

Zatwierdzam

PODSEKRETARZ STANU

/-/

Jacek Kapica

**STRATEGIA
DZIAŁANIA SŁUŻBY CELNEJ
W ZAKRESIE ZWALCZANIA PRZEMYTU
I NIELEGALNEGO OBROTU
WYROBAMI TYTONIOWYMI
NA LATA 2012-2015**

Spis treści

Rozdział	Strona
WSTĘP	3
1. Podsumowanie Strategii 2009-2011	4
1.1. Założenia realizacyjne Strategii 2009-2011.....	4
1.1.1. Cele strategiczne.....	4
1.1.2. Cele pośrednie	4
1.2. Realizacja celów strategicznych - efekty podjętych działań.....	4
1.2.1. Ocena realizacji założonych celów strategicznych.....	5
1.2.1.1. Cel strategiczny I.....	5
1.2.1.2. Cel strategiczny II	5
1.2.1.3. Cel strategiczny III	6
2. Strategia na lata 2012 - 2015	6
2.1. Trendy obserwowane w przemyśle i nielegalnym obrocie wyrobami tytoniowymi	6
2.1.1. Rozdrobnienie przemytu	6
2.1.2. Zmiany w handlu na bazarach i targowiskach.....	7
2.1.3. Zmiany w zakresie krajów pochodzenia oferowanych papierosów	8
2.1.4. Przeniesienie na południe Europy głównego strumienia nielegalnych papierosów	8
2.1.5. Wzrost popularności wyrobów tytoniowych innych niż fabrycznie produkowane papierosy	10
2.1.6. Zmiany w dotychczasowych metodach nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.....	11
2.1.6.1. Obrót z wykorzystaniem przesyłek pocztowych i kurierskich	11
2.1.6.2. Obrót z wykorzystaniem Internetu.....	12
2.1.6.3. Rozwój nielegalnej produkcji.....	12
2.2. Przewidywany wpływ nowych zjawisk opisanych na sytuację na rynku tytoniowym w Polsce.....	13
2.2.1. Zagrożenia z kierunku wschodniego – państw WNP.....	13
2.2.2. Zagrożenia z innych kierunków.....	15
2.3. Cele strategiczne Strategii 2012-2015.....	15
2.4. Cele pośrednie i działania dla ich realizacji.....	15
2.4.1. Cele pośrednie dla celu strategicznego I	15
2.4.2. Cele pośrednie dla celu strategicznego II.....	18
2.5. Wskaźniki realizacji.....	19
2.6. Przegląd i aktualizacja Strategii.....	20
2.7. Harmonogram realizacji Strategii.....	21

WSTĘP

Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi (przede wszystkim - papierosami) jest jedną z najbardziej dochodowych sfer międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Zjawisko to powoduje znaczące straty finansowe dla budżetów narodowych, wynikające przede wszystkim z braku wpływów z tytułu podatku akcyzowego i podatku VAT, pobieranych od legalnej sprzedaży wyrobów tytoniowych.

Straty, jakie państwa członkowskie UE ponoszą z tytułu niepobranych należności podatkowych od wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł, Biuro OLAF Komisji Europejskiej ocenia na co najmniej 10 mld euro rocznie.

Niezależnie od negatywnego wpływu na budżet państwa, obrót wyrobami tytoniowymi pochodzącymi z nielegalnych źródeł (przede wszystkim przemytu) powoduje inne niepożądane skutki. Należą do nich zagrożenia dla prawa i porządku publicznego oraz problemy społeczne związane z koncentracją grup przestępczych na określonym obszarze (np. w rejonach przejść granicznych). Ponadto przemysł i nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi stwarza możliwości powstawania grup przestępczych, oddziałujących na różne obszary funkcjonowania państwa.

Oprócz wymienionych powyżej, dodatkowym negatywnym skutkiem nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi jest zwiększone zagrożenie zdrowia społeczeństwa. Palenie tytoniu należy do najważniejszych czynników zwiększających ryzyko chorób układu krążenia, układu oddechowego i nowotworów. Niezależnie od zagrożeń zdrowotnych związanych bezpośrednio z paleniem tytoniu, należy również pamiętać o znaczących kosztach ponoszonych przez społeczeństwo z tytułu finansowania leczenia chorób odtytoniowych, a także związanych z ww. chorobami kosztach wynikających z absencji w pracy, spadku wydajności pracy, zwiększenia liczby rent wypłacanych osobom chorym itp.

Według oceny zagrożeń, dokonanej przez Ministerstwo Finansów w 2009 r. w oparciu o szacunki dotyczące skutków nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi przygotowane przez organizacje międzynarodowe, bez zdecydowanej reakcji ze strony Służby Celnej w 2014 r. szara strefa mogłaby osiągnąć poziom 22 %, a szacunkowe straty dla budżetu przekroczyć 3,3 mld zł.

Biorąc pod uwagę powyższe zagrożenia, w Służbie Celnej, która jest wiodąca w zakresie zwalczania przemytu i dla której obszar kontroli i zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi należy do priorytetowych, w 2009 r. opracowano *Strategię działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2009-2011* (nazywana dalej „Strategią 2009-2011”).

Ocena Strategii 2009-2011 wskazała na konieczność kontynuacji działań Służby Celnej w tym obszarze. Niniejszy dokument definiuje działania na kolejne lata 2012-2015 w oparciu o podsumowanie Strategii 2009-2011 oraz zidentyfikowane aktualne trendy w nielegalnym obrocie wyrobami tytoniowymi.

1. Podsumowanie Strategii 2009-2011

1.1. Założenia realizacyjne Strategii 2009-2011

Założenia realizacyjne Strategii 2009-2011 opierały się na określeniu celów strategicznych, celów pośrednich oraz działań realizacyjnych.

1.1.1. Cele strategiczne

Strategia przewidywała systemowe podejście do zagadnienia zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi poprzez określenie celów strategicznych, celów pośrednich, szczegółowego harmonogramu działań oraz podziału zadań pomiędzy Ministerstwo Finansów i izby celne. W jej ramach określono trzy cele strategiczne:

- I. Ograniczenie podaży na rynku krajowym wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł.**
- II. Przeciwdziałanie przemytowi wyrobów tytoniowych przez terytorium Polski jako kraju tranzytowego.**
- III. Uzyskanie społecznego poparcia dla realizacji strategii.**

1.1.2. Cele pośrednie

Obszary działań w ramach Strategii 2009-2011 zostały zdefiniowane w postaci celów pośrednich, służących do realizacji celów strategicznych oraz szczegółowych działań realizacyjnych.

Zdefiniowane zostały następujące cele pośrednie:

- ograniczenie przemytu wyrobów tytoniowych na obszar Polski,
- zwiększenie skuteczności kontroli,
- ograniczenie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na obszarze Polski,
- ograniczenie nielegalnego przewozu wyrobów tytoniowych przez terytorium Polski,
- doskonalenie współpracy z administracjami celnymi innych państw UE,
- podjęcie kampanii medialnej,

oraz działania niezbędne dla ich realizacji.

1.2. Realizacja celów strategicznych - efekty podjętych działań.

Ocena wyników działań, podjętych w ramach realizacji Strategii, obejmująca zarówno wielkości bezwzględne dotyczące ilości dokonanych ujawnień oraz ilości zajętych wyrobów tytoniowych, jak i obserwacje i szacunki dotyczące sytuacji na krajowym rynku tytoniowym, pozwala na generalne stwierdzenie, że założone cele strategiczne zostały osiągnięte.

Efekty intensywnych działań, podjętych w związku z realizacją Strategii w 2009 r., zaczęły być bardziej widoczne dopiero w 2010 r. Generalnie jednak w okresie obowiązywania Strategii (lata 2009 –

2011) nie zaobserwowano wzrostu procentowego udziału wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł w krajowym rynku tytoniowym.

1.2.1. Ocena realizacji założonych celów strategicznych.

1.2.1.1. Cel strategiczny I

Ograniczenie podaży na rynku krajowym wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł.

Cel został osiągnięty - w okresie realizacji Strategii udało się nie dopuścić do szacowanego w prognozach wzrostu szarej strefy, tj. procentowego udziału w rynku wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł, w stopniu wynikającym z analiz przedstawionych we wstępie. Ilustruje to zestawienie:

L.p.	Rok	2008	2009	2010	2011
1	% udziału w rynku [faktyczny]	8,2	11,8	10,6	10,6 *
2	% udziału w rynku [prognozowany]	-	10,0	12,5	15,0

* Wartość za 2011 r. jest szacowana na podstawie badań za 10 miesięcy.

Źródło: Raport KPMG

1.2.1.2. Cel strategiczny II

Przeciwdziałanie przemytowi wyrobów tytoniowych przez terytorium Polski, jako kraju tranzytowego, do innych krajów UE.

Polska, m.in. ze względu na swoje położenie geograficzne, jest państwem, przez które przepływa znaczna ilość papierosów przeznaczonych do nielegalnego obrotu na rynkach zachodnich państw UE. Oznacza to, że nielegalnego tranzytu wyrobów tytoniowych nie można całkowicie zlikwidować.

Jednak założony cel strategiczny został osiągnięty: przemyt na- i przez terytorium Polski został poważnie utrudniony i wiąże się z dużym ryzykiem wykrycia. Świadczy o tym przesunięcie głównego strumienia przemycanych papierosów poza granice Polski, na szlak przez południowe państwa regionu. Zjawisko potwierdzają dane statystyczne dotyczące ujawnień papierosów, przekazywane przez państwa członkowskie UE do Biura OLAF i do bazy danych CEN WCO*. Potwierdzeniem mogą być także dane statystyczne, ilustrujące udział papierosów, które teoretycznie mogły zostać przetransportowane w tranzycie przez terytorium Polski, na czarnym rynku w Niemczech: w 2010 r. liczba papierosów z ukraińskimi znakami akcyzy zmalała o 35 % w stosunku do 2009 r., liczba papierosów ze znakami rosyjskimi – o 14 %. Odnotowany w tym czasie wzrost wielkości podaży papierosów z białoruskimi znakami akcyzy był nieistotny w porównaniu z ww. spadkami podaży z dotychczasowych wiodących kierunków.

* Informacja na podstawie OLAF Analytical report, Marsylia 2010, Wiedeń 2011 oraz Raportu RILO ECE *Nowe kierunki 2008-2010 - Przemysł papierosów w Polsce i w krajach ościennych*

1.2.1.3. Cel strategiczny III

Uzyskanie społecznego poparcia dla realizacji Strategii.

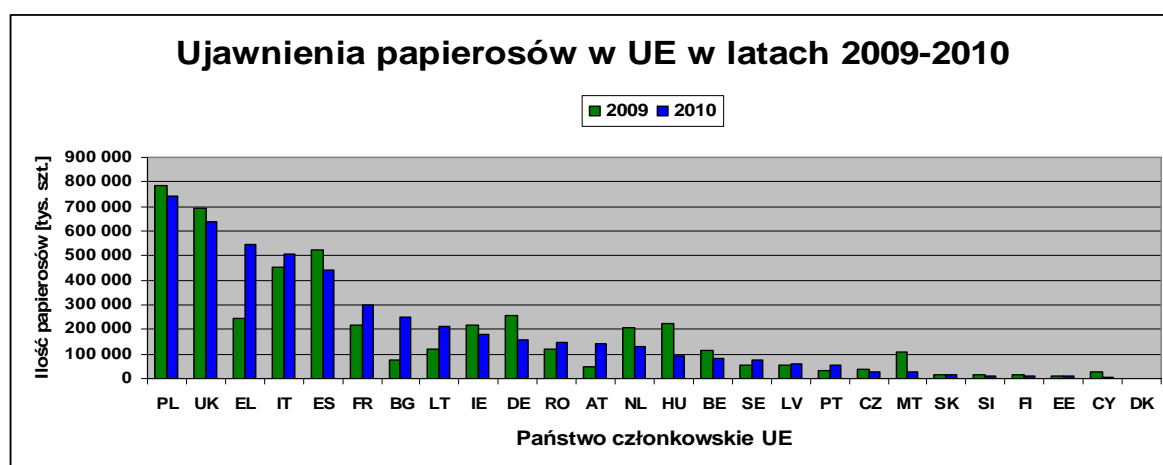
Cel należy ocenić jako osiągnięty. Prowadzone działania w postaci akcji informacyjnych z wykorzystaniem metod komunikacji zewnętrznej (plakaty, ulotki, foldery informacyjne itp.) oraz współpracy ze środowiskami opiniotwórczymi m.in. środowiskami kościelnymi przyczyniły się do przybliżenia społeczeństwu negatywnych skutków dla społecznych i gospodarczych interesów państwa, jakie niesie za sobą przemysł i nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi.

Skuteczność działań uświadamiających uwidoczniła się również w dużej liczbie zgłoszeń dokonanych przez obywateli za pośrednictwem Krajowego Telefonu Interwencyjnego Służby Celnej.

2. Strategia na lata 2012 - 2015

2.1. Trendy obserwowane w przemyśle i nielegalnym obrocie wyrobami tytoniowymi

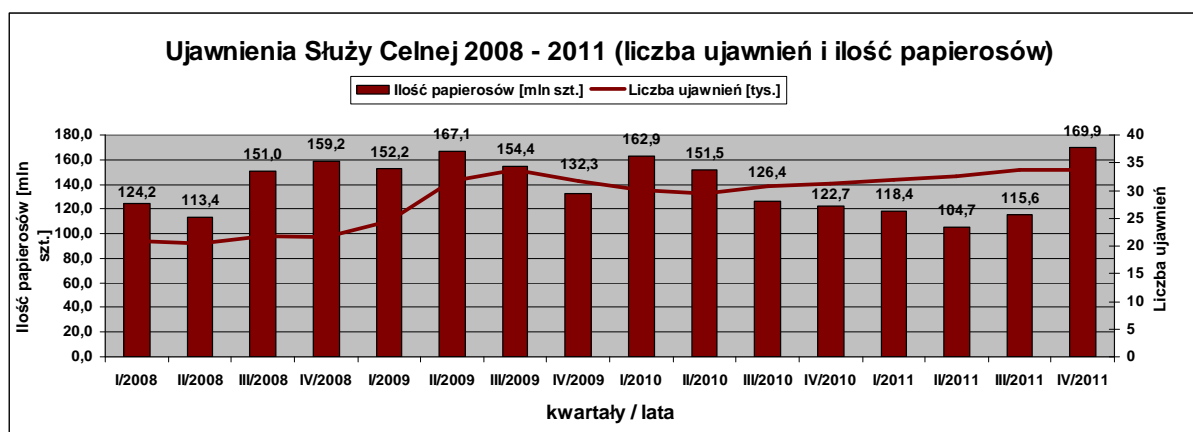
Zjawiska i tendencje omówione w tym punkcie przedstawione zostały w odniesieniu do Polski oraz na tle regionu i / lub terytorium UE. Informacje i dane statystyczne dotyczące UE pochodzą z oficjalnych raportów Biura OLAF za lata 2009/2010 i 2010/2011 (OLAF Analytical report, Marsylia 2010, Wiedeń 2011). W zakresie ujawnień papierosów Polska jest w ostatnich latach liderem w UE, co ilustruje wykres:



Źródło: OLAF Analytical report, Marsylia 2010, Wiedeń 2011

2.1.1. Rozdrobnienie przemysłu

Dane obrazujące strukturę ujawnień pozwalają na sformułowanie wniosku, iż nastąpiło „rozdrobnienie” przemysłu – celem zminimalizowania strat w przypadku wykrycia, organizatorzy przemysłu przyjęli strategię „częściej a mniej”. Potwierdzają to statystyki dotyczące uśrednionej ilości papierosów zajmowanych w wyniku ujawnień dokonywanych przez organy Służby Celnej. Obrazuje to poniższy wykres oraz zestawienie tabelaryczne, porównujące liczbę ujawnień i średnią wielkość ujawnienia:



Źródło: informacja własna Służby Celnej

	2008		2009		2010		2011	
	l. ujawnień	średnia liczba szt.	l. ujawnień	średnia liczba szt.	l. ujawnień	średnia liczba szt.	l. ujawnień	średnia liczba szt.
Wszystkie ujawnienia	84 303	6 460	121 548	4 986	121 603	4 633	131 676	3 862
W sam. osobowych	61 335	3 501	85 732	2 868	91 306	2 560	98 676	2 061
W sam. ciężarowych	1 877	53 697	1 767	85 882	1 947	49 733	2 753	42 900

Źródło: informacja własna Służby Celnej

Przedstawione dane dowodzą, że zwiększone zaangażowanie sił i środków przez Służbę Celną przynosi konkretne efekty: rosnącą liczbę ujawnień, skutkującą ograniczeniem dopływu nielegalnych papierosów na terytorium Polski.

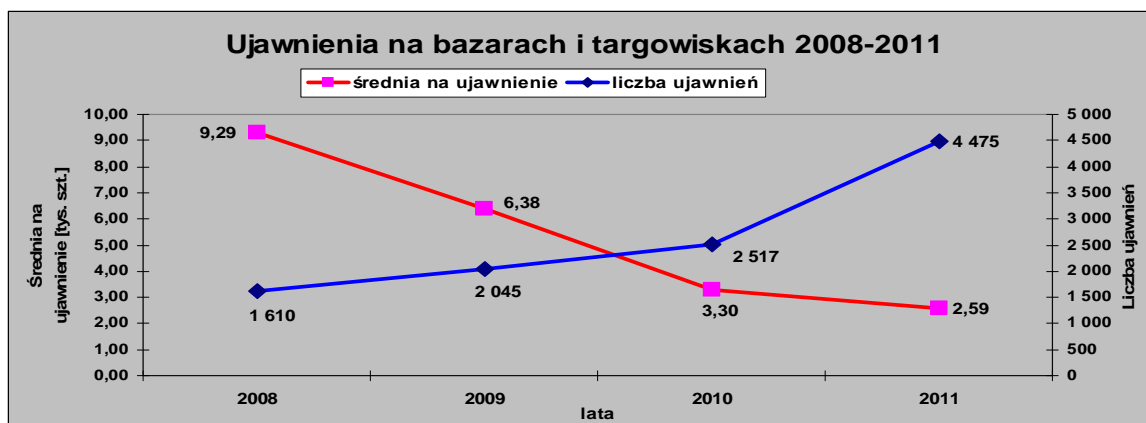
Zjawisko rozdrobnienia przemytu potwierdzają również informacje z innych państw członkowskich UE. Wg przywołanych raportów OLAF w całej UE widoczne jest przejście organizacji przemytniczych na system „mniej a częściej”. Z tego względu zalecane jest m.in. objęcie zwiększonym nadzorem poczty i firm kurierskich, a także ruchu pasażerskiego linii lotniczych i promowych. Działania w tym zakresie są w dalszym ciągu realizowane przez polską Służbę Celną.

2.1.2. Zmiany w handlu na bazarach i targowiskach

Rozdrobnienie oferty wyrobów tytoniowych

Obserwacje służb celnych UE dotyczące przemytu pokrywają się z obserwacjami, dotyczącymi charakteru sprzedaży w tradycyjnych miejscach handlu wyrobami pochodzącymi z nielegalnych źródeł: bazarach, giełdach i targowiskach miejskich.

Zjawisko rozdrobnienia ilustruje wykres:



Źródło: informacja własna Służby Celnej

Niezależnie od ilości ujawnianych na bazarach i targowiskach wyrobów tytoniowych Służba Celna jest zdeterminowana w wysiłkach zmierzających do ograniczenia tego kanału dystrybucji, utrudnienia obrotu wyrobami pochodzącymi z nielegalnych źródeł i eliminacji jego uczestników.

Zmiany w organizacji sprzedaży

Działania podejmowane przez Służbę Celną spowodowały dostrzegalne zmiany w sposobach sprzedaży na bazarach i targowiskach. Jako najbardziej charakterystyczną wskazać należy coraz lepszą organizację grup przestępczych:

- widoczny jest podział ról w grupie: kto inny towar oferuje, kto inny przyjmuje zamówienie, jeszcze inny donosi zamówioną ilość towaru z miejsca składowania; z reguły kilka osób rozstawionych jest jako czujki w okolicach miejsc sprzedaży, mając za zadanie ostrzeżenie handlujących o możliwości kontroli;
- osoby oferujące towar mają zazwyczaj przy sobie tylko pojedyncze paczki lub puste opakowania papierosów. Większa ilość może być dostarczona dopiero po przyjęciu zamówienia, z miejsca składowania z reguły odległego od punktu sprzedaży. Ustalenie takiego miejsca składowania (tzw. „dziupli”) wymaga zastosowania czynności rozpoznania i obserwacji.

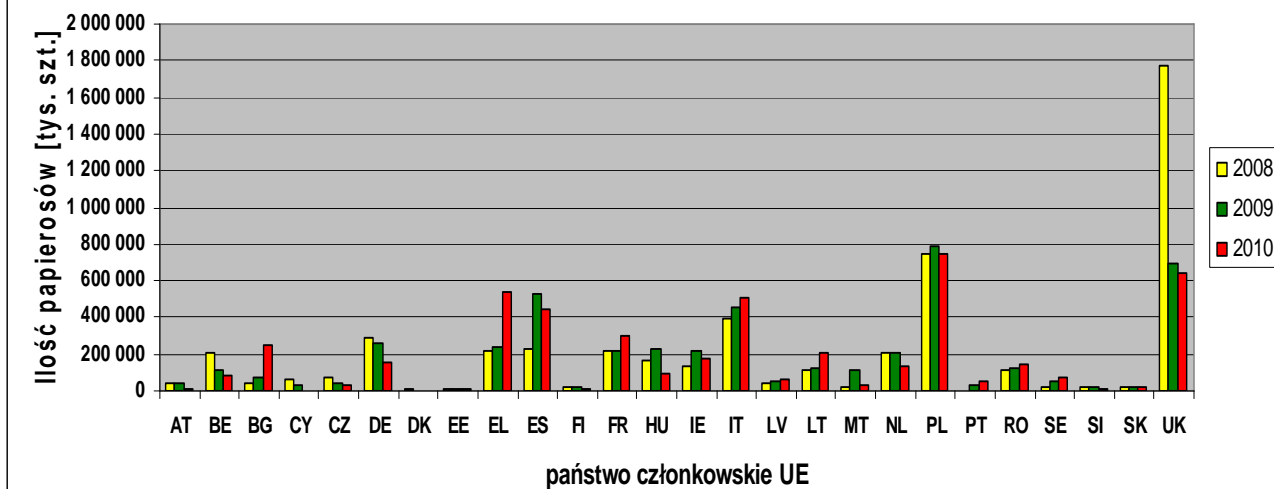
2.1.3. Zmiany w zakresie krajów pochodzenia oferowanych papierosów

Niezależnie od zmian w organizacji sprzedaży, obserwowane są zmiany w asortymencie papierosów, oferowanych w sprzedaży na bazarach i targowiskach miejskich: o ile w latach 2008 – 2009 wśród papierosów „bazarowych” dominowały wyroby pochodzące z Ukrainy (głównie za sprawą marki CLASSIC) i z Rosji (JIN LING), to w II półroczu 2010 r. i I półroczu 2011 r. dominującą pozycję zaczęły zajmować papierosy wyprodukowane w Białorusi. Zjawisko opisane zostało dokładniej w punkcie 2.2.1.

2.1.4. Przeniesienie na południe Europy głównego strumienia nielegalnych papierosów

Zjawisko zmiany kierunku głównego strumienia papierosów kierowanych nielegalnie na rynki zachodnich państw członkowskich UE potwierdzają oficjalne raporty Biura OLAF oraz dane pochodzące z bazy danych CEN WCO. Obrazuje je zestawienie dotyczące ilości papierosów, zajętych w ostatnich latach przez poszczególne państwa członkowskie:

Ujawnienia papierosów w państwach UE w latach 2008-2010



Źródło: OLAF Analytical report, Marsylia 2010, Wiedeń 2011

Uwaga: ukazana wielkość ujawnień w Wielkiej Brytanii w 2008 r. nie odpowiada faktycznym dokonaniom, wynika z metody liczenia powielającej statystyki ujawnień innych administracji celnych.

Jak wynika z zestawienia:

- W latach 2008 – 2010 r. w regionie Europy Środkowo-Wschodniej największy wzrost ujawnień odnotowano na Węgrzech (o 54 % w okresie 2008/2009) i w Bułgarii (o 480 % w okresie 2008-2010), natomiast spadek ujawnień o ponad 44 % odnotowano w Niemczech i w mniejszym zakresie także w Holandii, Belgii i Hiszpanii.
- W 2010 r. największy wzrost ilości zajętych papierosów odnotowano na południu Europy – w Grecji i w Bułgarii, w mniejszym zakresie – w Rumunii.
- Na północy Europy wzrost ujawnień odnotowano na Litwie i Łotwie. Może to wskazywać na tworzenie się szlaku północnego, w którym nasilał się będzie przemyt wyrobów tytoniowych do UE.
- Na Węgrzech większość ujawnień dokonywanych jest na granicy węgiersko-ukraińskiej, ale od 2009 r. zdecydowanie nasilił się przemyt przez terytoria Słowacji i Serbii. Pojawił się także przemyt z terytorium Bośni i Hercegowiny przez granicę z Chorwacją.

W przywołanych powyżej raportach Biura OLAF sygnalizowane są następujące nowe trendy:

1. Grecja coraz wyraźniej występuje jako centrum składowania i dystrybucji) papierosów trafiających na terytorium UE. W 2009 r. służby dochodzeniowe, także OLAF, prowadziły szereg dochodzeń wskazujących, że papierosy pochodzące z Rosji, Ukrainy i podróbki z Chin były składowane w Grecji, stamtąd przewożone do innych państw członkowskich UE. Wyraźną progresję ujawnień odnotowano w Hiszpanii i Włoszech, w mniejszym stopniu – w Grecji.
2. W Niemczech wyraźnie widoczny jest wzrost w latach 2009-2010 udziału przemytu „szlakiem bałkańskim”.

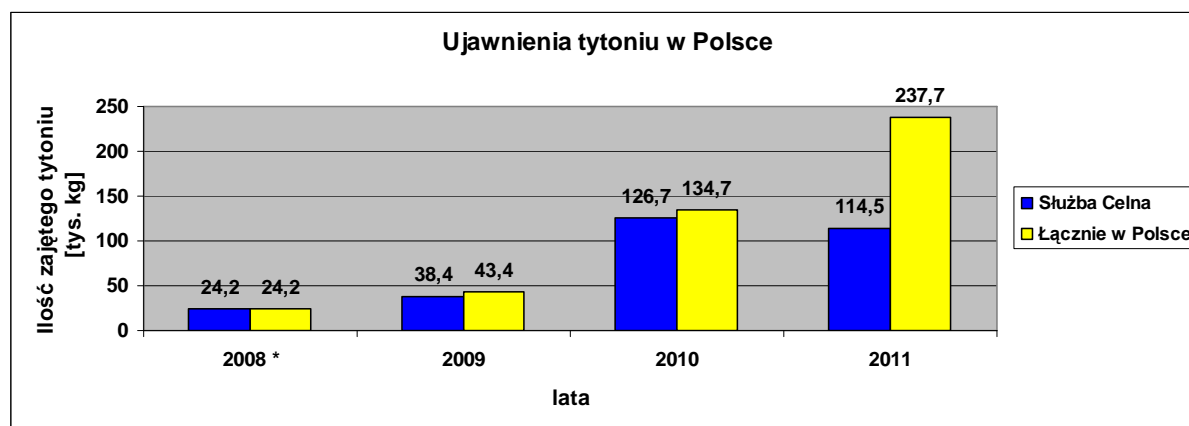
3. We Włoszech, obok tradycyjnego przywozu w kontenerach z Chin, widoczny jest wzrost ujawnień papierosów przywożonych promami z Grecji. Pochodzą głównie z Chin, ale coraz większe ilości dotyczą papierosów przywożonych z portów w Singapurze i Malezji.

Ponadto OLAF sygnalizuje rosnące znaczenie, jakie w łańcuchu dostaw papierosów na terytorium UE zaczynają uzyskiwać państwa rejonu Zatoki Perskiej (głównie ZEA). Państwa te, niezależnie od roli centrów składowania, refakturowania i redystrybucji wyrobów pochodzących z Dalekiego Wschodu, stają się istotnym centrum produkcji papierosów. Wysokiej jakości wyroby mogą być zarówno podróbkami znanych marek światowych, jak też nowymi markami, które – wzorem JIN LING – mają dopiero zdobyć klientów i stopniowo rozszerzać swoją pozycję na nielegalnym rynku UE. Potwierdzeniem zagrożenia przemytem do Polski papierosów z Dalekiego Wschodu, w szczególności z Chin są ujawnienia dokonywane w polskich portach.

2.1.5. Wzrost popularności wyrobów tytoniowych innych niż fabrycznie produkowane papierosy

Deregulacja obrotu tytoniem w Polsce (skutek wprowadzenia w życie postanowień rozporządzenia Rady EU nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r.) spowodowała gwałtowny wzrost podaży surowca tytoniowego – nieprzetworzonych wysuszonych liści tytoniu (nie będących w tej postaci wyrobem akcyzowym), a także tytoniu do samodzielnego wytwarzania papierosów. Należy zauważyć, że na wielkość ujawnień w 2011 r. rzutują dokonania Policji, związane z likwidacją nielegalnych wytwórni papierosów i tytoniu do palenia.

Dynamikę zjawiska obrazuje wykres:



*brak informacji o ujawnieniach tytoniu przez inne służby w 2008 r.

Źródło: informacja własna Służby Celnej

Sytuacja taka stwarza zagrożenie eskalacji produkcji nielegalnych, podrabianych wyrobów tytoniowych przez zorganizowane grupy przestępcze.

Wzrost popularności wyrobów tytoniowych innych niż fabrycznie produkowane papierosy spowodował poważne zmiany w sposobie dystrybucji wszystkich wyrobów tytoniowych. O ile handel papierosami nadal jeszcze w dużym stopniu odbywa się w tradycyjnych miejscach sprzedaży: bazarach i targowiskach miejskich, to handel innymi wyrobami, przede wszystkim tytoniem do skrętów, w dużej mierze przeniósł się do Internetu - zjawisko potwierdza analiza ofert i transakcji na aukcjach internetowych.

towych, dokonywana przez Służbę Celną i Policję. Dystrybucja dokonywana jest z wykorzystaniem przesyłek pocztowych i kurierskich. Obrót za pośrednictwem Internetu, jako stosunkowo nowe zjawisko wymaga dalszego monitorowania, ponieważ zdecydowane działania Służby Celnej w zakresie e-kontroli znacząco zmniejszyły atrakcyjność tej formy dokonywania nielegalnych transakcji.

2.1.6. Zmiany w dotychczasowych metodach nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

2.1.6.1. Obrót z wykorzystaniem przesyłek pocztowych i kurierskich

Przemyt dokonywany z wykorzystaniem przesyłek pocztowych i kurierskich jest w Polsce zjawiskiem stosunkowo nowym, jednak doświadczenia zagranicznych służb celnych wskazują, że przemyt taki, dotyczący różnego typu towarów, może przybrać znaczące rozmiary i stanowić poważne zagrożenie dla społecznych i ekonomicznych interesów państwa.

Dotychczas notowane w Polsce ujawnienia pozwalają na stwierdzenie, że skala przemytu dokonywanego omawianą metodą jest jeszcze niewielka. Gwałtownie rośnie natomiast rola przesyłek pocztowych i kurierskich jako metody dystrybucji wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł na terytorium kraju.

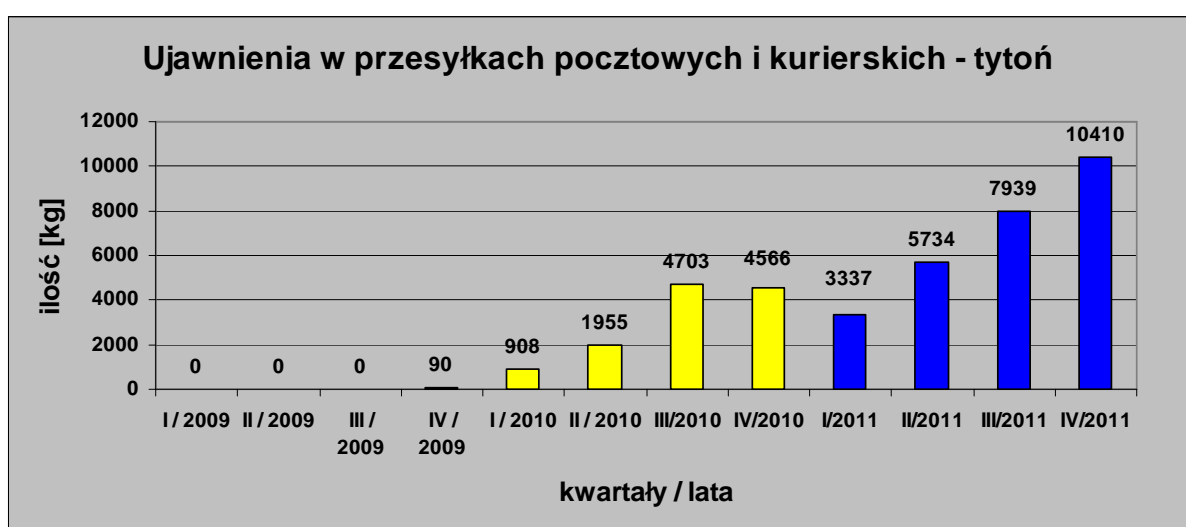
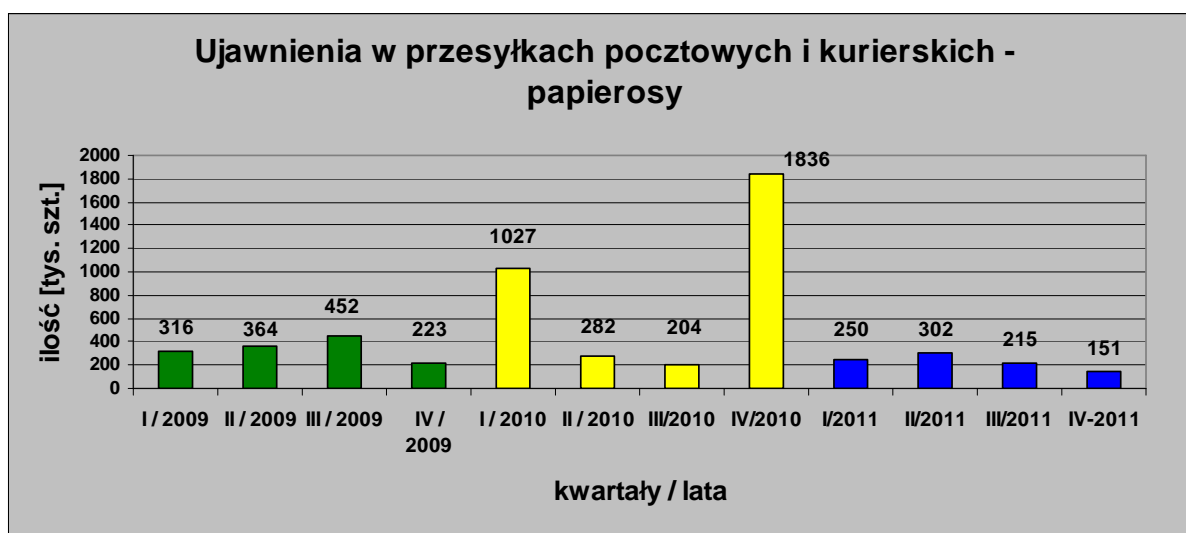
Praktycznie od 2008 r., kiedy rozpoczęto monitorowanie przemieszczania różnego rodzaju towarów z wykorzystaniem poczty i operatorów przewozów kurierskich, przesyłki pocztowe i kurierskie są przedmiotem szczególnego zainteresowania Służby Celnej. W głównych centrach dystrybucyjnych Poczty Polskiej, a także w centrach należących do operatorów przesyłek kurierskich, organy celne są często obecne, wrywkowo dokonywane są kontrole w urzędach pocztowych na terenie całego kraju.

W obszarze wyrobów tytoniowych przedmiotem przemieszczania omawianą metodą są:

- papierosy - w 2008 r. odnotowano 281 ujawnień tego typu wyrobów, w 2009 r. – 207, natomiast w 2010 r. – już 356. W 2011 r. ilość ujawnień papierosów spadła do 181,
- inne wyroby, przede wszystkim tytoń (w różnej postaci: od suszonych liści do krajanki tytoniowej i tytoniu do skrętów) - w 2008 r. nie stwierdzono ujawnień tego typu wyrobów, w 2009 r. odnotowano 4 ujawnienia tytoniu, w 2010 r. liczba ujawnień tytoniu wzrosła do 2 428, natomiast w 2011 r. odnotowano już 6.131 ujawnień,

co potwierdza tezę, iż w omawianej metodzie dystrybucji papierosy wypierane są przez inne wyroby tytoniowe, przede wszystkim tytoń.

Przesyłki pocztowe i kurierskie poddawane są kontroli przy wykorzystaniu przenośnych urządzeń RTG lub psów służbowych, wyszkolonych do wykrywania wyrobów tytoniowych. Przynosi to wymierne efekty: ilość wyrobów tytoniowych, zajętych w wyniku omawianych ujawnień, podana jest w zestawieniach:



Źródło: informacja własna Służby Celnej

2.1.6.2. Obrót z wykorzystaniem Internetu

W okresie obowiązywania Strategii 2009-2011 nastąpiło przeniesienie znacznej części sprzedaży wyrobów tytoniowych z bazarów do Internetu. W celu skutecznego przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi towarowemu z wykorzystaniem środowiska elektronicznego powołano w Izbie Celnej w Opolu Krajową Grupą Zadaniową ds. e-kontroli. Grupa ta realizuje m.in. zadania z zakresu monitorowania Internetu pod kątem transakcji dotyczących wyrobów tytoniowych i stanowi istotny element działań ograniczających nielegalną działalność w tym obszarze.

2.1.6.3. Rozwój nielegalnej produkcji

Opisana w p. 2.1.4. deregulacja obrotu tytoniem w Polsce sprzyja nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych, od ciętego tytoniu do wytwarzania skrętów po papierosy.

Ujawnienia nielegalnych wytwórni papierosów notowane są w Polsce od ok. 10 lat, łącznie w tym czasie zlikwidowano ich ok. 40. W ostatnich latach ujawniono i zlikwidowano odpowiednio:

w 2009 r. - 4 wytwórnie,

w 2010 r. - 6 wytwórni,

w 2011 r. - 5 wytwórni,

o znacznym poziomie zaawansowania technicznego i znaczącej wydajności produkcyjnej.

Ponadto ujawniono i zlikwidowano kilka wytwórni tytoniu do palenia. Poziom techniczny ujawnianych i likwidowanych wytwórni jest bardzo zróżnicowany: od małych manufaktur, wytwarzających metodą „chałupniczą” krajankę tytoniową ze zwykłych, nieprzetworzonych liści tytoniowych, po profesjonalne wytwórnie wyposażone w nowoczesne linie technologiczne do wstępnego przetwarzania surowca tytoniowego i produkcji papierosów, o wydajności rzędu kilku milionów sztuk na zmianę.

Nowym zjawiskiem jest produkcja krajanki tytoniowej, przeznaczonej do samodzielnego wytwarzania skrętów lub napełniania gilsz. Jedną z wytwórni zlikwidowanych w 2011 r. pod Krakowem wyposażoną była w nowoczesną linię technologiczną tylko do produkcji krajanki.

2.2. Przewidywany wpływ nowych zjawisk opisanych na sytuację na rynku tytoniowym w Polsce

2.2.1. Zagrożenia z kierunku wschodniego – państw WNP

Występujące w naszym regionie geograficznym różnice cen papierosów, będące motorem napędowym przemysłu, nie ulegną większym zmianom. Wynika to z różnic w wysokości stawek akcyzy na te wyroby między państwami członkowskimi UE a pozostałymi (np. WNP), a także między poszczególnymi państwami członkowskimi wewnątrz UE. Dla wybranych państw członkowskich UE całkowity podatek akcyzowy obowiązujący w 2011 r. przedstawiono w zestawieniu:

Państwo członkowskie UE	Całkowity podatek akcyzowy [euro / 1000 szt.]				% wzrostu podatku akcyzowego 2008-2011
	2008	2009	2010	2011	
Polska	47,98	67,66	64,00	76,67	59,8
Słowacja	60,19	77,60	81,49	86,24	43,3
Bułgaria	41,07	50,94	75,87	71,51	74,1
Rumunia	47,98	57,22	74,01	79,80	66,3
Austria	101,94	104,09	112,69	113,55	11,4
Niemcy	140,72	140,72	143,70	141,22	0,3
Grecja	86,25	86,25	107,20	101,76	18,0
Włochy	102,38	108,23	111,15	119,55	16,8
Francja	169,60	169,60	179,20	173,47	2,3
Holandia	135,53	136,65	144,00	156,00	15,1
Irlandia	227,32	260,52	260,98	261,43	15,0

Źródło: opracowanie oficjalne DG TAXUD (tabele podatku akcyzowego).

Zgodnie z dyrektywą Rady nr 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r. (jednolity tekst wprowadzony dyrektywą Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r.), całkowity podatek akcyzowy w UE wynosi obecnie co najmniej 57 % średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów dopuszczonych do konsumpcji; podatek ten wynosi nie mniej niż 64 euro/1000 szt. papierosów, niezależnie od średniej

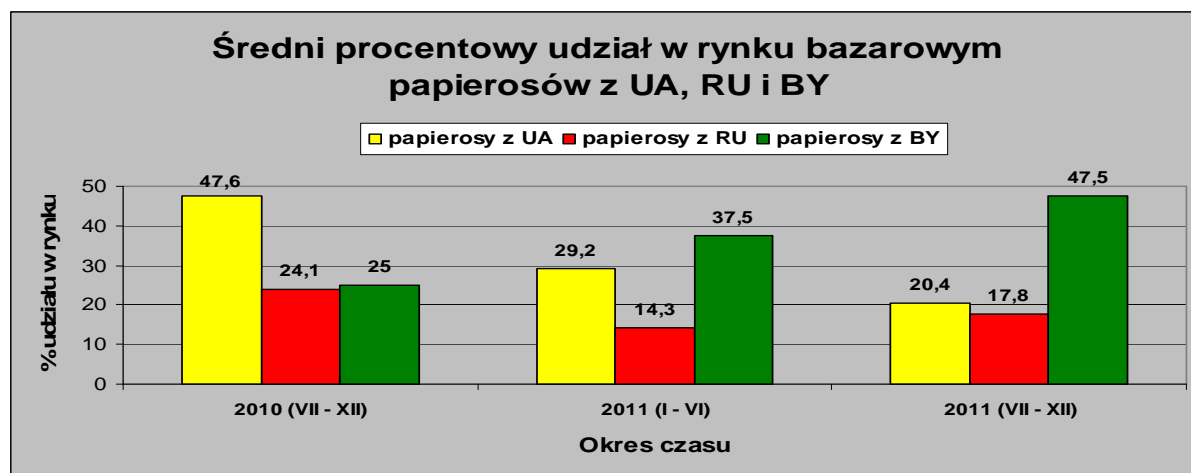
detalicznej ceny sprzedaży. Jego podwyższenie od 1 stycznia 2014 r. odpowiednio do 60 % średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży i do poziomu 90 euro / 1000 szt., (Polska uzyskała okres przejściowy na dostosowanie do 31 grudnia 2017 r.), niewiele zmieni, gdyż znaczna różnica stawek akcyzy w Polsce i w krajach docelowych nielegalnego tranzytu przez terytorium Polski nadal będzie gwarantować wysokie zyski z nielegalnej działalności.

W takiej sytuacji zachowane zostałyby różnice cen detalicznych papierosów, będące pochodną różnic w wysokości stawek akcyzy. Przy powyższym założeniu można oczekiwać, że Polska:

- nie będzie atrakcyjnym rynkiem zbytu dla papierosów znanych marek światowych koncernów (takich jak MARLBORO, LM czy marki popularne na rynku brytyjskim), oraz takich, których marka stała się już rozpoznawalna na rynkach zachodnich państw członkowskich UE (jak JIN LING), dając gwarancje zbytu i większych zysków. Dla takich wyrobów Polska będzie głównie krajem tranzytowym,
- pozostanie natomiast atrakcyjnym rynkiem dla papierosów średniej klasy, których marki nie są jeszcze rozpoznawalne i nie mogą liczyć na znaczący segment rynku w zachodnich państwach członkowskich UE.

Zasadne jest założenie, że ww. tanie papierosy będą trafiały do Polski przede wszystkim przez wschodnią granicę państwa, głównie z Ukrainy i Białorusi: ekspansja wyrobów białoruskich na rynku polskim jest widoczna od 2010 r. i znajduje potwierdzenie w ujawnieniach dokonywanych przez organy Służby Celnej.

Zmiany procentowego udziału w rynku krajowym papierosów pochodzących z państw WNP, na przykładzie sprzedaży bazarowej ilustruje zestawienie:



Źródło: informacja własna Służby Celnej

Wg obserwacji poczynionych w II półroczu 2011 r. sytuacji nie zmieniło wprowadzenie z dniem 11 czerwca 2011 r. przez rząd Białorusi ograniczeń (limitów ilościowych) przy wywozie z tego kraju różnego rodzaju towarów, w tym wyrobów tytoniowych (w odniesieniu do papierosów limit ten wynosi obecnie 2 paczki (40 szt.). Do chwili obecnej stwierdzono jedynie zauważalny spadek natężenia ruchu na granicy polsko-białoruskiej (dla samochodów osobowych – o 30 %).

2.2.2. Zagrożenia z innych kierunków

Zagrożenia dotyczące napływu papierosów z kierunków innych niż z państw WNP, w tym z ZEA, dotyczą także Polski. W ostatnich miesiącach odnotowano już kilka ujawnień papierosów marek, jakie dotychczas się w Polsce nie pojawiały (CAPITAL, ORIS), za dystrybucję których odpowiadają firmy znane w branży tytoniowej jako działające na Bliskim Wschodzie.

2.3. Cele strategiczne Strategii 2012-2015

Przedstawiona powyżej ocena aktualnej sytuacji i przewidywanych zagrożeń wskazuje, że nadal kluczowymi zadaniami z perspektywy Służby Celnej są ochrona budżetu państwa, ochrona zdrowia obywateli i ograniczanie rozwoju szarej strefy. W Strategii na lata 2012-2015 kontynuowane zatem będą działania w ramach celów strategicznych I i II określonych w Strategii 2009-2011, z uwzględnieniem modyfikacji wynikających z doświadczeń uzyskanych przy jej realizacji. Modyfikacje dotyczyć będą w szczególności zwiększenia skuteczności ograniczania „szarej strefy” w obrocie wyrobami tytoniowymi. Przyjęto następujące cele strategiczne:

- I. Ograniczenie podaży na rynku krajowym wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł ze szczególnym uwzględnieniem wytwarzania tych wyrobów w „szarej strefie”.**
- II. Ograniczanie wielkości tranzytu nielegalnych wyrobów tytoniowych przez terytorium Polski na rynki innych państw UE.**

Osiągnięcie ww. celów strategicznych będzie możliwe poprzez realizację wskazanych poniżej celów pośrednich i działań.

2.4. Cele pośrednie i działania dla ich realizacji

2.4.1. Cele pośrednie dla celu strategicznego I

Cel pośredni I.1. - Ograniczenie przemytu papierosów na obszar Polski

Działania dla realizacji wskazanego celu obejmują:

- zwiększenie skuteczności kontroli na wschodniej granicy państwa, ze szczególnym uwzględnieniem granicy z Białorusią oraz wewnętrznijnej granicy z Litwą;
- okresowe wzmocnianie kontroli na przejściach granicznych i terenach przygranicznych poprzez kierowanie do działań na terenie właściwości izb granicznych mobilnych grup kontrolnych podległych izbom wewnętrznym;
- monitorowanie granicy południowej, przez którą mogą do Polski trafiać transporty z Państw Bałkańskich lub Bliskiego Wschodu;
- zapewnienie skutecznej kontroli w portach morskich i terminalach kontenerowych:
 - opracowanie rozwiązań organizacyjnych zapewniających właściwe wykorzystanie jednostek pływających będących na wyposażeniu Służby Celnej,

- doskonalenie systemu planowania kontroli z wykorzystaniem analizy ryzyka, informacji dostępnych w zasobach baz danych Służby Celnej oraz informacji wyprzedzających pozyskiwanych z innych źródeł;
- zapewnienie skutecznej kontroli nad przewozami transportem kolejowym w przejściach granicznych, które nie dysponują urządzeniami RTG do prześwietlania wagonów;
- usprawnienie systemu kontroli z wykorzystaniem urządzeń RTG, w szczególności poprzez stworzenie „2 linii kontroli”, umożliwiającej szybkie przekazanie obrazu RTG do powtórnej interpretacji w systemie on-line;
- wdrożenie skutecznej polityki kryminalnej poprzez podjęcie przez Służbę Celną inicjatyw m.in. w zakresie:
 - zwiększenia orzekanych sankcji za przestępstwa i wykroczenia skarbowe;
 - wprowadzenia jako stałej praktyki występowania o konfiskatę dóbr majątkowych sprawców przemytu, jeśli pochodziły z nielegalnej działalności;
 - preferowania uproszczonych trybów postępowania, a w szczególności postępowania mandatowego i trybu dobrowolnego poddania się odpowiedzialności;
 - poprawy poziomu wykrywalności popełniania czynów zabronionych poprzez efektywne wykorzystywanie narzędzi kontrolnych;
 - odstąpienia od częstego nakładania kar grzywnien za jednorodne czyny zabronione popełniane w krótkich odstępach czasu w drodze mandatu karnego, które na sprawców nie mają odpowiedniego oddziaływania prewencyjnego;
 - wprowadzenia jednego łącznego postępowania dla wielu nielegalnych zachowań sprawcy i wymierzenia kary wyższej niż suma kar za pojedyncze zachowania;

Cel pośredni I.2. - Ograniczenie nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych na terytorium Polski

Działania dla realizacji wskazanego celu obejmują:

- zwiększenie skuteczności kontroli na bazarach i targowiskach miejskich w celu ograniczenia dostępności wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł dla potencjalnych klientów;
- dyscyplinowanie prowadzących bazy i targowiska w celu wprowadzenia regulaminowych sankcji za działania nielegalne dla sprzedawców
- wzmocnienie kontroli przesyłek pocztowych i kurierskich poprzez objęcie kontrolą większej liczby placówek poza dużymi centrami dystrybucji;
- pełne wdrożenie kontroli e-handlu, doskonalenie współpracy między specjalistyczną komórką organizacyjną ds. e-handlu w IC w Opolu a KGZ ds. Wyrobów Tytoniowych i wydziałami ZP w izbach celnych;
- ukierunkowanie szkolenia psów służbowych pod kątem kontroli przesyłek, w tym w centrach dystrybucyjnych i innych placówkach poczty i operatorów przesyłek kurierskich;
- dalsze rozwijanie i doskonalenie współpracy z administracjami celnymi i innymi instytucjami państw UE zwalczającymi nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi;

- opracowanie i wdrożenie przepisów prawnych, umożliwiających Służbie Celnej kontrolowanie obrotu surowcem tytoniowym.

Cel pośredni 1.3. - Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych, mających wpływ na wzrost skuteczności działań Służby Celnej

Działania dla realizacji wskazanego celu obejmują:

- poprawa jakości opracowywania przez KGZ ds. Wyrobów Tytoniowych profili dla innych komórek organizacyjnych Służby Celnej zaangażowanych w zwalczanie przestępczości tytoniowej;
- zwiększenie efektywności kontroli z wykorzystaniem psów służbowych do wykrywania wyrobów tytoniowych - dopracowanie i stosowanie w Służbie Celnej jednolitego systemu monitorowania wykorzystania psów służbowych - działanie obejmuje także wprowadzenie regulacji prawnych i przepisów w kwestiach, które nie zostały objęte przepisami Zarządzenia nr 46 Ministra Finansów z dnia z dnia 23 listopada 2011 r. w *sprawie szkolenia przewodników psów służbowych i psów służbowych w Służbie Celnej oraz utrzymania tych psów*;
- prowadzenie monitoringu aktualnej sytuacji związanej z przemysłem, nielegalną produkcją i obrotem wyrobami tytoniowymi;
- opracowanie i wdrożenie regionalnych metodyk działań kontrolnych dla izb celnych, uwzględniających specyfikę nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi w regionie;
- zwiększenie skuteczności wykorzystania informacji zewnętrznej pochodzącej od obywateli oraz otrzymanej w ramach współpracy z innymi służbami i instytucjami;
- intensyfikację stosowania uprawnień określonych w przepisach art. 75b. i 75c. ustawy o Służbie Celnej w kierunku uzupełnienia pozyskanych informacji o dane umożliwiające całościowe działania realizacyjne;
- wykorzystanie nowych rozwiązań zgodnie z założeniami projektu *Służba Celna 3i : Internet, intelligence, innovation*:
 - wykorzystanie nowych technologii (w tym Internetu) do monitorowania obrotu wyrobami tytoniowymi,
 - wykorzystanie informacji pozyskiwanych poprzez „biały wywiad”,
 - wykorzystanie elementów analizy kryminalnej w planowaniu i realizacji działań kontrolnych.
- rozwijanie współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwem Zdrowia, poparcie dla inicjatyw legislacyjnych, mających na celu przywrócenie regulacji i kontroli nad uprawą i skupem tytoniu, a także objęcie liści tytoniu regulacjami właściwymi dla wyrobów akcyzowych;
- rozwijanie współpracy z sektorem tytoniowym (Krajowym Stowarzyszeniem Przemysłu Tytoniowego - KSPT, poszczególnymi koncernami tytoniowymi, organizacjami / zrzeszeniami producentów tytoniu) w zakresie wymiany informacji, m.in. zapewnienia Służbie Celnej natych-

miastowego dostępu do wyników badań rynkowych dokonywanych przez koncerny, dotyczących m.in. konsumpcji wyrobów tytoniowych i skali szarej strefy;

- dalsze rozwijanie i doskonalenie współpracy z Policją, Strażą Graniczną, UKS i ABW w zakresie zwalczania przemytu, nielegalnej produkcji oraz obrotu wyrobami tytoniowymi;
- dalsze rozwijanie i doskonalenie współpracy z administracjami celnymi i innymi instytucjami państw UE zwalczającymi nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi w szczególności poprzez:
 - ciągłą wymianę informacji (np. poprzez oficerów łącznikowych czy punkty kontaktowe); celowe wydaje się rozważenie możliwości podejmowania wspólnych działań operacyjnych;
 - dalsze zacieśnianie współpracy z administracjami celnymi innych krajów UE, w tym także za pośrednictwem OLAF;
 - rozwój współpracy ze służbami celnymi Białorusi, Rosji i Ukrainy w zakresie zwalczania przemytu wyrobów tytoniowych;
 - utworzenie - na wzór centrum działającego na granicy z Niemcami - Polsko-Litewskiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Budzisku celem poprawy obiegu i wymiany informacji;
 - udział w międzynarodowych operacjach celnym, inicjowanie takich operacji.
- podpisanie porozumienia o współpracy Służby Celnej i Forum Przewoźników Ekspresowych w celu zwiększenia skuteczności kontroli przesyłek kurierskich pod kątem ujawniania wyrobów tytoniowych;
- nawiązanie stałej współpracy z ośrodkami badania rynku w celu monitorowania zjawisk nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi w „szarej strefie”.

2.4.2. Cele pośrednie dla celu strategicznego II

Cel pośredni II.1. - Intensyfikacja współpracy ze służbami celnymi kraju produkcji i kraju przeznaczenia

Działania dla realizacji wskazanego celu powinny obejmować:

- monitorowanie kierunków tranzytu przez obszar Polski;
- ustalenie kompetencji służb i instytucji zagranicznych zaangażowanych w zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi;
- określenie prawnych aspektów wymiany informacji pomiędzy Służbą Celną i służbami/instytucjami zagranicznymi, w szczególności w państwach trzecich;
- określenie organizacyjnych aspektów wymiany informacji.

Cel pośredni II.2. - Ograniczenie dostępności szlaków tranzytowych na obszarze Polski

Działania dla realizacji wskazanego celu powinny obejmować:

- utrzymanie profilowanych kontroli na drogach wewnątrz kraju, ze szczególnym uwzględnieniem dróg prowadzących w kierunku Europy Zachodniej i Skandynawii;
- prowadzenie wspólnych operacji z innymi służbami uprawnionymi do kontroli środków transportu, ukierunkowanych na wykrywanie tranzytu wyrobów tytoniowych.

2.5. Wskaźniki realizacji

Podstawowe wskaźniki realizacji zadań określonych w niniejszym dokumencie są określone w *Systemie oceny pionu kontroli*. Wprowadza się również dodatkowe wskaźniki realizacji dla Strategii 2012-2015:

Wskaźnik 1: Udział wyrobów tytoniowych pochodzących z przemytu w rynku

Wymiar wskaźnika 1: procentowy udział wyrobów pochodzących z przemytu w całym rynku tytoniowym.

Miernik realizacji wskaźnika 1: utrzymanie wskaźnika 1 na niezmiennym poziomie.

Uwagi do stosowania wskaźnika 1:

Skuteczne wykorzystanie wskaźnika wymaga współpracy z niezależnymi od Służby Celnej organizacjami prowadzącymi stosowne badania rynku. Należy również założyć konieczność zweryfikowania wskaźnika poprzez dopuszczenie wzrostu miernika, mając na uwadze brak możliwości całkowitej likwidacji „szarej strefy”, której wielkość zależy w istotny sposób od cen rynkowych legalnych wyrobów, a zatem również od wysokości stawki akcyzy*.

Wskaźnik 2: Udział wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnej produkcji w rynku

Wymiar wskaźnika 1: procentowy udział wyrobów pochodzących z nielegalnej produkcji w całym rynku tytoniowym.

Miernik realizacji wskaźnika 2: utrzymanie wskaźnika 1 na niezmiennym poziomie.

Uwagi do stosowania wskaźnika 2:

Jak dla wskaźnika 1.

Wskaźnik 3: Wpływy budżetowe z tytułu akcyzy

Wymiar wskaźnika 3: wysokość wpływów do budżetu z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych.

Miernik realizacji wskaźnika 3: utrzymanie wpływów do budżetu na poziomie co najmniej zgodnym z prognozą określoną w ustawie budżetowej.

Uwagi do stosowania wskaźnika 3:

Brak uwag

Wskaźnik 4: Ilość ujawnianych wyrobów tytoniowych/rok

Wymiar wskaźnika 4: liczba sztuk wyrobów tytoniowych jednostkowych + ilość tytoniu w przeliczeniu na papierosy wg. przelicznika faktycznego „1000 g tytoniu = 1300 papierosów”

Miernik realizacji wskaźnika 4: stała tendencja wzrostowa wskaźnika 4.

Uwagi do stosowania wskaźnika 4:

Wskaźnik o charakterze statystycznym - wymaga analizy w powiązaniu z innymi wskaźnikami niezależnymi od wahań tendencji rynkowych. Wskaźnik powinien uwzględniać zarówno ujawnienia doko-

* Analiza danych statystycznych z lat 2005-2011 pozwoliła na stwierdzenie, że wzrost stawki akcyzy na wyroby tytoniowe o 100 % przekłada się na wzrost szarej strefy o 25 %. Przy założeniu, że dla wykonania przepisów UE w najbliższych kilku latach stawka akcyzy będzie co roku podwyższana o 8-10 %, możliwy jest wzrost szarej strefy o 2 – 2.5 %, z uwzględnieniem zarówno zmian w stawce akcyzy, jak i kurczenia się rynku tytoniowego w Polsce, spowodowanego odchodzeniem części palaczy od nałogu.

nywane samodzielnie przez Służbę Celną, jak też ujawnienia innych służb wynikające z współpracy ze Służbą Celną.

Wskaźnik 5: Wpływ działań Służby Celnej na nielegalne zjawiska w innych krajach

Wymiar wskaźnika 5: zmiana wielkości nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi w innych krajach.

Miernik realizacji wskaźnika 5:

- wzrost natężenia zjawisk nielegalnych w krajach, w których zidentyfikowano szlaki przemytu omijające terytorium Polski;
- spadek natężenia zjawisk nielegalnych w krajach, w których zidentyfikowano szlaki przemytu, które przebiegają przez terytorium Polski.

Uwagi do stosowania wskaźnika 5:

Wskaźnik szacunkowy, wymaga dostępu do odpowiednich danych statystycznych.

2.6. Przegląd i aktualizacja Strategii

Dyrektor Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier MF inicjuje i nadzoruje przeprowadzenie przeglądu Strategii w celu jej aktualizacji. Przegląd powinien być przeprowadzony nie rzadziej niż raz w roku oraz każdorazowo, gdy jest to konieczne ze względu na zmiany w obszarze zjawisk opisanych w Strategii.

Przeglądu i aktualizacji dokonuje Krajowa Grupa Zadaniowa do spraw Wyrobów Tytoniowych na polecenie Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier MF. Wyniki przeglądu są dokumentowane w formie pisemnego raportu, do którego załącza się projekt zaktualizowanej Strategii (w przypadku potrzeby dokonania aktualizacji).

W ostatnim roku obowiązywania Strategii przeglądu dokonuje się w celu opracowania projektu następnej Strategii lub rekomendowania rezygnacji z jego przygotowania.

2.7. Harmonogram realizacji Strategii

ZNACZENIE SKRÓTÓW UŻYWANYCH W HARMONOGRAMIE

CA	Departament Kontroli Celno – Akcyzowej i Kontroli Gier
PC	Departament Polityki Celnej
SC	Departament Służby Celnej
IC	Izby Celne
KGZ	Krajowa Grupa Zadaniowa ds. Wyrobów Tytoniowych
WMZP	Wydział Morski Zwalczenia Przestępczości

CEL STRATEGICZNY I

Ograniczenie podaży na rynku krajowym wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł ze szczególnym uwzględnieniem wytwarzania tych wyrobów w „szarej strefie”.

CEL POŚREDNI I.1:			
Ograniczenie przemytu papierosów na obszar Polski.			
MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU:			
1. Utrzymanie na niezmiennym poziomie procentowego udziału wyrobów pochodzących z przemytu w całym rynku tytoniowym			
2. Utrzymanie wpływów do budżetu na poziomie co najmniej zgodnym z prognozą określoną w ustawie budżetowej			
I.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację
1.	Zwiększenie skuteczności kontroli na wschodniej granicy państwa, ze szczególnym uwzględnieniem granicy z Białorusią oraz wewnątrzunijnej granicy z Litwą	Działanie ciągłe	IC, KGZ, CA
2.	Okresowe wzmocnienie kontroli na przejściach granicznych i terenach przygranicznych poprzez kierowanie do działań na terenie właściwości izb granicznych mobilnych grup kontrolnych podległych izbom wewnętrznym	W odrębnie ustalonych terminach	IC, KGZ
3.	Monitorowanie granicy południowej, przez którą mogą do Polski trafiać transporty z Państw Bałkańskich lub Bliskiego Wschodu	W odrębnie ustalonych terminach	IC, KGZ
4.	Zapewnienie skutecznej kontroli w portach morskich i terminalach kontenerowych: <ul style="list-style-type: none">- opracowanie rozwiązań organizacyjnych zapewniających właściwe wykorzystanie jednostek pływających będących na wyposażeniu Służby Celnej,- doskonalenie systemu planowania kontroli z wykorzystaniem analizy ryzyka, informacji dostępnych w zasobach baz danych Służby Celnej oraz informacji wyprzedzających pozyskiwanych z innych źródeł	Działanie ciągłe	IC w Gdyni, WMZP
5.	Zapewnienie skutecznej kontroli nad przewozami transportem kolejowym w przejściach granicznych, które nie dysponują urządzeniami RTG do prześwietlania wagonów	Działanie ciągłe	IC, KGZ
6.	Usprawnienie systemu kontroli z wykorzystaniem urządzeń RTG, w szczególności poprzez stworzenie „2 linii kontroli”, umożliwiającej szybkie przekazanie obrazu RTG do powtórnej interpretacji w systemie on-line	Po osiągnięciu pełnej funkcjonalności KC RTG	CA, SC, IC

7.	<p>Wdrożenie skutecznej polityki kryminalnej poprzez podjęcie przez Służbę Celną inicjatyw m.in. w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zwiększenia orzekanych sankcji za przestępstwa i wykroczenia skarbowe; - wprowadzenia jako stałej praktyki występowania o konfiskatę dóbr majątkowych sprawców przemytu, jeśli pochodzący z nielegalnej działalności; - preferowania uproszczonych trybów postępowania, a w szczególności postępowania mandatowego i trybu dobrowolnego poddania się odpowiedzialności; - poprawy poziomu wykrywalności popełniania czynów zabronionych poprzez efektywne wykorzystywanie narzędzi kontrolnych; - odstąpienia od częstego nakładania kar grzywnien za jednorodne czyny zabronione popełniane w krótkich odstępach czasu w drodze mandatu karnego, które na sprawców nie mają odpowiedniego oddziaływania prewencyjnego; - wprowadzenia jednego łącznego postępowania dla wielu nielegalnych zachowań sprawcy i wymierzenia kary wyższej niż suma kar za pojedyncze zachowania 	Działanie ciągłe	CA, KGZ, IC
<p>CEL POŚREDNI I.2:</p> <p>Ograniczenie nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych na terytorium Polski</p> <p>MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU:</p> <p>1. Utrzymanie na niezmiennym poziomie procentowego udziału wyrobów pochodzących z nielegalnej produkcji w całym rynku tytoniowym</p> <p>2. Utrzymanie wpływów do budżetu na poziomie co najmniej zgodnym z prognozą określoną w ustawie budżetowej</p>			
I.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację
1.	Zwiększenie skuteczności kontroli na bazarach i targowiskach miejskich w celu ograniczenia dostępności wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł dla potencjalnych klientów	Działanie ciągłe	IC, KGZ
2.	Dyscyplinowanie prowadzących bazar i targowiska w celu wprowadzenia regulaminowych sankcji za działania nielegalne dla sprzedawców	Działanie ciągłe	IC
3.	Wzmocnienie kontroli przesyłek pocztowych i kurierskich poprzez objęcie kontrolą większej liczby placówek poza dużymi centrami dystrybucji	Działanie ciągłe	IC
4.	Pełne wdrożenie kontroli e-handlu, doskonalenie współpracy między specjalistyczną komórką organizacyjną ds. e-handlu w IC w Opolu a KGZ ds. Wyrobów Tytoniowych i wydziałami ZP w izbach celnych	Po osiągnięciu pełnej funkcjonalności struktury e-kontroli w	CA, IC, SC

		Służbie Celnej	
5.	Ukierunkowanie szkolenia psów służbowych pod kątem kontroli przesyłek, w tym w centrach dystrybucyjnych i innych placówkach poczty i operatorów przesyłek kurierskich	Działanie ciągłe	CA, IC w Warszawie
6.	Dalsze rozwijanie i doskonalenie współpracy z administracjami celnymi i innymi instytucjami państw UE zwalczającymi nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi	Działanie ciągłe	CA, IC we Wrocławiu
7.	Opracowanie i wdrożenie przepisów prawnych, umożliwiających Służbie Celnej kontrolowanie obrotu surowcem tytoniowym		CA, KGZ
CEL POŚREDNI I.3:			
Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych, mających wpływ na wzrost skuteczności działań Służby Celnej			
MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU:			
Wzrost ujawnień wyrobów tytoniowych jednostkowych (papierosy + tytoń w przeliczeniu na papierosy wg. przelicznika faktycznego „1000 g tytoniu = 1300 papierosów”)			
I.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację
1.	Poprawa jakości opracowywania przez KGZ ds. Wyrobów Tytoniowych profili dla innych komórek organizacyjnych Służby Celnej zaangażowanych w zwalczanie przestępczości tytoniowej	Działanie ciągłe	KGZ, CA
2.	Zwiększenie efektywności kontroli z wykorzystaniem psów służbowych do wykrywania wyrobów tytoniowych - dopracowanie i stosowanie w Służbie Celnej jednolitego systemu monitorowania wykorzystania psów służbowych - działanie obejmuje także wprowadzenie regulacji prawnych i przepisów w kwestiach, które nie zostały objęte przepisami Zarządzenia nr 46 Ministra Finansów z dnia z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie <i>szkolenia przewodników psów służbowych i psów służbowych w Służbie Celnej oraz utrzymania tych psów</i>		
3.	Prowadzenie monitoringu aktualnej sytuacji związanej z przemysłem, nielegalną produkcją i obrotem wyrobami tytoniowymi	Działanie ciągłe	KGZ
4.	Opracowanie i wdrożenie regionalnych metodyk działań kontrolnych dla izb celnych, uwzględniających specyfikę nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi w regionie	31.12.2012	KGZ, CA
5.	Zwiększenie skuteczności wykorzystania informacji zewnętrznej pochodzącej od obywateli oraz otrzymanej w ramach współpracy z innymi służbami i instytucjami	31.12.2012	CA, IC

6.	Intensyfikacja stosowania uprawnień określonych w przepisach art. 75b. i 75c. ustawy o Służbie Celnej w kierunku uzupełnienia pozyskanych informacji o dane umożliwiające całościowe działania realizacyjne	31.12.2015	CA, IC
7.	Wdrożenie i wykorzystanie nowych rozwiązań zgodnie z założeniami projektu <i>Służba Celna 3i : Internet, intelligence, innovation</i> : <ul style="list-style-type: none"> - wykorzystanie nowych technologii (w tym Internetu) do monitorowania obrotu wyrobami tytoniowymi, - wykorzystanie informacji pozyskiwanych poprzez „biały wywiad”, - wykorzystanie elementów analizy kryminalnej w planowaniu i realizacji działań kontrolnych 	Zgodnie z harmonogramem projektu <i>Służba Celna 3i</i>	SC, CA, IC
8.	Rozwijanie współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwem Zdrowia, poparcie dla inicjatyw legislacyjnych, mających na celu przywrócenie regulacji i kontroli nad uprawą i skupem tytoniu, a także objęcie liści tytoniu regulacjami właściwymi dla wyrobów akcyzowych	Działanie ciągłe	CA
9.	Rozwijanie współpracy z sektorem tytoniowym (Krajowym Stowarzyszeniem Przemysłu Tytoniowego - KS-PT, poszczególnymi koncernami tytoniowymi, organizacjami / zrzeszeniami producentów tytoniu) w zakresie wymiany informacji, m.in. zapewnienia Służbie Celnej natychmiastowego dostępu do wyników badań rynkowych dokonywanych przez koncerny, dotyczących m.in. konsumpcji wyrobów tytoniowych i skali szarej strefy	Działanie ciągłe	CA, KGZ
10.	Dalsze rozwijanie i doskonalenie współpracy z Policją, Strażą Graniczną, UKS i ABW w zakresie zwalczania przemytu, nielegalnej produkcji oraz obrotu wyrobami tytoniowymi	Działanie ciągłe	CA, KGZ
11.	Dalsze rozwijanie i doskonalenie współpracy z administracjami celnymi i innymi instytucjami państw UE zwalczającymi nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi w szczególności poprzez: <ul style="list-style-type: none"> - ciągłą wymianę informacji (np. poprzez oficerów łącznikowych czy punkty kontaktowe); celowe wydaje się rozważenie możliwości podejmowania wspólnych działań operacyjnych; - dalsze zacieśnianie współpracy z administracjami celnymi innych krajów UE, w tym także za pośrednictwem OLAF; - rozwój współpracy ze służbami celnymi Białorusi, Rosji i Ukrainy w zakresie zwalczania przemytu wyrobów tytoniowych; - utworzenie - na wzór centrum działającego na granicy z Niemcami - Polsko-Litewskiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnym w Budzisku celem poprawy obiegu i wymiany informacji; - udział w międzynarodowych operacjach celnych, inicjowanie takich operacji 	Działanie ciągłe	CA, PC, KGZ, IC we Wrocławiu
12.	Podpisanie porozumienia o współpracy Służby Celnej i Forum Przewoźników Ekspresowych w celu zwiększenia skuteczności kontroli przesyłek kurierskich pod kątem ujawniania wyrobów tytoniowych		CA
13.	Nawiązanie stałej współpracy z ośrodkami badania rynku w celu monitorowania zjawisk nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi w „szarej strefie”	31.12.2012	CA, KGZ

CEL STRATEGICZNY II

Ograniczanie wielkości tranzytu nielegalnych wyrobów tytoniowych przez terytorium Polski na rynki innych państw UE

CEL POŚREDNI II.1:

Intensyfikacja współpracy ze służbami celnymi kraju produkcji i kraju przeznaczenia

MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU:

1. Wzrost natężenia zjawisk nielegalnych w krajach, w których zidentyfikowano szlaki przemytu omijające terytorium Polski

2. Spadek natężenia zjawisk nielegalnych w krajach, w których zidentyfikowano szlaki przemytu, które przebiegają przez terytorium Polski

l.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację
1.	Monitorowanie kierunków tranzytu przez obszar Polski	Działanie ciągłe	KGZ
2.	Ustalenie kompetencji służb i instytucji zagranicznych zaangażowanych w zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi	31.12.2012	CA, KGZ, PC, IC we Wrocławiu
3.	Określenie prawnych aspektów wymiany informacji pomiędzy Służbą Celną i służbami/instytucjami zagranicznymi, w szczególności w państwach trzecich	31.12.2012	CA, PC, IC we Wrocławiu
4.	Określenie organizacyjnych aspektów wymiany informacji	31.12.2012	CA, IC we Wrocławiu

CEL POŚREDNI II.2:**Ograniczenie dostępności szlaków tranzytowych na obszarze Polski****MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU:****1. Wzrost natężenia zjawisk nielegalnych w krajach, w których zidentyfikowano szlaki przemytu omijające terytorium Polski****2. Spadek natężenia zjawisk nielegalnych w krajach, w których zidentyfikowano szlaki przemytu, które przebiegają przez terytorium Polski**

l.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację
1.	Utrzymanie profilowanych kontroli na drogach wewnątrz kraju, ze szczególnym uwzględnieniem dróg prowadzących w kierunku Europy Zachodniej i Skandynawii	Działanie ciągłe	IC
2.	Prowadzenie wspólnych operacji z innymi służbami uprawnionymi do kontroli środków transportu, ukierunkowanych na wykrywanie tranzytu wyrobów tytoniowych	Działanie ciągłe	IC, CA, KGZ