



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.7.1.2024

Tomasz Czuczejko
Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze

ul. Gen. Władysława Sikorskiego 2
65-454 Zielona Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, ul. Gen. Władysława Sikorskiego 2, 65-454 Zielona Góra (dalej: Izba lub IAS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Czuczejko, Dyrektor Izby od 24 stycznia 2024 r. Wcześniej, od 1 marca 2017 r. do 23 stycznia 2024 r., funkcję tę pełnił Adam Andrzejewski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i współpraca organów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. 2. Zarządzanie prowadzeniem przez IAS i podległe urzędy czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym dotyczących postępowań przygotowawczych orz przechowywania i likwidacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do 19 września ¹), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych statystycznych z lat poprzednich, jeśli mogą mieć wpływ na ocenę kontrolowanego obszaru.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Natalia Kajzer, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/46/2024 z 11 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Data zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez IAS zadań w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Izba była właściwie przygotowana do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. W okresie objętym kontrolą pracownikom IAS prawidłowo przypisano zadania do realizacji oraz zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji w obszarze postępowania z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Na podstawie zawartych porozumień IAS współpracował m.in. z Nadodrzańskim Oddziałem Straży Granicznej oraz Komendą Wojewódzką Policji w Gorzowie Wlkp., w szczególności poprzez wymianę informacji, szkolenia oraz prowadzenie wspólnych czynności, co przyczyniło się do ujawnienia nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Izba (wraz z podległymi urzędami) w latach 2022-2023 osiągnęła wyznaczone przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej planowane wartości mierników stopnia realizacji dwóch celów w obszarze postępowań przygotowawczych prowadzonych przez finansowe organy dotyczące w szczególności wyrobów akcyzowych. Z uzasadnionych przyczyn nie osiągnięto wartości jednego miernika wg stanu na koniec II kwartału 2024 r.

Właściwie nadzorowano prowadzenie przez IAS i podległe jej urzędy czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym dotyczących postępowań przygotowawczych oraz przechowywania i likwidacji. W okresie objętym kontrolą IAS przeprowadził dwie kontrole w Lubuskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Gorzowie Wlkp. w obszarach związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych dotyczących m.in. nielegalnych wyrobów akcyzowych, jak również związanych z ich przechowywaniem i likwidacją. W odniesieniu do stwierdzonych nieprawidłowości sformułowano zalecenia oraz monitorowano ich wykonanie.

Z zastosowaniem właściwego trybu zawierano umowy z podmiotami zewnętrznymi na przechowywanie i likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Wiodącą rolę w działaniach mających na celu ograniczenie nielegalnego obrotu wyrobami akcyzowymi, w tym prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz zadania dotyczące przechowywania i likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych, na obszarze swojego działania pełnił, podległy IAS, Lubuski Urząd Celno-Skarbowy w Gorzowie Wlkp. (LUCS).

W oparciu o Regulamin Organizacyjny Izby⁴ zadania w zakresie przedmiotu kontroli realizowało trzynastu pracowników w następujących komórkach IAS:

- w Pionie Kontroli, Cła i Audytu (IZPC): Referat Kontroli Podatkowej, Kontroli Celno-Skarbowej i Nadzoru nad Czynnościami Sprawdzającymi (ICK), do którego (na podstawie § 35 pkt 1 lit. d Regulaminu) należało *sprawowanie nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań komórek kontroli celno-skarbowej, kontroli celno-skarbowej rynku i realizacji w zakresie kontroli celno-*

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ W latach 2022-2024 (I półrocze) obowiązywały następujące zarządzenia Dyrektora IAS w sprawie regulaminu organizacyjnego Izby: nr 57 z 7 września 2021 r., nr 30 z 25 marca 2022 r., nr 40 z 15 lipca 2022 r., nr 7 z 23 stycznia 2023 r., nr 42 z 18 lipca 2023 r., nr 67 z 16 listopada 2023 r. oraz nr 12 z 11 marca 2024 r., zwane dalej Regulaminem.

skarbowej w urzędzie celno-skarbowym oraz systemami ewidencjonującymi kontrole celno-skarbowe i czynnościami sprawdzającymi (zadania te na podstawie zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności przypisano trzem pracownikom), oraz Referat Spraw Karnych Skarbowych (ICS), do którego (na podstawie § 38 pkt 1 Regulaminu) należało wykonywanie uprawnień organu nadrzędnego nad naczelnikami urzędów, działającymi jako finansowe organy postępowania przygotowawczego. Zadania te na podstawie zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności realizowało sześciu pracowników, w tym kierownik Referatu;

