



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.16.4.2024

Pan
podinsp. Krzysztof Lewandowski
Komendant Miejski Policji w Wałbrzychu

Komenda Miejska Policji w Wałbrzychu
ul. Mazowiecka 2
58-300 Wałbrzych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Wałbrzychu ¹ , ul. Mazowiecka 2, 58-300 Wałbrzych.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Podinspektor Krzysztof Lewandowski, Komendant Miejski Policji w Wałbrzychu ² – od 19 marca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organów administracji publicznej do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. 2. Postępowania przygotowawcze. 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	Aneta Jurczenko, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/91/2024 z 13 czerwca 2024 r.

(akta kontroli: str. 1)

¹ Dalej: Komenda lub KMP.

² Dalej: Komendant.

³ Czynności kontrolne zakończono 1 października 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komenda była właściwie przygotowana do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi pod względem kadrowym i organizacji pracy. Realizację takich zadań umożliwiała organizacja wewnętrzna Komendy. Zapewniono wystarczającą liczbę funkcjonariuszy do prowadzenia postępowań przygotowawczych dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych i zajmujących się ich przechowywaniem. Zapewniono także odpowiednie przygotowanie merytoryczne funkcjonariuszy zajmujących się prowadzeniem tych postępowań. W obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi Komenda współpracowała z Krajową Administracją Skarbową⁶ oraz dysponowała wystarczającym sprzętem do realizacji zadań z nim związanych.

Postępowania przygotowawcze związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi prowadzone były na ogół sprawnie, bez zbędnej zwłoki. Przebieg pracy funkcjonariuszy prowadzących w KMP takie postępowania był monitorowany, w zależności od potrzeb wynikających z indywidualnych predyspozycji, kwalifikacji oraz doświadczenia. Nieprawidłowością w tym obszarze było nieprzesyłanie przez Komendę właściwemu finansowemu organowi postępowania przygotowawczego odpisów postanowień o wszczęciu takiego postępowania, do czego zobowiązywał art. 134 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁷.

Stany magazynowe nielegalnych wyrobów akcyzowych przechowywanych w składnicy dowodów rzeczowych Wydziału do walki z Przestępczością Gospodarczą KMP⁸ były prawidłowe i weryfikowalne. Zapewniono bezpieczeństwo przechowywanych wyrobów akcyzowych przed kradzieżą poprzez ograniczenie dostępu osobom nieuprawnionym do pomieszczenia, w którym były one przechowywane. Nie zapewniono natomiast odpowiednich warunków przechowywania dowodów rzeczowych, ukierunkowanych na ich zabezpieczenie przed zniszczeniem. Ponadto Komendant nie wydawał, wymaganych obowiązującymi w Policji przepisami wewnętrznymi, zarządzeń w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych, oddzielnych dla składnicy dowodów rzeczowych Wydziału PG⁹.

Działania Komendy z zakresu postępowania z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, przeznaczonymi do likwidacji były prawidłowe, jednakże ograniczały się wyłącznie do ich przekazania przedstawicielowi Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu.

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

⁶ Dalej: KAS.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 628, ze zm.; dalej: kks.

⁸ Dalej: Wydział PG.

⁹ Dalej: Składnica.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja wewnętrzna Komendy umożliwiała realizację zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych. W KMP komórką organizacyjną zajmującą się zwalczaniem przestępczości dotyczącej nielegalnych wyrobów akcyzowych był Wydział PG. W regulaminie organizacyjnym zadania realizowane przez Wydział PG zostały określone dla wszystkich rodzajów przestępstw gospodarczych w sposób ogólny, tj. bez wyodrębnienia przestępstw w szczególności związanych z ujawnieniem nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Do zadań Wydziału PG należało m.in. prowadzenie postępowań przygotowawczych i sprawdzających oraz ewidencjonowanie i przechowywanie zabezpieczonych do prowadzonych postępowań przygotowawczych dowodów rzeczowych i przedmiotów. Zakresy obowiązków funkcjonariuszy Wydziału PG, ujęte w kartach opisu stanowiska pracy, uwzględniały m.in. prowadzenie postępowań przygotowawczych o czyny zabronione z zakresu przestępczości gospodarczej, bez wskazywania wprost postępowań przygotowawczych związanych z ujawnieniem nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Komendant wyjaśnił, że przypisanie szczegółowo zadań związanych z ujawnianiem nielegalnych wyrobów akcyzowych konkretnym funkcjonariuszom Wydziału PG mogłoby wpłynąć na wybiórczość w zakresie zwalczania przestępczości, a ustawowym obowiązkiem każdego funkcjonariusza jest zwalczanie wszystkich przestępstw i wykroczeń, w tym m.in. przestępstw wymierzonych w sektor gospodarczy. Ponadto zadania z zakresu postępowań z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi realizowane były na bieżąco przez funkcjonariuszy KMP, zgodnie z Planem Działalności Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu na poszczególne lata.

