



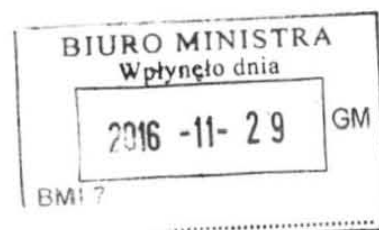
RPW/154103/2016 P
Data: 2016-11-29



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KBF.410.006.01.2016
P/16/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/098 – Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Tomasz Wańkowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/35/2016 z dnia 7 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12 (dalej: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r. Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r. do 15 listopada 2015 r. Jacek Rostowski, Minister Finansów od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r.
Okres objęty kontrolą	Od 27 listopada 2010 r. do końca I półrocza 2016 r. z uwzględnieniem okresu wcześniejszego oraz późniejszego, o ile ma to wpływ na realizację zadań w badanym okresie

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister Finansów podejmował, w granicach posiadanych uprawnień, działania w celu realizacji zadań w zakresie ograniczenia dostępności środków zastępczych przez jednostki podległe. Działania podejmowane, zwłaszcza przez organy Służby Celnej, jak również przez administrację podatkową i skarbową choć mniej bezpośrednio, przyczyniły się do ograniczenia dostępności tych środków w obrocie rynkowym.

W wyniku kontroli ustalono, że choć w regulaminie organizacyjnym jednostki, a także Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier zajmującego się zadaniami z zakresu przestępczości paliwowej, obrotu wyrobami tytoniowymi oraz zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi nie określono bezpośrednio zadań w obszarze środków zastępczych, podejmowane działania obejmowały zagadnienia w zakresie tzw. dopalaczy. Mieściły się one w katalogu działań zmierzających do ograniczenia dostępności środków zastępczych, substancji psychoaktywnych oraz środków odurzających.

W celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem sprzedaży dopalaczy Służba Celna współpracowała z innymi organami takimi jak: Policja, Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Farmaceutyczna. Zakres tej współpracy określony został w *Porozumieniu* z dnia 26 października 2011 r. Należy podkreślić, że Służba Celna współdziałała również z Poczta Polska i innymi firmami kurierskimi, a także z międzynarodowymi administracjami celnymi i agencjami międzynarodowymi zajmującymi się przeciwdziałaniem narkotykom i substancjom odurzającym.

Wspólnie organizowane szkolenia, narady, konferencje dla wymienionych podmiotów, jak również jednostek podległych sprzyjały lepszemu przygotowaniu do

celu jakim było ograniczenie dostępności środków zastępczych. Wyodrębnienie, od września 2007 r., Grupy Zadaniowej do spraw Środków Odurzających przy Izbie Celnej w Rzepinie jako ośrodka koordynującego i skupiającego specjalistów w zakresie tzw. dopalaczy służyło szerszemu podejściu do zarządzania ryzykiem, lepszemu wykorzystaniu specjalistycznej wiedzy i doświadczeń tak w zakresie działań operacyjnych, jak i opiniowaniu i opracowywaniu rozwiązań prawnych regulujących dany obszar tematyczny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uregulowania i przyjęte rozwiązania organizacyjne w obszarze ograniczenia dostępności środków zastępczych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W regulaminach organizacyjnych Ministerstwa Finansów, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, nie określono bezpośrednio zadań z zakresu środków zastępczych¹.

Działania w zakresie środków zastępczych wykonywane były w szczególności przez Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier (CP) Ministerstwa Finansów.² Departament odpowiadał między innymi za realizację zadań związanych z prawidłowością wykonywania kontroli przez organy Służby Celnej (SC), wykonywanie zadań dotyczących nadzoru nad działalnością dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych w zakresie przywozu towarów na obszar celny Unii Europejskiej i wywozu towarów z tego obszaru.

Departament CP współpracował na bieżąco z Departamentem Służby Celnej, któremu przypisano zadania dotyczące kreowania i realizacji polityki promocyjnej i informacyjnej w Służbie Cywilnej polegające na informowaniu o zagrożeniach dla życia i zdrowia obywateli, w tym o problemie środków zastępczych, jak również z Departamentem Ceł, który realizował zadania w zakresie ograniczeń pozataryfowych w obrocie towarowym w szczególności ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt (produkty lecznicze, środki odurzające, substancje psychotropowe i prekursorzy narkotyków).

W ramach Departamentu CP wyodrębniono Wydział Zwalczania Przeszłości, który realizował zadania z zakresu nadzoru nad działalnością dyrektorów izb celnych dotyczące rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz przestępstw i wykroczeń należących do właściwości Służby Celnej oraz metod i form wykonywania czynności z użyciem psów służbowych oraz metod ich szkolenia, współpracy z organami i służbami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak również nadzór nad realizacją zadań przez wchodzącą w skład Izby Celnej w Rzepinie - komórkę realizującą zadania z obszaru przestępczości dotyczącej środków odurzających i Izby Celnej w Opolu - komórkę realizującą zadania z zakresu e-kontroli.

Powołanie Grup Zadaniowych w Rzepinie i Opolu miało na celu skupienie w jednej strukturze organizacyjnej ekspertów w wymienionych obszarach zadań. Służyło to:

- szerszemu podejściu do zarządzania ryzykiem,
- lepszemu wykorzystaniu specjalistycznej wiedzy i doświadczeń członków Krajowej Grupy Zadaniowej, w szczególności przy opiniowaniu i opracowywaniu projektów rozwiązań prawnych w zakresie przepisów regulujących dany obszar

¹ Zarządzenie Nr 17 Ministra Finansów z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Ministra Finansów z 3 marca 2016 r. poz. 21).

² Od roku 2014, wcześniej przez Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier.

tematyczny oraz przepisów i rozwiązań dotyczących kontroli tego obszaru przez organy Służby Celnej,

- strategicznemu podejściu do działań kontrolnych, obejmujących zjawiska niepożądane przekraczające właściwość jednej izby celnej, a często mające charakter międzynarodowy.

W strukturze organizacyjnej Departamentu CP wyodrębniono także Wydział Zarządzania Ryzykiem, do zadań którego należało w szczególności:

- nadzorowanie i koordynowanie prac w zakresie analizy ryzyka w izbach i urzędach celnych, w tym wprowadzenie jednolitych metod i wytycznych,
- opracowanie Strategicznego Planu Kontroli przeprowadzanych przez organy Służby Celnej i nadzór nad jego realizacją,
- koordynowanie prac związanych z tworzeniem, wdrażaniem i utrzymaniem systemu informatycznego Zintegrowany Informatyczny System Analizy Ryzyka (ZISAR),
- nadzór nad działalnością Strategicznego Centrum Analiz Służby Celnej w Izbie Celnej w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 5-295, 315-342, 348-358)

Według stanu na 10 listopada 2016 r. w Departamencie CP zatrudnionych było 98 osób. W Wydziale Zwalczania Przeszłości obszarem obejmującym środki zastępcze zajmuje się jeden funkcjonariusz celny. Zakresy obowiązków pracowników Departamentu CP nie określają wprost zadań z zakresu środków zastępczych (tzw. dopalaczy), jednakże obowiązki pracowników obejmują nadzór nad zadaniami z zakresu przestępczości paliwowej, obrotu wyrobami tytoniowymi oraz zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz nadzór nad działalnością dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych.

(dowód: akta kontroli str. 343-347)

1.2. W latach objętych kontrolą, tj. 2010-I półroczu 2016, Służba Celna zorganizowała 46 szkoleń, kursów, porad obejmujących tematykę środków odurzających, w tym środków zastępczych. Miały one charakter warsztatów szkoleniowych, spotkań roboczych, posiedzeń, konferencji, często współorganizowanych z podmiotami zajmującymi się zwalczaniem środków zastępczych oraz spotkań na szczeblu międzynarodowym z udziałem przedstawicieli amerykańskiej Agencji ds. Zwalczania Przeszłości Narkotykowej (DEA) oraz służb celnych z Czech. Szkolenia były organizowane najczęściej przez Departament CP bądź Krajową Grupę Zadaniową ds. Środków Odurzających przy Izbie Celnej w Rzepinie. Tematami szkoleń były między innymi aspekty prawne, w tym propozycje działań i rozwiązań prawnych, współpraca organów zajmujących się lub mających styczność ze środkami zastępczymi, kontrola obrotu, metodyka procedur kontrolnych i analiza źródeł informacji, zwalczanie przemytu, działania profilaktyczne, system monitorowania informacji o środkach zastępczych, identyfikacja przesyłek.

W kursach tych brało udział każdorazowo od jednego do kilku przedstawicieli Ministerstwa Finansów, od jednego do kilku przedstawicieli Grupy Zadaniowej i Krajowego Punktu Kontaktowego, co najmniej jeden przedstawiciel każdej z izb celnych (funkcjonariusze celni lub koordynatorzy wykonujący w każdej z 15 izb celnych zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego³) oraz zaproszeni goście

³ Decyzjami Szefa Służby Celnej w każdej izbie celnej powołano jedną osobę na stanowisko tzw. Koordynatora Lokalnych Punktów Kontaktowych (LPK), której zadaniem było wspieranie działań Grupy Zadaniowej przy Izbie Celnej w Rzepinie.

z instytucji zewnętrznych – Inspekcji Sanitarnej, Farmaceutycznej, Policji, Poczty Polskiej, Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Ministerstwa Zdrowia, a także przedstawiciele administracji celnych Niemiec i Wielkiej Brytanii. Ponadto w szkoleniach z zakresu różnych aspektów środków zastępczych (zagrożenia związane z obrotem narkotykami i dopalaczami, planowane kontrole podmiotów sprzedających dopalacze, aspekty prawne obrotu tymi środkami) wzięło udział 113 przedstawicieli administracji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 348-358, 486-487, 1001-1045)

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Co prawda regulaminy organizacyjne Ministerstwa Finansów i właściwego departamentu nie stanowiły wprost o zadaniach z zakresu środków zastępczych, ale faktyczna działalność zawarta była w katalogu innych prac związanych ze środkami odurzającymi, psychotropowymi czy też narkotykami.

2. Podejmowane działania w celu ograniczenia dostępności środków zastępczych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Problematyka działań w zakresie ograniczania i dystrybucji środków zastępczych tzw. dopalaczy nie była wyodrębniona w opracowywanych - Krajowych Planach Dyscypliny Podatkowej na lata 2010-2013, w Krajowym Planie Działań na 2014 r., stanowiącym załącznik do Zadań dla dyrektorów izb skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej kierowanych do stosowania przez urzędy i izby skarbowe, jak również, w latach 2015-2016 Krajowych Planach Działań Administracji Podatkowej. W obszarze tym nie zidentyfikowano ryzyka podatkowego. Działania urzędów skarbowych nakierowane były na segmenty podatników (obszary ryzyka), które mogą być postrzegane jako szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania systemu podatkowego. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier, zadanie przeciwdziałania zjawisku wprowadzania do obrotu środków zastępczych wykraczało poza kompetencje administracji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 475-477)

W Strategii działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przestępczości narkotykowej na lata 2010-2012 wyszczególniono kwestię środków zastępczych. Określono je jako „nowe narkotyki”, gdyż generalnie Strategia skupia się na przeciwdziałaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości narkotykowej oraz wroście popytu i podaży środków odurzających.

Podobnie miało to miejsce w Strategii działania Służby Celnej w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości w obszarze środków odurzających i substancji psychotropowych na lata 2012-2016. Środki zastępcze zostały określone między innymi jako zagrożenie dla zdrowia publicznego. W Strategii tej nadal główny nacisk został położony na narkotyki, substancje psychotropowe i środki odurzające oraz ograniczenie ich podaży na rynku krajowym, przeciwdziałanie przemytowi oraz podjęcie kampanii medialnej.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier stwierdził, że zadania realizowane przez Służbę Celną „nie obejmowały i nie obejmują przeciwdziałania sprzedaży substancji zastępczych, stąd też ich sprzedaż nie była ujmowana w ww. strategiach działania. Zgodnie z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z 1 lipca 2015 r. Służba Celna została zobligowana do kontroli produktów mogących być środkami zastępczymi w aspekcie ich przywozu na obszar UE.”

NIK pozytywnie ocenia, że w Służbie Celnej w „Systematyce obszarów i metod reakcji na ryzyko” zidentyfikowano jako obszary ryzyka środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursory, a począwszy od 2014 r. wyodrębniono z nich środki zastępcze. Działania podejmowane w tym obszarze miały na celu wykrywanie przywozu i wewnątrzwspólnotowej dostawy środków zastępczych. Jednakże obszar „Środki zastępcze” oceniony był jako obszar niskiego ryzyka w związku z czym nie znalazł się w strategicznym planie kontroli jako obszar priorytetowy.

(dowód: akta kontroli str. 359-429, 482-485, 744-822)

2.2. W okresie objętym kontrolą w budżecie państwa w części 83 *Rezerwy celowe*, nie były tworzone wyodrębnione rezerwy dedykowane wyłącznie przeciwdziałaniu ograniczenia dostępności środków zastępczych. Mimo to na zadania realizowane w tym obszarze z budżetu części 83 *Rezerwy celowe* przeniesiono w latach 2010-2016 do części 46 *Zdrowie* oraz do budżetów wojewodów wydatki w kwocie 21 mln zł, w tym:

- w 2010 r. Minister Finansów dokonał zmiany przeznaczenia wydatków w kwocie 20.000 tys. zł ujętych w rezerwie celowej w poz. 49 *Dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego*. Dokonując przeniesienia limitu wydatków do części 46 *Zdrowie* oraz do budżetów wojewodów, Minister Finansów określił, że środki w kwocie 9.800 tys. zł wykorzystane powinny zostać na sfinansowanie zlecenia badań substancji aktywnych zabezpieczonych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej tzw. „dopalaczy” składowanych w poszczególnych województwach oraz wykonywanie ekspertyz, szkolenia, koszty delegacji służbowych, zakup materiałów i akcesoriów, a w kwocie 10.200 tys. zł na działania związane z nadzorem Państwowych Wojewódzkich Inspektoratów Sanitarnych w zakresie tzw. „dopalaczy”;
- w ustawie budżetowej na rok 2016 w części 83 *Rezerwy celowe* poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym programów Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w kwocie 28.000 tys. zł oraz programów polityki zdrowotnej i kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych zabezpieczono kwotę 1.000 tys. zł na działania edukacyjne Głównego Inspektoratu Sanitarnego związane ze zwalczaniem zagrożeń wynikających z użycia nowych narkotyków zaplanowano wydatki w kwocie 1.000 tys. zł. Minister Finansów 22 lipca 2016 r. dokonał przeniesienia tych wydatków do części 46 *Zdrowie* z przeznaczeniem na zorganizowanie konferencji naukowych, kampanii medialnych, reklamowych oraz promocyjno-informacyjnych kierowanych do potencjalnej grupy zagrożonej nabyciem nowych substancji psychoaktywnych, specjalistyczne szkolenia pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie zagrożeń przez nowe substancje oraz opracowanie metodyki postępowania z dotychczas niezdiagnozowanymi substancjami.*

Ponadto w ustawach budżetowych na lata 2007-2016 zaplanowano wydatki na realizację rządowego Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”. W ramach tego Programu sfinansowane powinny być zadania między innymi z zakresu inicjowania przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie i ograniczanie przestępczości dzieci i młodzieży w szczególności w szkołach, w tym edukację w zakresie negatywnych skutków sięgania po alkohol, narkotyki i środki odurzające, popularyzacji działań profilaktycznych na rzecz ochrony przed środkami zastępczymi i substancjami psychoaktywnymi, dostępu do tych substancji i edukacja dla bezpieczeństwa dzieci i młodzieży. W ramach tego Programu na zadania te nie zostały wyodrębnione środki budżetowe, w związku

z tym brak jest danych o kwocie wydatków związanych z przeciwdziałaniem dostępności środków zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1049)

2.3. W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa Finansów nie były zgłaszane przez podległe jednostki problemy w prowadzeniu kontroli i egzekucji wobec podmiotów dopuszczających się wprowadzania do obrotu i wytwarzania środków zastępczych. Służba Celna nie posiadała uprawnień do kontrolowania podmiotów pod kątem dystrybucji środków zastępczych, ani wszczynania postępowań karnych wobec podmiotów i osób fizycznych.

(dowód: akta kontroli str. 352)

2.4. Z ustaleń kontroli wynika, że Służba Celna na bieżąco analizowała pojawiające się zjawiska w zakresie działalności związanej z „dopalaczami”, zwłaszcza pod kątem zmian legislacyjnych. Już w listopadzie 2010 r. Departament Polityki Celnej (obecnie Departament Ceł) sygnalizował kwestie braku zakazu przywozu „dopalaczy” przy okazji opiniowania nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Podobne analizy w zakresie braku podstaw do zatrzymania przywożonego środka zastępczego i odmówienia dopuszczenia go do obrotu sporządzano i przekazywano do Ministerstwa Zdrowia w 2013 r. W 2014 r., Ministerstwo Finansów przekazało do Ministerstwa Zdrowia uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw dotyczące zdefiniowania „środka zastępczego”, uprawnień Służby Celnej, dopuszczenia do obrotu i przywozu „dopalaczy” z państw „trzecich”.

W 2015 r. działający w strukturach Izby Celnej w Katowicach – Wydział Strategiczne Centrum Analiz Służby Celnej – sporządził Raport wstępny z czynności analitycznych, którego celem było zbadanie ryzyka wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych. Raport ten obejmował okres od 1 stycznia 2012 r. do 10 października 2014 r. i wraz z notatką służbową dotyczącą kompetencji organów Służby Celnej w kontekście realizacji zadań z zakresu zwalczania nieprawidłowości w zakresie środków zastępczych oraz propozycji zmian legislacyjnych został przekazany 18 maja 2015 r. do Departamentu Ceł Ministerstwa Finansów. Informacje zawarte w Raporcie i notatce wykorzystane zostały między innymi do analizy obowiązującego stanu prawnego w zakresie niebezpieczeństw wprowadzenia środków zastępczych do Polski oraz możliwości sprowadzania ich z zagranicy. Propozycji zmian legislacyjnych zawartych w notatce, jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Szef Służby Celnej, „nie zdecydowano się na wprowadzenie z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze opracowanie powstało w trakcie przyjmowania nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. opublikowana w Dzienniku Ustaw z 24 czerwca 2015 r.). Nie miało zatem uzasadnienia występowanie z propozycjami kolejnych zmian w tym samym zakresie skoro zaaprobowane przez rząd i parlament zmiany nie mogły być ze względu na wyżej wymienione terminy ocenione co do skutków ich wprowadzenia, ich wpływu na zakres zadań Służby Celnej i stopień przyczynienia się do ewentualnego zmniejszenia dostępności środków zastępczych w Polsce. Druga kwestia, dla której nie podjęto działań we wskazanych w opracowaniu obszarach to kwestia oceny merytorycznej proponowanych rozwiązań.”

(dowód: akta kontroli str. 297-314, 1166-1167, 1241-1295)

Ocena cząstkowa

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

NIK ocenia, że działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów, w tym Służbę Celną służyły ograniczeniu dostępności środków zastępczych na rynku.

3. Współpraca z innymi podmiotami w przedmiocie ograniczania rynku środków zastępczych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W dniu 26 października 2011 r. zawarte zostało *Porozumienie* pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych.

Zdaniem NIK, zawarcie *Porozumienia* pozwoliło sformalizować kompetencje dla Służby Celnej w sytuacji, gdy SC nie posiadała ustawowych uprawnień do zatrzymań środków zastępczych. *Porozumienie* uregulowało sposób postępowania funkcjonariuszy celnych w przypadku ujawnienia środka zastępczego podczas kontroli.

Innymi podmiotami, z którymi współpracowała Służba Celna były w szczególności:

- Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii – Szef Służby Celnej i Dyrektor Biura podpisali w dniu 7 października 2011 r. Porozumienie o współdziałaniu w zakresie wymiany informacji w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania o Nowych Narkotykach;
- instytucje zaangażowane w realizację polityki społecznej i edukacyjnej (placówki edukacyjne, media, urzędy marszałkowskie, wojewódzkie i powiatowe);
- Żandarmeria Wojskowa (w ramach szkoleń dla żołnierzy ŻW);
- przedstawiciele firm kurierskich z Forum Przewoźników Ekspresowych, z którymi zawarto w dniu 12 listopada 2011 r. Porozumienie w zakresie wymiany informacji dotyczących obrotu towarowego dokonywanego w formie przesyłek kurierskich oraz realizacji szkoleń;
- Amerykańska Agencja Antynarkotykowa (DEA), z którą na mocy Porozumienia z 22 lutego 2013 r. Służba Celna współpracowała przy wymianie informacji operacyjnych i dochodzeniowych;
- belgijska administracja celna;
- oficerowie łącznikowi z Niemiec, Szwecji, Francji i Wlk. Brytanii w zakresie pozyskiwania i wymiany informacji, w tym o przesyłkach zawierających środki zastępcze, kierowanych do odbiorców w Polsce.

Poza ww. *Porozumieniem* Służba Celna współpracowała z Głównym Inspektorem Sanitarnym w ramach prac Zespołu roboczego ds. nowych substancji psychoaktywnych, powołanego w 2012 r. przez Przewodniczącego Rady ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

W związku z nowelizacją w lipcu 2015 r. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii Służba Celna sformalizowała współpracę z Poczta Polska w odniesieniu do przywozu produktów, wobec których zachodziło podejrzenie, że mogły być środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną.

(dowód: akta kontroli str. 430-432, 481-482, 509-515, 1050, 1055-1059)

3.2. O zawarciu *Porozumienia* dyrektorzy izb celnych zostali powiadomieni pismem z dnia 28 listopada 2011 r. Zgodnie z §6 ust.2 *Porozumienia* „Główny Inspektor Sanitarny, Szef Służby Celnej, Komendant Główny Policji i Główny Inspektor Farmaceutyczny będą dokonywać okresowych ocen wzajemnej współpracy w zakresie objętym niniejszym *Porozumieniem* nie rzadziej niż raz do roku”. Z ustaleń kontroli wynika, że współpraca polegała na bieżącym przekazywaniu

informacji w trakcie narad, szkoleń i spotkań. Okresowe oceny ze wzajemnej współpracy nie były dokonywane w formie pisemnych analiz.

3.3. W rezultacie wspomnianej współpracy organy Służby Celnej (Centralne Laboratorium Celne, Grupa Zadaniowa w Rzepinie) przekazywały Krajowemu Biuru ds. Przeciwdziałania Narkomanii raporty o wykryciu i zidentyfikowaniu nowych substancji psychoaktywnych, jak i informacje bieżące w tym zakresie. W ramach realizacji *Porozumienia* z 2011 r. SC współpracowała z inspekcją sanitarną, policją i przewoźnikami kurierskimi biorąc udział wspólnie w akcjach edukacyjnych np. „Bezpieczna Szkoła”.

Jak podał Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier MF, wymiana informacji, stanowisk i analiz, o których mowa w *Porozumieniu* z 26 października 2011 r. następowała zarówno w trakcie narad, spotkań służbowych, warsztatów szkoleniowych, jak i w formie bieżącej współpracy w sprawach realizowanych przez jednostki organizacyjne podmiotów będących stronami *Porozumienia*. Wymiana taka odbywała się w ramach „dobrych praktyk”.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1054)

NIK ocenia pozytywnie planowaną z inicjatywy Służby Celnej nowelizację *Porozumienia* uwzględniającą szczegółowe wskazanie podziału zadań i kompetencji pomiędzy Inspekcją Sanitarną i Służbą Celną w przypadku ujawnień dopalaczy zarówno w przywozie, jak i ujawnień w ruchu krajowym oraz powołanie w lutym 2016 r. oficera łącznikowego Służby Celnej w Chińskiej Republice Ludowej, skąd nadawana jest większość przesyłek ze środkami zastępczymi zamawianymi przez internet. SC planuje również poszerzenie składu podmiotów będących stronami *Porozumienia* i powołanie międzyinstytucjonalnego zespołu ds. zwalczania środków zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 352-353)

Ocena cząstkowa

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

NIK zwraca uwagę na brak w MF formalnego potwierdzenia ocen realizacji *Porozumienia* z 26 października 2011 r. przez jego strony. Zgodnie z deklaracjami, zawartymi w §6 ust.2 *Porozumienia* nie rzadziej niż raz w roku powinna być dokonana okresowa ocena wzajemnej współpracy, z przekazanych informacji wynika, że miało to miejsce jedynie w czasie szkoleń, narad i nie miało udokumentowanego charakteru.

4. Nadzór nad działalnością podległych jednostek realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych

Opis stanu faktycznego

4.1. Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier stanowił m. in. o wprowadzeniu jednolitych metod i wytycznych dotyczących rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępstw. W myśl tych przepisów zaktualizowano Instrukcję dla funkcjonariuszy celnych wydziałów zwalczania przestępczości. Stanowiła ona wytyczne w zakresie postępowania funkcjonariuszy celnych w przypadku ujawnienia środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych.

(dowód: akta kontroli str. 485-486)

Szef Służby Celnej w lutym 2016 r. zatwierdził Instrukcję dla funkcjonariuszy celnych wydziałów zwalczania przestępczości, zaktualizowaną w zakresie środków zastępczych. W rozdziale 32 określono postępowanie w przypadku ujawnienia środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych. Instrukcja ta jest

uszczegółowieniem przepisów prawnych w znowelizowanej z dniem 1 lipca 2015 r. ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Zakazy związane ze środkami zastępczymi uregulowane zostały w art. 44b-44d tej ustawy. W art. 52a określono karę finansową przewidzianą za złamanie zakazów, nakładaną w trybie administracyjnym przez państwowego inspektora sanitarnego. Ustalenie administracyjnego trybu karania powoduje, że wytwarzanie i wprowadzanie środków zastępczych do obrotu nie jest przestępstwem, ani wykroczeniem, a jedynie deliktem administracyjnym.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier stwierdził, że taka regulacja prawna skutkuje określonymi metodami i możliwościami zwalczania środków zastępczych dla wszystkich służb, których zadaniem jest zwalczanie przestępstw i wykroczeń. Tryb, który może zastosować organ Służby Celnej został opisany w art. 44d ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i nie różni się on zasadniczo od trybu stosowanego przy każdym innym towarze sprowadzanym do Polski z krajów trzecich, z tym doprecyzowaniem, iż w przypadku stwierdzenia ww. produktów organ Służby Celnej obligatoryjnie występuje o przepadek towaru na rzecz Skarbu Państwa. W związku z powyższym, tryb kontroli ukierunkowanej na środki zastępcze, który Służba Celna może stosować od nowelizacji tej ustawy, jest typową kontrolą celną stosowaną przy przywozie towarów z krajów trzecich. W związku z powyższym brak jest innych wytycznych i zaleceń w zakresie środków zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 990-1000, 1051)

4.2. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Finansów nie zlecało podległym jednostkom prowadzenia odrębnych działań w zakresie środków zastępczych. Kontrole podatkowe wykonywane przez urzędy skarbowe dotyczyły głównie wywiązywania się podmiotów z zobowiązań podatkowych, w tym z tytułu najmu lokali przeznaczonych na działalność gospodarczą związaną z obrotem „dopalaczami”, prawidłowość ewidencjonowania obrotu za pomocą kas rejestrujących, prawidłowość obliczania i wpłaty zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, sprawdzenia rozliczeń z tytułu podatku VAT, sprawdzenia zgodności prowadzonej działalności gospodarczej z danymi wynikającymi ze zgłoszeń rejestracyjnych i aktualizacyjnych. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier, Departament nie dysponuje zbiorczymi danymi odnośnie liczby i efektów kontroli podatkowych podejmowanych wobec podmiotów dokonujących sprzedaży środków zastępczych w okresie objętym kontrolą NIK.

W latach 2010-I półrocze 2016 urzędy skarbowe województwa łódzkiego przeprowadziły 54 kontrole (w tym 32 pozytywne) w podmiotach prowadzących działalność w tym zakresie. Łączna kwota uszczupień należności podatkowych ujawnionych w wyniku tych kontroli wyniosła 142,4 tys. zł. W ramach współpracy z UKS w Łodzi, organy podatkowe województwa łódzkiego przekazywały kontroli skarbowej informacje na temat zidentyfikowanych dostawców towarów handlowych (według danych zawartych na fakturach zakupu), a także źródła pochodzenia towaru (według danych zawartych na opakowaniu towaru).

(dowód: akta kontroli str. 475-477)

W latach 2009-2010 organy kontroli skarbowej uczestniczyły w koordynowanych akcjach kontrolnych, współdziałając z izbami skarbowymi, izbami celnymi, wojewódzkimi inspektoratami inspekcji handlowej, wojewódzkimi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi, wojewódzkimi nadzorami farmaceutycznymi, Państwową Strażą Pożarną i Policją. Zadaniem kontroli skarbowej w tych działaniach była kontrola zagadnień terminowości i rzetelności wypełniania zobowiązań podatkowych

we wskazanych podmiotach obracających dopalaczami. W 2009 r. urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły na terenie całego kraju 82 postępowania kontrolne w wymienionym wyżej zakresie, w wyniku których ustalono należności podatkowe na łączną kwotę 185,7 tys. zł oraz nałożono 13 mandatów lub orzeczono grzywny o łącznej wartości 16,6 tys. zł. W 2010 r. przeprowadzono łącznie 776 kontroli, a efektem były ustalenia należności podatkowych na kwotę 83,9 tys. zł oraz grzywny i mandaty karne o łącznej wartości 41,2 tys. zł. Po 2010 r. Kontrola skarbową nie uczestniczyła w podobnych akcjach.

Ponadto w latach 2010-2012 Urząd Kontroli Skarbowej w Łodzi przeprowadził 51 postępowań kontrolnych dotyczących podatków w podmiotach wskazanych jako producenci lub sprzedawcy środków zastępczych. Łączne ustalenia podatkowe wyniosły 78,7 tys. zł. W okresie od stycznia 2013 r. do czerwca 2016 r. wobec czterech kolejnych podmiotów przeprowadzono siedem postępowań kontrolnych. Łączne ustalenia wyniosły 1.175,9 tys. zł. Kontrolowani dokonali również korekt deklaracji nie objętych tematyką kontroli na łączną kwotę 11.671,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1150-1152)

W latach 2010-I półrocze 2016, Służba Celna brała udział w 8 działaniach kontrolnych na arenie krajowej i międzynarodowej ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości w obszarze narkotyków, a w tym aspekcie środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych. W 2011 r. przeprowadzono Operację Celną SPICE ukierunkowaną na działania kontrolne zapobiegające przesyłaniu środków odurzających, środków zastępczych przeznaczonych do dalszej dystrybucji, poprzez kontrolę przesyłek w ekspozyturach firm kurierskich i oddziałach pocztowych przez wskazane izby celne oraz kontrolę pojazdów i osób na terenie właściwych miejscowo izb celnych wzdłuż granic ze Słowacją i Czechami. Drugą operacją była Operacja TRAVELLER, której celem było zwalczanie przemytu środków odurzających, środków zastępczych i ich prekursorów, przewożonych w międzynarodowym ruchu drogowym z krajów Europy Zachodniej do Polski z wykorzystaniem samochodów i busów osobowych.

Przeprowadzona w 2014 r. Operacja Wartownik-Miraż, ukierunkowana była na zwalczanie przemytu nowych substancji psychoaktywnych w transporcie morskim, lotniczym, drogowym, kolejowym oraz w przesyłkach kurierskich i pocztowych. W 2015 r. przeprowadzono 4 kolejne operacje: Blue Amber (kontrola w ramach Polityki Bezpieczeństwa Unii Europejskiej przesyłek kurierskich i pocztowych, pod kątem ujawnień środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych); CATALYST i SKY-NET (kontrole w transporcie lotniczym i morskim oraz cargo lotnicze i przesyłki kurierskie i pocztowe pod kątem ujawnień narkotyków, środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych przeprowadzone z inicjatywy Światowej Organizacji Celnej); Bezpieczna Szkoła – akcja zorganizowana z inicjatywy Służby Celnej ukierunkowana na kontrolę potencjalnych miejsc dystrybucji środków zastępczych.

W 2016 r. przeprowadzona została w związku ze Światowymi Dniami Młodzieży operacja Pielgrzym. Działania Służby Celnej polegały na kontroli przesyłek kurierskich i pocztowych.

(dowód: akta kontroli str. 1052-1053, 1060)

Sprawozdania z operacji wskazywały na efekty poszczególnych działań Służby Celnej. Na przykład: w ramach operacji SPICE przeprowadzonych zostało przez 10 izb celnych 2.769 kontroli, w tym 251 kontroli pozytywnych. Wszczętych zostało 130 postępowań karnych. W ramach tej operacji ujawniono 27 szt. różnych środków zastępczych (IC w Poznaniu), 8 szt. kapsulek, 78 opakowań, susz roślinny i inne

chemiczne środki zastępcze (IC w Gdyni). W ramach akcji Blue Amber, izby celne ujawniły ponad 6,5 kg środków zastępczych i 22 szt. tabletek (głównie IC w Warszawie, Poznaniu i Gdyni). W czasie operacji SKY NET Służba Celna przeprowadziła 30 pozytywnych kontroli i ujawniła łącznie prawie 6 kg środków zastępczych i odurzających. Akcja Bezpieczna Szkoła zakończyła się ujawnieniem 2.589 szt. „dopalaczy” i blisko 17 kg ujawnionych środków w 671 punktach objętych kontrolą. W czasie akcji Pielgrzym zostało przeprowadzonych 58 skutecznych kontroli, w czasie których ujawniono oprócz innych środków również 2,4 kg „dopalaczy”.

(dowód: akta kontroli str. 1061-1149)

4.3. W 2015 r. Ministerstwo Finansów zorganizowało dwie konferencje. Jedna z nich poświęcona była zagadnieniom z obszaru kontroli środków odurzających, środków zastępczych i nielegalnych farmaceutyków oraz omówieniu współpracy w tym zakresie Służby Celnej, Policji, Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego, Głównego Inspektoratu Sanitarnego oraz Poczty Polskiej, druga zwalczaniu obrotu środkami zastępczymi.

(dowód: akta kontroli str. 348)

4.4. W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzone badania audytowe w jednostkach podległych w obszarze środków zastępczych.

Ocena cząstkowa

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

Minister Finansów podejmował, w granicach posiadanych uprawnień, działania w celu realizacji zadań w zakresie ograniczenia dostępności środków zastępczych przez jednostki podległe. Działania podejmowane zwłaszcza przez organy Służby Celnej, jak również przez administrację podatkową i skarbową choć mniej bezpośrednio, przyczyniły się do ograniczenia dostępności tych środków w obrocie rynkowym.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ (dalej: ustawa o NIK) wnosi o dokumentowanie okresowych ocen wzajemnej współpracy, wynikających z § 6 ust.2 *Porozumienia* z dnia 26 października 2011 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 28 listopada 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



Podpis