- w Pionie Orzecznictwa oraz Poboru i Egzekucji (IZPOE): Drugi Referat Egzekucji Administracyjnej i Rachunkowości Podatkowej (IEE-2) działający w ramach Wydziału Spraw Wierzycielskich, Egzekucji Administracyjnej i Rachunkowości Podatkowej – IEWER), do którego (na podstawie § 34 pkt 3 lit. h-j Regulaminu Izby) należał nadzór nad: wykonywaniem orzeczeń przepadku rzeczy na rzecz Skarbu Państwa, likwidacji niepodjętych depozytów oraz innych orzeczeń, działalnością komórki likwidacji towarów urzędu celno-skarbowego w zakresie prowadzenia magazynu likwidacyjnego, działalnością komórki wsparcia urzędu celno-skarbowego lub oddziału celnego w zakresie prowadzenia depozytu urzędu celno-skarbowego w odniesieniu do towarów tam przechowywanych niewymagających uregulowania sytuacji celnej i podejmowania czynności wynikających z przepisów prawa celnego. Zadania te w Referacie, na podstawie zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, przypisano czterem pracownikom, w tym kierownikowi.

(akta kontroli: str. 5-19)

1.2. Pracownicy IAS i LUCS w okresie objętym kontrolą uczestniczyli w szkoleniach regionalnych (realizowanych w oparciu o roczny regionalny plan szkoleń) oraz centralnych (organizowanych przez Krajową Szkołę Skarbowości – na zaproszeniu na szkolenie centralne wskazywano dla kogo było ono przeznaczone⁵). Tematyka szkoleń i liczby osób nimi objętych były następujące:

- 1) w 2022 r.: Wykonywanie kontroli w gorzelni – 2 osoby, Wykonywanie kontroli w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia alkoholu etylowego – 2 osoby, Zmiany w przepisach w zakresie podatku akcyzowego – 17 osób;
- 2) w 2023 r.: Zmiany w podatku akcyzowym w roku 2023 z uwzględnieniem ich wpływu na współpracę administracyjną w obszarze akcyzy – 11 osób, Zmiany w podatku akcyzowym w roku 2023 – 7 osób;
- 3) w 2024 r.: Podatek akcyzowy w orzecznictwie – jedna osoba.

(akta kontroli: str. 5-20, 53-56)

Z wyjaśnień Dyrektora Izby wynikało, iż z uwagi na fakt, że pracownicy komórki IEE-2 nie prowadzą bezpośrednio czynności likwidacyjnych (nie posiadają upoważnień, skutkujących samodzielnym podejmowaniem decyzji w tym obszarze), nie stwierdzono konieczności skierowania pracowników na dodatkowe szkolenia. Ponadto w analizowanym okresie do IEWER nie wpłynęły informacje o ewentualnych dostępnych szkoleniach na temat likwidacji, w tym w szczególności likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Ponadto Dyrektor Izby wskazał, iż wszystkim pracownikom zapewniono możliwość rozwoju kompetencji zawodowych oraz przygotowania merytorycznego w kontrolowanym zakresie poprzez samokształcenie oraz korzystanie m.in.:

⁵ Izba miała obowiązek kierować na szkolenie osoby na stanowiskach/funkcjach zgodnie z zaproszeniem, np. funkcjonariuszy służby celno-skarbowej bezpośrednio wykonujący zadania związane z przeciwdziałaniem obrotowi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

- ze szkoleń, spotkań organizowanych przez Ministerstwo Finansów za pośrednictwem platformy Teams⁶,
- ze szkoleń organizowanych przez Krajową Szkołę Skarbowości Filia w Jastrzębiej Górze, również za pośrednictwem platformy Teams⁷,
- z udostępnianych pracownikom materiałów ze spotkań organów Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) w zakresie podatku akcyzowego⁸,
- z dostępu do platformy e-learningowej KAS „Atena 3”⁹,
- z prasy, np. Gazeta Prawna¹⁰ oraz platformy Legalis C. H. Beck (orzecznictwa) oraz Systemu Informacji Celno-Skarbowej EUREKA.

(akta kontroli: str. 57-72)

1.3. W okresie objętym kontrolą Kierownik ICS brała udział w pracach zespołu powołanego w Departamencie Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów celem opracowania wytycznych/instrukcji m.in. w zakresie spraw karnych skarbowych prowadzonych w sprawach nielegalnego obrotu wyrobami akcyzowymi. Jedną z części składowych dokumentu opracowywanego przez ten zespół była instrukcja dla postępowań karnych skarbowych dotyczących: przesyłania tytoniu i papierosów bez znaków akcyzy, a kolejna dotyczyła spraw związanych z nabywaniem takich przedmiotów. W prace zaangażowanych było również dwoje funkcjonariuszy LUCS.

Jak wyjaśnił Dyrektor IAS, podczas spotkania opracowano schematy postępowania i poszczególne czynności dla komórek ujawniających nielegalne wyroby, jak również na późniejszym etapie, od przekazania zgromadzonych materiałów do komórek dochodzeniowo-śledczych do wydania decyzji merytorycznych kończących postępowanie. Przygotowane rekomendacje miały na celu położenie nacisku na komórki kontrolne ujawniające przesyłki z tytoniem, gdyż w pierwszych chwilach po ujawnieniu można zabezpieczyć najwięcej materiału pozwalającego na ewentualne ustalenie sprawcy na etapie prowadzonego postępowania przygotowawczego. W wytycznych dla komórek dochodzeniowo-śledczych wskazano, jakie czynności i dowody należy przeprowadzić w celu ustalenia danych faktycznego nadawcy, faktycznych nadawców przesyłek z zawartością tytoniu do palenia nieoznaczonego polskimi znakami akcyzy.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IAS, dokument składający się także z zagadnień związanych z procedurami dla spraw karnych skarbowych związanych z podatkami, z hazardem, oraz obrotem wyrobami podlegającymi regułom prawa własności intelektualnej, został przekazany do Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej w ustalonym terminie. Członkom Zespołu projekt dokumentu (w szacie graficznej KAS-MF) został przedstawiony podczas spotkania on-line (w listopadzie 2023). Ponieważ zgłoszono do niego kilka uwag i spostrzeżeń ostateczne poprawki naniesione miały być w ww. Departamencie. Zasady i wytyczne do jego stosowania oraz termin wdrożenia opracowanych procedur określać miał dokument z Ministerstwa Finansów. Dotąd opracowanych rozwiązań nie wdrożono.

(akta kontroli: str. 5-17, 193-196)

⁶ Pismo Ministerstwa Finansów Departamentu Nadzoru nad Kontrolami z 16 maja 2024 r. nr DNK9.8660.4.2024 przekazujące prezentację ze spotkania pt. „Analiza kontroli celno-skarbowych w zakresie podatku akcyzowego na bazie wyników kontroli celno-skarbowych”.

⁷ Podręcznik „Podatek akcyzowy w kontroli” ze szkolenia online „Kontrola celno-skarbowa przedsiębiorców w zakresie akcyzy, które odbyło się 29-30 sierpnia 2022 r.

⁸ Pismo IAS w Zielonej Górze nr 0801-IOAC.0270.26.2023 z 22 grudnia 2023 r., przekazujące pismo IAS w Szczecinie wraz z materiałami (paczka załączników) z narady ogólnopolskiej organów KAS, które odbyło się 26-27 października 2023 r.

⁹ Szkolenie odbyte przez pracownika ICK - „Podatek od wydobycia niektórych kopali”.

¹⁰ Wiadomości e-mail (z 29 września 2022 r. oraz 6 grudnia 2022 r.), będące potwierdzeniem rozdysponowania w ICK prasy m.in. w zakresie podatku akcyzowego.

1.4. W latach 2022-2024 (I półrocze) IAS oraz podległe jej urzędy w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi współpracowały z następującymi organami i instytucjami:

- 1) na podstawie porozumień zawartych przez Dyrektora IAS z:
 - a) Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim (OSG) w sprawie realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (porozumienie nr 1/2021 z 20 stycznia 2021 r.) oraz w sprawie szczegółowych zasad współdziałania IAS i Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej (porozumienie nr 2/18 z 20 kwietnia 2018 r.);
 - b) Komendantem Wojewódzkim Policji w Gorzowie Wlkp. (KWP) w związku z realizacją zadań związanych z kontrolą wykonywanych w ramach postanowień ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (porozumienie z 30 listopada 2017 r.);
 - c) Lubuskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego (WITD) w związku z realizacją zadań związanych z kontrolą wykonywanych w ramach postanowień ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (porozumienie z 30 października 2017 r.);
 - d) Komendantem Komendy Regionalnej Straży Ochrony Kolei (SOK) w sprawie współdziałania IAS z Komendą Regionalną Straży Ochrony Kolei w Zielonej Górze (porozumienie z 9 czerwca 2017 r.);
- 2) na podstawie porozumienia zawartego przez Naczelnika LUCS z KWP (porozumienie z 24 października 2017 r.).

Zawarcie ww. porozumień było m.in. efektem wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹¹. Charakter współpracy obejmował m.in. wymianę informacji i danych z systemów, wspólne szkolenia oraz wspólne kontrole. Porozumienia pozwalały na działania w wielu obszarach, a w przypadku porozumień z KWP i WITD (pkt b i c) w latach 2022-2024 (I półrocze) współpracą objęto inne niż nielegalne wyroby akcyzowe.

Współpraca z Nadodrzańskim OSG (pkt a) realizowana była na podstawie rocznego Planu Współdziałania, w którym jednym z punktów była intensyfikacja i koordynacja wspólnych działań w ramach kontroli prowadzonych pod kątem ujawnień wyrobów akcyzowych oraz innych towarów nielegalnie wprowadzonych na obszar celny UE, ze szczególnym uwzględnieniem ujawnień na kolejowych przejściach granicznych, dworcach i punktach przeładunkowych. Plan co roku zatwierdzany był przez Szefa KAS, o jego realizacji informowano Ministerstwo Finansów Departament Cel w cyklu półrocznym (20 lipca) i rocznym (20 stycznia). W ramach tej współpracy w okresie objętym kontrolą podjęto m.in. następujące działania:

- 2022 r. - Wspólne służby na DK18 Olszyna w okresie od stycznia do marca oraz od sierpnia do grudnia 2022 r., w trakcie działań ujawniono: 4.700.000 szt. papierosów bez polskich znaków akcyzy o łącznej wartości 3.464.229,00 zł, 14.870 kg tytoniu o wartości 10.960.230,90 zł, zatrzymano jedną osobę. W ramach wymiany informacji SG przekazała dwie dotyczące ujawnienia przestępstw i wykroczeń celnych i skarbowych, w tym jeden wniosek o wystawienie mandatu (przewóz wyrobów tytoniowych bez zgłoszenia);
- 2023 r. – w wyniku wspólnych działań (27), w których wzięło udział 79 funkcjonariuszy IAS nie ujawniono nielegalnego przemieszczenia osób, nielegalnych towarów i pojazdów. W roku 2023 przeprowadzona została

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1218, ze zm.

wspólnie z SG realizacja w zakresie obrotu wyrobami tytoniowymi bez uiszczonej akcyzy i nieoznaczonych polskimi znakami akcyzy. Skutkiem ww. wspólnych działań było wszczęcie śledztwa, które pozostaje w toku. W sprawie dwóm osobom postawiono zarzuty;

- I półrocze 2024 r. – podczas wspólnych działań na terenie Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Słubicach w magazynie na Osiedlu Przemysłowym ujawniono 5.000 paczek papierosów różnych marek bez polskich znaków akcyzy.

W ramach współpracy z SOK (pkt d) podejmowano wielokrotnie kontakty, w ramach których m.in. ustalono miejsce ustawienia mobilnego skanera RTG ZBV (zaproponowano kilka stacji), wskazano na niezgodności danych wynikających z systemów informatycznych (dane niekompatybilne), wskazano na konieczność zwiększenia częstotliwości ich analizy, prowadzenie wspólnych działań kontrolnych w zakresie transportu paliw. Tematy spotkań obejmowały również wyznaczenie potencjalnych miejsc do kontroli składów pociągów przez funkcjonariuszy celno-skarbowych, zakres pomocy SOK przy wykonywanych kontrolach i zasady zachowania środków bezpieczeństwa wynikające z przepisów regulujących funkcjonowanie infrastruktury kolejowej. W latach 2022-2024 we współpracy z SOK poddano kontroli 255 transportów, zdjęto ogółem 510 zamknięć elektronicznych z towarów przewożonych koleją. Cykle szkoleń z SOK w zakresie kontroli transportów kolejowych odbyły się w okresie 8-25 kwietnia 2024 r.: teoretyczne – pięć spotkań oraz praktyczne – cztery spotkania.

W wyniku wspólnych działań LUCS i KWP (porozumienie wymienione w pkt 2) w okresie od stycznia 2022 r. do czerwca 2024 r. ujawniono łącznie nielegalne wyroby akcyzowe w następujących ilościach:

- 343,5 kg tytoniu do palenia;
- 16944 sztuk papierosów oraz urządzenie do produkcji papierosów;
- 278,5 litra alkoholu etylowego 100%, oraz urządzenia do jego produkcji.

Uszczuplenia podatkowe wyniosły 393,1 tys. zł.

Ponadto, w ramach współpracy z Policją w wyniku zastosowania w latach 2022-2023 technicznego środka wsparcia zadań operacyjnych, będącego na wyposażeniu jednostek Policji, ustalono miejsca przebywania czterech osób obsługujących numery telefonów do zamówień tytoniu.

(akta kontroli: str. 122-133)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie oraz współpracę IAS w zakresie realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

OBSZAR

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

2.1. Kierunki działania i rozwoju KAS na kolejne lata okresu 2022-2024 zostały ustanowione zarządzeniami Szefa KAS. I tak:

- na 2022 r. – zarządzeniem nr 67 z 29 grudnia 2021 r. oraz zarządzeniem nr 60 z 25 sierpnia 2022 r.;

- na 2023 r. – zarządzeniem nr 83 z 29 grudnia 2022 r. oraz zarządzeniem nr 80 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 1 września 2023 r.;
- na 2024 r. – zarządzeniem nr 81 z 6 grudnia 2023 r.

Ustalono w nich m.in.: cele, wskaźniki, jednostkę miary oraz planowane wartości wskaźników dla poszczególnych kierunków działania, a także terminy i częstotliwość raportowania.

W zakresie celów związanych m.in. z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w ramach kierunku nr 4 – Wzmocnienie zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań, wyznaczono cel – Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych, dla którego ustalono w 2022 r. dwa wskaźniki pn.:

- 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;
- 2) Udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach.

Na koniec 2022 r. osiągnięto planowane wartości obu wskaźników, tj.: dla wskaźnika nr 1 planowana wartość wynosiła – 68%, zaś osiągnięta – 82,35%, z kolei dla wskaźnika nr 2 planowana wartość wynosiła – 60%, zaś osiągnięta – 78,68%.

Z kolei na lata 2023-2024 w ramach kierunku nr 4 wyznaczono po dwa cele i dla każdego z nich po jednym wskaźniku, tj.:

- 1) dla celu – Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych, wyznaczono wskaźnik – Udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach;
- 2) dla celu – Zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczenia mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym, wyznaczono wskaźnik – wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym.

Osiągnięto następujące wartości ww. wskaźników:

- na koniec 2023 r. – planowana wartość wskaźnika nr 1 wynosiła – 69%, a osiągnięta – 76,94%, natomiast planowana wartość wskaźnika nr 2 wynosiła – 11,5 mln zł, a osiągnięta – 1.285,2 mln zł;
- na koniec II kwartału 2024 r. – planowana (na I półrocze) wartość wskaźnika nr 1 wynosiła – 40%, a osiągnięta – 70,99% oraz planowana (na I półrocze) wartość wskaźnika nr 2 wynosiła – 23,4 mln zł, a osiągnięta – 3,1 mln zł. O zagrożeniu realizacji miernika Wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym na koniec 2024 r. Izba informowała Ministerstwo Finansów w raporcie za I kwartał 2024 r. (pismo z 24 kwietnia 2024 r.). Jako główne przyczyny wskazano: w sprawach nie wystąpiły okoliczności pozwalające na dokonanie zabezpieczenia mienia lub w wyniku poszukiwania majątku nie ustalono takiego, który mógłby być przedmiotem zabezpieczenia; na Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku nie odnotowano zdarzeń, gdzie można byłoby postawić zarzuty osobie podejrzanej i zastosować zabezpieczenie majątkowe; zabezpieczenia dokonywane są na majątku podatnika w toku prowadzonych kontroli celno-skarbowych oraz kontroli podatkowych, stąd też majątek nie jest ponownie zajmowany w toku postępowań

przygotowawczych, a ewentualnemu zajęciu będą podlegać co do zasady zobowiązania z tytułu grzywien oraz kosztów sądowych. Przyczyny te również wskazano w raporcie za II kwartał 2024 r.

(akta kontroli: str. 22-50, 184-191)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IAS, żaden ze wskazanych powyżej mierników nie dotyczył wyłącznie postępowań przygotowawczych dotyczących wyrobów akcyzowych. Wyżej wymienione mierniki dotyczyły ogółu spraw prowadzonych przez finansowe organy postępowania przygotowawczego podległe Dyrektorowi IAS, tj. Naczelnika LUCS i naczelników urzędów skarbowych (w 2022 r.), a po konsolidacji od 2023 r. Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Zielonej Górze.

(akta kontroli: str. 13-14)

2.2. W zakresie monitorowania prowadzenia przez podległe urzędy postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi oraz ich przechowywania i likwidacji IAS podejmował następujące działania:

- Dyrektor IAS jako organ nadrzędny nad finansowymi organami postępowania przygotowawczego formułował wytyczne i zalecenia co do sposobu prowadzenia dochodzenia, a ich realizacja była monitorowana podczas kolejnych analiz akt postępowania, np. podczas przedłużania dochodzenia, zatwierdzania rozstrzygnięcia. Formułowane zalecenia, wytyczne odnosiły się – co do zasady – do sposobu prowadzenia konkretnego postępowania przygotowawczego, w tym w szczególności do czasu jego trwania, koncentracji czynności procesowych i ich trafności, itp. Nie odnosiły się natomiast do samego przedmiotu postępowania, tj. nielegalnego wyrobu akcyzowego. Jak wyjaśnił Dyrektor IAS, nie przekazywał podległym jednostkom żadnych wytycznych i zaleceń dotyczących ogólnych zasad postępowania z wybranym przedmiotem postępowania – nielegalnym wyrobem akcyzowym;
- w zakresie monitorowania istniejących rozwiązań organizacyjnych i prawnych IAS uczestniczył w pracach opisanych w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia;
- w zakresie prowadzenia magazynu depozytowego Dyrektor IAS wydał Instrukcję w sprawie zasad prowadzenia gospodarki magazynowej w IAS w Zielonej Górze w zakresie rzeczy znajdujących się w depozycie, odebranych w postępowaniu egzekucyjnym i podlegających likwidacji w urzędach woj. lubuskiego (I-KAS/017), w której przewidziano obowiązek sporządzenia rocznych inwentaryzacji stanów magazynowych przez podległe jednostki. Protokoły z inwentaryzacji przeprowadzonej przez LUCS za lata 2022-2024 przekazywane były do IAS, co zapewniało możliwość monitorowania realizacji tego obowiązku. Ponadto w piśmie z 6 lutego 2024 r. przypominano naczelnikom podległych urzędów o konieczności przeprowadzenia inwentaryzacji. LUCS każdorazowo wyjaśniał stwierdzone w toku inwentaryzacji nieścisłości, w tym dotyczące zdeponowanych nielegalnych wyrobów akcyzowych;
- w zakresie prowadzenia magazynu likwidacyjnego oraz wykonania prawomocnych orzeczeń przepadku rzeczy na rzecz Skarbu Państwa oraz likwidacji niepodjętych depozytów podległe IAS urzędy co pół roku sporządzały sprawozdania zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów. W przypadku stwierdzenia występowania niezrealizowanych orzeczeń z lat ubiegłych IAS podejmował czynności wyjaśniające. Korespondencja w tym zakresie, przekazana przez LUCS, nie wskazywała na występowanie nieuzasadnionych opóźnień;

- Dyrektor IAS, w związku z zaleceniami KAS¹² by minimalizować koszty przechowywania towarów, pismem skierowanym do LUCS zalecił sprawdzenie, czy we wszystkich sprawach, w których orzeczono przepadek rzeczy został skierowany do komórki likwidacji wnioski o dokonanie likwidacji towaru stanowiącego własność Skarbu Państwa oraz czy w sprawach tych odpowiednio został zmieniony status przedmiotów przechowywanych w magazynach (z depozytowego na likwidacyjny), z odnotowaniem tego faktu w księdze magazynowej. W efekcie LUCS dokonał weryfikacji spraw, w których orzeczono przepadek rzeczy i prowadził wewnętrzną inwentaryzację spraw niezakończonych oraz planował wdrożyć procedurę, która zniweluje ewentualne zaległości. Z uwagi na fakt, że czynności realizowane były w celu zmniejszania kosztów przechowywania towarów, dalsze czynności zostały skoncentrowane na uporządkowaniu kwestii związanych z automatami gier jako przedmiotami o największych gabarytach;
- w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły żadne uwagi i wnioski od podległych jednostek w zakresie problemów dotyczących prowadzenia postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

(akta kontroli str. 73-121)

2.3. W latach 2022-2024 w IAS nie prowadzono audytu wewnętrznego w zakresie postępowania z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. W tym okresie Referat Kontroli Wewnętrznej IAS przeprowadził dwie kontrole LUCS w obszarach związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych, dotyczących m.in. nielegalnych wyrobów akcyzowych, jak również związanych z ich przechowywaniem i likwidacją. I tak:

- 1) w terminie od 5 grudnia 2022 r. do 13 stycznia 2023 r. w zakresie wykonywania orzeczeń o przepadku rzeczy na rzecz Skarbu Państwa i likwidacji niepodjętych depozytów. W próbie kontrolnej wystąpiły między m.in. sprawy, w których depozyty były nielegalnymi wyrobami akcyzowymi (głównie tytoń). Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia¹³ dotyczyły m.in.: nieterminowe przekazywanie przez komórki dochodzeniowo-śledcze orzeczeń o przepadku towarów na rzecz Skarbu Państwa do komórki likwidacyjnej, niepowołanie komisji ds. określenia sposobu przepadku i wyceny dowodu rzeczowego, brak w przedstawionej dokumentacji zatwierdzonego wniosku o powołanie komisji. W wyniku kontroli sformułowano zalecenia o podjęcie konkretnych działań, w tym również w zakresie wzmocnienia nadzoru w obszarach stwierdzonych nieprawidłowości. Naczelnik LUCS poinformował o sposobie realizacji zaleceń, podjęte działania pozwalały uznać realizację zaleceń. Przy czym, jak wyjaśnił Dyrektor IAS, (...) *naależy zauważyć, że proces ten jest w toku, a prowadzone czynności mające na celu dalszą i kompletną realizację zaleceń pokontrolnych dokonywane są sukcesywnie. W związku z powyższym rezultaty dokonanych przez podległy urząd działań i dalszego procesu realizacji zaleceń pokontrolnych zostaną przedstawione do 31.12.2024 r.*
- 2) w terminie od 27 września do 30 listopada 2023 r. w zakresie oceny prawidłowości prowadzenia spraw karnych skarbowych przez komórki dochodzeniowo-śledcze. W wyniku kontroli¹⁴ stwierdzono szereg uchybień w zakresie prawidłowości i terminowości prowadzenia dokumentacji procesowej oraz prawidłowości i terminowości czynności w sprawach zawiadomień o popełnieniu czynu zabronionego, które polegały m.in.: na opieszałości w zakresie wszczęcia dochodzenia, składania wniosków o przedłużenie dochodzenia, przekazania do sądu aktu oskarżenia i wniosku o dobrowolne

¹² Pismo Departamentu Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej KAS nr DZP11.K077.51.2020.Z166 z dnia 29 listopada 2021 r.

¹³ Wystąpienie pokontrolne z 24 marca 2023 r. nr 0801-IWW.0921.14.2022.25.

¹⁴ Wystąpienie pokontrolne z 15 kwietnia 2024 r. nr 0801-IWW.0921.8.2023.51.

poddanie się odpowiedzialności. Ponadto z wystąpienia wynikało, iż obciążenie pracą poszczególnych komórek było nierównomierne za względu na duże obciążenie komórki Drugiego Działu Dochodzeniowo-Sledczego w Zielonej Górze postępowaniami „tytoniowymi”. Naczelnik LUCS zrealizował wszystkie zalecenia pokontrolne.

W wyniku wykorzystania ustaleń kontroli wewnętrznych podjęto działania mające wpływ na zmianę organizacji pracy. Poprzez zmianę Regulaminu Organizacyjnego LUCS utworzono nową komórkę organizacyjną, tj. Referat Likwidacji Towarów oraz Wsparcia, dokonano zmiany na stanowisku osoby kierującej komórką realizującą zadania m.in. w zakresie likwidacji towarów w LUCS, decyzją Naczelnika LUCS ustalono zasady działania magazynu depozytowego i likwidacyjnego oraz współpracy z innymi komórkami LUCS, a także zmieniono tryb powoływania i funkcjonowania Komisji ds. wyceny i likwidacji towarów.

(akta kontroli: str. 73-79, 134-178, 197-198)

2.4. Zadania dotyczące przechowywania i likwidacji, w tym nielegalnych wyrobów akcyzowych, realizowane były przez LUCS. Sposób postępowania w tym zakresie określały zatwierdzone przez Dyrektora IAS:

- Instrukcja w sprawie zasad prowadzenia gospodarki magazynowej w IAS w zakresie rzeczy znajdujących się w depozycie, odebranych w postępowaniu egzekucyjnym i podlegających likwidacji w urzędach województwa lubuskiego (I-KAS/017);
- Instrukcja postępowania z dowodami rzeczowymi zatrzymanymi w postępowaniach prowadzonych przez LUCS (I-KAS/80).

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IAS, dla wyrobów akcyzowych w zakresie przechowywania i likwidacji nie została przewidziana szczególna forma postępowania. Okoliczność ta pozostaje bez wpływu na wymagane warunki przechowywania lub deponowania przedmiotów w magazynie. Także sposób niszczenia przedmiotów zakłada całkowitą utratę właściwości użytkowych oraz brak możliwości ponownego ich wykorzystania, bez względu na to, czy dotyczy to wyrobu akcyzowego, czy też innego towaru.

(akta kontroli str. 5-14)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały zawarte przez IAS niżej wymienione umowy w zakresie likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych:

- umowa Nr 0801-ILZ.023.39.2020.1 z 31 marca 2020 r., zawarta z Zakładem Zagospodarowania Odpadów Sp. z o.o. w Marszowie, obowiązująca do 31 marca 2022 r.;
- umowa Nr 0801-ILZ-2.023.75.2022.1 z 13 lipca 2022 r., zawarta z Zakładem Zagospodarowania Odpadów Sp. z o.o. w Marszowie, obowiązująca do 12 lipca 2023 r.;

dwie ww. umowy zostały zawarte w trybie zapytania ofertowego na podstawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych¹⁵:

- umowa Nr 0801-ILZ-2.023.90.2023.1 z 13 września 2023 r., zawarta między IAS a konsorcjum przedsiębiorców, obowiązująca przez okres 14 miesięcy od dnia zawarcia umowy (umowa dotyczyła niszczenia w szczególności wyrobów tytoniowych, tj. papierosów, cygar, cygaretek, suszu tytoniowego itp., produktów nieprzydatnych do spożycia i przetwórstwa np. zlewek alkoholu etylowego);

¹⁵ W okresie objętym kontrolą kolejno obowiązywały zarządzenia Dyrektora IAS wprowadzające Regulamin udzielania zamówień publicznych IAS w Zielonej Górze: nr 5/2021 z 21 stycznia 2021 r. oraz nr 23/2022 z 3 marca 2022 r., zmienione zarządzeniem nr 39/2022 z 6 lipca 2022 r.

- umowa Nr 0801-ILZ-2.023.65.2023.1 z 24 sierpnia 2023 r., zawarta między IAS a konsorcjum przedsiębiorców, obowiązująca przez okres 14 miesięcy od dnia zawarcia umowy (umowa na niszczenie towarów niebezpiecznych, w tym paliw oraz ich pochodnych);

dwie ww. umowy zostały zawarte na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶.

Natomiast w odniesieniu do przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych IAS zawarł następujące umowy:

- nr 1/2019, zawarta 2 maja 2019 r. z podmiotem prywatnym (przedsiębiorcą) – wynajem pomieszczeń magazynowych w Rzepinie przy ul. Zielonej 1 o powierzchni 1064 m², obowiązująca do 31 grudnia 2024 r.;
- umowa użyczenia nr 0801-ILZ-2.023.185.2017.1 z 22 maja 2017 r., a następnie nr 0801-ILZ-2.023.31.2022.1 z 9 maja 2022 r., zawarte ze Starostą Ślubickim na wynajem pomieszczeń biurowych, socjalnych i magazynowych w Świecku 37 (cały obiekt do wyłącznego korzystania). Całkowita powierzchnia użyczenia wynosiła 3789,5 m². Termin obowiązywania umowy – 30 kwietnia 2026 r.;
- kolejno trzy umowy: nr 0801-ILZ-2.023.17.2019.1 z 16 kwietnia 2019 r., nr 0801-ILZ-2.023.79.2022.1 z 28 lipca 2022 r., nr 0801-ILZ-2.023.67.2023.1 z 11 sierpnia 2023 r. zawarte z podmiotem prywatnym (przedsiębiorcą) na przechowywanie i strzeżenie środków transportu, środków transportu z towarem oraz towarów w oddziale 78-520 Złocieniec, ul. Piaskowa 19. Termin obowiązywania umowy – 15 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli: str. 179-180)

Wydatki z tytułu likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych poniesione przez IAS w okresie objętym kontrolą wyniosły:

- za 2022 r. – 75.614,46 zł¹⁷;
- za 2023 r. – 31.093,02 zł;
- za I półrocze 2024 r. – 120.949,60 zł.

Wydatki z tytułu przechowywania – najmu/użyczenia¹⁸ poniesione przez IAS w okresie objętym kontrolą wyniosły:

- za 2022 r. – 470.501,61 zł;
- za 2023 r. – 538.335,42 zł;
- za I półrocze 2024 r. – 281.756,81 zł.

(akta kontroli: str. 181)

Analiza czterech wybranych umów¹⁹ wykazała, że:

- przy zawieraniu umów stosowano odpowiedni tryb, tj. w przypadku umów likwidacji – postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

¹⁷ Organ likwidacyjny jednorazowo skorzystał z usługi niszczenia paliwa w 2022 r., wykonanej przez REMONDIS Szczecin Sp. z o.o. za kwotę 17.172,00 zł.

¹⁸ Całość wydatków poniesionych z tytułu najmu/użyczenia powierzchni, bez wyodrębnienia wydatków z tytułu przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych.

¹⁹ Cztery umowy – umowa użyczenia nr 0801-ILZ-2.023.31.2022.1 z 9 maja 2022 r. oraz umowa przechowywania i strzeżenia nr 0801-ILZ-2.023.67.2023.1 z 11 sierpnia 2023 r. oraz dwie umowy likwidacji - nr 0801-ILZ-2.023.75.2022.1 z 13 lipca 2022 r., obowiązująca do 12 lipca 2023 r. oraz nr 0801-ILZ-2.023.65.2023.1 z 24 sierpnia 2023 r., obowiązująca przez okres 14 miesięcy od dnia zawarcia.

na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, w przypadku najmu – tryb wynikający z Regulaminu udzielania zamówień publicznych;

- postanowienia umów odnoszące się do likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych odpowiadały wymogom rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd²⁰, w szczególności zakładały całkowitą utratę towarów oraz zapewniały udział przedstawiciela zamawiającego w procesie likwidacji;
- ponadto w umowach zawarto postanowienia odnoszące się do szczegółowego określenia przedmiotu, okresu i zakresu umowy, zapewnienia odpowiednich warunków składowania i ochrony złożonych wyrobów przed osobami niepowołanymi, zabezpieczenia interesu zamawiającego w szczególności poprzez kary z tytułu nienależytego wykonania umowy, zobowiązania do zachowania poufności oraz posiadania polisy OC.

(akta kontroli: str. 182-183)

Z wyjaśnień Dyrektora IAS wynikało, że w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły informacje od podległych jednostek wskazujące na nieprawidłową lub utrudnioną realizację przez wykonawców umów zawartych na przechowywanie oraz niszczenie towarów, co do których orzeczono przepadek na rzecz Skarbu Państwa.

Jednocześnie Dyrektor IAS wyjaśnił, że *Izba miała trudności w znalezieniu podmiotu na terenie województwa lubuskiego, który spełniałby wymagania do przechowywania towarów niebezpiecznych. Jak wynika z pisma, które Izba skierowała do Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów, pracownicy Izby po dokonaniu oględzin wielu obiektów ustalili, że warunki do przechowywania paliw spełnia (...) skład podatkowy w Złocieńcu (województwo zachodniopomorskie)²¹. Podmiot ten objęty jest monitoringiem, czego dowodem jest np. najaktualniejsza Analiza dotychczasowej działalności podmiotu (...) oraz podmiotów z nim powiązanych.*

(akta kontroli: str. 57-63)

2.5. W latach 2022-2024 (I półrocze) do Izby nie wpłynęły skargi, wnioski i petycje związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

(akta kontroli str. 78)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zarządzanie prowadzeniem przez IAS i podległe urzędy czynności dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych, w tym ich przechowywaniem i likwidacją.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

²⁰ Dz. U. poz. 943.

²¹ Skład podatkowy w Złocieńcu prowadzony w oparciu o zezwolenie wydane na podstawie art. 49 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1542, ze zm.) przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zielona Góra, 8 października 2024 r.

Kontroler

Natalia Kajzer
Doradca ekonomiczny
/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Wicedyrektora
Mariusz Kniat
/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/