Zadania związane z przechowywaniem dowodów rzeczowych w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych, w tym w zakresie ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych, realizował jeden z funkcjonariuszy Wydziału PG, tzw. depozytariusz. Wykonywanie obowiązków depozytariusza zostało uwzględnione w karcie opisu stanowiska pracy tego (wyznaczonego) funkcjonariusza, jako jedno z realizowanych przez niego zadań.

(akta kontroli: str. 78-149, 156-159)

1.2. W Komendzie zapewniono wystarczającą liczbę funkcjonariuszy do prowadzenia postępowań przygotowawczych dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych oraz zajmujących się ich przechowywaniem.

Planowana liczba etatów dla Wydziału PG w okresie objętym kontrolą wynosiła 21 i według stanu na 1 stycznia 2022 r. oraz 31 grudnia 2022 r. była równa stanowi zatrudnienia. Natomiast według stanu na 31 grudnia 2023 r. oraz 1 czerwca 2024 r. stan zatrudnienia w Wydziale PG wynosił odpowiednio 19 i 20 funkcjonariuszy.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r., od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. oraz od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r., prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach związanych z nielegalnymi wyrobami

¹⁰ 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.

akcyzowymi zajmowało się, w każdym z ww. okresów, sześciu funkcjonariuszy Wydziału PG, a liczba prowadzonych przez nich postępowań przygotowawczych z tego zakresu wyniosła: w roku 2022 – 14¹¹, w roku 2023 – 16¹², w okresie I półrocza 2024 r. – 7¹³.

Komendant wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą¹⁴ w KMP nie wystąpiły problemy związane z brakiem wystarczającej liczby funkcjonariuszy do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi oraz ich przechowywaniem. W przypadku nieobecności funkcjonariuszy spowodowanych przebywaniem na urloпах, długotrwałych zwolnieniach lekarskich, delegowaniem ich do innych jednostek czy komórek organizacyjnych, oraz w celach dydaktyczno-szkoleniowych, pozostali funkcjonariusze Wydziału PG wykonywali te obowiązki bez zauważalnych obciążeń. Przydzielaniem spraw funkcjonariuszom zajmował się naczelnik lub zastępca naczelnika Wydziału PG, kierując się zasadą proporcjonalności, mając na uwadze złożoność i pracochłonność przydzielanych spraw.

(akta kontroli: str. 156-159, 255-262)

1.3. W KMP zapewniono odpowiednie przygotowanie merytoryczne funkcjonariuszy zajmujących się prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych.

W roku 2024 czterech funkcjonariuszy Wydziału PG uczestniczyło w jednym szkoleniu¹⁵ związanym z tematyką nielegalnych wyrobów akcyzowych, którego organizatorem było Biuro Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Komendy Głównej Policji wspólnie z jedną z firm tytoniowych przy współpracy z Komendą Wojewódzka Policji we Wrocławiu. Jego tematem była nielegalna produkcja wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2004-2023. Składało się ono z części technicznej dotyczącej technik kryminalistycznych pomocnych w sprawach tytoniowych oraz z części obejmującej tematykę regulacji prawnych z zakresu zwalczania nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych. W ocenie Komendanta nie istniała potrzeba, aby funkcjonariusze uczestniczyli w większej liczbie szkoleń z tematyki dotyczącej nielegalnych wyrobów akcyzowych. Potrzeba taka nie była zgłaszana również przez funkcjonariuszy.

Komendant wyjaśnił, że funkcjonariusze Wydziału PG w ramach swoich obowiązków oraz pracy operacyjno-rozpoznawczej odbywali spotkania służbowe z pracownikami KAS w celu wymiany informacji, uwag, spostrzeżeń oraz planowania wspólnych działań w ramach pracy operacyjnej oraz prowadzonych postępowań przygotowawczych. Ogółem w okresie objętym kontrolą odbyło się osiem takich spotkań, w których uczestniczyło 23 funkcjonariuszy.

W okresie objętym kontrolą Komenda nie była organizatorem oraz współorganizatorem szkoleń i konferencji dotyczących problematyki nielegalnych wyrobów akcyzowych. Komendant wyjaśnił, że nie było takiego zapotrzebowania.

