję ds. zniszczenia i jego dokumentowanie oraz cenę usługi. Rozliczenia wydatków wynikających z ww. umów prowadzone były przez IAS.

Łącznie, w latach 2022-2024 (I półrocze), DUCS zlikwidował 36 651,7 kg, 10 520 722 szt., 525,74 litrów i 64 butelki towarów akcyzowych, a koszty ich zlikwidowania wyniosły 279 971,12 zł. W poszczególnych latach przedstawiało się to następująco:

- 2022 r. – 16 958,6 kg, 5 078 039 szt. i 64 butelki towarów akcyzowych, koszt 171 539,19 zł;
- 2023 r. – 9171,4 kg, 3 585 035 szt. i 525,74 litrów towarów akcyzowych, koszt 46 458,41 zł;

⁶⁷ Procedura postępowania nr 7/2021 z dnia 26 lutego 2021 r., zmieniona procedurą nr 5/2022 z dnia 11 sierpnia 2022 r. Dalej: procedura postępowania z likwidacją towarów.

⁶⁸ Umowa nr 0201-ILZ.023.20.2022 z dnia 1 marca 2022 r. wraz z aneksem, umowa nr 0201-ILZ.023.407.2022 z dnia 21 października 2022 r., umowa nr 0201-ILZ.023.57.2023 z dnia 23 maja 2023 r., umowa nr 0201-ILZ.023.12.2024 z dnia 27 lutego 2024 r.

- I półrocze 2024 r. – 10 521,7 kg i 1 857 648 szt. towarów akcyzowych, koszt 61 973,52 zł.

Ponadto w 2022 r. DUCS przekazał nieodpłatnie Pogotowiu Ratunkowemu we Wrocławiu alkohol w ilości 54,3 litrów (na wniosek tego podmiotu z 9 grudnia 2021 r.) do zniszczenia poprzez wykorzystanie do celów dezynfekcyjnych na podstawie pisma Zastępcy Szefa KAS nr DZP1.K077.2.2020 z dnia 18 marca 2020 r.

Analiza dokumentacji zniszczenia przez DUCS w latach 2022-2024 (I półrocze), na podstawie orzeczenia sądowego, 10 partii towarów akcyzowych o największej liczebności⁶⁹ (w tym po cztery zniszczone w 2022 r. i 2023 r. oraz dwie zniszczone w I półroczu 2024 r.), wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach zniszczenia dokonywano zgodnie z wymogami kks, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd⁷⁰, zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 października 2016 r. w sprawie instrukcji likwidacyjnej dla organów celnych⁷¹, a także instrukcją prowadzenia postępowań likwidacyjnych oraz procedura postępowania z likwidacją towarów. W każdym przypadku zniszczenie ww. towarów potwierdzono protokołem zniszczenia sporządzonym niezwłocznie, zawierającym: datę sporządzenia, wskazanie miejsca i podmiotu dokonującego zniszczenia (było to zgodne z umową zawartą przez IAS), informacje o składzie komisji, oznaczenie orzeczenia o przepadku i zarządzeniu zniszczenia, wskazanie sposobu zniszczenia towarów, opis odpadów i pozostałości pochodzących z ich zniszczenia oraz wskazanie miejsca ich składowania, podpisy członków komisji nadzorującej zniszczenia i zatwierdzenie protokołu przez Naczelnika DUCS lub przez osobę upoważnioną. Przedmiotowe protokoły zniszczenia nie zawierały jednak podpisu przedstawiciela podmiotu dokonującego zniszczenia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Koszty zniszczenia ww. 10 partii towarów wyniosły łącznie 65 982,22 zł i zostały poniesione przez Skarb Państwa.

Zniszczenia ww. partii towarów dokonano na podstawie m.in. wydanych 561 orzeczeń sądowych. Szczegółowe badanie 20 orzeczeń sądowych wykazało, że czas od uprawomocnienia się orzeczenia do przekazania go przez sąd do DUCS wynosił od 17 do 913 dni, z czego w 15 przypadkach przekroczył on czas jednego miesiąca (w 6 z nich było to ponad 100 dni⁷²). Natomiast od wpływu prawomocnego orzeczenia sądowego do DUCS do zniszczenia towarów upływało od 18 do 471 dni⁷³.

(akta kontroli: tom I, str. 521-525; tom II, str. 84-86, 99-104, 187-263, 321-353, 379-387)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

We wszystkich 10 protokołach zniszczenia towarów, tj. w ich pkt 5 „Imiona i nazwiska osób obecnych przy czynności zniszczenia”, nie wymieniono osób uczestniczących przy tych czynnościach z ramienia spółki realizującej usługę zniszczenia, jak również nie zostały one podpisane przez te osoby, co było niezgodne z § 8 ust. 5 zawartych

⁶⁹ W ramach 10 postępowań likwidacyjnych.

⁷⁰ Dz. U. poz. 943. Dalej: rozporządzenie w sprawie niszczenia przedmiotów.

⁷¹ Dz. Urz. MRiF z 2016 r. poz. 5. Dalej: zarządzenie w sprawie instrukcji likwidacyjnej.

⁷² Było to 126, 130, 240, 440, 678 i 913 dni.

⁷³ Z przedstawionych w trakcie kontroli dokumentów wynikało, że Urząd gromadził przeznaczone do zniszczenia towary akcyzowe w transporcie uzasadniające ich ekonomiczny przewóz do miejsca zniszczenia. W § 10 ust. 6 instrukcji prowadzenia postępowań likwidacyjnych określono, że likwidacja towarów danego rodzaju przeprowadzana jest co najmniej dwa razy w roku. W uzasadnionych przypadkach możliwe jest odstępstwo od tej zasady, przy czym likwidacja ruchomości powinna zostać zakończona w ciągu 18 miesięcy od daty zarejestrowania sprawy w ewidencji.

w okresie objętym kontrolą umów z tą spółką⁷⁴, w myśl którego z czynności zniszczenia Komisja likwidacyjna sporządza protokół, który podpisują uczestnicy procesu zniszczenia, a także ze wzorem protokołu zniszczenia towarów, określonym w Procedurze Postępowania nr 7/2021 oraz 5/2022 Naczelnika DUCS, w którym to protokole znajdowało się pole na podpisy osób obecnych przy czynnościach zniszczenia. Dotyczyło to protokołów z dnia: 11 maja 2022 r., 19 lipca 2022 r., 9 listopada 2022 r., 14 listopada 2022 r., 27 czerwca 2023 r., 27 lipca 2023 r., 26 października 2023 r., 24 listopada 2023 r., 22 marca 2024 r. i 26 kwietnia 2024 r.

Zastępca Naczelnika DUCS, działając w zastępstwie Naczelnika DUCS, oświadczyła, że zniszczenie zgodnie z przepisami następuje pod nadzorem organu postępowania wykonawczego i w obecności jego przedstawiciela. Stąd na organie wykonawczym ciąży obowiązek sporządzenia protokołu i jego podpisania. Procedura 5/2022 Naczelnika DUCS w § 5 ust. 1 wskazuje, że zasady likwidacji towarów poprzez zniszczenie zostały określone w rozdziale 6 Instrukcji likwidacyjnej stanowiącej załącznik do zarządzenia w sprawie instrukcji likwidacyjnej. Z § 25 ww. Instrukcji wynika, że z czynności zniszczenia towaru sporządzany jest protokół, który podpisują członkowie komisji. Tak więc uczestnicy procesu zniszczenia wskazani w zawartej ze spółką umowie, jak i na wzorze protokołu zniszczenia stanowiącym załącznik do procedury Naczelnika DUCS są rozumiani, jako uczestnicy reprezentujący organ postępowania wykonawczego. Wydaje się, że nie jest rolą wyspecjalizowanej firmy realizującej usługę niszczenia potwierdzania wykonania orzeczeń sądowych. Niejednokrotnie do zniszczenia jednorazowo jest np. 10 ton towaru dotyczących kilkudziesięciu orzeczeń sądowych. Jednocześnie wskazał, że firma nie ma możliwości weryfikacji danych, sprawdzenia czy dane orzeczenia sądowe są prawomocne i wykonalne, a w związku z tym potwierdzenia, że niszczy towar z konkretnego orzeczenia sądowego. To Komisja likwidacyjna z ramienia DUCS ma taką możliwość. Spółka występuje w roli zleceniobiorcy. Potwierdzeniem wykonania usługi zniszczenia ogólnej wagi towaru jest faktura. Nadmienić należy jednocześnie, że na terenie spółki Komisja likwidacyjna nie ma udostępnionego pomieszczenia biurowego umożliwiającego sporządzenie protokołu na miejscu. Czynności niszczenia odbywają się na świeżym powietrzu, niejednokrotnie w trudnym warunkach atmosferycznych. Protokół z tego względu wystawiany był *ex post* oraz był zazwyczaj obszerny i drobiazgowy. Z ramienia spółki usługę zniszczenia realizują niejednokrotnie obcokrajowcy, którzy nie znają języka polskiego (są to wyłącznie pracownicy fizyczni). Taka praktyka ugruntowała się w kolejnych latach i była kontynuowana.

NIK wskazuje, że pojęcie „uczestnicy procesu zniszczenia” jest pojęciem szerszym niż wskazane w § 25 Instrukcji likwidacyjnej pojęcie „członkowie komisji”. Jeśli protokoły zniszczenia miałyby być podpisywane tylko przez członków komisji likwidacyjnej, wówczas należało dostosować wzór protokołu zniszczenia towarów do wskazanej regulacji prawnej, a także dokonać stosownej zmiany w zawartych ze spółką umowach poprzez zgłoszenie tego faktu Dyrektorowi IAS. Z treści § 8 ust. 5 każdej z obowiązujących w okresie objętym kontrolą umów nie wynikało, aby został zawężony krąg osób tylko do członków komisji likwidacyjnej, które powinny protokół podpisać.

(akta kontroli: tom I, str. 273-300; tom II, str. 187-242, 328-352, 394-411)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania związane z przeprowadzaną przez DUCS likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych, pomimo stwierdzonej w tym obszarze nieprawidłowości w dokumentowaniu procesu zniszczenia, która miała charakter wyłącznie formalny. Urząd zgodnie z wymogami prawa podejmował działania mające

⁷⁴ Umowy zostały wskazane w przypisie nr 68.

na celu likwidację ww. towarów, wobec których sądy orzekły przepadek i ich zniszczenie. Proces niszczenia takich towarów odbywał się zgodnie z zawartymi umowami oraz na podstawie przyjętych procedur, przy czym jego dokumentowanie jedynie w aspekcie formalnym nie spełniało ww. wymogów.

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Charakter opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazuje na potrzebę wdrożenia przez Naczelnika DUCS działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą w celu urzeczywistnienia, określonych w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁵, wymogów zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy. W szczególności wdrożenia wymaga: [1] wprowadzenie działań zapewniających koncentrację czynności procesowych w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych w celu ich sprawnego, efektywnego i terminowego ukończenia; [2] zwiększenie nadzoru w kontekście weryfikacji przesłanek zmierzających do ukończenia postępowania przygotowawczego w postaci jego umorzenia.
2. W odniesieniu do nieprawidłowości dotyczącej niewłaściwego sporządzania protokołów zniszczenia NIK wskazuje, że rozwiązaniem zmierzającym do wyeliminowania tego problemu byłoby dostosowanie wzoru protokołu zniszczenia towarów do regulacji prawnej, wskazanej w § 25 Instrukcji likwidacyjnej stanowiącej załącznik do zarządzenia w sprawie instrukcji likwidacyjnej, zgodnie z którą protokół podpisują członkowie komisji, a także dokonanie stosownej zmiany w obecnie obowiązującej umowie ze spółką realizującą usługę niszczenia, za pośrednictwem Dyrektora IAS.

Wnioski

1. Usunięcie śladów wilgoci oraz zapewnienie odpowiedniej izolacji uniemożliwiającej przenikanie wilgoci w części podziemnej magazynu przy ul. Kościuszki 127 we Wrocławiu.
2. Umieszczenie przed wejściem do magazynów przy ul. Karmelkowej 31 oraz przy ul. Giełdowej 24/3 we Wrocławiu tablic *Nieupoważnionym wstęp wzbroniony* oraz *Palenie zabronione*, a także wyposażenie magazynu przy ul. Giełdowej 24/3 w apteczkę pierwszej pomocy.

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.

⁷⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530.

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 wykorzystania uwag i 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, 29 października 2024 r.

Kontroler
Katarzyna Marczyńska
Starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis