



LWR.430.3.2024

Nr ewid. 116/2024/P/24/092/LWR

Informacja o wynikach kontroli

**POSTĘPOWANIE  
ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
Z NIELEGALNYMI WYROBAMI AKCYZOWYMI**

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Postępowanie organów administracji publicznej z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

p.o. Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu  
Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli  
Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, kwiecień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJEĆ</b> .....	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>5</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA</b> .....	<b>8</b>
<b>3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>9</b>
<b>4. WNIOSKI</b> .....	<b>14</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI</b> .....	<b>15</b>
5.1. Wyniki kontroli w Centralnym Biurze Śledczym Policji.....	15
5.1.1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi..	15
5.1.2. Postępowania przygotowawcze dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych .....	18
5.1.3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych.....	20
5.1.4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych.....	22
5.2. Wyniki kontroli w wybranych izbach administracji skarbowej.....	23
5.2.1. Przygotowanie i współpraca z organami administracji publicznej w zakresie realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi .....	23
5.2.2. Zarządzanie prowadzeniem przez izby administracji skarbowej i podległe urzędy czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.....	25
5.3. Wyniki kontroli w wybranych urzędach celno-skarbowych .....	32
5.3.1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.....	32
5.3.2. Postępowania przygotowawcze prowadzone w następstwie kontroli celno-skarbowych dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych.....	33
5.3.3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych.....	36
5.3.4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych.....	38
5.4. Wyniki kontroli w wybranych komendach miejskich (powiatowych) Policji .....	41
5.4.1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi...	41
5.4.2. Postępowania przygotowawcze dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych .....	42
5.4.3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych.....	43
5.4.4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych.....	45
<b>6. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>46</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	46
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	52
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	58
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	60

# WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>CBŚP</b>	Centralne Biuro Śledcze Policji
<b>IAS</b>	izba administracji skarbowej
<b>KAS</b>	Krajowa Administracja Skarbowa, powstała na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej <sup>1</sup> oraz przepisów wprowadzających <sup>2</sup> ; struktura KAS obejmuje w szczególności izby administracji skarbowej, urzędy celno-skarbowe oraz urzędy skarbowe
<b>k.k.</b>	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny <sup>3</sup>
<b>k.k.s.</b>	ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy <sup>4</sup>
<b>k.k.w.</b>	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy <sup>5</sup>
<b>k.p.k.</b>	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego <sup>6</sup>
<b>KMP/KPP</b>	komenda miejska Policji/komenda powiatowa Policji
<b>koncern tytoniowy</b>	funkcjonująca w przemyśle tytoniowym forma organizacji, skupiająca przedsiębiorstwa należące do jednego właściciela
<b>postępowanie przygotowawcze</b>	pierwsze stadium postępowania karnego skarbowego w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe; prowadzone celem weryfikacji, czy przestępstwo lub wykroczenie zostało popełnione, ujawnienia jego sprawcy oraz zebrania i zabezpieczenia dowodów dla sądu; prowadzi się je w formie śledztwa lub dochodzenia
<b>r.p.p.z.</b>	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie podmiotów uprawnionych do przechowywania oraz zniszczenia w postępowaniu karnym przedmiotów i substancji stwarzających niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia <sup>7</sup>
<b>UCS</b>	urząd celno-skarbowy
<b>ustawa o KAS</b>	ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>8</sup>
<b>wyroby akcyzowe</b>	na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że pojęcie to obejmuje napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, płyn do papierosów elektronicznych i wyroby nowatorskie, które to wyroby zaliczone zostały, wśród innych, do wyrobów akcyzowych w art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym <sup>9</sup>
<b>DUCS we Wrocławiu</b>	Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu
<b>LUCS w Gorzowie Wlkp.</b>	Lubuski Urząd Celno-Skarbowy w Gorzowie Wlkp.
<b>WMUCS w Olsztynie</b>	Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie
<b>ZUCS w Szczecinie</b>	Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 628, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 706, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 1486.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1542, ze zm.

## 1. WPROWADZENIE

### Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania podejmowane przez uprawnione podmioty w związku z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi były prawidłowe i rzetelne?

### Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organy administracji publicznej były należycie przygotowane oraz rzetelnie współpracowały przy realizacji zadań w zakresie ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych?

2. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono postępowania przygotowawcze w sprawie nielegalnych wyrobów akcyzowych?

3. Czy działania obejmujące przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych realizowane były zgodnie z obowiązującymi regulacjami i rzetelnie?

4. Czy czynności obejmujące likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych wykonywano zgodnie z przepisami, z zachowaniem należytej staranności?

5. Czy prawidłowo i rzetelnie zarządzano prowadzeniem przez IAS i podległe urzędy postępowań dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych, a także ich przechowywania i utylizacji?

### Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto 13 jednostek: (a) izby administracji skarbowej w Olsztynie, Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze, (b) urzędy celno-skarbowe w Gorzowie Wlkp., Olsztynie, Szczecinie i Wrocławiu, (c) komendy miejskie (powiatowe) Policji w Koszalinie, Nidzicy, Świebodzinie i Wałbrzychu, (d) Centralne Biuro Śledcze Policji w Warszawie.

### Okres objęty kontrolą

2022–2024 (I półrocze)<sup>10</sup>

Dochody budżetowe z tytułu podatku akcyzowego w roku 2022 wyniosły 79 773,4 mln zł, tj. 100,9 % wielkości prognozowanej w ustawie budżetowej na 2022 r.<sup>11</sup>, natomiast w roku 2023 osiągnęły wartość 84 798,8 mln zł, tj. 101,2 % wielkości prognozowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2023 r., co oznacza wzrost o 5025,4 mln zł, tj. o 6,3 %<sup>12</sup>.

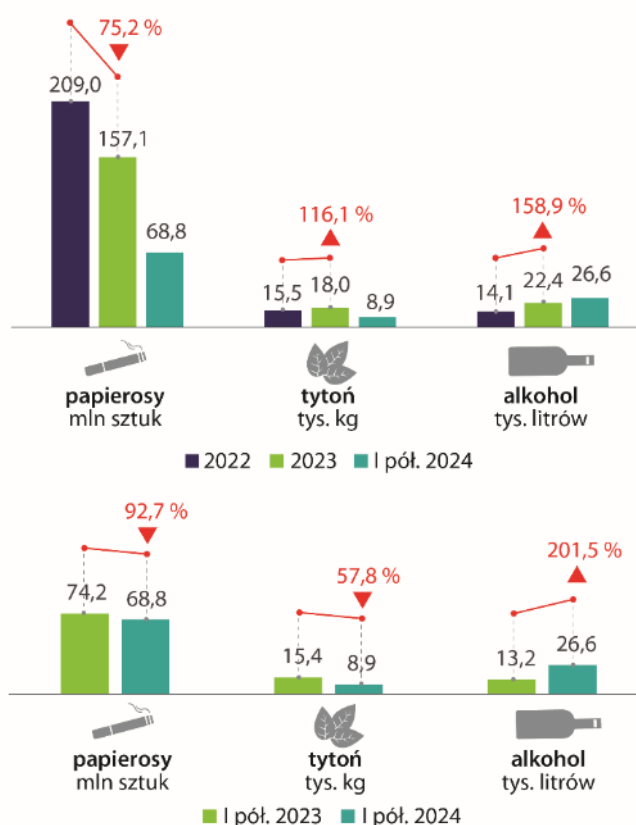
Udział dochodów z podatku akcyzowego w budżetowych dochodach podatkowych ogółem obniżył się z 17,1 % w 2022 r. do 16,7 % w 2023 r.

W stosunku do lat poprzednich nie uległa istotnej zmianie struktura dochodów budżetowych z podatku akcyzowego. Najwyższe kwoty wpłynęły z tytułu sprzedaży:

- paliw silnikowych, stanowiąc 42,4 % ogółu dochodów z podatku akcyzowego w 2023 r., analogicznie jak w 2022 r.,
- wyrobów tytoniowych, stanowiąc 32,5 % ogółu dochodów z podatku akcyzowego w 2023 r. oraz 32,1 % w 2022 r.,
- alkoholu etylowego stanowiąc 11,7 % ogółu dochodów z podatku akcyzowego w 2023 r. przy 13,1 % w 2022 r.

Wykres nr 1

Wyroby akcyzowe zajęte w latach 2022–2023 r. i w I półroczu 2024 r. w wyniku działań KAS



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów.

W ujęciu wartościowym dochody budżetowe z tytułu podatku akcyzowego od paliw silnikowych w 2022 r. wyniosły 33 845,6 mln zł, natomiast w 2023 r. ich wartość stanowiła kwotę 35 960,4 mln zł, tj. była wyższa rok do roku o 2114,8 mln zł, tj. o 6,2 %.

W ujęciu wartościowym dochody z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych w 2022 r. wyniosły 25 573,8 mln zł, natomiast w 2023 r. osiągnęły poziom 27 549,1 mln zł, tj. w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 1975,3 mln zł, tj. o 7,7 %.

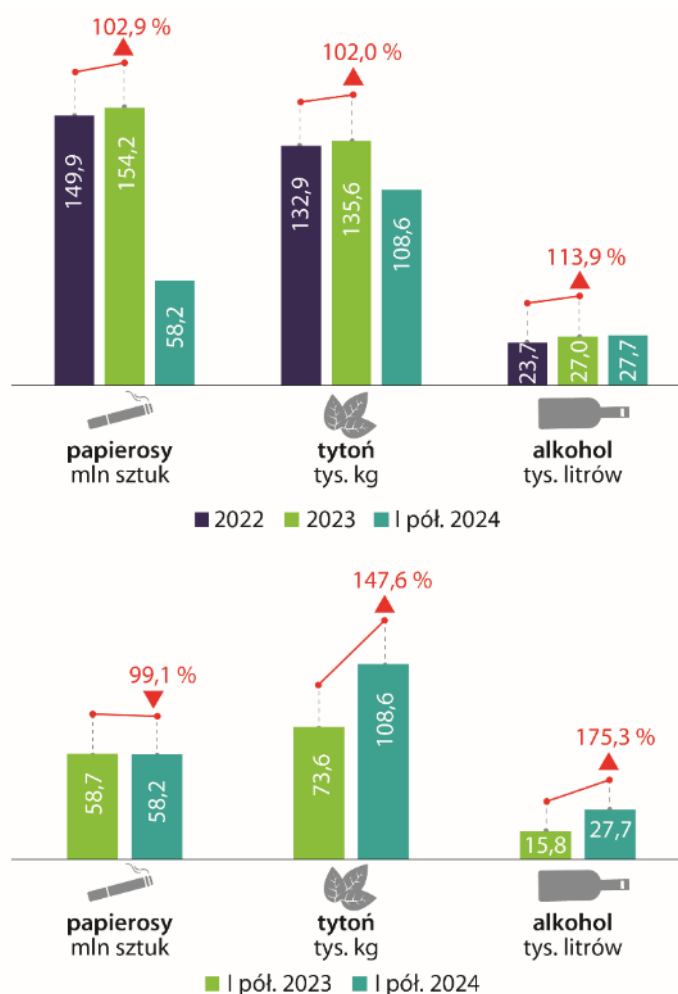
Kwota dochodów z tytułu podatku akcyzowego od alkoholu etylowego w 2022 r. wyniosła 10 461,0 mln zł, z kolei w 2022 r. osiągnęła wielkość 9904,7 mln zł, czyli w porównaniu do roku poprzedniego była niższa o 556,3 mln zł, tj. o 5,4 %.

Niemal każdego dnia ujawniane i konfiskowane są przez Krajową Administrację Skarbową znaczące liczby nielegalnych wyrobów akcyzowych, w tym m.in. papierosów, tytoniu, płynu do papierosów elektronicznych i alkoholu.

Nielegalne wyroby akcyzowe ujawnia również Policja i wyodrębnione organizacyjnie z jej struktur CBŚP.

Wykres nr 2

Nielegalne wyroby akcyzowe w postaci papierosów, krajanki tytoniowej, alkoholu i płynu do papierosów elektronicznych, ujawnione w latach 2022–2023 i w I półroczu 2024 r. w wyniku działań Policji i CBŚP



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Komendy Głównej Policji.

Prowadzone w następstwie dokonanych ujawnień działania administracyjne wymagają zaangażowania różnych organów administracji publicznej, w tym administracji skarbowej i Policji. Przejęte i zabezpieczone wyroby trafiają na przechowanie do magazynów, a po przeprowadzeniu w ramach postępowań przygotowawczych stosownych czynności dochodzeniowo-śledczych oraz

<sup>10</sup> Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 3 czerwca do 31 października 2024 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

<sup>11</sup> Wyniki kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa”, KBF.410.001.07.2023. Warszawa, maj 2023 r.

<sup>12</sup> Wyniki kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa”, KBF.410.1.7.2024. Warszawa, kwiecień 2024 r.

osądzeniu osób zajmujących się ich przemytem, wyrobem czy obrotem, podlegają zniszczeniu. Przed wdrożeniem tej procedury wymagane jest orzeczenie sądu, na mocy którego następuje przepadek nielegalnych wyrobów akcyzowych na rzecz Skarbu Państwa. Ich niszczeniem zajmują się wyspecjalizowane podmioty, jednak sam proces unieszkodliwiania winien odbywać się pod nadzorem organu wykonującego orzeczenie sądu, który powinien dbać o to, aby towar całkowicie i nieodwracalnie utracił swoje właściwości. Należy jednocześnie zauważyć, że powyższe kwestie stanowią obszar, który nie podlegał dotychczas szczegółowemu rozpoznaniu przez NIK.

## 2. OCENA OGÓLNA

Nie w pełni prawidłowe i rzetelne działania z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

**W latach 2022–2024 (I półrocze) administracja skarbową oraz Policja podejmowały nie zawsze prawidłowe i rzetelne działania w związku z ujawnionymi i zabezpieczonymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.**

Skontrolowane jednostki KAS i Policji były na ogół odpowiednio przygotowane do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi pod względem organizacji pracy, kadrowym, oraz wyposażenia w niezbędny sprzęt i wyposażenie. Funkcjonariuszom i pracownikom cywilnym zapewniono udział w podnoszeniu kwalifikacji związanych m.in. z przestępstwami akcyzowymi. Podczas realizacji zadań współpracowano z innymi organami administracji rządowej zwalczającymi przestępczość ekonomiczną. Nie został natomiast uregulowany sposób i zakres współpracy sektora publicznego, reprezentowanego przez CBŚP, z sektorem prywatnym w obszarze związanym z przechowywaniem i transportem nielegalnych wyrobów tytoniowych. W dotychczasowej praktyce bowiem koncerny tytoniowe finansowały niejednokrotnie te działania, przy czym odbywało się to bez umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji współpraca ta prowadziła do wykonywania zadań publicznych przez podmioty gospodarcze na ich koszt.

W 11 % objętych kontrolą postępowań przygotowawczych, wszczętych w jednostkach KAS i Policji w związku z ujawnianiem nielegalnych wyrobów akcyzowych stwierdzono brak należytej staranności i nieprzestrzeganie terminów.

Skontrolowane jednostki dysponowały w większości odpowiednio wyposażoną i zabezpieczoną oraz właściwie prowadzoną bazą magazynową do przechowywania zabezpieczonych nielegalnych wyrobów akcyzowych. Niemniej występowały przypadki ich niewłaściwego i długotrwałego składowania, skutkujące ubytkiem nawet 20 % wagi zdeponowanej partii wyrobu. W skrajnym przypadku w wyniku nieprawidłowego przechowywania wyrobów tytoniowych, które częściowo uległy wyschnięciu i zgniciu, doprowadzono do spadku ich wartości o 3,8 mln zł w momencie likwidacji.

NIK uznaje za zasadne podejmowanie przez właściwe podmioty działań, prowadzących do zwolnienia części powierzchni magazynowych zajętych obecnie przez nielegalne wyroby akcyzowe, przechowywane w znacznych ilościach przez długi czas.

Co do zasady zgodnie z wymogami prawa, regulacji wewnętrznych i zawartych umów, objęte kontrolą podmioty podejmowały działania mające na celu likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych, wobec których sądy orzekły przepadek i zniszczenie. Jednakże proces ten w szeregu przypadków był dokumentowany w sposób budzący wątpliwości co do jego przebiegu i nie następował bezzwłocznie. Odbywał się bowiem nawet kilkaset dni po uprawomocnieniu się sądowego orzeczenia o przepadku tych rzeczy.

Objęte badaniami kontrolnymi izby administracji skarbowej na ogół rzetelnie nadzorowały prowadzone przez podległe urzędy celno-skarbowe postępowania dotyczące ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych, a także działania związane z ich przechowywaniem i utylizacją.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

<p><b>Struktura organizacyjna i podział zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi</b></p>	<p>W strukturze organizacyjnej wszystkich rodzajów jednostek objętych kontrolą, tj. w izbach administracji skarbowej, urzędach celno-skarbowych, komendach miejskich/ powiatowych Policji i CBŚP, prawidłowo oraz w wystarczającym zakresie określono i przypisano zadania i obowiązki związane z problematyką nielegalnych wyrobów akcyzowych. Dotyczyło to zarówno statutów i regulaminów organizacyjnych tych jednostek, jak i indywidualnych zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Organizacja wewnętrzna każdej z objętych kontrolą jednostek umożliwiała realizację zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych. Związane z tym obszarem stany nieprawidłowe wystąpiły w jednej z czterech kontrolowanych komend Policji i dotyczyły formułowania zakresów obowiązków. [str. 14, 23, 31, 40]</p>
<p><b>Adekwatny stan zatrudnienia</b></p>	<p>Biorąc pod uwagę skalę ujawnianych i zabezpieczanych nielegalnych wyrobów, poziom zatrudnienia w komórkach organizacyjnych zajmujących się czynnościami związanymi z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi był w kontrolowanych jednostkach na ogół wystarczający do ich realizacji. Niemniej w przypadku CBŚP i LUCS w Gorzowie Wlkp. zauważalna była, istotna z punktu widzenia realizacji zadań, fluktuacją kadr. [str. 14–15, 23, 31–32, 40]</p>
<p><b>Odpowiedni poziom przygotowania merytorycznego</b></p>	<p>Funkcjonariusze i pracownicy, którzy w kontrolowanych jednostkach realizowali zadania z obszaru postępowania z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym prowadzili postępowania przygotowawcze oraz odpowiadali za przechowywanie i likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych, posiadali odpowiednie przygotowanie merytoryczne i uzupełniali swoje kwalifikacje. Uczestniczyli licznie, z wyjątkiem jednej z kontrolowanych komend Policji, m.in. w szkoleniach, których tematyka uwzględniała zagadnienia dotyczące wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. [str. 15, 23–24, 32, 41]</p>
<p><b>Aktywna współpraca między kontrolowanymi służbami oraz z innymi podmiotami</b></p>	<p>W obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi nawiązana została intensywna współpraca, tak między kontrolowanymi jednostkami administracji skarbowej i Policji, jak również między tymi jednostkami a Strażą Graniczną, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, Żandarmerią Wojskową czy podmiotami prywatnymi (koncernami tytoniowymi). Współpraca ta opierała się na szeregu porozumień, zawieranych tak na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. W oparciu o te porozumienia kierownicy kontrolowanych jednostek, w szczególności CBŚP i urzędów celno-skarbowych, podejmowali decyzje i oraz dwu- lub wielostronną współpracę w ramach indywidualnych spraw operacyjnych i procesowych. Nie wystąpiły sytuacje w których zamierzenia wymagane powyższymi porozumieniami nie były realizowane. [str. 16, 24, 32, 41]</p>
<p><b>Niesformalizowane zasady współpracy podmiotów publicznych i prywatnych</b></p>	<p>Ponieważ współpraca z koncernami tytoniowymi miała istotne znaczenie dla przebiegu i skuteczności prowadzonych przez CBŚP działań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym dotyczących ich transportu, przechowywania i likwidacji, zasadne byłoby stworzenie wyraźnych podstaw prawnych, np. na poziomie ustawowym, normujących zasady i tryb współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym. Tym bardziej, że współpraca ta miała dla CBŚP charakter bezkosztowy, a finansowana była przez koncerny tytoniowe w formie nieodpłatnych świadczeń lub opłacania świadczeń podmiotów trzecich. [str. 16–17]</p>
<p><b>Odpowiedni sprzęt do realizacji zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych</b></p>	<p>Zarówno kontrolowane urzędy celno-skarbowe, jak i CBŚP oraz objęte badaniami jednostki Policji posiadały sprzęt i wyposażenie, niezbędne z punktu zadań realizowanych w obszarze dotyczącym zwalczania przestępczości akcyzowej. Ilość i rodzaj posiadanego i wykorzystywanego sprzętu i wyposażenia były adekwatne do rodzajów i rozmiarów podejmowanych zadań, zapewniając ich realizację w zakresie ujawniania nielegalnych wyrobów akcyzowych. Ewentualne braki w sprzęcie i w wyposażeniu zaspokajane były doraźnie we współpracy z innymi służbami oraz podmiotami prywatnymi, w czasie i w miejscach, w których ujawniono taką potrzebę. [str. 17, 32, 41]</p>

<p><b>Znaczące efekty w ujawnianiu nielegalnych wyrobów akcyzowych</b></p>	<p>W okresie objętym kontrolą w wyniku podejmowanych działań CBŚP zabezpieczyło 585 535,6 tys. szt. papierosów, 530,0 tys. kg tytoniu (w różnej postaci), jak również 11,7 tys. litrów alkoholu. Z kolei cztery kontrolowane urzędy celno-skarbowe ujawniły w szczególności 29 780,4 tys. szt. papierosów, 254,0 tys. kg tytoniu (w różnej postaci) i 4,5 tys. litrów alkoholu. Natomiast cztery objęte kontrolą komendy Policji zabezpieczyły łącznie 11 697,2 tys. szt. papierosów, 18,4 tys. kg tytoniu (w różnej postaci) oraz 0,2 tys. litrów alkoholu. W związku z takimi efektami rzeczowymi przedmiotem czynności wykonawczych w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych były głównie wyroby tytoniowe, a w mniejszej skali wyroby alkoholowe. CBŚP wszczął 62 postępowania przygotowawcze, kontrolowane komendy Policji kolejne 75 postępowań przygotowawczych, natomiast kontrolowane urzędy celno-skarbowe w sumie 4761 postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. [str. 17, 32–33, 41]</p>
<p><b>Przedmiot prowadzonych postępowań przygotowawczych</b></p>	<p>W CBŚP większość postępowań przygotowawczych prowadzono w formie śledztwa, a w przypadku pozostałych kontrolowanych jednostek Policji oraz urzędów celno-skarbowych w formie dochodzenia. Przyjmowane kwalifikacje prawne czynów dotyczyły w szczególności: nieujawnienia przedmiotu lub podstawy opodatkowania, obrotu bez znaków akcyzy, sprzedaż bez uprzedniego prawidłowego oznaczenia znakami akcyzy, paserstwa akcyzowego, obrotu wyrobami akcyzowymi, naruszenia warunków produkcji, importu i obrotu wyrobami akcyzowymi, czy prowadzenia działalności bez wymaganego wpisu do rejestru. [str. 17–18, 33, 42]</p>
<p><b>Wsparcie merytoryczne funkcjonariuszy UCS</b></p>	<p>Funkcjonariuszom urzędów celno-skarbowych, prowadzącym większość postępowań przygotowawczych, dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych, zapewnione zostało wsparcie poprzez opracowanie i przekazanie do stosowania odpowiednich dokumentów. Realizowanie niezbędnych czynności procesowych następowało w oparciu o zatwierdzoną przez Szefa KAS <i>Instrukcję dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej</i>, natomiast metodyka prowadzenia postępowań przygotowawczych była przedmiotem zatwierdzonego przez Szefa KAS opracowania <i>Metodyka wykonywania przez funkcjonariuszy i pracowników Krajowej Administracji Skarbowej czynności dochodzeniowo-śledczych</i>. [str. 33]</p>
<p><b>Nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań przygotowawczych</b></p>	<p>Szczegółowymi badaniami objęto próbę liczącą w sumie 158 postępowań przygotowawczych prowadzonych zarówno przez funkcjonariuszy CBŚP i kontrolowanych komend Policji oraz funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w czterech kontrolowanych urzędach celno-skarbowych. W przeważającej liczbie analizowanych spraw nie stwierdzono przypadków braku należytej staranności przy ich załatwianiu. Nieprawidłowości wystąpiły w trzech z czterech kontrolowanych urzędów celno-skarbowych (łącznie 10 przypadków) oraz w jednej z czterech kontrolowanych komend Policji (siedem przypadków) i w sumie stanowiły 10,8% badanej próby. Nieprawidłowości stwierdzone w kontrolowanych urzędach celno-skarbowych były zróżnicowane i miały związek z bezczynnością lub nieterminowością podejmowanych działań, natomiast nieprawidłowości, które wystąpiły w komendzie Policji miały jednolity charakter i wynikały z nierzetelności działania. [str. 18, 34–35, 42]</p>
<p><b>Monitoring postępowań przygotowawczych w ramach KAS</b></p>	<p>Dyrektorzy każdej z czterech kontrolowanych izb administracji skarbowej podejmowali działania nadzorcze mające na celu poprawę wyników podległych jednostek w zakresie postępowań przygotowawczych. Ponadto systematycznie monitorowali skuteczność prowadzonych przez podległe jednostki postępowań przygotowawczych, w tym związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, jednakże w przypadku jednej z tych izb nadzór w tym zakresie nie zawsze był prawidłowy i bieżący.</p> <p>We wszystkich kontrolowanych jednostkach zajmujących się wszczynaniem i prowadzeniem postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, monitorowano ich przebieg, w tym wywiązywanie się funkcjonariuszy ze zleconych zadań, w ramach bezpośredniego nadzoru służbowego, a w przypadku niektórych z kontrolowanych urzędów celno-skarbowych również poprzez bieżące zlecenie kontroli funkcjonalnych. [str. 19, 26–27, 33–34]</p>

<b>Adekwatna do potrzeb baza magazynowa dla nielegalnych wyrobów akcyzowych</b>	<p>Wszystkie kontrolowane jednostki, które zajmowały się przechowywaniem zabezpieczonych nielegalnych wyrobów akcyzowych, dysponowały wystarczającą bazą magazynową, składającą się zarówno z własnych, jak i pochodzących z innych źródeł powierzchni magazynowych. W takim celu wykorzystywano w sumie 51 magazynów, z czego CBŚP – 20 (w tym cztery własne), urzędy celno-skarbowe – 28 (w tym 18 własnych), a komendy Policji – trzy (wyłącznie własne). [str. 19, 35–36, 42–43]</p>
<b>Znaczące ilości zmagazynowanych nielegalnych wyrobów akcyzowych</b>	<p>W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą do wykorzystywanych przez CBŚP magazynów przekazano: [1] w 2022 r. – 12 455,0 tys. szt. papierosów, 57,2 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego oraz 1,0 tys. litrów alkoholu; [2] w 2023 r. – 19 571,0 tys. szt. papierosów i 20,5 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego; [3] w I półroczu 2024 r. – 18 223,5 tys. szt. papierosów oraz 42,7 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego. [str. 19]</p>
	<p>Natomiast w magazynach czterech kontrolowanych urzędów celno-skarbowych znajdowało się m.in.: [1] na koniec 2022 r. – 74 336,0 tys. szt. papierosów, 216,4 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego, 10,5 tys. litrów alkoholu; [2] na koniec 2023 r. – 62 352,1 tys. szt. papierosów, 225,5 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego, 8,0 tys. litrów alkoholu; [3] na 30 czerwca 2024 r. – 62 209,4 tys. szt. papierosów, 245,7 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego, 9,8 tys. litrów alkoholu. [str. 35]</p>
	<p>Z kolei w pomieszczeniach magazynowych kontrolowanych komend Policji przechowywano w sumie: [1] na koniec 2022 r. – 67,4 tys. szt. papierosów oraz 3,8 kg krajanki tytoniowej, [2] na koniec 2023 r. – 152 tys. szt. papierosów, 64,9 kg tytoniu i krajanki tytoniowej i 0,35 tys. litrów alkoholu, [3] na 30 czerwca 2024 r. – 155,1 tys. szt. papierosów oraz 66,4 kg tytoniu i krajanki tytoniowej. [str. 43]</p>
<b>Niewykorzystanie możliwości ograniczenia czasu składowania dowodów rzeczowych</b>	<p>NIK sygnalizuje potrzebę podejmowania przez kontrolowane podmioty, w tym CBŚP, działań, które umożliwiłyby zwolnienie znacznej części powierzchni magazynowych zajętych obecnie przez nielegalne wyroby akcyzowe, przechowywanych w znaczących ilościach przez długi czas, a których zniszczenie mógłby orzec sąd w trybie art. 232a § 2 k.p.k., pozostawiając do dalszego przechowywania jedynie ich próbki na potrzeby przeprowadzenia ewentualnych dalszych badań. [str. 20]</p>
<b>Umowy IAS z wykonawcami usług przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych</b>	<p>Rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami wszystkie kontrolowane izby administracji skarbowej dokonywały wyboru podmiotów zewnętrznych zajmujących się przechowywaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych oraz zawierały z nimi umowy obejmujące postanowienia dotyczące m.in. zakresu usług świadczonych przez wynajmującego, w tym zapewnienia odpowiednich warunków składowania i ochrony złożonych przedmiotów przed osobami niepowołanymi, a także dostępu najemcy do wynajmowanej powierzchni magazynowej oraz rozładunku i załadunku magazynowanych przedmiotów. [str. 28]</p>
<b>Wyposażenie i zabezpieczenie magazynów</b>	<p>Z wyjątkiem czterech magazynów wykorzystywanych do składowania nielegalnych wyrobów skarbowych przez urzędy celno-skarbowe, oraz jednego pomieszczenia należącego do kontrolowanej komendy Policji, pozostałe magazyny użytkowane przez objęte kontrolą jednostki były właściwie wyposażone i przygotowane oraz prawidłowo zabezpieczone przed włamaniem i nieuprawnionym dostępem. [str. 20–21, 35–36, 43]</p>
<b>Nie zawsze prawidłowe przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych</b>	<p>Kontrolowane jednostki zapewniały na ogół odpowiednie warunki przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych, umożliwiające ich zabezpieczenie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą (do czasu prawomocnego orzeczenia sądu o ich przepadku i likwidacji). Jednakże badania kontrolne stanów magazynowych, dotyczące łącznie 55 wybranych partii nielegalnych wyrobów akcyzowych, wykazały w dwóch przypadkach niezgodności ich wagi z ewidencją magazynową, co miało związek z warunkami i długotrwałością ich składowania. Waga jednej z tych partii (przechowywanej</p>

	<p>przez CBŚP), w związku z jej częściowym wyschnięciem i zgniciem, obniżyła się o ok. 500 kg (o 14,3 %), a drugiej partii (przechowywanej przez ZUCS w Szczecinie), z powodu jej długotrwałego przechowywania w suchym, ogrzewanym pomieszczeniu, zmniejszyła się o 2,9 kg (o 20,1 %). Zauważyć należy, że gdyby sąd uniewinnił podmioty od których zabezpieczono powyższe partie wyrobów akcyzowych, to przechowujące je jednostki mogłyby ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu ich uszkodzenia lub zniszczenia. [str. 20–21, 36–37]</p>
<p><b>Zwłoka w przekazaniu do likwidacji niektórych nielegalnych wyrobów akcyzowych</b></p>	<p>W jednym z czterech urzędów celno-skarbowych stany magazynowe nielegalnych wyrobów akcyzowych obejmowały osiem partii wyrobów, w przypadku których nie wykryto sprawcy czynu zabronionego i umorzono postępowanie przygotowawcze, a które na tej podstawie nie zostały bezzwłocznie zlikwidowane – od momentu uprawomocnienia się postanowień o umorzeniu dochodzenia do objęcia tych spraw badaniem przez NIK upłynęło od 39 do 134 dni. [str. 37]</p>
<p><b>Nie zawsze właściwie przeprowadzone inwentaryzacje</b></p>	<p>Magazyny będące pod nadzorem CBŚP i urzędów celno-skarbowych poddawane były systematycznie komisyjnej inwentaryzacji w celu sprawdzenia stanu przechowywanych w nich dowodów rzeczowych. Natomiast nie w pełni prawidłowo przeprowadzone zostały inwentaryzacje dowodów rzeczowych, w tym nielegalnych wyrobów akcyzowych, zrealizowane w latach 2022–2024 (I półrocze) przez dwie z czterech kontrolowanych komend Policji. Przykładowo, w jednej z nich nie w pełni rzetelnie wykonano i udokumentowano inwentaryzację dowodów rzeczowych, przeprowadzoną w lutym 2024 r., a komisja inwentaryzacyjna nie przedłożyła komendantowi tej jednostki do zatwierdzenia protokołu z inwentaryzacji. [str. 20, 36, 43–44]</p>
<p><b>Ilość zlikwidowanych nielegalnych wyrobów akcyzowych</b></p>	<p>W latach 2022–2024 (I półrocze) kontrolowane jednostki poddały likwidacji łącznie 209,2 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego, 63 124,8 tys. szt. papierosów i 6,5 tys. litrów alkoholu. Wielkości te nie obejmowały dwóch odosobnionych i niewłaściwie udokumentowanych przypadków likwidacji niewielkich ilości tytoniu przez jedną z kontrolowanych komend Policji. [str. 22, 37–38, 44]</p>
<p><b>Wewnętrzne uregulowania procedur likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych</b></p>	<p>W CBŚP i w trzech z czterech kontrolowanych urzędów celno-skarbowych zostały uregulowane i obowiązywały jednolite zasady i procedury określające sposoby realizacji zadań związanych z likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych, oparte na wewnętrznych instrukcjach i wytycznych lub bezpośrednio na powszechnie obowiązujących przepisach, w szczególności art. 232a k.p.k. czy rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd<sup>13</sup>. Nierzetelność wewnętrznych uregulowań dotyczących prowadzenia postępowań likwidacyjnych stwierdzono w jednym z czterech urzędów celno-skarbowych. [str. 21, 37]</p>
<p><b>Zlecenie zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych</b></p>	<p>Likwidacji poprzez zniszczenie nielegalnych wyrobów akcyzowych CBŚP oraz kontrolowane urzędy celno-skarbowe nie dokonywały samodzielnie, lecz zlecały każdorazowo to zadanie wyspecjalizowanym podmiotom. [str. 22, 36]</p>
<p><b>Nieprawidłowości w zamówieniach usług zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych</b></p>	<p>Nie wszystkie z umów z wykonawcami usług zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych zawarte zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wymogami wewnętrznego regulaminu zamówień publicznych. Nieprawidłowości przy udzielaniu takich usług wystąpiły w jednej z czterech kontrolowanych izb administracji skarbowej, a dotyczyły niewskazania okoliczności uzasadniających pominięcie wyboru wykonawcy w trybie konkurencyjnym i niewłaściwego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. [str. 29]</p>

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 943.

<b>Zwłoka w niszczeniu nielegalnych wyrobów akcyzowych</b>	<p>W żadnym z czterech kontrolowanych urzędów celno-skarbowych nie przeprowadzono zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych niezwłocznie po uprawomocnieniu się sądowego orzeczenia o przepadku tych rzeczy, co miało związek z nieokreśleniem, m.in. w wewnętrznych aktach normatywnych kontrolowanych jednostek, terminów podejmowania kolejnych czynności w tym zakresie. [str. 38–39]</p>
<b>Przypadki nieprawidłowości zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych</b>	<p>Nieprawidłowości związane z przebiegiem likwidacji, poprzez zniszczenie, nielegalnych wyrobów akcyzowych wystąpiły w CBŚP, dwóch urzędach celno-skarbowych oraz w jednej komendzie Policji i miały przede wszystkim związek z nieprawidłowym dokumentowaniem tych czynności. [str. 22, 39–40]</p>
<b>Brak regulacji wewnętrznych w komendach Policji</b>	<p>Przy braku w kontrolowanych komendach Policji procedur i wytycznych dotyczących likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych, w tym poprzez ich zniszczenie, zasadne byłoby wprowadzenie takich rozwiązań w celu ujednolicenia stosowanej w tym zakresie praktyki. [str. 44]</p>
<b>Niepełna realizacja mierników stopnia realizacji celów administracji skarbowej</b>	<p>W przypadku trzech z czterech kontrolowanych izb administracji skarbowej nie osiągnięto wyznaczonego poziomu wartości wszystkich mierników stopnia realizacji celów, planowanego odrębnie na każdy rok przez Szefa KAS w <i>Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej</i>, a obejmujących swym zakresem m.in. zagadnienia dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych. [str. 25–26]</p>

## 4. WNIOSKI

---

- |  |  |
|--|--|
| <b>Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji</b>                                       | 1) Podjęcie prac legislacyjnych w celu unormowania zasad współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.  |
| <b>Komendant Główny Policji</b>  | 1) Podjęcie działań na rzecz ustanowienia mechanizmów dla wzmocnienia aktywności CBŚP w zakresie likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych, celem zwolnienia części powierzchni magazynowych zajmowanych przez te wyroby.<br>2) Opracowanie i wprowadzenie w komendach Policji przepisów regulujących likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych, w tym poprzez ich niszczenie. |
| <b>Szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz dyrektorzy izb administracji skarbowej</b> | 1) Wdrożenie działań zapewniających koncentrację czynności procesowych w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych w celu ich sprawnego, efektywnego i terminowego ukończenia.  |

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Wyniki kontroli w Centralnym Biurze Śledczym Policji

#### 5.1.1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

**Organizacja realizacji zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych**

Główny ciężar prowadzenia czynności związanych z postępowaniem z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi spoczywał w CBŚP na jego 17 zarządach terenowych, usytuowanych w Warszawie oraz w miastach, w których swoją siedzibę miały komendy wojewódzkie Policji. W ramach zarządów terenowych działały wydziały do Zwalczenia Zorganizowanej Przystępczości Ekonomicznej, właściwe rzeczowo do zajmowania się zwalczaniem przystępczości akcyzowej. Omawianą problematyką zajmowały się także wydziały zamiejscowe CBŚP działające w strukturach niektórych zarządów terenowych<sup>14</sup>. Funkcję koordynacyjną nad realizacją zadań przez zarządy terenowe i wydziały zamiejscowe w omawianym obszarze sprawował Wydział do Zwalczenia Zorganizowanej Przystępczości Ekonomicznej w Centrali CBŚP w Warszawie<sup>15</sup>.

Wskazane wyżej komórki organizacyjne CBŚP funkcjonowały w oparciu o obowiązujące i szczegółowe regulacje wewnętrzne, tj. m.in.: [1] Regulamin CBŚP z dnia 30 marca 2020 r., oraz [2] zarządzenie Komendanta Głównego Policji Nr 54 z dnia 7 października 2014 r. w sprawie organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania CBŚP z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji<sup>16</sup>.

Prawidłowo zostały określone, objęte kontrolą, Karty Opisu Stanowiska Pracy funkcjonariuszy i innych osób, które w CBŚP realizowały zadania z obszaru postępowania z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym prowadziły postępowania przygotowawcze oraz odpowiadały za przechowywanie i likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Nieprawidłowości nie wykazało badanie próby 33 decyzji o wskazaniu przez kierowników poszczególnych zarządów terenowych osób odpowiedzialnych za prowadzenie ewidencji dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych oraz ich przechowywanie, które dokonywane były jednakże w różny sposób, np. w formie pisemnego polecenia służbowego, w ramach protokołu zdawczo-odbiorczego lub Karty Opisu Stanowiska Pracy, czy też ustnie.

**Stan zatrudnienia i etatyzacja komórek organizacyjnych CBŚP**

W latach 2022–2024 (I półrocze) stan zatrudnienia w CBŚP, w komórkach organizacyjnych zajmujących się czynnościami związanymi z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, był wystarczający do ich realizacji. Zapewniono odpowiednią liczbę funkcjonariuszy i innych osób prowadzących postępowania przygotowawcze, a także zajmujących się przechowywaniem i likwidacją dowodów rzeczowych.

Etatyzacja w komórkach organizacyjnych CBŚP, w których realizowane były zadania w zakresie zwalczania przystępczości ekonomicznej, wynosiła 700 etatów zarówno według stanu na 31 grudnia 2022 r., jak i 31 grudnia 2023 r. oraz 30 czerwca 2024 r. W tym samym czasie stan zatrudnienia i liczba wakatów wynosiły odpowiednio 640 i 58 (8,3 % etatyzacji) na koniec 2022 r., 598 i 97 (13,9 % etatyzacji) na koniec 2023 r., oraz 570 i 122 (17,4 % etatyzacji) na 30 czerwca 2024 r.

<sup>14</sup> W siedzibach byłych miast wojewódzkich, np. w Zielonej Górze, Suwałkach, Elblągu, Nowym Sączu i Koszalinie.

<sup>15</sup> Wydział ten nie prowadził bezpośrednio czynności, w wyniku których zabezpieczone byłyby nielegalne wyroby akcyzowe, w tym postępowań przygotowawczych, w ramach których takie przedmioty byłyby przechowywane lub likwidowane. Jego zadania skupiały się w szczególności na wstępnej weryfikacji pozyskanych informacji i przekazywaniu ich, celem dalszego wykorzystania, do właściwej komórki organizacyjnej Policji, w tym do komórek organizacyjnych CBŚP, lub do innej służby.

<sup>16</sup> Dz. Urz. KGP z 2014 r. poz. 121; dalej: zarządzenie nr 54.

Na liczbę wakatów wpływ miała ogólna trudna sytuacja kadrowa w Policji, spowodowana fluktuacją kadr i przejściami funkcjonariuszy na zaopatrzenie emerytalne. W celu przeciwdziałania zwiększającej się liczbie wakatów na bieżąco podejmowane były działania zmierzające do uzupełnienia stanu zatrudnienia. W szczególności prowadzono rozmowy z komendantami wojewódzkimi i Komendantem Stołecznym Policji w celu przeniesienia funkcjonariuszy do dalszej służby w CBŚP, składano wnioski o ich oddelegowanie oraz starano się wykorzystywać dostępne narzędzia motywacyjne. Trudności z pozyskaniem nowych funkcjonariuszy związane były także ze specyfiką pracy w CBŚP (wysoka dyspozycyjność, częste wyjazdy służbowe i praca na terenie całego kraju) oraz wysokimi wymaganiami stawianymi wobec funkcjonariuszy (staż służby, wykształcenie, doświadczenie oraz odpowiednie przygotowanie do realizacji zadań związanych ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej). Dodatkowym problemem zniechęcającym do podjęcia służby był brak finansowej konkurencyjności zatrudnienia w CBŚP w porównaniu do innych komórek organizacyjnych Policji.

### **Przygotowanie merytoryczne osób zatrudnionych w CBŚP**

Realizujący zadania związane z przestępczością ekonomiczną funkcjonariusze oraz inne osoby zatrudnione w CBŚP posiadały wymagane prawem przygotowanie merytoryczne, regulowane: [1] rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach Komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe<sup>17</sup>; [2] rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek<sup>18</sup>.

Osoby te brały udział, w oparciu m.in. o plany lokalnego doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy na dany rok, w szeregu szkoleń dotyczących realizowanych przez nich czynności służbowych. W ramach lokalnego doskonalenia zawodowego w 2022 r. zorganizowano 357 szkoleń dla 5216 funkcjonariuszy z komórek organizacyjnych CBŚP zwalczających przestępczość ekonomiczną. W 2023 r. były to odpowiednio 344 szkolenia, w których udział wzięło 4973 takich funkcjonariuszy. Natomiast w I półroczu 2024 r. odbyły się 192 tego typu szkolenia, a uczestniczyło w nich 3535 funkcjonariuszy. Omawiane szkolenia nie były bezpośrednio powiązane z przestępczością akcyzową, choć część z nich odnosiła się jednak pośrednio m.in. do problematyki przechowywania dowodów rzeczowych i zwalczania przestępczości podatkowej, w tym akcyzowej.

Funkcjonariusze CBŚP uczestniczyli również w centralnym doskonaleniu zawodowym w formie kursów specjalistycznych lub innych przedsięwzięć szkoleniowych, a także w szkoleniach zawodowych<sup>19</sup>. Do udziału w tego typu przedsięwzięciach skierowano łącznie 892 funkcjonariuszy, z czego w 2022 r. – 322, w 2023 r. – 331, a w I półroczu 2024 r. – 239.

### **Współpraca CBŚP z innymi podmiotami**

W okresie objętym kontrolą w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi CBŚP współpracowało z innymi organami (służbami). Współpraca ta opierała się na zawartych porozumieniach międzyinstytucjonalnych, tj. m.in.: [1] porozumieniu Szefa KAS, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie współpracy w zakresie ujawniania i eliminowania z obrotu gospodarczego wyrobów

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 123 poz. 857, ze zm. Zastąpione rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim odpowiadają policjanci na stanowiskach Komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2252).

<sup>18</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 467, ze zm.

<sup>19</sup> Szkolenia zawodowe podoficerskie, szkolenia zawodowe aspiranckie, szkolenia zawodowe oficerskie, kursy specjalistyczne dla służby prewencyjnej, kursy specjalistyczne dla służby kryminalnej i śledczej, kursy specjalistyczne ogólnopolicyjne, doskonalenie na odległość i szkolenia z zakresu oceny zabezpieczeń obiektów infrastruktury krytycznej.

tytoniowych i suszu tytoniowego pochodzących z nielegalnych źródeł oraz realizacji umów zawartych przez Unię Europejską z koncernami tytoniowymi; [2] porozumieniu Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej; [3] porozumieniu Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie współdziałania Żandarmerii Wojskowej i Policji; [4] porozumieniu Komendanta Głównego Policji i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 2 maja 2007 r. w sprawie określenia zasad współpracy Policji i Centralnego Biura Antykorupcyjnego; [5] porozumieniu Komendanta Głównego Policji i Szefa KAS z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie współdziałania Policji i KAS.

W oparciu o ww. porozumienia Komendant CBŚP lub naczelnicy zarządów terenowych CBŚP, w porozumieniu z kierownictwem powyższych organów, podejmowali decyzje i zawierali porozumienia (dwustronne lub wielostronne) o współpracy w ramach indywidualnych spraw operacyjnych i procesowych. W okresie objętym kontrolą takich decyzji/porozumień było 51, z czego 30 z KAS, 24 ze Strażą Graniczną, oraz po dwa z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym i Żandarmerią Wojskową.

W ramach współpracy z innymi organami, w okresie objętym kontrolą, CBŚP przekazało do innych służb łącznie 59 spraw<sup>20</sup>, wraz z zatrzymanymi w ich ramach wyrobami akcyzowymi, tj. łącznie 189 941,1 tys. szt. papierosów, 24,0 tys. szt. e-papierosów, 161,2 tys. kg tytoniu i 11,6 tys. litrów alkoholu.

W obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi CBŚP współpracowało również z podmiotami prywatnymi (koncernami tytoniowymi), a to w oparciu m.in. o: [1] porozumienie między Philip Morris Polska Distribution Sp. z o.o. siedzibą w Krakowie i Komendanta Głównego Policji z dnia 1 grudnia 2016 r. o współpracy; [2] porozumienie między JTI Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Starym Gostkowie i Komendanta Głównego Policji z dnia 2 marca 2023 r. o współpracy; [3] porozumienie między British American Tobacco Polska Trading Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie i Komendanta Głównego Policji z dnia 2 marca 2023 r. o współpracy.

W ramach współpracy z koncernami tytoniowymi funkcjonariusze CBŚP prowadzili stałą i systematyczną wymianę informacji o ujawnionych grupach przestępczych, dokonujących w sposób zorganizowany przestępstw akcyzowych. Brali również udział w trzech szkoleniach zorganizowanych przez koncerny tytoniowe w latach 2022–2023. Każdorazowo w szkoleniu uczestniczyło 30 funkcjonariuszy zajmujących się zwalczaniem przestępczości tytoniowej. W ramach tych szkoleń zapoznawali się oni m.in. z legalnym procesem produkcji papierosów, technikami rozpoznawania podrobionych wyrobów tytoniowych, sprzętem służącym przeciwdziałaniu przestępczości tytoniowej, jak również z magazynami KAS, w których przechowywano zabezpieczone nielegalne wyroby tytoniowe. Przedstawiciele koncernów tytoniowych wspomagali także CBŚP we wstępnej identyfikacji nielegalnych wyrobów tytoniowych na miejscu ich ujawnienia, badali przesyłane próbki zabezpieczonych papierosów w celu stwierdzenia ich legalności, pomagali w ich transporcie oraz udostępniali przestrzeń magazynową do ich przechowywania.

Zdaniem NIK skoro współpraca z koncernami tytoniowymi miała istotne znaczenie dla przebiegu i skuteczności prowadzonych przez CBŚP działań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi zasadnym byłoby stworzenie wyraźnych podstaw prawnych, na poziomie ustawowym, normujących zasady i tryb współpracy sektora publicznego, w tym CBŚP, z sektorem prywatnym, w tym w szczególności z koncernami tytoniowymi, a ponadto określających ewentualny sposób i warunki formalizowania tej współpracy. Takie stanowisko uzasadniają korzyści płynące ze współpracy CBŚP z podmiotami prywatnymi (koncernami tytoniowymi) osiągnięte mimo charakteryzujących ich

<sup>20</sup> Do KAS – 44 sprawy, do Straży Granicznej – 12 spraw, do innych jednostek organizacyjnych Policji – trzy sprawy.

działalność różnorodnych celów. W przypadku sektora publicznego zaliczyć do nich należy skuteczną walkę z przestępczością akcyzową, eliminację z obrotu nielegalnych wyrobów akcyzowych i miejsc ich produkcji, dbałość o interes fiskalny Skarbu Państwa, a także pozyskanie wsparcia merytorycznego, technologicznego, czy logistycznego. Z kolei w przypadku sektora prywatnego są nimi zyski finansowe, eliminacja z rynku „konkurencyjnych” nielegalnych wyrobów akcyzowych oraz miejsc ich produkcji.

#### Wyposażenie w sprzęt

CBŚP, w okresie objętym kontrolą, wyposażone było w zasoby rzeczowe, wystarczające i niezbędne, z punktu widzenia realizowanych zadań dotyczących zwalczania przestępczości akcyzowej. Współpraca z innymi służbami oraz jednostkami organizacyjnymi Policji, a ponadto z podmiotami prywatnymi, pozwalała zaspokoić braki w sprzęcie i w wyposażeniu, w tym korzystać z nich w sposób racjonalny i ekonomicznie uzasadniony, oraz w czasie i w miejscach, w których ujawniono taką potrzebę. Przyjęty model działania pozwalał CBŚP realizować swoje zadania częstokroć bezkosztowo.

### 5.1.2. Postępowania przygotowawcze dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych

#### Efekty działalności dotyczącej nielegalnych wyrobów akcyzowych

W roku 2022 i 2023 CBŚP zlikwidowało odpowiednio 19 i 22 nielegalne „fabryki” papierosów, 17 i siedem wytwórni krajanki tytoniowej, oraz po jednej rozlewni alkoholu. W wyniku tych działań zatrzymano łącznie 585 535,6 tys. szt. papierosów<sup>21</sup>, 530,0 tys. kg krajanki tytoniowej<sup>22</sup> oraz 11,7 tys. litrów alkoholu<sup>23</sup>. Działalność CBŚP związana ze zwalczaniem przestępczości akcyzowej koncentrowała się na rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu zorganizowanych grup przestępczych trudniących się nielegalną produkcją, przemytem i dystrybucją wyrobów tytoniowych, ponieważ inne wyroby akcyzowe, np. wyroby alkoholowe, rzadziej pojawiały się w obszarze zainteresowania działających w kraju zorganizowanych grup przestępczych.

Spośród w sumie 1728 postępowań przygotowawczych wszczętych i prowadzonych przez CBŚP w okresie objętym kontrolą, przestępczości akcyzowej dotyczyły 62. Analiza 50 z nich<sup>24</sup> wykazała, że przedmiotem czynności wykonawczej w czterech sprawach były zarówno wyroby tytoniowe, jak i wyroby alkoholowe, w 44 sprawach – wyłącznie wyroby tytoniowe, a w dwóch sprawach – wyłącznie wyroby alkoholowe. 49 spraw prowadzono w formie śledztwa, a jedną sprawę w formie dochodzenia. Spraw trwających do trzech miesięcy było cztery, powyżej trzech miesięcy, ale nie dłużej niż rok – 26, a trwających powyżej roku – 20. Według stanu na 30 czerwca 2024 r. jedną z tych spraw umorzono, 14 zakończono aktem oskarżenia, dwie prokurator przekazał do prowadzenia innemu organowi, a pozostałe 33 były w toku.

W analizowanych postępowaniach przygotowawczych przyjmowano w szczególności następujące kwalifikacje prawne czynów<sup>25</sup>: [1] z art. 54 k.k.s. (nieujawnienie przedmiotu lub podstawy opodatkowania) – 25, [2] z art. 65 k.k.s. (paserstwo akcyzowe) – 35, [3] z art. 69 k.k.s. (warunki produkcji, importu, obrotu wyrobami akcyzowymi) – 10, [4] z art. 258 k.k. (udział w zorganizowanej grupie przestępczej) – 40, [5] z art. 12a ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych<sup>26</sup> (prowadzenie działalności bez wymaganego wpisu do rejestru) – 14, oraz [6] z art. 305 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej<sup>27</sup> (oznaczanie towarów podrobionym znakiem towarowym) – 12.

<sup>21</sup> Z czego w 2022 r. – 244 792,2 tys. szt., a w 2023 r. – 340 743,4 tys. szt.

<sup>22</sup> Z czego w 2022 r. – 212,8 tys. kg, a w 2023 r. – 317,2 tys. kg.

<sup>23</sup> Z czego w 2022 r. – 5,8 tys. litrów, a w 2023 r. – 5,9 tys. litrów.

<sup>24</sup> Z czego 20 wszczęto w 2022 r., 19 wszczęto w 2023 r., a 11 wszczęto w I półroczu 2024 r.

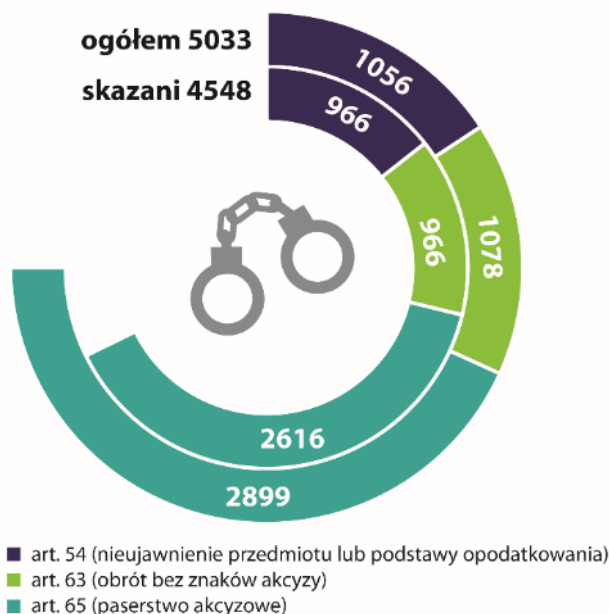
<sup>25</sup> W nawiasie półokrągłym podano liczbę wskazanych kwalifikacji prawnych czynów występujących w omawianych postępowaniach przygotowawczych. W ramach danego postępowania przygotowawczego mogło wystąpić kilka kwalifikacji prawnych czynów.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 262.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1170.

Wykres nr 3

Liczba osądzonych w latach w 2022–2023 oraz w I półroczu 2023 r. według rodzajów przestępstw i wykroczeń z k.k.s.



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

#### Badanie próby postępowań przygotowawczych

Szczegółowym badaniem objęto 15 postępowań przygotowawczych (spraw procesowych) dotyczących przestępczości akcyzowej, które wszczęte zostały w okresie objętym kontrolą i prowadzone były w CBŚP w formie śledztw. Wszczywał je, przedłużał czas ich trwania oraz kończył decyzją procesową (w postaci aktu oskarżenia lub postanowienia o umorzeniu) samodzielnie prokurator. W postępowaniach tych funkcjonariusze CBŚP wykonywali czynności zlecone przez prokuratora, przy czym w czterech sprawach samodzielnie, a w pozostałych 11 sprawach współpracując z innymi organami (KAS lub Straż Graniczna). Śledztwa wszczynano w następstwie prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Czas trwania śledztw przedłużano z uwagi na konieczność przeprowadzenia dodatkowych czynności dowodowych. Śledztwa trwały od 16 do 775 dni. Nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w ich prowadzeniu. W żadnym ze skontrolowanych przypadków nie doszło do umorzenia postępowania przygotowawczego z powodu przedawnienia karalności przestępstwa skarbowego, jak również nie wydano orzeczenia stwierdzającego przewinienie dyscyplinarne lub służbowe ani orzeczenia stwierdzającego beczynność lub przewlekłość w toku śledztwa. Zarówno prokuratorzy nadzorujący te postępowania, jak również bezpośredni przełożeni prowadzących je funkcjonariuszy CBŚP, nie wydawali wytyków ani innych rozstrzygnięć wskazujących na niezgodne z prawem lub nierzetelne, w tym w szczególności niesprawne lub nieterminowe, prowadzenie śledztw bądź beczynność w ich toku. Nie wystąpiły też inne okoliczności, niezależne od CBŚP, które miały wpływ na długość śledztw<sup>28</sup>.

#### Monitorowanie postępowań przygotowawczych

Nadzór nad prawidłowym wykonywaniem przez funkcjonariuszy CBŚP zadań związanych z prowadzeniem indywidualnych postępowań przygotowawczych dotyczących przestępczości akcyzowej prowadzili w sposób ciągły ich bezpośredni przełożeni. W ramach tego nadzoru wydawane były podwładnym przez przełożonych pisemne lub ustne polecenia służbowe co do konkretnej sprawy lub czynności i sposobu jej przeprowadzenia.

<sup>28</sup> Np. niestabilne prawo, nieprecyzyjne przepisy, zmiana linii orzeczniczej.

### 5.1.3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych

#### Miejsca składowania nielegalnych wyrobów akcyzowych

W związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstwa akcyzowego w okresie objętym kontrolą CBŚP przechowywało nielegalne wyroby akcyzowe w 20 magazynach zlokalizowanych na terenie kraju, z czego cztery należały do CBŚP, osiem do innych jednostek organizacyjnych Policji, cztery do Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, a pozostałe cztery do innych podmiotów zewnętrznych.

CBŚP korzystało z magazynów należących do Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych udostępnianych w formie nieodpłatnego świadczenia (bezkosztowo) za pośrednictwem Philip Morris Polska Distribution Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie (podmiotu będącego częścią koncernu tytoniowego), użytkującego te magazyny w porozumieniu z ich właścicielem. Według Komendanta CBŚP podstawą do takiej praktyki, stosowanej od 2005 r., były art. 15 § 3 k.p.k. i art. 228 § 1 k.p.k. Zdaniem NIK przytoczone powyżej normy dają podstawy do korzystania z pomocy podmiotów prywatnych, jednakże nie wynika z nich wprost, że pomoc ta ma być związana z pokrywaniem kosztów realizacji zadań publicznych podmiotów sektora publicznego przez sektor prywatny<sup>29</sup>. Z art. 15 § 3 k.p.k. wywieść jednocześnie można, że omawiana pomoc powinna być wyjątkiem, a nie zasadą.

Ponoszone przez CBŚP koszty magazynowania nielegalnych wyrobów akcyzowych związane były wyłącznie z innymi podmiotami zewnętrznymi, a łączna ich kwota, w okresie objętym kontrolą, wyniosła 56,4 tys. zł. CBŚP nie zawierało z tymi podmiotami umów w przedmiocie przechowywania lub transportu nielegalnych wyrobów akcyzowych, natomiast zlecało odpłatne wykonanie tego typu usługi na podstawie przepisów regulujących postępowanie karne. W takim przypadku CBŚP nie miało obowiązku, a co za tym idzie, nie stosowało ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>30</sup>. Za wykonane usługi inne podmioty zewnętrzne wystawiały faktury, które przekazywano do rozliczenia właściwym jednostkom organizacyjnym Policji. Koszty magazynowania nielegalnych wyrobów akcyzowych były dla każdego przypadku ustalane i rozliczane indywidualnie, a poniesione w związku z tym wydatki były optymalne i adekwatne do potrzeb.

#### Ilość przechowywanych nielegalnych wyrobów akcyzowych

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą do wykorzystywanych przez CBŚP magazynów przekazano następujące nielegalne wyroby akcyzowe: [1] w 2022 r. – 12 455,0 tys. szt. papierosów, 57,2 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego oraz 1,0 tys. litrów alkoholu; [2] w 2023 r. – 19 571,0 tys. szt. papierosów i 20,5 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego; [3] w I półroczu 2024 r. – 18 223,5 tys. szt. papierosów oraz 42,7 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego. Ponadto, w tym samym czasie, do powyższych magazynów przekazano w sumie 18,5 tys. kg pyłu tytoniowego i innych odpadów poprodukcyjnych. Łączna szacunkowa wartość nielegalnych wyrobów akcyzowych, zatrzymanych i przechowywanych przez CBŚP w latach 2022-2024 (I półrocze), wyniosła w przybliżeniu 48 597,0 tys. zł. Przechowywane przez CBŚP, w okresie objętym kontrolą, nielegalne wyroby akcyzowe zajmowały łącznie nie mniej niż 3,0 tys. m<sup>2</sup> powierzchni magazynowych.

Zwracają uwagę znaczne liczby i długi czas przechowywania przez CBŚP nielegalnych wyrobów akcyzowych, których zniszczenie mógłby orzec sąd<sup>31</sup> w trybie art. 232a § 2 k.p.k., pozostawiając do dalszego przechowywania jedynie ich próbki na potrzeby przeprowadzenia ewentualnych dalszych badań. Choć dla CBŚP przechowywanie tych dowodów rzeczowych w większości przypadków było bezkosztowe, a dowody te w przeważającej liczbie przypadków zajmowały

<sup>29</sup> Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych powinien wynikać wprost z ustawy (art. 84, art. 216 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

<sup>30</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

<sup>31</sup> W toku postępowania sądowego – z urzędu, a w toku postępowania przygotowawczego – na wniosek prokuratora.

powierzchnie magazynowe podmiotów trzecich, to – niezależnie od tego, że leży to w gestii kompetencji prokuratora lub sądu a nie CBŚP – NIK sygnalizuje potrzebę podjęcia stosownych działań w omawianym zakresie. Umożliwiłyby one zwolnienie znacznej części zajętych obecnie powierzchni magazynowych, do których dostęp ma CBŚP i bardziej racjonalne ich zagospodarowanie.

### Weryfikacja stanów magazynowych nielegalnych wyrobów akcyzowych

W zakresie stanów magazynowych nielegalnych wyrobów akcyzowych przechowywanych w magazynach, do których dostęp miał CBŚP w latach 2022–2024 (I półrocze), braków nie ujawniono. Magazyny znajdujące się we władztwie CBŚP poddawane były, nie rzadziej niż raz na dwa lata (w styczniu), komisyjnej inwentaryzacji w celu sprawdzenia przechowywanych w nich dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych, co czyniło zadość potrzebom w zakresie ich kontroli. W toku przeprowadzonych w 2022 r. i w 2024 r. planowych inwentaryzacji oraz jednej inwentaryzacji z 2023 r., przeprowadzonej ze względu na zmianę depozytariusza, nie ujawniono przypadków uszkodzenia, zniszczenia lub utraty nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Stosownych sprawdzeń magazynów znajdujących się we władztwie podmiotów zewnętrznych dokonywano przy okazji wykonywania czynności procesowych (ogłędzin, udostępniania materiałów biegłym, zdawania lub pobierania materiałów). Magazyny te należały do podmiotów zewnętrznych mających wieloletnie doświadczenie w składowaniu różnego rodzaju przedmiotów zatrzymywanych przez Policję, w tym m.in. legalnych wyrobów akcyzowych, a przy ich wyborze brano pod uwagę także wcześniejsze bezproblemowe korzystanie z ich usług. Taka praktyka CBŚP była zgodna z prawem.

### Warunki przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych

Magazyny pozostające we władztwie CBŚP znajdowały się na terenie ogrodzonym i dozorowanym oraz były wyposażone, w zależności od obiektu, w zabezpieczenia przed dostępem osób nieupoważnionych, w tym np. w monitoring wizyjny, instalację alarmową, okna zabezpieczone kratami, drzwi antywłamaniowe, elektroniczny system dostępowy oraz w zamki szyfrowe lub patentowe, albo w kłódki. Drzwi wejściowe były dodatkowo plombowane, a do kluczy dostęp miały tylko osoby uprawnione.

CBŚP, w okresie objętym kontrolą, zapewnił – z wyjątkiem opisanego poniżej przypadku – odpowiednie warunki i sposób przechowywania 33 badanych partii nielegalnych wyrobów akcyzowych, pozwalające na ich zabezpieczenie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą.

Odosobnionym przykładem nieprawidłowego postępowania z zabezpieczonymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi była partia 3,5 tys. kg tytoniu o początkowej szacunkowej wartości 3900,0 tys. zł, którą **Zarząd Terenowy CBŚP w Opolu** przechowywał od 12 kwietnia 2022 r. do 13 marca 2024 r. w należącym do Policji magazynie (garażu o powierzchni ok. 50 m<sup>2</sup>). W momencie oddania tego tytoniu do utylizacji jako odpad, w związku z częściowym wyschnięciem i zgniciem, posiadał on wagę 3,0 tys. kg, a jego końcowa szacunkowa wartość wynosiła 50,0 tys. zł. Niezapewnienie, przez zaniechanie, należytych warunków przechowywania zatrzymanych nielegalnych wyrobów akcyzowych, tj. gwarantujących zachowanie dowodów rzeczowych w niepogorszonym stanie oraz bez ubytku na ich liczbie i wartości, stanowiło niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 232a § 1 k.p.k. oraz § 3 ust. 1, § 4 pkt 1 i § 5 ust. 1 i 2 pkt 6 r.p.p.z. Choć ostatecznie sąd postanowił o zniszczeniu tych nielegalnych wyrobów akcyzowych, to wskazać jednak należy, że gdyby tak się nie stało, choćby w związku z niewinnieniem podmiotu od którego zatrzymano wspomniany tytoń, to CBŚP mogłoby ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą wobec tego podmiotu z tytułu uszkodzenia lub zniszczenia zatrzymanego tytoniu.

Magazyny pozostające we władztwie podmiotów zewnętrznych posiadały, w zależności od obiektu, zabezpieczenia podobne do magazynów będących we władztwie CBŚP. Dodatkowo wejście na teren, gdzie usytuowane były takie magazyny, możliwe było po uzyskaniu zgody osób dozorujących teren. Szczególną kategorię stanowiły magazyny należące do Rządowej Agencji Rezerw

Strategicznych, które dla potrzeb CBŚP najmowały/dzierżawiły podmioty prywatne (koncerny tytoniowe). Magazyny te posiadały szereg zabezpieczeń, w tym m.in. zapewniony całodobowy dozór ze strony wewnętrznych służb ochrony oraz wyposażenie w monitoring i systemy antywłamaniowe. Wstęp do tych magazynów posiadały wyłącznie osoby upoważnione, których wejścia były ewidencjonowane. Magazyny te były dodatkowo plombowane przez przedstawicieli wynajmujących/dzierżawiących je dla potrzeb CBŚP podmiotów prywatnych (koncernów tytoniowych).

Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych w magazynach nie znajdujących się we władaniu CBŚP lub innych jednostek organizacyjnych Policji odpowiadało wymogom przechowywania niebezpiecznych dowodów rzeczowych, o których mowa w art. 232a § 1 k.p.k., tzn. w obiektach lub miejscach zapewniających ich bezpieczne przechowywanie. Podmioty zewnętrzne przechowywały nielegalne wyroby akcyzowe m.in. na podstawie protokolarnego przekazania im tych dowodów rzeczowych w trybie art. 228 k.p.k., tj. jako osoby godne zaufania, co stanowiło wystarczające procesowe zabezpieczenie tych dowodów rzeczowych.

#### 5.1.4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych

##### Sprawy zakończone likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych

Spośród 62 postępowań przygotowawczych dotyczących przestępczości akcyzowej, wszczętych i prowadzonych przez CBŚP w latach 2022–2024 (I półrocze), w przypadku sześciu (9,7 %) z nich zasygnalizowano prokuratorowi potrzebę złożenia do sądu – w trybie art. 232a k.p.k. – wniosku o zniszczenie zbędnych dowodów rzeczowych. W tym samym czasie sądy wydały pięć orzeczeń o zniszczeniu zbędnych dowodów rzeczowych w ramach postępowań przygotowawczych prowadzonych przez CBŚP w toku spraw związanych z przestępczością akcyzową. Uwzględniając powyższe wskazać należy na celowość zwiększenia aktywności w tym przedmiocie, celem zwolnienia części zajętych obecnie powierzchni magazynowych, do których dostęp ma CBŚP.

Według Komendanta CBŚP przyczyną nieznacznej liczby zasygnalizowanych prokuratorowi przez CBŚP potrzeb złożenia do sądu wniosku o zniszczenie zbędnych dowodów rzeczowych i wydanych na tej podstawie orzeczeń sądowych były indywidualne okoliczności poszczególnych spraw z zakresu przestępczości akcyzowej, a ponadto złożenie do sądu wniosku w trybie art. 232a k.p.k. w celu zniszczenia zbędnych dowodów rzeczowych było czynnością fakultatywną i należało do kompetencji prokuratora. Również sąd mógł, a nie musiał, orzec o uwzględnieniu złożonego wniosku w tym przedmiocie.

Obok przepisów powszechnie obowiązujących, w szczególności art. 232a k.p.k. kwestie związane z likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych dla CBŚP regulowały przepisy wewnętrzne, w tym zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 4 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 karnym<sup>32</sup> oraz pismo Komendanta CBŚP z 2021 r. dotyczące niszczenia zbędnych dowodów rzeczowych.

W latach 2022–2024 (I półrocze) CBŚP w trzech przypadkach zlikwidowało, poprzez zniszczenie, zbędne dowody rzeczowe w postaci nielegalnych wyrobów akcyzowych. W trybie art. 232a k.p.k. zniszczono w 2022 r. 23,1 tys. kg tytoniu, w 2023 r. 1996,8 tys. szt. papierosów, a w I półroczu 2024 r. 3,0 tys. kg tytoniu. W żadnym z tych przypadków CBŚP nie likwidowało nielegalnych wyrobów akcyzowych samodzielnie. Zadanie to każdorazowo zlecano w sposób prawidłowy wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym, w trybie nie obejmującym zawierania przez CBŚP umów dotyczących likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych. Koszty tych likwidacji, poprzez zniszczenie, w dwóch przypadkach pokryte zostały przez podmiot prywatny (koncern tytoniowy), a w jednym przypadku poniosła je Policja w kwocie 1,9 tys. zł.

<sup>32</sup> Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 9.

W jednym spośród trzech przypadków likwidacji, poprzez zniszczenie, nielegalnych wyrobów akcyzowych **Zarząd Terenowy CBŚP w Opolu** nie dokonał „faktycznego zniszczenia” zatrzymanych nielegalnych wyrobów akcyzowych, w postaci 3,0 tys. kg tytoniu o końcowej szacunkowej wartości 50,0 tys. zł, gdyż nie dysponował protokołem z ich zniszczenia przez podmiot wyspecjalizowany. W sprawie tej poprzestano bowiem jedynie na przekazaniu 13 marca 2024 r. omawianych dowodów rzeczowych do utylizacji jako „odpady”, uzyskując w zamian od podmiotu wyspecjalizowanego w dokonywaniu likwidacji jedynie „Kartę Przekazania Odpadów”, a nie protokół zniszczenia. Niezależnie od tego, to na CBŚP ciążył obowiązek należytego udokumentowania omawianej czynności w aktach prowadzonego postępowania przygotowawczego. Powyższe było niezgodne z art. 232a § 1 i 2 k.p.k. oraz § 9 ust. 1 i § 10 r.p.p.z.

Niezależnie od trzech przywołanych powyżej przypadków likwidacji, ujawniono kolejny przypadek zniszczenia w 2023 r. przez **Zarząd Terenowy CBŚP w Bydgoszczy** nielegalnych wyrobów akcyzowych w postaci 1429,5 tys. szt. papierosów oraz 1,2 tys. kg krajanki tytoniowej, po prawomocnym wyroku, chociaż organem postępowania wykonawczego, właściwym w zakresie wykonania orzeczenia o przepadku tego typu przedmiotów, były organy skarbowe (KAS). Koszty tej czynności w całości poniósł podmiot prywatny (koncern tytoniowy). Takie działanie było niezgodne z art. 178 § 1 k.k.s. w związku z art. 187 § 1 k.k.w. i art. 193 § 1 i 2 k.k.w.<sup>33</sup>. Z regulacji tych wynikała jednoznacznie właściwość organu, który po prawomocnym wyroku władny był zlikwidować, poprzez zniszczenie, nielegalne wyroby akcyzowe, jak również procedura, w jakiej powinno to nastąpić. W sytuacji bowiem, gdy sąd przekazał CBŚP do wykonania orzeczenie, którego służba ta zgodnie z prawem wykonać nie mogła, to CBŚP winno było, bądź to zwrócić się do sądu z prośbą o potwierdzenie lub zmianę polecenia, bądź to od razu przekazać orzeczenie do wykonania właściwemu organowi (KAS), informując o tym sąd. Kwestia formy wykonania orzeczenia o przepadku nie wpływała w żaden sposób na to, który organ winien był je wykonać.

W okresie objętym kontrolą CBŚP nie prowadziło kontroli (inspekcji) dotyczących likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych, jak również nieodpłatnego przekazywania i sprzedaży na rzecz podmiotów wyspecjalizowanych pozostałości po likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych. Czynności nadzorcze sprawowano w sposób standardowy, analogiczny jak w przypadku pozostałych dowodów rzeczowych, tj. przez cały czas, w którym zatrzymane dowody rzeczowe znajdowały się w dyspozycji CBŚP.

## 5.2. Wyniki kontroli w wybranych izbach administracji skarbowej

### 5.2.1. Przygotowanie i współpraca z organami administracji publicznej w zakresie realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

#### Organizacja zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych

W czterech kontrolowanych izbach administracji skarbowej (IAS w Olsztynie, IAS w Szczecinie, IAS we Wrocławiu i IAS w Zielonej Górze) nie wyodrębniono komórek organizacyjnych realizujących wyłącznie zadania związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Również w nadanych poszczególnym IAS statutach i regulaminach organizacyjnych nie wyodrębniono zadań dotyczących wyłącznie i bezpośrednio nielegalnych wyrobów akcyzowych. Przyjęte w nich rozwiązania organizacyjne przewidywały natomiast nadzór dyrektora IAS nad prawidłową realizacją zadań związanych z ujawnionymi i zabezpieczonymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi przez podległego naczelnika urzędu celno-skarbowego (UCS).

<sup>33</sup> W zakresie nielegalnych wyrobów akcyzowych brak było przy tym wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wykazu przedmiotów, które w razie orzeczenia ich przepadku przekazuje się bezpośrednio innym organom niż właściwy naczelnik urzędu skarbowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2139).

Nadzór ten sprawowany był za pośrednictwem konkretnych komórek organizacyjnych izb administracji skarbowej usytuowanych przede wszystkim w:

- 1) pionie kontroli, cła i audytu IAS – w ramach którego przewidziano w szczególności wykonywanie uprawnień organu nadrzędnego nad naczelnikami urzędów, działającymi jako finansowe organy postępowania przygotowawczego, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy takimi naczelnikami urzędów, koordynację prowadzonych przez naczelników urzędów postępowań w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz nadzór funkcjonalny nad prawidłowością postępowań w sprawach o przestępstwa i wykroczenia, a także współpracę z organami ścigania, prokuraturą i sądami;
- 2) pionie poboru i egzekucji IAS – w ramach którego przewidziano w szczególności nadzór nad wykonywaniem sądowych orzeczeń o przepadku rzeczy na rzecz Skarbu Państwa, czy dotyczących likwidacji niepodjętych depozytów, nadzór nad działalnością komórki likwidacji towarów UCS w zakresie prowadzenia magazynu likwidacyjnego, a także nadzór nad działalnością komórki wsparcia UCS w zakresie prowadzenia depozytu w odniesieniu do towarów tam przechowywanych niewymagających uregulowania sytuacji celnej i podejmowania czynności wynikających z przepisów prawa celnego.

Do regulaminów organizacyjnych izb administracji skarbowej nie wprowadzano w latach 2022–2024 (I półrocze) zmian w zakresie realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia w komórkach organizacyjnych izb administracji skarbowej zajmujących się czynnościami dotyczącymi nadzoru nad zagadnieniami związanymi z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi był wystarczający do ich realizacji. Przykładowo, według stanu na 30 czerwca 2024 r., wykonywaniem takich zadań we wskazanych wyżej pionach organizacyjnych zajmowało się 13 pracowników IAS w Zielonej Górze i 14 pracowników IAS we Wrocławiu. Wszystkim tym osobom powierzono te zadania na podstawie zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

### **Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników IAS**

W latach 2022–2024 (I półrocze) pracownicy skontrolowanych izb administracji skarbowej nie uczestniczyli w szkoleniach centralnych (organizowanych przez Krajową Szkołę Skarbowości) lub regionalnych (organizowanych w oparciu o regionalny plan szkoleń danej IAS) wprost dotyczących tematyki nielegalnych wyrobów akcyzowych. Wynikało to z nieplanowania i nieorganizowania szkoleń we wskazanym zakresie, co było następstwem wewnętrznych badań odnośnie potrzeb szkoleniowych.

Pracownicy skontrolowanych izb administracji skarbowej, za wyjątkiem IAS w Szczecinie, uczestniczyli natomiast w centralnych i regionalnych formach szkoleniowych, których tematyka uwzględniała zagadnienia związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Dotyczyły one przede wszystkim podatku akcyzowego, w tym związanych z nim bieżących problemów, metodologii kontroli, zmian ustawowych, aktualnego orzecznictwa. W szkoleniach tych w okresie objętym kontrolą wzięło udział 15 pracowników IAS w Olsztynie, 22 pracowników IAS we Wrocławiu i 40 pracowników IAS w Zielonej Górze.

### **Dokumenty programowe i porozumienia**

W latach objętym badaniami kontrolnymi przedstawiciele większości skontrolowanych izb administracji skarbowej nie inicjowali, oraz nie uczestniczyli w opracowywaniu lub opiniowaniu dokumentów programowych i przedsięwzięć, jak również porozumień regulujących współpracę międzyinstytucjonalną (np. z Policją, Strażą Graniczną czy Inspekcją Transportu Drogowego) w zakresie związanym z problematyką nielegalnych wyrobów akcyzowych. Jedynie pracownik Referatu Spraw Karnych Skarbowych IAS w Zielonej Górze brał udział w pracach zespołu powołanego w Ministerstwie Finansów do opracowania wytycznych/instrukcji m.in. w zakresie spraw karnych skarbowych prowadzonych w związku z nielegalnym obrotem wyrobami akcyzowymi. Dokumentu tego dotychczas nie wdrożono w związku ze zgłoszeniem do niego uwag i spostrzeżeń.

**Współpraca IAS  
z innymi organami**

W latach 2022–2024 (I półrocze) każda z czterech kontrolowanych izb administracji skarbowej współpracowała z organami ścigania w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Współpraca ta oparta była na udokumentowanych porozumieniach międzyinstytucjonalnych zawartych:

- 1) na szczeblu centralnym, tj. przez Szefa KAS, m.in. z: Komendantem Głównym Policji – 9 listopada 2017 r., Komendantem Głównym Straży Granicznej – 24 listopada 2017 r., Komendantem Głównym Straży Granicznej – 5 czerwca 2018 r.;
- 2) na szczeblu lokalnym przez: (a) Dyrektora IAS w Olsztynie z Komendantem Wojewódzkim Policji w Olsztynie – 20 października 2017 r., Komendantem Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie – 30 stycznia 2018 r., Komendantem Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku – 28 czerwca 2018 r., 17 czerwca 2024 r.; (b) Dyrektora IAS w Szczecinie z Komendantem Wojewódzkim Policji w Szczecinie – 22 marca 2019 r. i Komendantem Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku – 5 października 2017 r.; (c) Dyrektora IAS we Wrocławiu z Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu – 9 lutego 2018 r., Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim – 20 kwietnia 2018 r.; (d) Dyrektora IAS w Zielonej Górze z Komendantem Wojewódzkim Policji w Gorzowie Wlkp. – 30 listopada 2017 r., Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim – 20 kwietnia 2018 r. i 20 stycznia 2021 r.

Nie wystąpiły sytuacje w których zamierzenia wymagane powyższymi porozumieniami nie były realizowane. Nie odnotowano również przypadków w których strony tych porozumień odmówiły podjęcia współdziałania. Charakter współpracy obejmował m.in. wymianę informacji i danych z systemów, oraz wspólne szkolenia i kontrole. Funkcjonowanie porozumień było poddawane okresowym ocenom. W efekcie w okresie objętym kontrolą podjęto działania, w ramach których zabezpieczono łącznie 37 808,0 tys. szt. papierosów, 55,0 tys. kg tytoniu, 56,6 tys. kg suszu tytoniowego i 0,7 tys. litrów alkoholu.

### 5.2.2. Zarządzanie prowadzeniem przez izby administracji skarbowej i podległe urzędy czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

**Działania nadzorcze  
IAS nad podległymi  
jednostkami**

Dyrektorzy czterech skontrolowanych izb administracji skarbowej (IAS w Olsztynie, IAS w Szczecinie, IAS we Wrocławiu i IAS w Zielonej Górze) podejmowali działania nadzorcze mające na celu poprawę wyników podległych jednostek w zakresie postępowań przygotowawczych.

Izby administracji skarbowej, wraz z jednostkami podległymi, osiągnęły planowany poziom wartości wszystkich (IAS w Szczecinie) lub większości (IAS w Olsztynie, IAS we Wrocławiu i IAS w Zielonej Górze) mierników stopnia realizacji celów, wyznaczonych odrębnie na każdy rok przez Szefa KAS w *Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej*, a obejmujących swym zakresem m.in. zagadnienia dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych. W przypadku rozbieżności między stanem oczekiwanym a uzyskanymi wynikami, ustalano przyczyny słabszych wyników i podejmowano działania zaradcze mające na celu ich poprawę.

W okresie objętym kontrolą każda z kontrolowanych izb administracji skarbowej podejmowała działania na rzecz realizacji poniższych celów i wskaźników stopnia ich wykonania:

- a) w 2022 r.
  - cel 4.5. *Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych*, w ramach którego przewidziano dwa wskaźniki, tj. wskaźnik 4.5.1. *Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie*

*śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie, oraz wskaźnik 4.5.2. Udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach;*

b) w 2023 r.:

- cel 4.4. *Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych, dla którego przewidziano jeden wskaźnik 4.4.1. Udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach,*
- cel 4.5. *Zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym, dla którego przewidziano wskaźnik 4.5.1. Wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym;*

c) w I półroczu 2024 r.:

- cel 4.7. *Poprawa efektywności i skuteczności postępowań karnych i karnych skarbowych, dla którego wskaźnik 4.7.1. zdefiniowano identycznie jak wskaźnik 4.4.1. dla celu 4.4. w roku 2023,*
- cel 4.8. *Zwiększenie efektywności i skuteczności w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym, w ramach przewidziano wskaźnik 4.8.1. zdefiniowany analogicznie jak wskaźnik 4.5.1. dla celu 4.5. w roku 2023.*

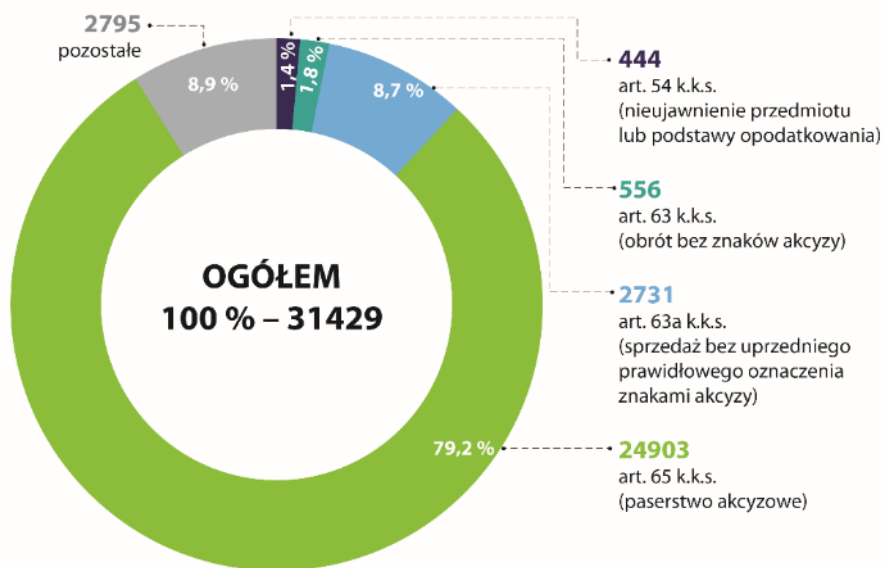
Przywołane wyżej wskaźniki dotyczyły ogółu spraw prowadzonych przez finansowe organy postępowania przygotowawczego podległe dyrektorom kontrolowanych izb administracji skarbowej, przez co żaden z nich nie odnosił się wyłącznie do postępowań przygotowawczych w sprawach związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi.

Trzy izby administracji skarbowej (IAS w Olsztynie, IAS we Wrocławiu oraz IAS w Zielonej Górze) nie uzyskały zaplanowanej na koniec I półroczu 2024 r., wyznaczonej indywidualnie dla każdej z nich, wielkości wskaźnika 4.8.1. *Wzrost wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym.* Przyczynami tego były m.in.: wzrost planowanej wartości wskaźnika, zwiększenie udziału spraw z nieustalonym majątkiem, który mógłby być przedmiotem zabezpieczenia, nieregularne przekazywanie przez prokuratury informacji o zastosowanych zabezpieczeniach majątkowych, ograniczony wpływ administracji skarbowej na skuteczne zastosowanie zabezpieczenia majątkowego w przypadku wniosków kierowanych w tym celu do prokuratorów.

Ponadto IAS w Olsztynie nie osiągnął na koniec 2022 r. wyznaczonego poziomu wskaźnika 4.5.2. *Udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach,* co związane było z ograniczeniami w funkcjonowaniu przejść granicznych z Rosją po jej agresji na Ukrainę. Prognozowana wielkość tego wskaźnika ustalona została na wysokim poziomie na podstawie skali przemytu wyrobów akcyzowych w latach poprzednich.

Wykres nr 4

Liczba wszczętych przez KAS w latach 2022–2023 oraz w I półroczu 2024 r. postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów.

#### Monitoring postępowań przygotowawczych

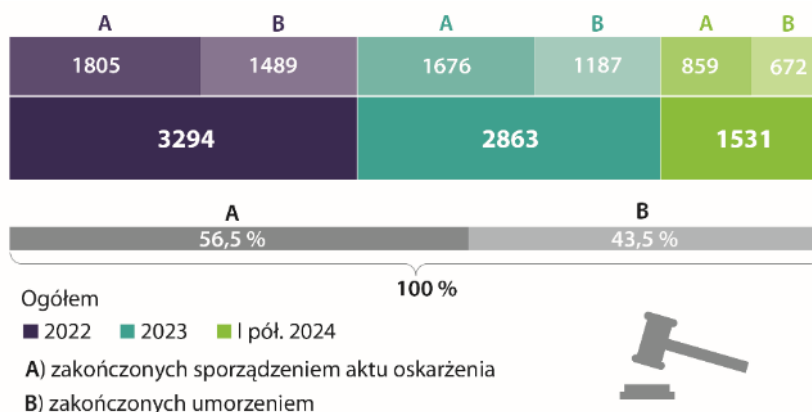
Dyrektorzy każdej ze skontrolowanych izb administracji skarbowej systematycznie monitorowali skuteczność prowadzonych przez podległe jednostki postępowań przygotowawczych, w tym związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, mając m.in. na względzie osiągnięcie odpowiednich wartości mierników realizacji celów określonych przez Szefa KAS w *Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej* na poszczególne lata 2022–2024. Odbywało się to w ramach bieżącego nadzoru instytucjonalnego i obejmowało m.in.:

- a) analizę akt poszczególnych spraw, przekazywanych przez finansowe organy postępowania przygotowawczego; opracowywanie wytycznych i wskazań pod kątem uzupełnienia materiału dowodowego; wydawanie postanowień o przedłużeniu terminu dochodzenia; rozstrzygnięcia dotyczące zatwierdzenia postanowień finansowych organów postępowania przygotowawczego np. o odmowie wszczęcia, zawieszeniu czy umorzeniu dochodzenia; rozpatrywanie zażaleń na postanowienia wydawane w toku prowadzonego postępowania przygotowawczego;
- b) przekazywanie w indywidualnych sprawach podległym jednostkom zaleceń i instrukcji w zakresie weryfikacji spraw zawieszonych (pod kątem występowania przesłanek do ich dalszego procedowania) i spraw długotrwale prowadzonych;
- c) cykliczne spotkania i narady z odpowiednimi pracownikami IAS i UCS.

Podejmowane w powyższych obszarach działania nadzorcze nie tylko wpłynęły na efektywność prowadzonych postępowań przygotowawczych, ale przyczyniły się także do ujednolicenia sposobu ich prowadzenia w podległych urządach.

Wykres nr 5

Liczba zakończonych przez KAS w latach 2022–2023 oraz w I półroczu 2024 r. postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów.

### Nieprawidłowości w nadzorze

Nadzorowanie postępowań przygotowawczych przez kontrolowane izby administracji skarbowej realizowane było w większości przypadków na bieżąco i prawidłowo. Niemniej w **IAS we Wrocławiu** stwierdzono, że w trzech na osiem badanych przypadków procedura zatwierdzenia postanowień Naczelnika DUCS we Wrocławiu o umorzeniu dochodzenia w sprawach o wykroczenia skarbowe dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych nie została przeprowadzona niezwłocznie. Licząc od dnia wpływu postanowień do IAS we Wrocławiu do dnia ich zatwierdzenia, procedura w tych trzech przypadkach trwała od 61 do 98 dni, przez co takie działania należy uznać za nierzetelne. Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę, że pomimo braku przepisu prawa sztywno określającego liczbę dni na załatwienie takiej sprawy, przyjęcie przez IAS we Wrocławiu zasady niezwłoczności postępowania, oznacza podjęcie czynności bez zbędnej zwłoki, od razu po wpływie postanowienia o umorzeniu dochodzenia. Zatwierdzanie postanowień powyżej dwóch miesięcy, nie spełnia tych wymagań.

### Informowanie IAS przez podległe urzędy o problemach z realizacją zadań

Urzędy podległe kontrolowanym izbom administracji skarbowej nie informowały o ewentualnych problemach z realizacją zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz ich przechowywania. Natomiast kwestia likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych, a konkretnie problem związany z brakiem w obrębie województwa warmińsko-mazurskiego podmiotu specjalizującego się w likwidacji tytoniu w formie melasy i płynu do papierosów elektronicznych, był przedmiotem zgłoszenia w listopadzie 2023 r. ze strony urzędu podległego IAS w Olsztynie. Ich zniszczenie zlecono podmiotowi z Gdańska, posiadającemu niezbędne uprawnienia.

W okresie objętym kontrolą kontrolowane izby administracji skarbowej nie formułowały i nie kierowały do Szefa KAS lub do innych organów propozycji zmian legislacyjnych w zakresie dotyczącym postępowań przygotowawczych, w tym związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, a także ich przechowywania i likwidacji.

### Umowy na usługi przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych

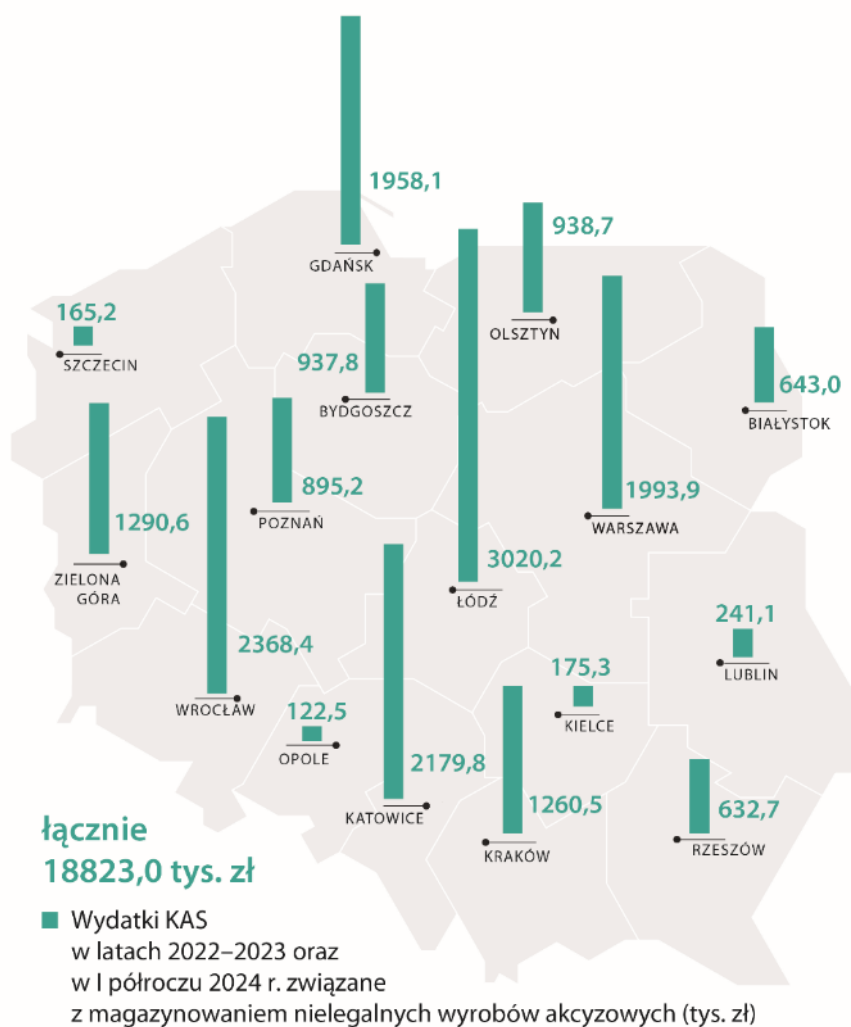
Według stanu na koniec I półrocza 2024 r. kontrolowane izby administracji skarbowej wynajmowały, od w sumie ośmiu podmiotów zewnętrznych, pomieszczenia i place magazynowe o łącznej powierzchni 14 288,1 m<sup>2</sup> z przeznaczeniem na przechowywanie towarów zajętych w postępowaniach celno-skarbowych, w tym nielegalnych wyrobów akcyzowych, z czego IAS w Olsztynie – 2202,2 m<sup>2</sup> od dwóch podmiotów, IAS w Szczecinie – 3090,4 m<sup>2</sup> od dwóch podmiotów, IAS we Wrocławiu – 4142,0 m<sup>2</sup> od dwóch podmiotów, IAS w Zielonej Górze – 4853,5 m<sup>2</sup> od dwóch podmiotów.

Wyboru podmiotów zewnętrznych zajmujących się przechowywaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych dokonano rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami. Postanowienia zawartych z nimi umów obejmowały zagadnienia dotyczące m.in. czasookresu obowiązywania umowy, wielkości powierzchni i stanu technicznego wynajmowanych pomieszczeń, zakresu usług świadczonych przez wynajmującego, w tym zapewnienia odpowiednich warunków składowania i ochrony złożonych przedmiotów przed osobami niepowołanymi, a także sposobu zapewnienia dostępu najemcy do wynajmowanej powierzchni magazynowej, oraz rozładunku i załadunku magazynowanych przedmiotów.

Związane z przechowywaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych wydatki kontrolowanych izb administracji skarbowej w okresie objętym kontrolą stanowiły w sumie kwotę 4762,9 tys. zł, z czego 938,7 tys. zł poniosła IAS w Olsztynie, 165,2 tys. zł – IAS w Szczecinie, 2368,4 tys. zł – IAS we Wrocławiu, a 1290,6 tys. zł – IAS w Zielonej Górze. Na wysokość powyższych wydatków wpływ miał m.in. okres (nierzadko wieloletni) pozostawiania przechowywanych nielegalnych wyrobów akcyzowych w dyspozycji organów będących ich aktualnym dysponentem, tj. prokuratorów nadzorujących postępowania przygotowawcze i sądów powszechnych prowadzących postępowania sądowe.

Wykres nr 6

Wydatki KAS w latach 2022–2023 oraz w I półroczu 2024 r. związane z magazynowaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów i akt kontroli.

**Umowy na usługi  
likwidacji nielegalnych  
wyrobów akcyzowych**

W latach 2022–2024 (I półrocze) kontrolowane izby administracji skarbowej zawarły z sześcioma wykonawcami usług niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych w sumie 14 umów i jedno porozumienie, przy czym IAS w Olsztynie zawarł cztery umowy z jednym wykonawcą, IAS w Szczecinie – dwie umowy i jedno porozumienie z dwoma wykonawcami, IAS we Wrocławiu – cztery umowy z jednym wykonawcą, a IAS w Zielonej Górze – cztery umowy z dwoma wykonawcami.

Postanowienia powyższych umów odpowiadały wymogom rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd. Ich przedmiotem był odbiór, transport oraz niszczenie określonych odpadów (towarów). 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. Warunkiem zawarcia umów z wykonawcami było dysponowanie przez nich urządzeniami i technologiami, pozwalającymi na przeprowadzenie procesu niszczenia dostarczanych towarów, a także posiadania wszelkich niezbędnych pozwoleń w zakresie gospodarki odpadami, dotyczących zbierania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, w tym wyrobów tytoniowych. W powyższych umowach w sposób należyty zabezpieczono interesy administracji skarbowej dotyczące zapewnienia nadzoru nad likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Niemniej nie wszystkie z umów z wykonawcami usług zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych zawarte zostały zgodnie z obowiązującymi wymogami.

**Nieprawidłowości  
w umowach na usługi  
niszczenia nielegalnych  
wyrobów akcyzowych**

**IAS we Wrocławiu** udzieliła bowiem czterech zamówień na likwidację wyrobów tytoniowych jednemu wykonawcy, któremu w latach 2022–2024 (I półrocze) wypłacono z tego tytułu w sumie 236,1 tys. zł, chociaż wbrew wymogom wewnętrznego Regulaminu udzielania zamówień publicznych w uzasadnieniu odstąpienia od wyboru tego wykonawcy w trybie konkurencyjnym nie wskazano obiektywnych okoliczności uzasadniających pominięcie tego trybu.

Ponadto w tych samych czterech umowach zawartych przez **IAS we Wrocławiu** z wykonawcą usługi niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych nie zabezpieczono we właściwy sposób interesów Skarbu Państwa, gdyż nie przewidziano w nich weryfikacji uprawnień wykonawcy do przeprowadzania procesów niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych, opierając się wyłącznie na jego oświadczeniu. Skutkiem tego ostatnią z tych umów, podpisaną 27 lutego 2024 r., zawarto na okres wykraczający o 13 dni poza termin obowiązywania pozwolenia dla wykonawcy usługi niszczenia na jej wykonywanie. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednocześnie, że weryfikowanie posiadania takich uprawnień było istotne, gdyż zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>34</sup>, prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia.

Wydatki kontrolowanych izb administracji skarbowej na likwidację (niszczenie) nielegalnych wyrobów akcyzowych w latach 2022–2023 i w I półroczu 2024 r. wyniosły w sumie 821,5 tys. zł, z czego: 301,2 tys. zł – IAS w Olsztynie, 56,5 tys. zł – IAS w Szczecinie, 236,2 tys. zł – IAS we Wrocławiu, 227,6 tys. zł – IAS w Zielonej Górze.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.



**Skargi, wnioski  
i petycje**

W latach 2022–2024 (I półrocze) działalność dotycząca jednej z czterech kontrolowanych izb administracji skarbowej i związana z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi była przedmiotem skarg, wniosków oraz petycji. W 2023 r. do IAS w Szczecinie wpłynęła bowiem jedna skarga osoby rzekomo nękaną przez ZUCS w Szczecinie w związku z zakupem przez nią, za pośrednictwem Internetu, tytoniu bez akcyzy. Po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym wydano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, uznając ją za nieuzasadnioną. Skarga została rozpatrzona w terminie.

### 5.3. Wyniki kontroli w wybranych urządach celno-skarbowych

#### 5.3.1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

**Organizacja zadań  
dotyczących  
nielegalnych wyrobów  
akcyzowych**

Wiodącą rolę w działaniach mających na celu ograniczenie nielegalnego obrotu wyrobami akcyzowymi, w tym prowadzenia związanych z nimi postępowań przygotowawczych oraz realizacji zadań dotyczących przechowywania i likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych, na obszarze działania skontrolowanych izb administracji skarbowej pełniły, podległe im, urzędy celno-skarbowe (UCS).

Funkcjonujące w latach 2022–2024 (I półrocze) w kontrolowanych urządach celno-skarbowych (LUCS w Gorzowie Wlkp., WMUCS w Olsztynie, ZUCS w Szczecinie i DUCS we Wrocławiu) struktury organizacyjne nie przewidywały komórek organizacyjnych wyspecjalizowanych wyłącznie w ujawnianiu i prowadzeniu postępowań przygotowawczych dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych. W skład istniejące struktur wchodziły natomiast komórki zajmujące się całokształtem zadań danego rodzaju, w tym również związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Były to w szczególności: referaty realizacji i kontroli celno-skarbowej – zajmujące się kontrolą celno-skarbową i zatrzymaniem wyrobów, referaty dochodzeniowo-śledcze – zajmujące się postępowaniami przygotowawczymi, referaty wsparcia – zajmujące się magazynowaniem zatrzymanych towarów, oraz referaty likwidacji towaru – zajmujące się likwidacją zatrzymanych towarów.

Obowiązujące regulaminy organizacyjne urzędów celno-skarbowych zawierały szczegółowe opisy zadań realizowanych przez wskazane rodzaje komórek organizacyjnych. Również obowiązujące zakresy obowiązków i uprawnień poszczególnych funkcjonariuszy i innych pracowników odpowiedzialnych za: kontrolę graniczną, kontrolę rynku, postępowanie przygotowawcze, czy prowadzenie magazynu depozytowego i likwidację zatrzymanych wyrobów, chociaż nie odnosiły się w sposób bezpośredni do nielegalnych wyrobów akcyzowych, to określały m.in. główne zadania realizowane na zajmowanych stanowiskach pracy, a także zakresy odpowiedzialności i uprawnień do podejmowania decyzji i podpisywania pism.

Na koniec lat 2022 i 2023 oraz I półrocza 2024 r. łączny stan zatrudnienia w komórkach organizacyjnych zajmujących się m.in. nielegalnymi wyrobami akcyzowymi wynosił od 51 do 57 osób w przypadku LUCS w Gorzowie Wlkp., od 480 do 522 osób w przypadku WMUCS w Olsztynie, od 389 do 419 osób w przypadku ZUCS w Szczecinie oraz od 349 do 387 pracowników w przypadku DUCS we Wrocławiu.

W okresie objętym kontrolą rzeczywista obsada etatowa w komórkach organizacyjnych urzędów celno-skarbowych zajmujących się czynnościami dotyczącymi zagadnień związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi była wystarczająca do ich realizacji. Wyjątkiem w tym zakresie był LUCS w Gorzowie Wlkp., gdzie wystąpiły problemy natury kadrowej, związane z fluktuacją pracowników, mające znaczący wpływ na obciążenie pracą w komórkach dochodzeniowo-śledczych oraz na efektywność pracy i jej podział w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych, w tym dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych.

**Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników UCS**

Skontrolowane urzędy celno-skarbowe zapewniły osobom zatrudnionym udział w centralnych (Krajowa Szkoła Skarbowości, Departament Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów oraz Instytut Technologii Nafty) oraz regionalnych (IAS) formach szkoleniowych, których tematyka uwzględniała zagadnienia dotyczące wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Szkolenia odbywały się w formie stacjonarnej, warsztatów trenerskich lub on-line z wykorzystaniem usługi internetowej.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. pracownicy kontrolowanych urzędów celno-skarbowych, w łącznej liczbie 540 osób, wzięli udział w 176 szkoleniach zawodowych, z czego 160 zatrudnionych w LUCS w Gorzowie Wlkp. w 51 szkoleniach, 133 osoby z WMUCS w Olsztynie w 24 szkoleniach, 111 zatrudnionych w ZUCS w Szczecinie w 41 szkoleniach oraz 136 pracowników DUCS we Wrocławiu w 60 szkoleniach. Dotyczyły one m.in. metodologii kontroli celno-skarbowej podmiotów dokonujących obrotu handlowego wyrobami akcyzowymi, przestępczości akcyzowej, systemu znaków akcyzy w Polsce, zwalczania przestępczości w obszarze napojów alkoholowych, opodatkowania wyrobów akcyzowych ze szczególnym uwzględnieniem wyrobów tytoniowych, suszu tytoniowego, płynu do papierosów elektronicznych, czy prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

**Współpraca z innymi organami**

W latach 2022–2024 (I półrocze) każdy z kontrolowanych urzędów celno-skarbowych współpracował w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi z innymi organami, w tym z Policją, Strażą Graniczną i Żandarmerią Wojskową, w oparciu o porozumienia o współpracy zawarte m.in. przez Szefa KAS. Charakter współpracy obejmował m.in. wymianę informacji i danych z systemów, wspólne szkolenia oraz wspólne kontrole.

**Sprzęt i wyposażenie**

Liczba i rodzaj posiadanego i wykorzystywanego przez kontrolowane urzędy celno-skarbowe sprzętu i wyposażenia były adekwatne do rodzajów i rozmiarów podejmowanych zadań, zapewniając ich realizację w zakresie ujawniania nielegalnych wyrobów akcyzowych. Na wyposażeniu komórek organizacyjnych zajmujących się kontrolą i ujawnianiem nielegalnych wyrobów akcyzowych znajdowały się m.in. urządzenia do prześwietlania pojazdów i bagaży, wideoendoskopy i wideoskopy, spektrometry, fiberoskopy, mobilne laboratoria paliw ciekłych, gęstościomierze, termoalkoholomierze, detektory przemytu, aparaty fotograficzne i wagi. Dysponowały także psami służbowymi, w tym wyspecjalizowanymi w wykrywaniu wyrobów tytoniowych. Komórki zajmujące się prowadzeniem postępowań przygotowawczych miały z kolei do dyspozycji stacjonarne zestawy komputerowe, oraz przenośne komputery i drukarki. Większość sprzętu i wyposażenia, wykorzystywanego m.in. do prowadzenia działań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, urzędy otrzymały w latach 2015-2023.

**5.3.2. Postępowania przygotowawcze prowadzone w następstwie kontroli celno-skarbowych dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych**

**Zabezpieczone nielegalne wyroby akcyzowe oraz wszczęte postępowania przygotowawcze**

Cztery kontrolowane urzędy celno-skarbowe w związku z wszczętymi w okresie objętym kontrolą postępowaniami przygotowawczymi dotyczącymi nielegalnych wyrobów akcyzowych zabezpieczyły w szczególności 29 780,4 tys. szt. papierosów<sup>35</sup>, 254 032,0 kg tytoniu<sup>36</sup>, 4510,3 litrów alkoholu<sup>37</sup>, oraz 1972,5 tys. mililitrów płynu do e-papierosów<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Z czego w 2022 r. – 13 683,8 tys. szt., w 2023 r. – 12 539,4 tys. szt., a w I półroczu 2024 r. – 3557,2 tys. szt.

<sup>36</sup> Z czego w 2022 r. – 48 212,0 kg, w 2023 r. – 178 746,4 kg, a w I półroczu 2024 r. – 27 073,6 kg.

<sup>37</sup> Z czego w 2022 r. – 1798,7 litrów, w 2023 r. – 2436,5 litrów, a w I półroczu 2024 r. – 275,1 litrów.

<sup>38</sup> Z czego w 2022 r. – 1309,5 tys. mililitrów, w 2023 r. – 406,0 tys. mililitrów, a w I półroczu 2024 r. – 257,0 tys. mililitrów.

Wymienione urzędy celno-skarbowe wszczęły w sumie 4761 postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, z czego:

- 1503 wszczęto w 2022 r., 2196 w 2023 r., a 1062 w I półroczu 2024 r.,
- 4738 spraw prowadzono w formie dochodzenia, a 23 w formie śledztwa.

Postępowania przygotowawcze prowadzone były o czyny stypizowane m.in. w art. 63 k.k.s. (obróć bez znaków akcyzy), art. 63a k.k.s. (sprzedaż bez uprzedniego prawidłowego oznaczenia znakami akcyzy), art. 65 k.k.s. (paserstwo akcyzowe), art. 69 k.k.s. (obróć wyrobami akcyzowymi), czy art. 73 k.k.s. (naruszenie warunku zwolnienia od akcyzy).

Spośród zakończonych w okresie objętym kontrolą postępowań przygotowawczych dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych, spraw trwających do trzech miesięcy było 1782, powyżej trzech miesięcy, ale nie dłużej niż rok – 953, a trwających powyżej roku – 127. Sporządzeniem aktu oskarżenia w ww. okresie zakończyło się łącznie 467 postępowań przygotowawczych, natomiast umorzeniem 733 postępowania przygotowawcze, w szczególności ze względu na niewykrycie sprawcy czynu i brak znamion czynu zabronionego.

W każdym z kontrolowanych urzędów celno-skarbowych funkcjonariuszom prowadzącym postępowania przygotowawcze dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych zagwarantowane zostało odpowiednie wsparcie merytoryczne. Realizowanie niezbędnych czynności procesowych w granicach koniecznych do zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego odbywało się w oparciu o zatwierdzoną przez Szefa KAS *Instrukcję dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej*. Z kolei metodologia prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe była przedmiotem zatwierdzonego również przez Szefa KAS dokumentu *Metodyka wykonywania przez funkcjonariuszy i pracowników Krajowej Administracji Skarbowej czynności dochodzeniowo-śledczych*.

Ponadto w celu zapewnienia właściwej realizacji czynności procesowych w odniesieniu do ujawnianych przestępstw i prowadzonych postępowań przygotowawczych, a także zachowania płynności realizacji zadań w komórkach dochodzeniowo-śledczych, naczelnicy trzech kontrolowanych urzędów celno-skarbowych (LUCS w Gorzowie Wlkp., WMUCS w Olsztynie i ZUCS w Szczecinie) przekazywali podległym funkcjonariuszom pisemne i ustne polecenia i zalecenia dotyczące prowadzenia działań i spraw w zakresie nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Monitorowanie (sprawdzanie) osiągniętych rezultatów w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych, w tym związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, jak również wywiązywania się przez realizujących te czynności funkcjonariuszy ze zleconych zadań, odbywało się w ramach bezpośredniego nadzoru służbowego, a w przypadku dwóch kontrolowanych urzędów celno-skarbowych (LUCS w Gorzowie Wlkp. i DUCS we Wrocławiu) również poprzez bieżące zlecenie kontroli funkcjonalnych, rozliczanych w cyklach półrocznych i rocznych. W latach 2022–2024 (I półrocze) w jednostkach tych przeprowadzono odpowiednio 56 i 95 kontroli funkcjonalnych, które w szczególności dotyczyły prawidłowości prowadzenia postępowań karnych i karnych skarbowych w komórkach dochodzeniowo-śledczych, w tym m.in. terminowości prowadzenia postępowań przygotowawczych, kwestii sporządzania analiza i wniosków o odstąpienie od wszczęcia postępowania przygotowawczego, prawidłowości i systematyczności wpisów do ewidencyjnych systemów informatycznych, czy weryfikacji długotrwale prowadzonych spraw.

### Wyniki badania próby postępowań przygotowawczych

Szczegółowym badaniem w czterech kontrolowanych urzędach celno-skarbowych objęto w sumie 71 postępowań przygotowawczych dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych<sup>39</sup>, które zostały wszczęte w okresie objętym kontrolą.

W przeważającej liczbie analizowanych spraw nie stwierdzono przypadków braku należytej staranności przy ich załatwianiu. Nie stwierdzono również zwłoki we wszczynaniu postępowań przygotowawczych. Nie odnotowano przypadków nieutrzymania w toku postępowania przygotowawczego ustaleń kontroli celno-skarbowej, stanowiących podstawę do wszczęcia badanych postępowań przygotowawczych. Najczęstszą przyczyną przedłużenia postępowań przygotowawczych była potrzeba przeprowadzenia czynności niezbędnych do ustalenia sprawcy czynu zabronionego, w szczególności analizy kryminalnej, przesłuchania świadków, powołania biegłego z zakresu znaków towarowych, uzyskania wyciągów bankowych, wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, zapoznania podejrzanych z aktami postępowania. Nie odnotowano przypadków, aby przyczyną trwania postępowań powyżej trzech miesięcy była zmiana linii orzeczniczej lub niestabilne prawo. Przyczyny umorzeń postępowań przygotowawczych były na ogół uzasadnione i nie następowały wskutek przedawnienia związanego z przewlekłym prowadzeniem sprawy.

### Przypadki ujawnionych nieprawidłowości

Ujawnione w toku badania próby 71 postępowań przygotowawczych nieprawidłowości były zróżnicowane i nie powielały się w kontrolowanych urzędach celno-skarbowych. Wystąpiły w trzech z czterech kontrolowanych urzędów celno-skarbowych i dotyczyły w sumie 10 (14,1 %) postępowań przygotowawczych.

#### Przykłady

Dla jednego postępowania przygotowawczego, prowadzonego w **DUCS we Wrocławiu**, w czerwcu 2023 r. wydano 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 zawieszenie tego postępowania.

W związku z jednym postępowaniem przygotowawczym, realizowanym przez **DUCS we Wrocławiu**, wystąpiły dwukrotnie nieuzasadnione okresy bezczynności w jego procedowaniu (od 19 października 2022 r. do 11 stycznia 2023 r. oraz od 14 stycznia do 11 maja 2023 r.), liczące odpowiednio 84 i 117 dni, które próbowano tłumaczyć dużym obciążeniem pracą referenta sprawy oraz jego nieobecnością.

W odniesieniu do trzech postępowań przygotowawczych, procedowanych przez **LUCS w Gorzowie Wlkp.**, mimo dysponowania informacją o prawomocnym orzeczeniu sądu o przepadku dowodów rzeczowych poprzez zniszczenie, nie zostały sporządzone i przekazane właściwej komórce organizacyjnej wnioski likwidacyjne, co wyjaśniano obciążeniem pracownika innymi zadaniami (dla każdej z tych spraw stosowne wnioski likwidacyjne zostały sporządzone jeszcze w toku kontroli NIK).

W przypadku czterech postępowań przygotowawczych, prowadzonych przez **LUCS w Gorzowie Wlkp.**, stwierdzono, że wnioski o ich przedłużenie zostały złożone nieterminowo, w konsekwencji czego w trzech przypadkach decyzje o przedłużeniu postępowań przygotowawczych podejmowano (od 6 do 39 dni) po upływie terminów określonych w art. 153 § 1 k.k.s., a w jednym przypadku postępowanie zostało zakończone 41 dni po upływie ustawowego terminu.

Odnosnie jednego postępowania przygotowawczego, realizowanego przez **ZUCS w Szczecinie**, w wyniku nierzetelnego działania komórki zajmującej się likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych, przez okres ponad 40 dni komórka dochodzeniowo-śledcza nie była powiadomiona, że wyrób w sprawie którego trwała korespondencja z Policją odnośnie jego rodzaju, znajdował się już w magazynie.

<sup>39</sup> Z tego: 18 wszczętych przez LUCS w Gorzowie Wlkp. (na łączną kwotę 12 273,9 tys. zł), 17 wszczętych przez WMUCS w Olsztynie (na łączną kwotę 1809,0 tys. zł), 18 wszczętych przez ZUCS w Szczecinie (na łączną kwotę 6626,3 tys. zł), 18 wszczętych przez DUCS we Wrocławiu (na łączną kwotę 10 092,9 tys. zł).

### 5.3.3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych

<b>Regulacje dotyczące przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych</b>	<p>Zadania związane z przechowywaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych były realizowane przez kontrolowane urzędy celno-skarbowe w oparciu o wewnętrzne, pisemne uregulowania, wydawane głównie przez dyrektorów odpowiednich izb administracji skarbowej. Były one kompletne i określały m.in. zasady prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynach depozytowych i likwidacyjnych, wyposażenie magazynów i ich ubezpieczenie, zasady odpowiedzialności materialnej, zasady przechowywania, przyjmowania do depozytu i wydawania towarów. Dotyczyły również czynności związanych z transportem towarów akcyzowych. Określały także procedury postępowania w sprawie zarządzania, przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji w magazynach depozytowych i likwidacyjnych.</p>
<b>Ilość przechowywanych nielegalnych wyrobów akcyzowych</b>	<p>Na koniec 2022 r., 2023 r. oraz I półrocza 2024 r. w magazynach własnych kontrolowanych urzędów celno-skarbowych oraz w wynajmowanych przez te urzędy magazynach należących do podmiotów zewnętrznych składowane były m.in. następujące ilości nielegalnych wyrobów akcyzowych: [1] na 31 grudnia 2022 r. – 74 336,0 tys. szt. papierosów, 216,4 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego, 10,5 tys. litrów alkoholu i 206,4 tys. mililitrów płynu do e-papierosów; [2] na 31 grudnia 2023 r. – 62 352,1 tys. szt. papierosów, 225,5 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego, 8,0 tys. litrów alkoholu i 327,6 tys. mililitrów płynu do e-papierosów; [3] na 30 czerwca 2024 r. – 62 209,4 tys. szt. papierosów, 245,7 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego, 9,8 tys. litrów alkoholu oraz 336,3 tys. mililitrów płynu do e-papierosów.</p>
<b>Miejsca i warunki przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych</b>	<p>Kontrolowane urzędy celno-skarbowe w okresie objętym kontrolą zapewniły – z wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dotyczących ZUCS w Szczecinie i DUCS we Wrocławiu – odpowiednie warunki i sposób przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych, pozwalające na ich zabezpieczenie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą.</p> <p>Zabezpieczone nielegalne wyroby akcyzowe w okresie objętym kontrolą przechowywane były m.in. w 18 magazynach depozytowych i likwidacyjnych będących własnością kontrolowanych urzędów celno-skarbowych, z tego w ośmiu należących do LUCS w Gorzowie Wlkp., sześciu należących do WMUCS w Olsztynie i czterech będących własnością DUCS we Wrocławiu. Ich wyposażenie oraz zabezpieczenie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą oraz dostępem osób nieuprawnionych spełniało, w przeważającej liczbie przypadków, wymogi określone w instrukcjach wewnętrznych dotyczących prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynach depozytowych i likwidacyjnych, wydawanych przez dyrektorów odpowiednich izb administracji skarbowej. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zostały zabezpieczone systemami alarmowymi,</li> <li>– drzwi wejściowe do pomieszczeń magazynowych posiadały zabezpieczenia przed włamaniem i nieuprawnionym dostępem,</li> <li>– zostały wyposażone w oświetlenie i wentylację,</li> <li>– były wyposażone w sprzęt gaśniczy,</li> <li>– podłogi i ściany pomieszczeń magazynowych były dostosowane do składowania towarów,</li> <li>– w pomieszczeniach magazynowych znajdowały się regały, półki, kosze i palety (umożliwiające przechowywanie różnych materiałów), oraz urządzenia do ich przemieszczania,</li> <li>– przechowywane towary akcyzowe były pogrupowane odrębnie dla każdej sprawy i opisane.</li> </ul> <p>Odstępstwa od wymagań przewidzianych w wewnętrznych instrukcjach prowadzenia gospodarki magazynowej wystąpiły w przypadku dwóch z 18 magazynów zarządzanych przez kontrolowane urzędy celno-skarbowe.</p>

**Przykład**

W jednym z należących do **DUCS we Wrocławiu** magazynie ściany i podłogi nie posiadały odpowiedniej izolacji, uniemożliwiającej przenikanie wilgoci, natomiast w innym z takich magazynów nie umieszczono przed wejściem tablic: *Nieupoważnionym wstęp wzbroniony oraz Palenie zabronione*.

Do magazynowania nielegalnych wyrobów akcyzowych kontrolowane urzędy celno-skarbowe wykorzystywały w okresie objętym kontrolą także 10 magazynów wynajętych od w sumie dziewięciu podmiotów zewnętrznych, tj.: LUCS w Gorzowie Wlkp. – trzy magazyny (w Rzepinie i Świecku) od dwóch podmiotów, ZUCS w Szczecinie – trzy magazyny (w Koszalinie i Szczecinie) od trzech podmiotów, WMUCS w Olsztynie – dwa magazyny (w Iławie i Patrykach k. Olsztyna) od dwóch podmiotów, DUCS we Wrocławiu – dwa magazyny (w Lisowicach k. Prochowic i we Wrocławiu) od dwóch podmiotów. Pod względem wyposażenia oraz zabezpieczenia przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą oraz dostępem osób nieuprawnionych, miejsca te spełniały wymogi określone w przywołanych powyżej instrukcjach prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynach depozytowych i likwidacyjnych, choć nie we wszystkich wypadkach w takim samym zakresie jak magazyny stanowiące własność urzędów celno-skarbowych.

**Przykłady**

W magazynie wykorzystywanym przez **ZUCS w Szczecinie**, zlokalizowanym na parterze budynku w Koszalinie, jedyne okno nie zostało zabezpieczone kratą, co nie spełniało wymogów bezpieczeństwa przewidzianych w zarządzeniu nr 151/2017 z 10 lipca 2017 r. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie w sprawie wprowadzenia procedury określającej zasady prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynach depozytowych i likwidacyjnych w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie oraz w podległych urzędach.

Przed wejściem do magazynu wynajmowanego we Wrocławiu, użytkowanego przez **DUCS we Wrocławiu**, nie umieszczono oznakowania zakazującego palenia tytoniu oraz wstępu osobom nieupoważnionym, jak również nie wyposażono go w apteczkę pierwszej pomocy, co było niezgodne z zarządzeniem nr 46/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z dnia 13 marca 2017 r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynach depozytowych w Izbie Administracji Skarbowej oraz w podległych urzędach.

**Inwentaryzacje  
magazynów  
depozytowo-  
likwidacyjnych**

Magazyny znajdujące się we władztwie urzędów celno-skarbowych poddawane były systematycznie komisyjnej inwentaryzacji w celu sprawdzenia przechowywanych w nich dowodów rzeczowych. Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi urzędy te przeprowadziły inwentaryzację magazynów depozytowo-likwidacyjnych za lata 2022–2023. W ich wyniku zgodność stanów magazynowych z ewidencją prowadzoną w formie elektronicznej (system ZEFIR 2) stwierdzono w dwóch kontrolowanych urzędach celno-skarbowych, tj. WMUCS w Olsztynie i ZUCS w Szczecinie. Natomiast różnice między faktycznym a ewidencyjnym stanem magazynowym przechowywanych nielegalnych wyrobów akcyzowych zostały ujawnione w wyniku inwentaryzacji magazynów depozytowo-likwidacyjnych zarządzanych przez LUCS w Gorzowie Wlkp. i DUCS we Wrocławiu. W każdym przypadku ujawnionych różnic (niedoborów lub nadwyżek) podjęto działania celem ich wyjaśnienia i uregulowania.

Przeprowadzona w trakcie kontroli weryfikacja rzeczywistych stanów magazynowych wybranych losowo 22 partii nielegalnych wyrobów magazynowych, przechowywanych w 10 magazynach depozytowych będących własnością lub wynajmowanych przez cztery kontrolowane urzędy celno-skarbowe wykazała, że dla 21 partii towarów były one zgodne z ewidencją magazynową. Rozbieżność dotyczyła jednej partii tytoniu (przechowywanego przez ZUCS w Szczecinie), którego waga – wynikająca z ewidencji magazynowej – wynosiła 14,4 kg, a po kontrolnym zważeniu zmniejszyła się do 11,5 kg, tj. o 20,1 %. Utrata wagi miała związek z długotrwałym (ok. 1,5 roku) składowaniem tej partii tytoniu w worku jutowym w suchym, ogrzewanym pomieszczeniu.

W przypadku trzech kontrolowanych urzędów celno-skarbowych, tj. w WMUCS w Olsztynie, ZUCS w Szczecinie i DUCS we Wrocławiu, badanie stanów magazynowych wybranych pozycji nielegalnych wyrobów akcyzowych wykazało, że wszystkie znajdujące się w ich magazynach towary akcyzowe, w stosunku do których nie wykryto sprawcy czynu zabronionego i umorzono postępowanie przygotowawcze, zostały przekazane do likwidacji po uprzednim uzyskaniu orzeczenia sądu o ich przypadku na rzecz Skarbu Państwa. Powyższe nie dotyczyło **LUCS w Gorzowie Wlkp.**, gdzie stany magazynowe nielegalnych wyrobów akcyzowych wciąż obejmowały osiem partii takich wyrobów, które nie zostały zlikwidowane, chociaż od momentu uprawomocnienia się postanowień o umorzeniu dochodzenia do objęcia tych spraw badaniem przez NIK upłynęło od 39 do 134 dni. Wbrew bowiem postanowieniom § 222 ust. 4 *Metodyki wykonywania przez funkcjonariuszy i pracowników Krajowej Administracji Skarbowej czynności dochodzeniowo-śledczych*, nie wystąpiono do sądu z wnioskiem o wydanie orzeczenia o przypadku zebranych nielegalnych wyrobów akcyzowych. Naczelnik LUCS w Gorzowie Wlkp. wyjaśniał, że rzeczony wniosek nie zostały sporządzone z uwagi na zbyt duże obciążenie obowiązkami służbowymi.

#### 5.3.4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych

##### Regulacje w zakresie likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych

W każdym z kontrolowanych urzędów celno-skarbowych zostały uregulowane i obowiązywały jednolite, oparte na wewnętrznych instrukcjach i wytycznych lub bezpośrednio na rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przypadek orzekł sąd, zasady i procedury określające sposoby realizacji zadań związanych z likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych.

Opisywały one zagadnienia dotyczące m.in. sposobu ewidencjonowania spraw oraz towarów, dowodów rzeczowych i niepodjętych depozytów, obiegu i prowadzenia dokumentów w tym zakresie, funkcjonowania magazynu depozytowego i likwidacyjnego, powoływania i funkcjonowania komisji zajmujących się niszczeniem (likwidacją) rzeczy, a także trybu postępowania przy niszczeniu (likwidacji) towarów, dowodów rzeczowych i niepodjętych depozytów.

Niedostatki wewnętrznych uregulowań dotyczących prowadzenia postępowań likwidacyjnych stwierdzono w jednym z czterech kontrolowanych urzędów celno-skarbowych, tj. w **ZUCS w Szczecinie**, gdyż w wewnętrznych pismach organizacyjnych jego Naczelnika w sprawie zasad prowadzenia gospodarki magazynowej w magazynie depozytowym i likwidacyjnym Urzędu oraz trybu obiegu związanej z tym korespondencji, nie uwzględniono m.in. terminów wykonywania kolejnych czynności w sprawach dotyczących likwidacji towarów przechowywanych w tych magazynach. W praktyce skutkowało to zróżnicowanymi i wydłużonymi okresami realizacji likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych, liczonymi od dnia wpływu prawomocnego orzeczenia sądu o przypadku.

##### Zlikwidowane nielegalne wyroby akcyzowe

Kontrolowane urzędy celno-skarbowe poddawały procesom likwidacji m.in. papierosy, e-papierosy, tytoń, alkohol i wyroby nowatorskie, a największe ich liczebności dotyczyły:

- 1) łącznie 61 128,0 tys. szt. papierosów, z czego:
  - a) 43 632,0 tys. szt. w 2022 r., 11 802,0 tys. szt. w 2023 r. oraz 5694,0 tys. szt. w I półroczu 2024 r.,
  - b) 20 806,0 tys. szt. LUCS w Gorzowie Wlkp., 26 410,0 tys. szt. WMUCS w Olsztynie, 3394,0 tys. szt. ZUCS w Szczecinie, 10 518,0 tys. szt. DUCS we Wrocławiu,
- 2) łącznie 183,1 tys. kg tytoniu, krajanki tytoniowej i suszu tytoniowego, z czego:
  - a) 102,0 tys. kg w 2022 r., 38,1 tys. kg w 2023 r. i 43,0 tys. kg w I półroczu 2024 r.,
  - b) 100,7 tys. kg LUCS w Gorzowie Wlkp., 40,1 tys. kg WMUCS w Olsztynie, 5,6 tys. kg ZUCS w Szczecinie i 36,7 tys. kg DUCS we Wrocławiu,

- 3) w sumie 6510 litrów alkoholu, z czego:
- a) 2523 litrów w 2022 r., 3754 litrów w 2023 r. i 233 litry w I półroczu 2024 r.,
  - b) 127 litrów LUCS w Gorzowie Wlkp., 2800 litrów WMUCS w Olsztynie, 3003 litrów ZUCS w Szczecinie, 580 litrów DUCS we Wrocławiu.

Wydatki związane z likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych, poniesione przez powyższe urzędy celno-skarbowe, a rozliczone przez nadzorujące je izby administracji skarbowej, wyniosły ogółem 692,4 tys. zł, z czego:

- a) 343,7 tys. zł w 2022 r., 149,8 tys. zł w 2023 r. i 198,9 tys. zł w I półroczu 2024 r.,
- b) 227,6 tys. zł poniósł LUCS w Gorzowie Wlkp., 128,3 tys. zł WMUCS w Olsztynie, 56,5 tys. zł ZUCS w Szczecinie, a 280,0 tys. zł DUCS we Wrocławiu.

#### Realizacja umów na usługi likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych

W latach 2022–2024 (I półrocze) wszystkie kontrolowane urzędy celno-skarbowe zlecały zniszczenie nielegalnych wyrobów akcyzowych wyłącznie podmiotom, które zawarły stosowne umowy na realizację takich usług z izbą administracji skarbowej nadzorującą zlecający urząd. Nie odnotowano przy tym problemów czy trudności związanych z realizacją przedmiotowych umów, a w szczególności związanych z przebiegiem procesu zniszczenia zabezpieczonych nielegalnych wyrobów akcyzowych. Wszystkie przypadki procesów zniszczenia odbywały się zgodnie z postanowieniami powyższych umów, treścią wymaganych w tym zakresie orzeczeń sądowych, jak również zgodnie ze stosownymi wymogami prawa, w tym zawartymi w k.k.s., rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd, oraz w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 października 2016 r. w sprawie instrukcji likwidacyjnej dla organów celnych<sup>40</sup>.

#### Zwłoka w niszczeniu nielegalnych wyrobów akcyzowych

We wszystkich kontrolowanych urzędach celno-skarbowych zniszczenie nielegalnych wyrobów akcyzowych nie następowało niezwłocznie po uprawomocnieniu się sądowego orzeczenia o przepadku tych rzeczy i obejmowało zarówno okres od chwili uprawomocnienia się takiego orzeczenia do czasu jego otrzymania przez urząd celno-skarbowy, jak również okres od daty jego otrzymania przez tenże urząd do dnia przeprowadzenia likwidacji. Wpływ na to, przy uwzględnieniu (występującego w drugim z okresów) czynnika związanego z ekonomiką prowadzonego postępowania, miał przede wszystkim brak terminów podejmowania kolejnych czynności związanych z procesem ich likwidacji, nieokreślonych zarówno w aktach normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i w regulacjach wewnętrznych KAS. Należy jednocześnie wskazać, że obowiązek niezwłocznego zniszczenia przedmiotów, orzeczonego przez sąd, wynika z przepisu art. 179a § 1 k.k.s.

#### Przykłady

W **WMUCS w Olsztynie** badanie 53 partii towarów akcyzowych zniszczonych w latach 2022–2024 (I półrocze) wykazało, że czas od uprawomocnienia się orzeczenia sądu o przepadku i zniszczeniu zatrzymanego mienia do dnia przekazania go przez sąd komórce dochodzeniowo-śledczej tego urzędu wynosił od 7 do 3300 dni, z tego w 12 przypadkach przekroczył on miesiąc, a dla pięciu z nich był dłuższy niż 100 dni. Naczelnik WMUCS w Olsztynie wyjaśniał m.in., że w każdym przypadku braku orzeczenia sądu dotyczącego statusu zabezpieczonego towaru wnosił do niego o wydanie właściwego postanowienia, a ponadto, że nie są mu znane problemy, które wystąpiły w trakcie realizacji zadań związanych z obiegami dokumentacji w relacji sąd – urząd.

Analiza tych samych 53 partii nielegalnych towarów akcyzowych pod kątem daty ich zniszczenia wykazała z kolei, że od wpływu prawomocnego orzeczenia sądowego do dnia zniszczenia tych towarów upływało od 14 do 183 dni (średnio 65 dni). Z kolei powodem tej zwłoki było gromadzenie przez WMUCS w Olsztynie przeznaczonych do zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych w transporty uzasadniające ekonomicznie ich przewóz do miejsca zniszczenia.

<sup>40</sup> Dz. Urz. MRiF poz. 5.

W **LUCS w Gorzowie Wlkp.** w przypadku ośmiu z dziesięciu badanych spraw zniszczenie partii nielegalnych wyrobów akcyzowych nastąpiło ze zwłoką wynoszącą od 140 do 418 dni od uprawomocnienia się orzeczenia sądu o ich przepadku na rzecz Skarbu Państwa. Naczelnik LUCS w Gorzowie Wlkp. wyjaśniał w szczególności, że spowodowane to było m.in. rotacjami pracowników, problemami z przepływem informacji między komórkami organizacyjnymi tego urzędu, zaległościami z lat poprzednich, jak również awarią młyna do mielenia towarów.

W **ZUCS w Szczecinie** faktyczny termin przeprowadzenia likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych w 10 analizowanych przypadkach wynosił od 35 do 211 dni, licząc od dnia wpływu prawomocnego orzeczenia sądu, przy czym na zróżnicowanie czasu trwania likwidacji w poszczególnych przypadkach miał m.in. brak określenia terminów w tym zakresie w regulacjach wewnętrznych.

W **DUCS we Wrocławiu** badanie 20 orzeczeń sądowych o przepadku nielegalnych wyrobów akcyzowych wykazało, że czas od uprawomocnienia się takiego orzeczenia do momentu przekazania go przez sąd do urzędu celno-skarbowego wynosił od 17 do 913 dni (z tego w 15 przypadkach przekroczył on miesiąc, a dla sześciu z nich był dłuższy o ponad 100 dni), natomiast od wpływu do DUCS we Wrocławiu prawomocnego orzeczenia sądowego do chwili zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych upływało od 18 do 471 dni. Przyczyną tej zwłoki było gromadzenie przez DUCS we Wrocławiu nielegalnych wyrobów akcyzowych przeznaczonych do zniszczenia w transporcie uzasadniające ekonomicznie ich przewóz do miejsca zniszczenia.

W każdym badanym przypadku urząd celno-skarbowy, jako zlecający zniszczenie, sprawował nadzór nad jego przebiegiem, gdyż transport nielegalnych wyrobów akcyzowych do miejsca zniszczenia odbywał się w asyście funkcjonariuszy celno-skarbowych, a sam proces zniszczenia przebiegał płynnie i miał miejsce w obecności komisji organu likwidacyjnego.

### Niekompletne protokoły zniszczenia

Zniszczenie nielegalnych wyrobów akcyzowych potwierdzane było protokołem zniszczenia, podpisywanym przez członków komisji nadzorującej zniszczenie i zatwierdzanym przez naczelnika urzędu-celno-skarbowego lub przez osobę przez niego upoważnioną. W protokołach tych podawano także: datę sporządzenia, wskazanie miejsca i podmiotu dokonującego zniszczenia, informacje o składzie komisji nadzorującej zniszczenie, wskazanie sposobu zniszczenia, opis odpadów i pozostałości pochodzących z ich zniszczenia oraz wskazanie miejsca ich składowania. Nie zawsze jednak, w przypadku dwóch z czterech kontrolowanych urzędów celno-skarbowych, w protokołach ze zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych uwzględniano wszystkie wymagane informacje, tj. o osobach uczestniczących w zniszczeniu ze strony jego wykonawcy, datę przeprowadzenia zniszczenia, czy oznaczenie orzeczenia o przepadku i zarządzeniu zniszczenia.

### Przykłady

W **DUCS we Wrocławiu** we wszystkich 10 badanych protokołach zniszczenia nie zostały wymienione osoby uczestniczące w tych czynnościach z ramienia podmiotu dokonującego zniszczenia towarów, jak również nie zostały one podpisane przez te osoby, co było niezgodne z treścią umów zawartych z tym podmiotem, a także ze wzorem protokołu zniszczenia towarów, określonym w Procedurze Postępowania nr 7/2021 i nr 5/2022 Naczelnika DUCS we Wrocławiu.

W **ZUCS w Szczecinie** w każdym z 10 analizowanych protokołów z czynności zniszczenia brak było, wbrew wymogom załącznika do zarządzenia nr 157/2019 Dyrektora IAS w Szczecinie z 25 października 2019 r. w sprawie Instrukcji likwidacji towarów na obszarze właściwości Izby, daty zniszczenia towarów oraz oznaczenia orzeczenia o przepadku towarów i dokumentu o zarządzeniu ich zniszczenia.

## 5.4. Wyniki kontroli w wybranych komendach miejskich (powiatowych) Policji

### 5.4.1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

#### Organizacja realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

Organizacja wewnętrzna każdej z objętych kontrolą komend Policji (KMP w Koszalinie, KPP w Nidzicy, KPP w Świebodzinie i KMP w Wałbrzychu) umożliwiła realizację zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych. W każdej z tych jednostek Policji zadaniami związanymi z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami, w ramach zwalczania przestępczości gospodarczej, zajmowała się komórka organizacyjna o innej nazwie. I tak: w KMP w Koszalinie był to Wydział do Walki z Korupcją i Przestępczością Gospodarczą, w KPP w Nidzicy – Wydział Kryminalny, w KPP w Świebodzinie – Wydział Dochodzeniowo-Śledczy, a w KMP w Wałbrzychu – Wydział do Walki z Przestępczością Gospodarczą. W regulaminach organizacyjnych analizowanych komend Policji zadania wskazanych wydziałów związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi zostały uwzględnione pod hasłami m.in. wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo śledczych w zakresie przestępczości gospodarczej, prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa gospodarcze, jak również przechowywania dowodów rzeczowych zabezpieczonych do prowadzonych postępowań przygotowawczych.

W każdej z kontrolowanych komend Policji funkcjonariusze i pracownicy cywilni realizujący zadania z obszaru postępowania z ujawnionymi i zabezpieczonymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym prowadzący postępowania przygotowawcze oraz zajmujące się przechowywaniem dowodów rzeczowych, posiadali zakresy swoich obowiązków w formie Karty Opisu Stanowiska Pracy.

#### Nieprawidłowości przy sporządzaniu zakresów obowiązków

Dwa stany nieprawidłowe związane z formułowaniem zakresów obowiązków wystąpiły w jednej z czterech kontrolowanych komend Policji, tj. w **KPP w Świebodzinie**. Pierwszy z nich polegał na nieprzypisaniu żadnemu z pracowników Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego zadania dotyczącego prowadzenia magazynu dowodów rzeczowych i umieszczeniu go w zakresie obowiązków jednego z pracowników Zespołu ds. Łączności i Informatyki. Miało to miejsce w sytuacji, gdy w obowiązującym Regulaminie KPP w Świebodzinie takie zadanie przewidziane zostało do realizacji przez Wydział Dochodzeniowo-Śledczy. Ponadto o nierzetelności świadczyła nieprawidłowość polegająca na wpisaniu w Karcie Stanowiska Pracy Naczelnika i Zastępcy Naczelnika Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego podległości służbowej pod I Zastępcę Komendanta Powiatowego Policji w Świebodzinie, zamiast pod Komendanta Powiatowego Policji w Świebodzinie. Taka korekta winna była nastąpić z dniem 15 czerwca 2021 r., tj. w ślad za zmianą Regulaminu KPP w Świebodzinie, skutkującą powierzeniem Komendantowi Powiatowego Policji w Świebodzinie bezpośredniego nadzoru nad wszystkimi komórkami organizacyjnymi KPP w Świebodzinie.

#### Liczba osób zajmujących się nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

W okresie objętym kontrolą w komórkach organizacyjnych zajmujących się zadaniami związanymi z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi zapewniono w każdej z kontrolowanych komend Policji wystarczającą liczbę pracowników, w tym funkcjonariuszy, m.in. do prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz zajmowania się przechowywaniem dowodów rzeczowych. Takimi czynnościami w przywołanych powyżej komórkach organizacyjnych zajmowało się czterech funkcjonariuszy KMP w Koszalinie, dwóch funkcjonariuszy i jeden pracownik cywilny w KPP w Nidzicy, pięciu lub sześciu funkcjonariuszy w KPP w Świebodzinie oraz sześciu funkcjonariuszy KMP w Wałbrzychu.

#### Szkolenia do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

Podejmowano działania zmierzające do zapewnienia odpowiedniego przygotowania merytorycznego funkcjonariuszom zajmującym się prowadzeniem postępowań w sprawach dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych. Trzy z czterech kontrolowanych komend Policji, tj. KMP w Koszalinie, KPP w Świebodzinie i KMP w Wałbrzychu, umożliwiło takim w okresie objętym kontrolą takim dostęp do szkoleń poszerzających lub

**Współpraca  
komend Policji  
z innymi organami**

aktualizujących posiadaną wiedzę z przedmiotowego zakresu. Wzięło w nich udział odpowiednio ośmiu, 11 i czterech funkcjonariuszy. Natomiast KPP w Nidzicy, mimo corocznego składania w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie potrzeby szkoleniowych na realizowane w systemie centralnym kursy specjalistyczne (obejmujące także tematykę nielegalnych wyrobów akcyzowych), nie uzyskała na lata 2022–2024 żadnych miejsc szkoleniowych.

W latach 2022–2024 (I półrocze) każda z kontrolowanych komend Policji współpracowała z KAS w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi. Opierała się ona na porozumieniach międzyinstytucjonalnych, zawartych na szczeblu wojewódzkim między odpowiednimi komendantami wojewódzkimi Policji a dyrektorami izb administracji skarbowej lub naczelnikami urzędów celno-skarbowych. W związku z tymi porozumieniami kontrolowane komendy Policji podjęły w sumie co najmniej 21 działań o charakterze niejawnym w zakresie zwalczania przestępczości akcyzowej oraz realizacji czynności związanych z transportem zabezpieczonych dowodów rzeczowych. Współpraca polegała również na obopólnej, bieżącej wymianie informacji dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych.

**Wyposażenie w sprzęt**

Wszystkie skontrolowane komendy Policji, w okresie objętym kontrolą, dysponowały wyposażeniem wystarczającym do realizacji zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych, w tym sprzętem informatycznym niezbędnym w pracy funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze.

#### 5.4.2. Postępowania przygotowawcze dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych

**Zabezieczone  
przez Policję nielegalne  
wyroby akcyzowe  
oraz wszczęte  
postępowania**

W latach 2022–2024 (I półrocze) cztery kontrolowane komendy Policji (KMP w Koszalinie, KPP w Nidzicy, KPP w Świebodzinie i KMP w Wałbrzychu) w wyniku prowadzonych czynności zabezpieczyły łącznie 12 290,7 tys. szt. papierosów<sup>41</sup>, 18 563,1 kg tytoniu<sup>42</sup> oraz 1950,6 litrów alkoholu<sup>43</sup>.

Na tej podstawie wszczęły i prowadziły w sumie 75 postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, z czego 32 wszczęto w 2022 r., 30 wszczęto w 2023 r., a 13 wszczęto w I półroczu 2024 r. Ich analiza wykazała, że:

- przedmiotem czynności wykonawczej w dwóch sprawach były zarówno wyroby tytoniowe, jak i wyroby alkoholowe, w 64 sprawach – wyłącznie wyroby tytoniowe, a w dziewięciu sprawach – wyłącznie wyroby alkoholowe;
- 73 sprawy prowadzono w formie dochodzenia, a dwie sprawy w formie śledztwa;
- spraw trwających do trzech miesięcy było 71, powyżej trzech miesięcy, ale nie dłużej niż rok – trzy, a trwających nadal – jedna;
- według stanu na 30 czerwca 2024 r. 36 z tych spraw przekazano do prowadzenia finansowemu organowi postępowania przygotowawczego, 26 zakończono aktem oskarżenia, 12 umorzono, a jedną przekazano prokuratorowi celem dołączenia do innej sprawy.

W powyższych postępowaniach przygotowawczych przyjmowano jako podstawowe następujące kwalifikacje prawne czynów<sup>44</sup>: [1] z art. 54 k.k.s. (nieujawnienie przedmiotu lub podstawy opodatkowania) – 16, [2] z art. 63 k.k.s. (obróć bez znaków akcyzy) – 2, [3] z art. 63a k.k.s. (sprzedaż bez uprzedniego prawidłowego oznaczenia znakami akcyzy) – 1, [4] z art. 65 k.k.s. (paserstwo akcyzowe) – 49, [5] z art. 69a k.k.s. (produkcja, magazynowanie poza składem) – 1, oraz [6] z art. 12a ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (prowadzenie działalności bez wymaganego wpisu do rejestru) – 6.

<sup>41</sup> Z czego: w 2022 r. – 93,8 tys. szt., w 2023 r. – 12 149,1 tys. szt., a w I półroczu 2024 r. – 47,8 tys. szt.

<sup>42</sup> Z czego: w 2022 r. – 336,5 kg, w 2023 r. – 18 160,0 kg, a w I półroczu 2024 r. – 66,6 kg.

<sup>43</sup> Z czego w 2022 r. – 1544,6 litrów, w 2023 r. – 399,0 litrów, a w I półroczu 2024 r. – 7,0 litrów.

<sup>44</sup> W nawiasie półokrągłym podano liczbę wskazanych kwalifikacji prawnych czynów występujących w omawianych postępowaniach przygotowawczych. W ramach danego postępowania przygotowawczego mogło wystąpić kilka kwalifikacji prawnych czynów.

### Wyniki badania próby postępowań przygotowawczych

Monitoring osiągniętych rezultatów i sposobu wykonywania zadań przez funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze związane z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi odbywał się w ramach sprawowanego bezpośredniego nadzoru służbowego prowadzonego przez komendantów kontrolowanych jednostek Policji.

Szczegółowym badaniem objęto 52 postępowania przygotowawcze dotyczące ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych, które zostały wszczęte w okresie objętym kontrolą i były prowadzone przez kontrolowane komendy Policji w formie dochodzeń w oparciu o przepisy k.p.k. pod nadzorem prokuratora. Postępowania te prowadzone były sprawnie. Nie stwierdzono wśród nich przypadków zwłoki we wszczęciu postępowania przygotowawczego, nieuzasadnionych przerw w toku ich prowadzenia, jak również ich przedłużania w wyniku braku należytej staranności funkcjonariuszy Policji. Przypadki ich kontynuowania powyżej trzech miesięcy od momentu rozpoczęcia spowodowane były koniecznością wykonania czynności procesowych mających na celu zebranie materiału dowodowego. Nie stwierdzono także przypadków przewlekłości postępowania w następstwie jakości prawa, zmiany linii orzeczniczej lub długiego oczekiwania na rozstrzygnięcie innego organu. Brak było także przypadków umorzeń postępowania przygotowawczego w wyniku przedawnienia karalności przestępstwa skarbowego.

Analizowana próba obejmowała jednocześnie siedem postępowań przygotowawczych prowadzonych przez **KMP we Wrocławiu** w przypadku których nie wykonano obowiązku przesłania właściwemu finansowemu organowi postępowania przygotowawczego odpisu postanowienia o wszczęciu postępowania przygotowawczego, co było niezgodne z art. 134 § 2 k.k.s. Nieprawidłowość ta była przejawem zarówno nierzetelności działania funkcjonariuszy prowadzących te postępowania, jak również niezapewnienia odpowiedniego nadzoru ze strony ich przełożonych.

### 5.4.3. Przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych

#### Miejsca przechowywania nielegalnych wyrobów akcyzowych

Żadna z kontrolowanych komend Policji nie korzystała z usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne w zakresie przechowywania ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych. Nie przechowywała również nielegalnych wyrobów akcyzowych w obiektach lub miejscach niebędących we władaniu Policji, co było zgodne z § 27 zarządzenia 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 karnym<sup>45</sup>.

W latach 2022–2024 (I półrocze) zabezpieczone procesowo nielegalne wyroby akcyzowe przechowywano w siedzibach trzech (KPP w Nidzicy, KPP w Świebodzinie i KMP w Wałbrzychu) z czterech kontrolowanych komend Policji. Natomiast w przypadku KMP w Koszalinie w sprawach, w których ujawniano nielegalne wyroby akcyzowe, były one, po ich protokolarnym zatrzymaniu, przekazane funkcjonariuszom KAS w celu ich przechowania a następnie likwidacji.

Zarówno w przypadku KPP w Nidzicy, KPP w Świebodzinie, jak i KMP w Wałbrzychu do składowania nielegalnych wyrobów akcyzowych przeznaczono pomieszczenia (składnice dowodów rzeczowych), które m.in. były zabezpieczone przed włamaniem i nieuprawnionym dostępem, posiadały regały i półki służące do przechowywania towarów, podłogi i ściany tych pomieszczeń magazynowych były dostosowane do składowania towarów, przechowywane w nich przedmioty były pogrupowane odrębnie dla każdej sprawy i opisane.

Tym niemniej pomieszczenie należące do **KMP w Wałbrzychu** nie w pełni gwarantowało bezpieczeństwo przechowywanych tam dowodów rzeczowych. Świadczył o tym stan techniczny znajdujących się w nim instalacji (grzewczej

<sup>45</sup> Dz. Urz. Kom. Gł. Pol. poz. 9, ze zm. Dalej: zarządzenie nr 4 KGP.

### Stany magazynowe nielegalnych wyrobów akcyzowych

i ciepłej wody), których wygląd wskazywał na wcześniejsze wycieki, oraz fakt przechowywania części dowodów rzeczowych na podłodze, tj. w miejscu narażającym te dowody na ewentualne zniszczenie z powodu zamoczenia.

W okresie objętym kontrolą w kontrolowanych komendach Policji stan przechowywanych nielegalnych wyrobów akcyzowych był następujący:

- a) w 2022 r. (na 31 grudnia) – 3,8 kg tytoniu i 67,4 tys. szt. papierosów<sup>46</sup>,
- b) w 2023 r. (na 31 grudnia) – 64,9 kg tytoniu, 522,9 tys. szt. papierosów i 350 litrów alkoholu<sup>47</sup>,
- c) w 2024 r. (na 30 czerwca) – 66,4 kg tytoniu i 155,1 tys. szt. papierosów<sup>48</sup>.

Stany magazynowe nielegalnych wyrobów akcyzowych składowanych w pomieszczeniach kontrolowanych komend Policji były prawidłowe i weryfikowalne. Nie obejmowały nielegalnych wyrobów akcyzowych w stosunku do których nie prowadzono lub nie zakończono skutecznie spraw karno-skarbowych ze względu na nieustalenie sprawcy czynu zabronionego. W okresie objętym kontrolą zabezpieczone nielegalne wyroby akcyzowe przechowywane były w tych pomieszczeniach do momentu orzeczenia przez sąd ich przepadku.

### Nieprawidłowości w zakresie weryfikacji stanów magazynowych

Prowadzone w latach 2022–2024 (I półrocze) inwentaryzacje dowodów rzeczowych, w tym nielegalnych wyrobów akcyzowych, nie zostały przeprowadzone w pełni prawidłowo w przypadku dwóch z czterech kontrolowanych komend Policji.

I tak, **Komendant Miejski Policji w Wałbrzychu** w okresie objętym kontrolą nie wydawał, odrębnego dla składnicy dowodów rzeczowych, zarządzenia o przeprowadzeniu inwentaryzacji dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych przechowywanych w tej składnicy, co było niezgodne z wymogiem § 44 ust. 1 zarządzenia nr 4 KGP, stanowiącym, że kierownicy jednostek Policji w styczniu, nie rzadziej niż raz na dwa lata zarządzają komisyjną inwentaryzacją dowodów rzeczowych i śladów kryminalistycznych przechowywanych w składnicy dowodów rzeczowych. W latach 2022–2024 (I półrocze) inwentaryzacje były natomiast przeprowadzane na podstawie decyzji Komendanta Miejskiego Policji w Wałbrzychu w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji wszystkich magazynów dowodów rzeczowych KMP w Wałbrzychu oraz jej jednostek organizacyjnych.

Z kolei w **KPP w Świebodzinie** stwierdzono, że:

- Komendant Powiatowy Policji w Świebodzinie zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji dowodów rzeczowych w dniu 13 lutego 2024 r., co stanowiło naruszenie terminu wynikającego z § 44 ust. 1 ww. zarządzenia nr 4 KGP, nakazującego zarządzenie takiej inwentaryzacji w styczniu danego roku;
- nie w pełni rzetelnie wykonano i udokumentowano inwentaryzację dowodów rzeczowych przeprowadzoną w dniach od 14 do 27 lutego 2024 r. na podstawie decyzji nr 7/2024 Komendanta Powiatowego Policji w Świebodzinie, gdyż w protokole z tej inwentaryzacji wykazano worki strunowe z zawartością tytoniu, chociaż zostały one zniszczone w dniu 25 stycznia 2024 r., a ponadto w tym samym protokole nie wskazano czy ustalony stan faktyczny inwentaryzowanych dowodów rzeczowych był zgodny z ich stanem ewidencyjnym, który to obowiązek wynikał z § 44 ust. 6 i ust. 7 zarządzenia nr 4 KGP;

<sup>46</sup> Podane wielkości stanowią sumę stanów magazynowych w KPP w Nidzicy i w KMP w Wałbrzychu. W magazynach KMP w Koszalinie i KPP w Świebodzinie nie było nielegalnych wyrobów akcyzowych.

<sup>47</sup> Podane wielkości stanowią sumę stanów magazynowych w KPP w Nidzicy i w KMP w Wałbrzychu. W magazynie KMP w Koszalinie nie było nielegalnych wyrobów akcyzowych, natomiast w magazynie KPP w Świebodzinie znajdowało się dwa worki foliowe, dwa worki strunowe i opakowanie kartonowe z krajanką i wyrobami tytoniowymi.

<sup>48</sup> Podane wielkości stanowią sumę stanów magazynowych w KPP w Nidzicy i w KMP w Wałbrzychu. W magazynach KMP w Koszalinie i KPP w Świebodzinie nie było nielegalnych wyrobów akcyzowych.

- mimo obowiązku wynikającego z decyzji nr 7/2024 Komendanta Powiatowego Policji w Świebodzinie z 13 lutego 2024 r. w sprawie przeprowadzenia komisyjnej inwentaryzacji dowodów rzeczowych w tej jednostce organizacyjnej Policji, powołana w tym celu komisja inwentaryzacyjna nie przedłożyła temuż Komendantowi niezwłocznie do zatwierdzenia protokołu z inwentaryzacji z dnia 27 lutego 2024 r.

### 5.4.4. Likwidacja nielegalnych wyrobów akcyzowych

#### Zakres likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych i odnośne regulacje wewnętrzne

W latach 2022–2024 (I półrocze) kontrolowane komendy Policji nie korzystały z usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne w zakresie likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych. W tym czasie jedynie KPP w Świebodzinie przeprowadzała we własnym zakresie niszczenie nielegalnych wyrobów akcyzowych. Pozostałe kontrolowane komendy Policji nie zajmowały się takimi czynnościami, gdyż:

- a) w przypadku KMP w Koszalinie – nielegalne wyroby akcyzowe były, po ich protokolarnym zatrzymaniu, przekazywane KAS celem ich przechowania a następnie likwidacji;
- b) w przypadku KPP w Nidzicy i KMP w Wałbrzychu – przechowywane w tych jednostkach dowody rzeczowe w postaci nielegalnych wyrobów akcyzowych po uzyskaniu orzeczeniu sądu o ich przepadku przekazywane były do KAS w celu ich zniszczenia w oparciu o art. 193 k.k.w.

W okresie objętym kontrolą w **KPP w Świebodzinie** dwukrotnie, tj. 25 stycznia i 13 marca 2024 r., dokonano likwidacji, poprzez spalenie w miejskiej kotłowni, nielegalnych wyrobów akcyzowych w postaci tytoniu, które to zniszczenie nakazał sąd. Odbyło się to bez zachowania należytej staranności i z naruszeniem uregulowań wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd. Sporządzone bowiem na tę okazję dwa protokoły ze zniszczenia dowodu rzeczowego nie zawierały wszystkich wymaganych ww. rozporządzeniem informacji, dotyczących np. miejsca zniszczenia, rodzaju i liczby zniszczonych przedmiotów, opisu odpadów pochodzących ze zniszczenia czy wskazania miejsca ich składowania.

Ponieważ w kontrolowanych komendach Policji, w tym w KPP w Świebodzinie, nie obowiązywały procedury, wytyczne, czy instrukcje w zakresie realizacji przez podległe komórki organizacyjne zadań związanych z likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych, w tym poprzez ich niszczenie – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – zasadnym byłoby wprowadzenie w Policji takich uregulowań celem ujednolicenia stosowanej w tym zakresie praktyki.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Cel główny kontroli określony został pytaniem: <i>Czy działania podejmowane przez uprawnione podmioty w związku z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi były prawidłowe i rzetelne?</i>
<b>Cele szczegółowe</b>	Dla kontroli przyjęto pięć celów szczegółowych, zdefiniowanych pytaniami: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy organy administracji publicznej były należycie przygotowane oraz rzetelnie współpracowały przy realizacji zadań w zakresie ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych?</li> <li>2. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono postępowania przygotowawcze w sprawie nielegalnych wyrobów akcyzowych?</li> <li>3. Czy działania obejmujące przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych realizowane były zgodnie z obowiązującymi regulacjami i rzetelnie?</li> <li>4. Czy czynności obejmujące likwidację nielegalnych wyrobów akcyzowych wykonywano zgodnie z przepisami, z zachowaniem należytej staranności?</li> <li>5. Czy prawidłowo i rzetelnie zarządzano prowadzeniem przez izby administracji skarbowej i podległe urzędy postępowań dotyczących ujawnionych nielegalnych wyrobów akcyzowych, a także ich przechowywania i utylizacji?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto 13 jednostek, z tego: cztery izby administracji skarbowej, cztery urzędy celno-skarbowe, cztery komendy miejskie (powiatowe) Policji oraz Centralne Biuro Śledcze Policji.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2022–2024 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych statystycznych z lat poprzednich, jeśli mogą mieć wpływ na ocenę kontrolowanego obszaru.  Kontrolę przeprowadzono w okresie od 3 czerwca 2024 r. do 31 października 2024 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W ramach postępowania kontrolnego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano informacje z trzech niekontrolowanych jednostek (podmiotów): <ul style="list-style-type: none"> <li>– z Ministerstwa Finansów, dotyczące: (a) liczby ujawnionych w Polsce w 2022 r. i 2023 r. oraz w I półroczu lat 2023–2024, w wyniku działań Krajowej Administracji Skarbowej, nielegalnych wyrobów akcyzowych, (b) liczby wszczętych i prowadzonych w tym samym czasie postępowań karnych skarbowych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, oraz (c) wysokości wydatków Krajowej Administracji Skarbowej poniesionych w analogicznych okresach na magazynowanie i likwidację (niszczenie) nielegalnych wyrobów akcyzowych;</li> <li>– od Komendanta Głównego Policji, odnośnie: (a) skali ujawnionych w Polsce w 2022 r. i w 2023 r. oraz w I półroczu 2023 r. i w I półroczu 2024 r., w wyniku działań Policji, nielegalnych wyrobów akcyzowych, (b) wielkości wszczętych i prowadzonych w analogicznych okresach postępowań przygotowawczych związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, oraz (c) wielkości poniesionych w tym samym czasie przez Policję kosztów magazynowania i likwidacji (niszczenia) nielegalnych wyrobów akcyzowych;</li> <li>– z Ministerstwa Sprawiedliwości, dotyczące: (a) liczby wszczętych oraz zakończonych przez prokuraturę w 2022 r. i 2023 r. oraz w I półroczu 2023 r. i w I półroczu 2024 r. postępowań przygotowawczych w sprawach w których ujawnione zostały nielegalne wyroby akcyzowe, (b) liczby prowadzonych w tym samym czasie spraw sądowych związanych z obszarem nielegalnych</li> </ul>

wyrobów akcyzowych, dla których kwalifikacją prawną czynów były przepisy k.k.s., (c) liczby prawomocnych wyroków skazujących i uniewinniających zapadłych w analogicznych okresach i związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, oraz (d) liczby osób skazanych w 2022 r. i 2023 r. oraz w I półroczu 2023 r. i w I półroczu 2024 r. w sprawach w których ujawniono nielegalne wyroby akcyzowe.

**Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK**

**Stan realizacji uwag i wniosków pokontrolnych**

Nie korzystano z możliwości współpracy z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji, działającymi w administracji rządowej.

Wyniki kontroli przedstawiono w 13 wystąpieniach pokontrolnych. Wnioski pokontrolne sformułowano w siedmiu z nich. Z informacji skontrolowanych jednostek o sposobie wykorzystania uwag i wykonania w sumie 23 sformułowanych wniosków pokontrolnych wynika, że wszystkie zostały zrealizowane.

Kierownicy skontrolowanych jednostek nie korzystali z przewidzianego w art. 54 ustawy o NIK prawa do zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

**Finansowe rezultaty kontroli**

Finansowe skutki stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości wyniosły **236,2 tys. zł.** Na kwotę tę w całości złożyły się wydatki poniesione z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, tzn. w wyniku odstąpienia od wyboru wykonawcy na likwidację wyrobów tytoniowych w trybie konkurencyjnym.

**Uwagi sformułowane w trybie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK**

W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w DUCS we Wrocławiu, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała dwie uwagi dotyczące: [1] potrzeby wdrożenia działań wzmacniających w tym Urzędzie kontrolę zarządczą w celu urzeczywistnienia, określonych w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>49</sup>, wymogów zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy; [2] konieczności zapewnienia właściwego sporządzania protokołów zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych.

**Pozostałe informacje**

Kontrola pt. *Postępowanie organów administracji publicznej z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi (P/24/092)* została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z ujawnianymi i zabezpieczonymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, w tym z ich przechowywaniem w magazynach i niszczeniem przez wyspecjalizowane podmioty.

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Olsztynie	Izba Administracji Skarbowej w Olsztynie	Jarosław Orłowski
2.	Delegatura w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie	Sławomir Podgórski
3.	Delegatura w Olsztynie	Komenda Powiatowa Policji w Nidzicy	Jarosław Wiśniewski
4.	Delegatura w Szczecinie	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie	Izabela Zawadzka
5.	Delegatura w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie	Grzegorz Gralak

<sup>49</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
6.	Delegatura w Szczecinie	Komenda Miejska Policji w Koszalinie	Krzysztof Sieląg
7.	Delegatura we Wrocławiu	Centralne Biuro Śledcze Policji w Warszawie	Cezary Luba
8.	Delegatura we Wrocławiu	Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu	Julitta Grzebyk
9.	Delegatura we Wrocławiu	Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu	Rafał Kokot
10.	Delegatura we Wrocławiu	Komenda Miejska Policji w Wałbrzychu	Krzysztof Lewandowski
11.	Delegatura w Zielonej Górze	Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze	Tomasz Czuczejko
12.	Delegatura w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Celno-Skarbowy w Gorzowie Wlkp.	Iwona Paciorek
13.	Delegatura w Zielonej Górze	Komenda Powiatowa Policji w Świebodzinie	Paweł Rynkiewicz

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Izba Administracji Skarbowej w Olsztynie	pozytywna	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, współpraca z organami administracji publicznej, zarządzanie prowadzeniem czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi	-
2.	Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie	pozytywna	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, prowadzenie postępowań przygotowawczych, realizacja zadań związanych z magazynowaniem i likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych	-
3.	Komenda Powiatowa Policji w Nidzicy	pozytywna	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, realizacja postępowań przygotowawczych oraz zadań związanych z magazynowaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych	-
4.	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie	w formie opisowej	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, współpraca z organami administracji publicznej, zarządzanie prowadzeniem czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi	niezapewnienie szkoleń pracownikom i funkcjonariuszom odpowiedzialnym za nadzór nad realizacją zadań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych
5.	Zachodniopomorski Urząd Celno-Skarbowy w Szczecinie	w formie opisowej	Przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi	nierzetelne (ze zwłoką) prowadzenie postępowań przygotowawczych, nierzetelne dokumentowanie inwentaryzacji magazynów (depozytowego i likwidacyjnego), niewłaściwe zabezpieczenie i uporządkowanie magazynów, dokonywanie ze zwłoką niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych, brak w protokołach ze zniszczenia części wymaganych informacji

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Komenda Miejska Policji w Koszalinie	pozytywna	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, realizacja postępowań przygotowawczych	-
7.	Centralne Biuro Śledcze Policji w Warszawie	w formie opisowej	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, realizacja postępowań przygotowawczych	niezapewnienie prawidłowych warunków przechowywania zatrzymanych nielegalnych wyrobów akcyzowych, niezgodne z obowiązującymi przepisami czynności związane z likwidacją nielegalnych wyrobów akcyzowych
8.	Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu	w formie opisowej	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, współpraca z organami administracji publicznej	przypadki zwłoki w zatwierdzaniu postanowień w sprawach o wykroczenia skarbowe dotyczące nielegalnych wyrobów akcyzowych, odstąpienie od wyboru wykonawcy na likwidację wyrobów tytoniowych w trybie konkurencyjnym, skutkujące naruszeniem zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, niezabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach z wykonawcą usługi niszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych
9.	Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu	w formie opisowej	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi	nierzetelne prowadzenie postępowania przygotowawczego, umorzenie dochodzenia przy braku przesłanek do jego dokonania, niezgodne z obowiązującymi wymogami przechowywanie nielegalnych wyrobów akcyzowych, nieprawidłowe dokumentowanie procesu likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych
10.	Komenda Miejska Policji w Wałbrzychu	w formie opisowej	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi	niezapewnienie odpowiednich warunków przechowywania dowodów rzeczowych, niewydanie zarządzenia o przeprowadzeniu inwentaryzacji

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				dowodów rzeczowych, nieprzesyłanie odpisów postanowień o wszczęciu postępowanie przygotowawczych właściwemu finansowemu organowi postępowania przygotowawczego
11.	Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze	pozytywna	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, współpraca z organami administracji publicznej, zarządzanie prowadzeniem czynności związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi	-
12.	Lubuski Urząd Celno-Skarbowy w Gorzowie Wlkp.	w formie opisowej	przygotowanie do realizacji zadań związanych z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, realizacja zadań związanych z przechowywaniem nielegalnych wyrobów akcyzowych	składanie wniosków o przedłużenie czasu trwania postępowania przygotowawczego po upływie ustawowego terminu, nieskładanie wniosków likwidacyjnych pomimo dysponowania informacją o uprawomocnieniu orzeczenia o przypadku dowodów rzeczowych, niewystępowanie do sądu o orzeczenie przypadku nielegalnych wyrobów akcyzowych dla których umorzono postępowanie przygotowawcze, dokonywanie ze zwłoką zniszczenia nielegalnych wyrobów akcyzowych
13.	Komenda Powiatowa Policji w Świebodzinie	w formie opisowej	realizacja postępowań przygotowawczych	nierzetelne sporządzanie kart opisu stanowiska pracy funkcjonariuszy, niedochowanie terminu zarządzenia inwentaryzacji nielegalnych wyrobów akcyzowych, nierzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie inwentaryzacji nielegalnych wyrobów akcyzowych, niestaranne sporządzanie protokołów z likwidacji nielegalnych wyrobów akcyzowych

\*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

### Definicja wyrobów akcyzowych

Artykuł 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym zawiera definicję legalną wyrobów akcyzowych. Zgodnie z tym przepisem są to: wyroby energetyczne, energia elektryczna, napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, płyn do papierosów elektronicznych oraz wyroby nowatorskie, określone w załączniku nr 1 do ustawy. Wyrobami akcyzowymi w rozumieniu ustawy o podatku akcyzowym nie są natomiast samochody osobowe. Możliwość ich opodatkowania wynika z art. 1 ust. 3 wspomnianej dyrektywy, który pozwala nałożyć podatek na produkty niewymienione w ust. 1, pod warunkiem że nie będzie to miało wpływu na swobodę przepływu towarów. Od 2 stycznia 2012 r. akcyzą opodatkowane są również wyroby wskazane w poz. 19–21 załącznika Nr 1 do ustawy o podatku akcyzowym, określane zbiorczym pojęciem wyroby węglowe. Należy jednak podkreślić, że stanowią one wyroby akcyzowe wyłącznie wtedy, gdy zostały przeznaczone na cele opałowe.

Od 1 lutego 2018 r. objęto płyny do papierosów elektronicznych, bez względu na zawartość w nich nikotyny, systemem opodatkowania w zakresie podatku akcyzowego. Papierosy elektroniczne, w których wykorzystuje się (w celu spożycia pary) płyny zawierające nikotynę lub płyny beznikotynowe, stanowią substytut tradycyjnych wyrobów tytoniowych. Do ustawy o podatku akcyzowym wprowadzono nowe definicje: „płynu do papierosów elektronicznych” i „papierosów elektronicznych”. Podobnie prawodawca postąpił w przypadku wyrobów nowatorskich: z uwagi na fakt, że wyroby nowatorskie są substytutem tradycyjnych wyrobów tytoniowych zawierającym w swoim składzie tytoń do palenia, również zostały one objęte systemem opodatkowania podatkiem akcyzowym, co wiązało się z koniecznością umieszczenia definicji wyrobów nowatorskich w ustawie o podatku akcyzowym.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 2 ust. 1 pkt 35 ustawy o podatku akcyzowym płynem do papierosów elektronicznych jest roztwór przeznaczony do wykorzystania w papierosach elektronicznych, zarówno z nikotyną, jak i bez nikotyny, w tym bazę do tego roztworu zawierającą glikol lub glicerynę, przy czym roztwór uważa się za przeznaczony do wykorzystania w papierosach elektronicznych, gdy jest używany albo ze względu na jego skład i właściwości fizykochemiczne może być użyty w papierosach elektronicznych, bez względu na miejsce jego sprzedaży bądź oferowania na sprzedaż.

Powyższa definicja płynu do papierosów elektronicznych obowiązuje od dnia 1 stycznia 2023 r. Potrzeba doprecyzowania definicji wynikała z faktu, że wyroby, które mogły być użyte bezpośrednio jako płyn do papierosów elektronicznych albo jako baza do sporządzenia tego roztworu (np. aromaty), były często deklarowane jako np. aromat do kominków czy odświeżacz powietrza. Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem przepisów warunkiem zakwalifikowania wyrobu jako płyn do papierosów elektronicznych są skład i właściwości fizykochemiczne, bez względu na miejsce sprzedaży bądź oferowania do sprzedaży.

Biorąc pod uwagę powyższe, dla celów niniejszej kontroli przez pojęcie „nielegalnych wyrobów akcyzowych” należy rozumieć napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, płyn do papierosów elektronicznych oraz wyroby nowatorskie. Wszelkie wątpliwości interpretacyjne związane z kwalifikacją danego wyrobu jako nielegalnego wyrobu akcyzowego w ww. znaczeniu należy rozstrzygać na podstawie orzecznictwa i poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu w związku z interpretacją przepisów ustawy o podatku akcyzowym.

### Krajowa Administracja Skarbowa

Preambuła do ustawy o KAS wprost wskazuje, że u podstaw regulacji leży doniosłość konstytucyjnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w szczególności podatków i należności celnych, troszcząc się o bezpieczeństwo finansowe Rzeczypospolitej Polskiej oraz chroniąc bezpieczeństwo obszaru celnego Unii Europejskiej, w celu zapewnienia nowoczesnego i przyjaznego wykonywania obowiązków podatkowych i celnych,

a także efektywnego poboru danin publicznych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o KAS, Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o KAS organami KAS są: [1] minister właściwy do spraw finansów publicznych; [2] Szef Krajowej Administracji Skarbowej; [3] dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej; [4] dyrektor izby administracji skarbowej; [5] naczelnik urzędu skarbowego; [6] naczelnik urzędu celno-skarbowego.

Do obowiązków KAS należy rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców w zakresie określonym w kodeksie karnym skarbowym (art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy o KAS). Ponadto KAS przypisano powinność rozpoznawania, wykrywania i zwalczania przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom na mocy przepisów prawa polskiego, przepisów prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celno-Skarbową (art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o KAS).

#### Izby administracji skarbowej

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o KAS do zadań dyrektora izby administracji skarbowej należy m.in.: nadzór nad działalnością naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych, z wyłączeniem zastrzeżonego dla Szefa KAS nadzoru nad określonymi czynnościami; rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do naczelników urzędów skarbowych lub naczelników urzędów celno-skarbowych.

Dyrektor izby administracji skarbowej wykonuje swoje zadania przy pomocy izby administracji skarbowej (art. 25 ust. 2 ustawy o KAS). Dyrektor izby administracji skarbowej jest organem wyższego stopnia w stosunku do naczelnika urzędu skarbowego i naczelnika urzędu celno-skarbowego (art. 25 ust. 3 ustawy o KAS).

#### Urzędy celno-skarbowe

Służba Celno-Skarbowa jest wyodrębnioną w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, powstała w wyniku połączenia administracji podatkowej, celnej i kontroli skarbowej. Naczelnika urzędu celno-skarbowego powołuje Szef Krajowej Administracji Skarbowej na wniosek dyrektora izby administracji skarbowej.

Zadania realizowane przez Służbę Celno-Skarbową zostały uregulowane w ustawie o KAS.

Do zadań naczelnika urzędu celno-skarbowego należy m.in. rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń określonych w:

- 1) art. 12a, art. 13 i art. 14 ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych,
- 2) art. 55, art. 57, art. 61 i art. 66 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,
- 3) art. 43a i art. 44 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych,
- 4) wykonywanie środków karnych i zabezpieczających w zakresie określonym w k.k.s.,
- 5) wykonywanie orzeczeń o przepadku towarów nieuniijnych,
- 6) realizacja zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 15, 16a i 16c ustawy o KAS.

**Policja** Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Policji, Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 5 ust. 1 ustawy o Policji). Organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach, o których mowa w art. 5 ust. 1, są: [1] wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach: [a] wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, [b] wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią; [2] komendant powiatowy (miejski) Policji; [3] komendant komisariatu Policji.

Komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty (art. 6c ust. 1 ustawy o Policji). Komendant powiatowy (miejski) Policji może tworzyć rewiry dzielnicowych oraz posterunki Policji na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji. Zasady te zostały określone m.in. w wytycznych Nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji.

**Centralne Biuro Śledcze Policji**

Centralne Biuro Śledcze, stanowiące obecnie służbę śledczą w ramach Policji, powołano do życia 15 kwietnia 2000 r., łącząc dwa dotychczas działające w Komendzie Głównej Policji (KGP) biura: Biuro dw. z Przystępczością Zorganizowaną (funkcjonowało ono od 1994 r.) i Biuro dw. z Przystępczością Narkotykową (działało od 1997 r.).

W październiku 2014 r. wyodrębniono Centralne Biuro Śledcze Policji (CBŚP) ze struktur KGP. Dzięki temu powstała wyspecjalizowana jednostka organizacyjna o ogólnokrajowym zasięgu działania. Nowa regulacja nadała także szersze uprawnienia Komendantowi CBŚP, w tym uprawnienia operacyjne i procesowe. Zmiany te miały na celu zwiększenie skuteczności zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz usprawnienie realizacji zadań w tym zakresie.

Zgodnie z zarządzeniem nr 54 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 października 2014 r. w sprawie organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania Centralnego Biura Śledczego Policji z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji do zakresu działania CBŚP należy m.in.:

- planowanie, koordynowanie i podejmowanie działań ukierunkowanych na rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej krajowej i międzynarodowej o charakterze terrorystycznym i aktów terroru kryminalnego, w tym z użyciem materiałów i urządzeń wybuchowych oraz jej zapobieganie;
- prowadzenie działań mających na celu rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej w cyberprzestrzeni;
- wykonywanie analiz kryminalnych i prowadzenie zbiorów danych wykorzystywanych przy realizacji zadań w zakresie rozpoznawania i zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz przestępczości o charakterze terrorystycznym i aktów terroru kryminalnego, w tym z użyciem materiałów i urządzeń wybuchowych;
- współpraca z policjami innych państw, a także z krajowymi i międzynarodowymi służbami i urzędami administracji publicznej, w dziedzinach i w zakresie niezbędnym do skutecznego zwalczania oraz zapobiegania przestępczości zorganizowanej, przestępczości o charakterze terrorystycznym i aktów terroru kryminalnego, w tym z użyciem materiałów i urządzeń wybuchowych.

**Kodeks karny  
skarbowy**

Przepisy dotyczące przepadku przedmiotów znajdują się w ustawie z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy. Przepadek przedmiotów powoduje, że stają się one z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia z mocy prawa własnością Skarbu Państwa. Przepadek może być orzeczony: [1] wyrokiem, również zezwalającym na poddanie się odpowiedzialności, [2] postanowieniem o umorzeniu lub warunkowym umorzeniu jako środek zabezpieczający.

Przepadek przedmiotów dotyczy (art. 29 k.k.s.): [1] przedmiotów pochodzących bezpośrednio (zatem nie bierze się pod uwagę pochodzenia pośredniego) z czynu zabronionego, np. przedmiot przemytu celnego; [2] narzędzi lub innych przedmiotów będących mieniem ruchomym, które służyło lub było przeznaczone do popełnienia przestępstwa skarbowego (np. samochód); [3] opakowania (np. walizka, kontener) oraz przedmiotu połączanego z przedmiotem przestępstwa skarbowego w taki sposób, że nie można ich rozłączyć bez uszkodzenia któregokolwiek z tych przedmiotów; [4] przedmiotów, których wytwarzanie, posiadanie, obrót, przechowywanie, przewóz, przenoszenie lub przesyłanie jest zabronione; dotyczy to zakazania przez prawo karne skarbowe jak i przez prawo powszechne (np. materiały radioaktywne).

Orzeczenie przepadku przedmiotów należy do kompetencji sądu i jest możliwe tylko wtedy, kiedy przewiduje to kodeks karny skarbowy. Jeśli natomiast przepis tego kodeksu tak stanowi, to orzeczenie przepadku przedmiotów jest obowiązkowe.

**Postępowanie  
karne skarbowe**

Przestępstwo skarbowe jest to czyn zabroniony przez k.k.s. pod groźbą kary grzywny w stawkach dziennych, kary ograniczenia wolności lub kary pozbawienia wolności (art. 53 § 2 k.k.s.). Wykroczenie skarbowe jest to czyn zabroniony przez kodeks pod groźbą kary grzywny określonej kwotowo, jeżeli kwota uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie należności publicznoprawnej albo wartość przedmiotu czynu nie przekracza pięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia w czasie jego popełnienia. Wykroczeniem skarbowym jest także inny czyn zabroniony, jeżeli kodeks tak stanowi (art. 53 § 3 k.k.s.).

Zgodnie z art. 113 § 1 k.k.s. w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k., jeżeli przepisy k.k.s. nie stanowią inaczej.

Organami postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe są: [1] naczelnik urzędu skarbowego; [2] naczelnik urzędu celno-skarbowego; [3] Szef Krajowej Administracji Skarbowej; [4] Straż Graniczna; [5] Policja; [6] Żandarmeria Wojskowa. Czynności procesowe ww. organów wykonują ich upoważnieni przedstawiciele (art. 118 § 1 i 3 k.k.s.). Finansowym organem postępowania przygotowawczego jest naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego oraz Szef Krajowej Administracji Skarbowej (art. 53 § 37 k.k.s.), natomiast niefinansowym organem postępowania przygotowawczego jest Straż Graniczna, Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmeria Wojskowa i Centralne Biuro Antykorupcyjne (art. 53 § 38 k.k.s.).

Policja prowadzi postępowanie przygotowawcze w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe ujawnione w zakresie swego działania (art. 134 § 1 pkt 2 k.k.s.). Jednakże Policja ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić o prowadzeniu postępowania przygotowawczego właściwe finansowe organy postępowania przygotowawczego przez przesłanie odpisu postanowienia o jego wszczęciu, chyba że ograniczą swoje czynności do zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego oraz przekazania sprawy do dalszego prowadzenia tym organom (art. 134 § 2 k.k.s.). Powyższe oznacza, że Policja stosuje co do zasady k.k.s., a tylko w zakresie nieuregulowanym w k.k.s. stosuje przepisy k.p.k.

Postępowanie przygotowawcze prowadzi się w formie śledztwa lub dochodzenia. Śledztwo prowadzi finansowy organ postępowania przygotowawczego, chyba że prowadzi je prokurator. Śledztwo prowadzi się w sprawach o przestępstwa skarbowe: [1] popełnione w warunkach określonych w art. 37 § 1 lub art. 38 § 2 k.k.s.; [2] jeżeli osobą podejrzaną jest sędzia, prokurator, funkcjonariusz Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego; [3] jeżeli osobą podejrzaną jest funkcjonariusz Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego; [4] jeżeli prokurator lub finansowy organ postępowania przygotowawczego tak zarządzi (art. 151a § 2 k.k.s.).

Wydając postanowienie o wszczęciu śledztwa, finansowy organ postępowania przygotowawczego niezwłocznie przesyła jego odpis prokuratorowi (art. 151b § 1 k.k.s.). Śledztwo prowadzone przez finansowy organ postępowania przygotowawczego nadzoruje prokurator (art. 151c § 1 k.k.s.). W sprawach o wykroczenia skarbowe prowadzi się dochodzenie. Ogranicza się ono do przesłuchania podejrzanego oraz w razie potrzeby także do innych czynności w zakresie niezbędnym do wniesienia aktu oskarżenia lub innego zakończenia postępowania (art. 152 k.k.s.).

Postępowanie przygotowawcze w sprawie o przestępstwo skarbowe powinno być zakończone w ciągu trzech miesięcy. W razie niezakończenia postępowania w tym terminie organ nadrzędny nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, a gdy postępowanie prowadzi lub nadzoruje prokurator – prokurator bezpośrednio przełożony, mogą przedłużyć je na okres do 1 roku. W szczególnie uzasadnionych wypadkach organ nadrzędny nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, a gdy postępowanie prowadzi lub nadzoruje prokurator – prokurator bezpośrednio przełożony mogą przedłużyć okres postępowania na dalszy czas oznaczony, jednak gdy jest ono prowadzone w formie śledztwa, przedłużenia na okres przekraczający rok dokonuje prokurator nadrzędny nad prokuratorem nadzorującym lub prowadzącym postępowanie (art. 153 § 1 k.k.s.). Dochodzenie w sprawie o przestępstwo skarbowe po jego przedłużeniu toczy się nadal jako dochodzenie (art. 151c § 2 k.k.s.). W razie niezakończenia dochodzenia w sprawie o wykroczenie skarbowe prowadzonego przez organ postępowania przygotowawczego w ciągu dwóch miesięcy, organ nadrzędny nad tym organem może przedłużyć dochodzenie na czas oznaczony (art. 153 § 3 k.k.s.).

W sprawie, w której finansowy organ postępowania przygotowawczego prowadził śledztwo, oraz w sprawie o przestępstwo skarbowe, w której prowadził on dochodzenie objęte nadzorem prokuratora, organ ten, jeżeli nie umarza postępowania, sporządza w ciągu 14 dni od zakończenia dochodzenia lub śledztwa akt oskarżenia i przesyła go wraz z aktami prokuratorowi, ze wskazaniem, jaki materiał dowodowy przedstawiono stronom podczas czynności, o której mowa w art. 154a k.k.s., jako przekazywany do sądu wraz z aktem oskarżenia, przekazując jednocześnie prokuratorowi także ewentualne wnioski, o których mowa w § 7, oraz dowody rzeczowe (art. 155 § 1 k.k.s.).

Akt oskarżenia zatwierdza i wnosi do sądu prokurator. W akcie oskarżenia należy także wskazać finansowy organ postępowania przygotowawczego, który prowadził postępowanie przygotowawcze, któremu przysługują przed sądem uprawnienia oskarżyciela publicznego. Organ ten zawiadamia się o wniesieniu aktu oskarżenia przez doręczenie jego odpisu (art. 155 § 2 k.k.s.).

W pozostałych sprawach, w których finansowy organ postępowania przygotowawczego prowadził dochodzenie, sporządza on w ciągu 14 dni od jego zakończenia akt oskarżenia albo wnioski o warunkowe umorzenie postępowania i wnosi go do właściwego sądu oraz popiera przed tym sądem albo wydaje postanowienie o umorzeniu lub o zawieszeniu postępowania przygotowawczego lub zarządza uzupełnienie dochodzenia (art. 155 § 4 k.k.s.).

O wniesieniu aktu oskarżenia w sprawie o przestępstwo skarbowe zawiadamia się niezwłocznie prokuratora przez przesłanie mu odpisu tego aktu. W sprawie o wykroczenie skarbowe finansowy organ postępowania przygotowawczego zawiadamia prokuratora o wniesieniu aktu oskarżenia jedynie w razie uprzedniego objęcia przez prokuratora nadzoru nad dochodzeniem w tej sprawie (art. 155 § 5 k.k.s.).

W sprawie o przestępstwo skarbowe, w której podejrzany jest tymczasowo aresztowany, terminy określone w § 1 i 4 wynoszą 7 dni. Jeżeli wobec podejrzanego stosowane jest tymczasowe aresztowanie, akt oskarżenia należy wnieść do sądu nie później niż 14 dni przed upływem dotychczas określonego terminu stosowania tego środka (art. 155 § 6 k.k.s.).

Zgodnie z art. 232a § 1 k.p.k. przedmioty i substancje stwarzające niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia, a w szczególności [...] środki odurzające, substancje psychotropowe lub ich preparaty oraz prekursory kategorii 1, a także wyroby tytoniowe i napoje alkoholowe, przechowuje się w miejscu i w sposób zapewniający ich należyte zabezpieczenie. Z kolei stosownie do § 2 jeżeli dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania wystarczające jest przechowywanie próbek w ilości niezbędnej do przeprowadzenia badań przedmiotów lub substancji, o których mowa w § 1, sąd właściwy do rozpoznania sprawy lub referendarz sądowy na wniosek prokuratora, niezwłocznie zarządza zniszczenie w całości lub w części pozostałych ilości przedmiotów lub substancji zbędnych do przeprowadzenia badań.

W świetle przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie podmiotów uprawnionych do przechowywania oraz zniszczenia w postępowaniu karnym przedmiotów i substancji stwarzających niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia, zatrzymane na potrzeby postępowania karnego przedmioty i substancje oraz ich próbki należy przechowywać w miejscach uwzględniających właściwości danego przedmiotu i substancji oraz zapewniających prawidłowość ich zabezpieczenia na potrzeby postępowania karnego (§ 3 ust. 1 i § 5 ust. 1).

Stosownie do § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia organ prowadzący postępowanie karne może powierzyć zniszczenie przedmiotów i substancji oraz ich próbek podmiotom wyspecjalizowanym w ich niszczeniu, zapewniającym prawidłowy i sprawny przebieg czynności zniszczenia oraz spełniającym wymogi wynikające z odrębnych przepisów. Z czynności zniszczenia przedmiotów i substancji oraz ich próbek podmiot dokonujący zniszczenia sporządza niezwłocznie protokół, który dołącza się do akt postępowania karnego (§ 9 i 10).

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

---

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2024 r. poz. 628, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2024 r. poz. 706, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów (Dz. U. Nr 208 poz. 1537, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1542, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
12. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 262).
15. Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1170).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie podmiotów uprawnionych do przechowywania oraz zniszczenia w postępowaniu karnym przedmiotów i substancji stwarzających niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia (Dz. U. poz. 1486).
17. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu niszczenia przedmiotów, których przepadek orzekł sąd (Dz. U. poz. 943).
18. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 października 2016 r. w sprawie instrukcji likwidacyjnej dla organów celnych (Dz. Urz. MRiF poz. 5).
19. Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024 (Dz. Urz. MFFiPR poz. 34, ze zm.).
20. 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 karnym (Dz. Urz. Kom. Gł. Pol. poz. 9, ze zm.).
21. Zarządzenie Nr 54 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 października 2014 r. w sprawie organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania Centralnego Biura Śledczego Policji z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji (Dz. Urz. Kom. Gł. Pol. poz. 121, ze zm.).

22. Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. Kom. Gł. Pol. z 2013 r. poz. 50, ze zm.).
23. Zarządzenie 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. Min. Fin. z 2023 r. poz. 61, ze zm.).
24. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

#### 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Minister Finansów
11. Minister Sprawiedliwości
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Komendant Główny Policji



# Minister Finansów

Warszawa, 8 maja 2025 roku

---

Sprawa: Stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/24/092  
Znak sprawy: DZP1.K0910.2.2025  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

**Pan Marian Banaś**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

odnosząc się do przekazanej przez Pana Prezesa informacji o wynikach kontroli P/24/092 – *Postępowanie organów administracji publicznej z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi* przedstawiam następujące stanowisko, w zakresie zawartego w tej informacji wniosku skierowanego do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej oraz dyrektorów izb administracji skarbowej, o treści: *Wdrożenie działań zapewniających koncentrację czynności procesowych w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych w celu ich sprawnego, efektywnego i terminowego ukończenia.*

Na wstępie pragnę podkreślić, że Krajowa Administracja Skarbowa wielokrotnie podejmowała i podejmuje działania mające na celu poprawę prawidłowości i efektywności realizowanych zadań w obszarze postępowań karnych skarbowych.

Przykładowo w 2025 r. w wystąpieniu skierowanym do dyrektorów izb administracji skarbowej (pismo z dnia 28 marca 2025 r. nr DZP11.5111.4.2025) wskazano na potrzebę uwzględnienia w ramach sprawowanego nadzoru kwestii właściwej koncentracji czynności procesowych.

Z kolei w piśmie z dnia 12 marca 2025 r. nr DZP11.0723.241.2025 r. przekazano zalecenia dla dyrektorów izb administracji skarbowej do stosowania w obszarze nadzoru nad postępowaniami przygotowawczymi. Zwrócono uwagę na kwestię terminowości załatwianych spraw. Zalecono aby postępowania przygotowawcze prowadzone były w sposób terminowy z zapewnieniem właściwej dynamiki podejmowanych w ich toku czynności. Wskazano także na kwestię wyeliminowania ewentualnych przypadków zwłoki w zatwierdzaniu postanowień, czy wydawaniu postanowień o przedłużeniu dochodzeń przez dyrektora izby administracji skarbowej, działającego jako organ nadrzędny nad finansowym organem postępowania przygotowawczego. W tym zakresie zarekomendowano podejmowanie decyzji w przedmiocie załatwianych spraw oraz zwrot akt postępowania przygotowawczego w terminie do 21 dni od dnia ich wpływu do organu nadrzędnego, tj. dyrektora izby administracji skarbowej.

Dodatkowo chciałbym zwrócić uwagę na podjęte działania związane z funkcjonowaniem systemu informatycznego, przeznaczonego do rejestracji spraw karnych skarbowych i karnych prowadzonych przez Krajową Administrację Skarbową (ESKS). W systemie tym wprowadzono w 2025 r. nową funkcjonalność pozwalającą na monitorowanie, na podstawie danych z tego systemu, czasu załatwienia sprawy przez organ nadzoru.

Ponadto w celu wyeliminowania nieterminowości podejmowanych działań przez finansowe organy postępowania przygotowawczego, w systemie ESKS wprowadzono dodatkowe pole monitorujące czas trwania danej czynności procesowej. Pozycje z zagregowanym polem „daty” wskazują terminy zawite i inne terminy ważne z punktu prowadzonego postępowania i niezbędne do monitorowania czynności dokonanych w postępowaniu, trwania postępowania i analizowania postępowania, co ułatwia kontrolowanie terminowości prowadzonych spraw.

Końcowo, pragnę wyrazić przekonanie, że uwagi i wnioski NIK, wynikające z niniejszej kontroli wraz z kontynuacją działań podejmowanych przez Krajową Administrację Skarbową, pozytywnie wpłyną na poprawę prawidłowości i efektywności realizowanych przez administrację skarbową zadań w obszarze postępowań karnych skarbowych, w tym w zakresie postępowań z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Zbigniew Stawicki**

Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

przestępczości tytoniowej. Przedstawiciele koncernów tytoniowych wspomagali także Policję we wstępnej identyfikacji nielegalnych wyrobów tytoniowych na miejscu ich ujawnienia, badali przesyłane próbki zabezpieczonych papierosów w celu stwierdzenia ich legalności, pomagali w ich transporcie oraz udostępniali przestrzenie magazynowe do ich przechowywania.

W ocenie MSWiA współpraca między Policją a koncernami tytoniowymi, oparta na zawieranych porozumieniach, stanowi rozwiązanie optymalne, korzystne dla obu stron, gdyż umożliwia skuteczne łączenie zasobów, kompetencji oraz doświadczenia obu stron. Ponadto, Policja nie sygnalizowała dotychczas potrzeby uregulowania tej współpracy na poziomie przepisów ustawowych.

Niemniej jednak uwzględniając wniosek NIK w tym zakresie MSWiA wystąpi zarówno do Komendanta Głównego Policji, jak również do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, który pełni kluczową rolę w zwalczaniu wytwarzania i obrotu nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, o przedstawienie ewentualnych postulatów de lege ferenda w ww. obszarze.

Z wyrazami szacunku

Czesław Mroczek

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)



# Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Sekretarz Stanu  
Czesław Mroczek

DK-KKN.0740.1.7.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan**  
**Marian Banaś**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup> przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli nt. Postępowanie organów administracji publicznej z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi*<sup>2</sup>

W zakresie wniosku skierowanego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o *podjęcie prac legislacyjnych w celu unormowania zasad współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi*, na wstępie należy zaznaczyć, że obecna formuła współpracy Centralnego Biura Śledczego Policji z koncernami tytoniowymi w obszarze związanym z nielegalnymi wyrobami akcyzowymi oparta jest na stosownych porozumieniach o współpracy, zawartych przez Komendanta Głównego Policji m.in. z:

- Philip Morris Polska Distribution Sp. z o.o. siedzibą w Krakowie z dnia 1 grudnia 2016 r.;
- JTI Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Starym Gostkowie z dnia 2 marca 2023 r.;
- British American Tobacco Polska Trading Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie z dnia 2 marca 2023 r.

W ramach współpracy z koncernami tytoniowymi funkcjonariusze Policji prowadzili stałą i systematyczną wymianę informacji o ujawnionych grupach przestępczych, brali również udział w trzech szkoleniach zorganizowanych przez koncerny tytoniowe w latach 2022–2023, w ramach których zapoznawali się m.in. z legalnym procesem produkcji papierosów, technikami rozpoznawania podrobionych wyrobów tytoniowych, sprzętem służącym przeciwdziałaniu

<sup>1</sup> t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623

<sup>2</sup> znak: LWR.430.3.2024

przestępczości tytoniowej. Przedstawiciele koncernów tytoniowych wspomagali także Policję we wstępnej identyfikacji nielegalnych wyrobów tytoniowych na miejscu ich ujawnienia, badali przesyłane próbki zabezpieczonych papierosów w celu stwierdzenia ich legalności, pomagali w ich transporcie oraz udostępniali przestrzenie magazynowe do ich przechowywania.

W ocenie MSWiA współpraca między Policją a koncernami tytoniowymi, oparta na zawieranych porozumieniach, stanowi rozwiązanie optymalne, korzystne dla obu stron, gdyż umożliwia skuteczne łączenie zasobów, kompetencji oraz doświadczenia obu stron. Ponadto, Policja nie sygnalizowała dotychczas potrzeby uregulowania tej współpracy na poziomie przepisów ustawowych.

Niemniej jednak uwzględniając wniosek NIK w tym zakresie MSWiA wystąpi zarówno do Komendanta Głównego Policji, jak również do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, który pełni kluczową rolę w zwalczaniu wytwarzania i obrotu nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, o przedstawienie ewentualnych postulatów de lege ferenda w ww. obszarze.

Z wyrazami szacunku

Czesław Mroczek

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)