(akta kontroli: str. 156-159, 321)

1.4. Komendant KMP oraz funkcjonariusze Komendy nie byli inicjatorami oraz nie brali udziału w opiniowaniu opracowań, czy też innych dokumentów, poruszających problematykę nielegalnych wyrobów akcyzowych.

¹¹ Co stanowiło 3,0% wszystkich prowadzonych przez Wydział PG postępowań przygotowawczych w 2022 r.

¹² Co stanowiło 3,2% wszystkich prowadzonych przez Wydział PG postępowań przygotowawczych w 2023 r.

¹³ Co stanowiło 2,4% wszystkich prowadzonych przez Wydział PG postępowań przygotowawczych w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r.

¹⁴ Do 22 lipca 2024 r.

¹⁵ Odbyło się 8 lutego 2024 r.

Komendant wyjaśnił, że przedsięwzięcia w zakresie zmian bądź innowacji w dokumentach programowych dotyczących problematyki nielegalnych wyrobów akcyzowych, wykraczały poza obszar działalności KMP, gdyż dotyczyły procesu decyzyjnego, który znajdował się na wyższym szczeblu w strukturze Policji.

Komenda nie posiadała wewnętrznych regulacji określających jej coroczne zadania. Realizowane przez KMP zadania oraz ich mierniki zostały określone w Planach Działalności Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu na lata 2022-2024.

W ww. planach określone zostało zadanie¹⁶ dotyczące skuteczności zwalczania przestępczości gospodarczej, w tym w zakresie podatku akcyzowego. Realizację tego zadania sprawdzano za pomocą miernika monitorowanego (MM1) odnoszącego się do wszczętych postępowań oraz stwierdzonych przestępstw. Wyznaczony dla KMP poziom realizacji miernika MM1 w latach 2022-2023 oraz w I półroczu 2024 r. został przez nią zrealizowany¹⁷.

(akta kontroli: str. 2-75, 156-159, 255-262)

1.5. W obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi Komenda współpracowała z KAS. Współdziałanie to było realizowane na podstawie Porozumienia 1-2018 z dnia 9 lutego 2018 r.¹⁸, zawartego pomiędzy Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu i Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu.

Komendant wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, w związku z zawartym Porozumieniem z 2018 r., podjęto z KAS cztery działania o charakterze niejawnym w zakresie zwalczania przestępczości akcyzowej oraz realizowano czynności związane z transportem zabezpieczonych dowodów rzeczowych w toku prowadzonych postępowań przygotowawczych. Nie spotkano się z odmową realizacji zamierzeń z niego wynikających, a jego funkcjonowanie nie było poddawane okresowym ocenom przez KMP.

(akta kontroli: str. 263, 325-327)

1.6. Wydział PG dysponował sprzętem wystarczającym do realizacji zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych. Stanowiska pracy funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze wyposażone były w sprzęt informatyczny (m.in. komputery stacjonarne [20 sztuk] lub laptopy [20 sztuk] z dostępem do drukarki [14 sztuk]). Ponadto w dyspozycji KMP były dwa przyrządy pomiarowe – wagi nieautomatyczne¹⁹.

Komendant wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie wnioskował o doposażenie w sprzęt związany z identyfikacją substancji lub produktów zatrzymanych w toku prowadzonych czynności związanych z ujawnieniem nielegalnych wyrobów akcyzowych, gdyż z uwagi na złożoność oraz specyfikę procesu identyfikacji pobranych próbek, ich badaniem powinny były zajmować się laboratoria KAS.

(akta kontroli: str. 237-251)

¹⁶ Zadanie 4 – Wzmocnienie aktywności Policji w przeciwdziałaniu przestępczości gospodarczej w obszarach przestępczości podatkowej, przestępstw godzących w podstawowe interesy Unii Europejskiej oraz w obszarze zamówień publicznych.

¹⁷ W 2022 r. wartość oczekiwana miernika MM1 wynosiła 15 (dla postępowań wszczętych) oraz 11 (dla przestępstw stwierdzonych), a stopień ich realizacji wyniósł odpowiednio: 16 (106,7%) i 11 (100%); w 2023 r. wartość oczekiwana miernika MM1 wynosiła 18 (dla postępowań wszczętych) oraz 16 (dla przestępstw stwierdzonych), a stopień ich realizacji wyniósł odpowiednio: 23 (127,8%) i 52 (325%); w 2024 r. wartość oczekiwana miernika MM1 wynosiła 57% (dla postępowań wszczętych) oraz 37% (dla przestępstw stwierdzonych), natomiast osiągnięty w I półroczu 2024 r. wynik procentowy wyniósł odpowiednio 88% i 96%.

¹⁸ Dalej: Porozumienie z 2018 r.

¹⁹ Rok produkcji 2016 i 2020.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie Komendy do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Organizacja wewnętrzna Komendy umożliwia realizację zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych. Zapewniono wystarczającą liczbę funkcjonariuszy do prowadzenia postępowań przygotowawczych dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych i zajmujących się ich przechowywaniem oraz zapewniono przygotowanie merytoryczne funkcjonariuszy zajmujących się prowadzeniem tych postępowań. W obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi Komenda współpracowała z KAS oraz dysponowała wystarczającym sprzętem do realizacji zadań związanych z tym obszarem.

OBSZAR

2. Postępowania przygotowawcze

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Komendzie, w okresie objętym kontrolą, wszczętych zostało łącznie 37 postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi²⁰. W 2022 r. prowadzone postępowania przygotowawcze (14 postępowań) dotyczyły: w jednym przypadku, czynu zabronionego związanego ze sprzedażą bez uprzedniego prawidłowego oznaczenia znakami akcyzy, określonego w art. 63a, oraz w 13 przypadkach, czynu określonego w art. 65 kks, tj. paserstwa akcyzowego. W 2023 r. prowadzone postępowania przygotowawcze (16 postępowań) dotyczyły: w jednym przypadku, czynu określonego w art. 69a kks, tj. produkcji oraz magazynowania poza składem podatkowym, a w pozostałych 15 – czynu określonego w art. 65 kks. W pierwszym półroczu roku 2024 wszystkie prowadzone postępowania (siedem postępowań) dotyczyły czynu z art. 65 kks. Postępowania prowadzone były w formie dochodzenia, z wyjątkiem dwóch postępowań wszczętych w 2023 r., prowadzonych w formie śledztwa. Zostały one zakończone w 34 przypadkach w terminie do trzech miesięcy, w dwóch przypadkach w terminie do roku, a w jednym przypadku postępowanie prowadzone w formie śledztwa, wszczęte w 2023 r., toczyło się nadal²¹. W wyniku wszystkich prowadzonych postępowań zabezpieczonych zostało: 11 687 691 sztuk papierosów, 172,76 kg krajanki tytoniowej, 6627 kg tytoniu, 11 296 kg suszu tytoniowego, 0,7 kg suszu roślinnego oraz 158,5 litrów substancji płynnych przechowywanych w beczce i w butelkach.

Spośród wszczętych w okresie objętym kontrolą postępowań przygotowawczych, cztery z nich zakończone zostały sporządzeniem aktu oskarżenia, w dwóch przypadkach umorzone wobec braku znamion czynu zabronionego lub wobec nie wykrycia sprawcy, w jednym przypadku sprawa została przekazana do Prokuratury Rejonowej w Dzierżoniowie celem dołączenia do innej sprawy. W 29 przypadkach postępowania zostały przekazane do dalszego prowadzenia Dolnośląskiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu we Wrocławiu. Prowadzenie postępowań zakończono w 34 przypadkach w ciągu trzech miesięcy, w dwóch przypadkach w ciągu roku, a jedno postępowanie²² było w toku.

(akta kontroli: str. 524-531)

2.2. Komendant KMP w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi dotyczącymi ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych, nie wydawał wewnętrznych zaleceń, wytycznych, instrukcji lub rozkazów. Komendant wyjaśnił, że postępowania te były prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia

²⁰ 34 postępowania dotyczyły wyłącznie wyrobów tytoniowych (papierosy i/lub krajanka tytoniowa i/lub tytoń i/lub susz tytoniowy).

²¹ Według stanu na 30 czerwca 2024 r.; śledztwo (nr sprawy 289/23) w zakresie przestępstw z kks zostało 2 sierpnia 2023 r. powierzono przez prokuraturę Dolnośląskiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu we Wrocławiu.

²² Sprawa nr 289/23.

6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego²³ pod nadzorem prokuratury, która w tym zakresie wydawała decyzje. Natomiast monitorowanie pracy funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze było uzależnione od indywidualnych predyspozycji danego funkcjonariusza, kwalifikacji zawodowych oraz doświadczenia. Dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia postępowań przygotowawczych kierownictwo Wydziału PG m.in. brało udział w niektórych czynnościach wykonywanych przez prowadzących postępowanie, a w przypadku spraw wielowątkowych – współuczestniczyło w spotkaniach z prokuratorami nadzorującymi te postępowania.

(akta kontroli: str. 267-270, 325-327)

2.3. Postępowania przygotowawcze dotyczące ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych były prowadzone sprawnie. Na podstawie próby²⁴ 14 postępowań przygotowawczych o łącznej wartości uszczuplenia podatku akcyzowego na kwotę 14 282,5 tys. zł ustalono, że:

- w 11 przypadkach postępowania przygotowawcze zostały wszczęte w dniu ujawnienia nielegalnych wyrobów akcyzowych, w dwóch przypadkach był to okres od 2 do 6 dni, natomiast w jednym przypadku, w związku z prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, od końca miesiąca, w którym zakończone zostały te czynności do momentu wszczęcia postępowania przygotowawczego minęło 147 dni;
- w przypadku dwóch spraw o przestępstwo skarbowe czas trwania postępowania przygotowawczego przekroczył trzy miesiące²⁵. Przyczyną wydłużenia tych postępowań była konieczność wykonania czynności procesowych mających na celu zebranie materiału dowodowego²⁶;
- czas trwania najkrótszego postępowania przygotowawczego wyniósł 5 dni, zaś najdłuższego 323 dni;
- w przypadku siedmiu objętych próbą postępowań przygotowawczych²⁷ Komenda nie przesłała odpisów postanowień o ich wszczęciu właściwemu finansowemu organowi postępowania przygotowawczego, co było niezgodne z art. 134 § 2 kks i zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Natomiast w pozostałych siedmiu przypadkach postępowań przygotowawczych objętych próbą kontrolną również nie wysyłano odpisów postanowień o ich wszczęciu, gdyż – jak wyjaśnił Komendant – w sześciu postępowaniach funkcjonariusze ograniczyli swoje czynności do zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstw lub wykroczeń, a następnie przekazali sprawę do dalszego prowadzenia organom finansowym z całym materiałem dowodowym, zawierającym również postanowienie o wszczęciu dochodzenia, a jedno postępowanie w zakresie przestępstw z kks, prokuratura powierzyła Dolnośląskiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu we Wrocławiu.

(akta kontroli: str. 160-166, 325-327, 404-515)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku siedmiu postępowań przygotowawczych Komenda nie przesłała odpisów postanowień o ich wszczęciu właściwemu finansowemu organowi postępowania przygotowawczego, co było niezgodne z art. 134 § 2 kks.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.

²⁴ Doboru próby dokonano na podstawie wykazu sporządzonego przez Naczelnika Wydziału PG, obejmującego okres od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r., wybierając postępowania o najwyższej kwocie uszczuplenia podatku akcyzowego i/lub niezakończone w ciągu trzech miesięcy od wszczęcia i/lub zakończone umorzeniem.

²⁵ Czas trwania postępowania przygotowawczego wyniósł 95 i 323 dni.

²⁶ Przedłużenie czasu prowadzenia postępowania wynikało z postanowień prokuratora.

²⁷ Nr sprawy: 60/22, 146/22, 201/22, 339/22, 6/23, 96/23, 361/23.

Komendant wyjaśnił, że nie przesyłano odpisów postanowień właściwemu finansowemu organowi postępowania przygotowawczego, gdyż postępowania te wszczęto w związku z naruszeniem art. 65 § 1 kks dotyczącym paserstwa akcyzowego, które nie powoduje uszczuplenia podatku akcyzowego. Zatem nie dochodziło w tym przypadku do niewykonania zobowiązania podatkowego lub powstania długu celnego, o którym mowa w art. 134 § 1a kks.

NIK zwraca uwagę, że dyspozycja art. 134 § 2 kks nie odnosi się do kwestii powstawania zobowiązania podatkowego, lecz wskazuje na obowiązek przesłania takiego postanowienia niezależnie od kwalifikacji prawnej czynu wskazanego w tym postanowieniu.

(akta kontroli: str. 325-327)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Komendy w obszarze prowadzenia postępowań przygotowawczych związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi nie były w pełni prawidłowe. Komenda nie przesyłała odpisów postanowień o ich wszczęciu właściwemu finansowemu organowi postępowania przygotowawczego, do czego zobowiązywał art. 134 § 2 kks. Niezależnie od powyższego postępowania przygotowawcze prowadzono na ogół sprawnie oraz w zależności od potrzeb prowadzony był monitoring pracy funkcjonariuszy prowadzących te postępowania.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych

3.1. W Komendzie nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań dotyczących przechowywania i transportu nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Komendant wyjaśnił, że w KMP nie wprowadzono pisemnych wewnętrznych uregulowań oraz instrukcji dotyczących przechowywania i transportu dowodów rzeczowych, w tym nielegalnych wyrobów akcyzowych, ponieważ działano w oparciu o zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie niektórych form organizacji i ewidencji czynności dochodzeniowo-śledczych Policji oraz przechowywania przez Policję dowodów rzeczowych uzyskanych w postępowaniu karnym²⁸. Natomiast w przypadku ich transportu współpracowano z KAS na mocy Porozumienia z 2018 r. Komendant wskazał, że funkcjonariusze Wydziału PG dostarczali wyroby tytoniowe do Delegatury Urzędu Celno-Skarbowego w Wałbrzychu, w związku z przekazanymi do dalszego prowadzenia materiałami spraw wykroczeniowych.

(akta kontroli: str. 244-251, 347-388)

3.2. Nielegalne wyroby akcyzowe przechowywane w Składnicy według stanu na 31 grudnia 2022 r., 31 grudnia 2023 r. oraz 30 czerwca 2024 r. wynosiły odpowiednio: 3,84 kg krajanki tytoniowej i 22 tys. sztuk papierosów, 62,9 kg krajanki tytoniowej i 152 tys. sztuk papierosów, oraz 62,9 kg krajanki tytoniowej i 131 tys. sztuk papierosów.

W okresie objętym kontrolą w Komendzie były przeprowadzane inwentaryzacje Składnicy. Wyniki przeprowadzonych inwentaryzacji zawarte zostały w protokołach²⁹. W każdym z nich wskazano, że stan ewidencyjny zabezpieczonych procesowo dowodów rzeczowych w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Wydział PG jest zgodny ze stanem faktycznym i dokumentacją. Inwentaryzacje przeprowadzone były na podstawie decyzji Komendanta³⁰ w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji dowodów rzeczowych przechowywanych

²⁸ Dz. Urz. KGP poz. 9, ze zm.; dalej: zarządzenie nr 4 KGP.

²⁹ Z 14 lutego 2022 r., 6 lutego 2023 r. oraz 22 lutego 2024 r.

³⁰ Decyzja nr 6/2022 Komendanta Miejskiego Policji w Wałbrzychu z dnia 17 stycznia 2022 r., decyzja nr 1/2023 Komendanta Miejskiego Policji w Wałbrzychu z dnia 5 stycznia 2022 r. oraz decyzja nr 1/2024 Komendanta Miejskiego Policji w Wałbrzychu z dnia 4 stycznia 2022 r.

w magazynach dowodów rzeczowych Komendy Miejskiej Policji w Wałbrzychu i magazynach dowodów rzeczowych jednostek organizacyjnych Komendy Miejskiej Policji w Wałbrzychu. Komendant w latach 2022-2024, nie wydawał zarządzenia o przeprowadzeniu inwentaryzacji dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych, oddzielnie dla Składnicy, co było niezgodne z § 44 ust. 1 zarządzenia nr 4 KGP. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 267-296, 325-327, 349-378)

3.3. Nielegalne wyroby akcyzowe w okresie objętym kontrolą przechowywane były w pomieszczeniach należących do Komendy. Głównie było to pomieszczenie Składnicy, znajdujące się w siedzibie Komendy przy ul. Mazowieckiej 2 w Wałbrzychu o łącznej powierzchni 23,2 m². Komendant wyjaśnił, że w szczególnych przypadkach, ze względu na dużą ilość zabezpieczonych nielegalnych wyrobów tytoniowych, korzystano z magazynów znajdujących się na terenie Komisariatu Policji II przy ul. Psie Pole 7 w Wałbrzychu³¹.

W Komendzie nie przeprowadzano wewnętrznych kontroli pomieszczenia Składnicy, gdyż jak wyjaśnił Komendant, corocznie przeprowadzane inwentaryzacje dowodów rzeczowych nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie, co uznano za wystarczające.

W wyniku dokonanych oględzin Składnicy ustalono, że zostało zapewnione bezpieczeństwo przed kradzieżą poprzez ograniczenie dostępu do jej pomieszczeń osobom nieuprawnionym. Drzwi ww. Składnicy zamykane były na zamek oraz zabezpieczone plombą, natomiast okna posiadały kraty zewnętrzne. Jednakże nie zostały zapewnione odpowiednie warunki przechowywania dowodów rzeczowych służące zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 267-270, 328-339)

3.4. W okresie objętym kontrolą nielegalne wyroby akcyzowe przechowywano, do momentu orzeczenia przez sąd o ich przepadku, w pomieszczeniach będących we władaniu Komendy.

(akta kontroli: str. 344-345)

3.5. W okresie objętym kontrolą KMP nie korzystała z usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne w zakresie przechowywania ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych oraz nie zawierała umów w tym zakresie. Komendant wyjaśnił, że KMP posiadała wystarczające zaplecze magazynowe do przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych.

(akta kontroli: str. 267-270)

3.6. Stany magazynowe nielegalnych wyrobów akcyzowych przechowywanych w Składnicy były prawidłowe i weryfikowalne, co ustalono na podstawie przeprowadzonych oględzin³². Stan ilościowy przechowywanych opakowań z dowodami rzeczowymi o nr wykazu I/244/23/ (nr sprawy RSD-361/2023) był zgodny z ewidencją magazynową (stanem Składnicy). Poddane oględzinom dowody rzeczowe przechowywane były w Składnicy od 18 grudnia 2023 r. Znajdowały się one w pudełkach zabezpieczonych taśmą oraz były oznaczone m.in. numerem sprawy, co umożliwiało ich prawidłową weryfikację. Przechowywanie dowodów rzeczowych w Składnicy należącej do Komendy nie skutkowało powstaniem dodatkowych,

³¹ Na 30 czerwca 2024 r. nie były tam przechowywane nielegalne wyroby akcyzowe.

³² Podczas przeprowadzonych 12 września 2024 r. oględzin Składnicy weryfikacją objęto wszystkie dowody rzeczowe zabezpieczone w postępowaniach dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych, będące na dzień oględzin na stanie Składnicy.

związanych z wynajmowaniem zewnętrznych magazynów, kosztów dotyczących składowania ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych.

(akta kontroli: str. 328-339)

3.7. W Składnicy w okresie objętym kontrolą przechowywano m.in. dowody rzeczowe zabezpieczone w postępowaniu, które zostało umorzone wobec niewykrycia sprawcy. Dotyczyło to postępowania o nr sprawy RSD-361/2023. Przyjęcie dowodów rzeczowych na stan magazynowy Składnicy nastąpiło 18 grudnia 2023 r.³³ Wydział PG pismami z 26 stycznia 2024 r. oraz 19 lipca 2024 r. wystąpił do Prokuratury Rejonowej w Wałbrzychu, właściwej w sprawie, o przesłanie zarządzenia w przedmiocie dowodów rzeczowych po umorzeniu dochodzenia, określającego dalszy sposób postępowania z nimi³⁴.

(akta kontroli: str. 304-306)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2022-2024 (do 1 października) Komendant nie wydawał, dotyczącego Składnicy, zarządzenia o przeprowadzeniu inwentaryzacji dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych. Wydawał natomiast decyzje w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji dla wszystkich magazynów dowodów rzeczowych KMP oraz jej jednostek organizacyjnych.

Brak zarządzenia o przeprowadzeniu inwentaryzacji dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych, wydanego oddzielnie dla Składnicy było niezgodne z § 44 ust. 1 zarządzenia nr 4 KGP³⁵.

Komendant wyjaśnił, że taka forma zarządzenia przeprowadzania inwentaryzacji jest praktykowana przez jednostkę nadrzędną, tj. Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu. Przeprowadzenie inwentaryzacji w tej jednostce również odbywa się na podstawie decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu.

NIK zwraca uwagę, że zapisy § 44 ust. 1 zarządzenia nr 4 KGP skierowane są do kierowników jednostek Policji, bez wyłączenia z ich stosowania przez komendantów komend miejskich.

(akta kontroli: str. 325-327)

2. Nie zapewniono odpowiednich warunków przechowywania dowodów rzeczowych służących zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem. W pomieszczeniu Składnicy pod sufitem znajdowała się instalacja (grzewcza oraz ciepłej wody), z której w przeszłości w wyniku awarii dochodziło do wycieków³⁶, natomiast część dowodów rzeczowych w Składnicy była składowana na podłodze. Przechowywanie dowodów rzeczowych na podłodze, w pomieszczeniu wyposażonym w instalacje, z których w wyniku awarii może nastąpić wyciek wody, skutkujący ich zniszczeniem poprzez zamoczenie, było działaniem nierzetelnym.

Komendant wyjaśnił, że dowody rzeczowe były składowane na podłodze ponieważ KMP nie była wyposażona w regały do przechowywania dowodów rzeczowych wielkogabarytowych. Natomiast w celu ich zabezpieczenia przed

³³ Łącznie zabezpieczono 130 tys. sztuk papierosów.

³⁴ Według stanu na 6 sierpnia 2024 r. KMP nie uzyskała odpowiedzi na wystosowane przez nią pisma.

³⁵ Stanowiącym, że: „kierownicy jednostek Policji, z zastrzeżeniem ust. 2, w styczniu, nie rzadziej niż raz na dwa lata zarządzają komisijną inwentaryzację dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych przechowywanych w składnicy dowodów rzeczowych, zwaną dalej „inwentaryzacją”. W przypadku gdy w danej jednostce lub jednostce organizacyjnej Policji jest więcej niż jedna składnica dowodów rzeczowych, zarządzenie o przeprowadzeniu inwentaryzacji wydaje się oddzielnie dla każdej składnicy”.

³⁶ W toku oględzin stwierdzono występowanie na podłodze oraz na instalacji śladów po wycieku z instalacji.

skutkami awarii instalacji, pakowane one były w papierowe kartony zaklejone taśmą, w związku z dysponowaniem przez Komendę tylko tego rodzaju materiałem.

(akta kontroli: str. 342-344)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Komendy w obszarze przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych nie były w pełni prawidłowe. W pomieszczeniach należących do KMP nie zapewniono odpowiednich warunków przechowywania dowodów rzeczowych, tj. w sposób zabezpieczający je przed niszczeniem. Ponadto Komendant nie wydawał zarządzeń o przeprowadzeniu inwentaryzacji dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych przechowywanych w Składnicy, co było niezgodne z wymogiem § 44 ust. 1 zarządzenia nr 4 KGP. Niezależnie od powyższego zabezpieczono przechowywane nielegalne wyroby akcyzowe przed ich kradzieżą poprzez ograniczenie dostępu osobom nieuprawnionym do pomieszczenia, w którym były przechowywane. Stany magazynowe nielegalnych wyrobów akcyzowych przechowywanych przez KMP w Składnicy były prawidłowe i weryfikowalne.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych

4.1. W Komendzie nie wprowadzono pisemnych procedur dotyczących postępowania z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi przeznaczonymi do likwidacji, gdyż jak wskazał Komendant, zarówno w odniesieniu do śledztwa, jak i dochodzenia przepisy jednoznacznie wskazują, że o dowodach rzeczowych, w przypadku zachodzenia przesłanek o ich przepadku, orzeka wyłącznie sąd. Komendant dodał, że w dochodzeniu umorzonym w trybie rejestrowym sąd orzeka na wniosek Policji, w przypadku innych umorzeń na wniosek prokuratora.

(akta kontroli: str. 267-296)

4.2. W okresie objętym kontrolą KMP nie zajmowała się likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych. Nielegalne wyroby akcyzowe przekazywano, po orzeczeniu ich przepadku przez sąd, Urzędowi Skarbowemu w Wałbrzychu, w celu ich zniszczenia. W latach 2022-2023 przekazano w tym celu w sumie 1224,44 kg tytoniu oraz 2,2 tys. sztuk papierosów, natomiast w pierwszym półroczu 2024 r. 2,99 kg tytoniu i 21 tys. sztuk papierosów.

(akta kontroli: str. 267-296)

4.3. W okresie objętym kontrolą KMP nie korzystała z usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne w zakresie likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych. Komendant wyjaśnił, że nielegalne wyroby akcyzowe, po uzyskaniu sądowego orzeczenia o ich przepadku, były przekazywane, celem ich zniszczenia, do Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu w oparciu o art. 187 i art. 193 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy³⁷. Z przekazania nielegalnych wyrobów akcyzowych, podlegających zniszczeniu, sporządzany był dokument podpisywany przez przedstawiciela KMP oraz Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu³⁸.

(akta kontroli: str. 267-296)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Komendy w obszarze likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych. Działania Komendy z zakresu postępowania z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi przeznaczonymi do likwidacji były prawidłowe, jednakże

³⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 706.

³⁸ Dotyczy objętych kontrolą spraw nr: 60/22, 146/22, 201/22, 339/22, w których sąd orzekł o przepadku dowodów rzeczowych.

ograniczały się tylko do ich przekazania przedstawicielowi Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu.

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

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie wydawania zarządzenia o przeprowadzeniu oddzielnej dla Składnicy inwentaryzacji dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych.
2. Podjęcie działań zmierzających do przechowywania dowodów rzeczowych w warunkach ograniczających ryzyko ich zniszczenia.
3. Zapewnienie niezwłocznego zawiadamiania właściwego finansowego organu postępowania przygotowawczego o prowadzeniu takiego postępowania poprzez przesłanie odpisu postanowienia o jego wszczęciu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK 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 dni 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, 18 października 2024 r.

Kontroler
Aneta Jurczenko
Inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis