

Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi w UE

Rozproszone działania i utrzymujące się luki



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRAČUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-16 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-07 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

08-16 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

17-108 | **Omówienie uwag Trybunału**

**17-33 | Skala, struktura i skutki gospodarcze nielegalnego obrotu
wyrobami tytoniowymi na szczeblu UE są nieznane**

18-24 | Fragmentaryczne informacje i sprawozdawczość dają niepełny obraz sytuacji

25-33 | Komisja nie dysponuje wiarygodnymi ogólnounijnymi szacunkami
dotyczącymi nielegalnego rynku wyrobów tytoniowych, jego struktury
i wpływu na gospodarkę

**34-72 | Współpraca i wymiana informacji między państwami
członkowskimi przebiega nierównomiernie, a krajowe podejścia
do zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi
różnią się między sobą**

35-39 | Luki regulacyjne na szczeblu UE umożliwiają stosowanie różnych podejść
krajowych

40-50 | Krajowe systemy kontroli i podejścia do egzekwowania przepisów różnią się
między sobą

51-54 | Typy przestępstw i kary nie są wystarczająco zharmonizowane

55-66 | Utrzymują się luki we współpracy i wymianie informacji między różnymi
podmiotami

67-72 | Porozumienia o współpracy z producentami wyrobów tytoniowych nie są
przejrzyste i mogą osłabić działania służące egzekwowaniu przepisów

73-108 | Działania UE na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są rozproszone i nie opierają się na jasnych priorytetach, a ich skuteczność nie została oceniona

75-83 | Odpowiedzialność jest dzielona między kilka unijnych podmiotów

84-93 | Priorytety Komisji nie zostały jasno określone

94-102 | Komisja wspiera państwa członkowskie, ale nie monitoruje realizacji ich działań ani nie ocenia wpływu tych działań

103-108 | Komisja nie przeprowadziła kompleksowej oceny skutków umów zawartych przez UE z producentami wyrobów tytoniowych

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Ramy polityki UE i ramy międzynarodowe

Skróty

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi jest globalnym zjawiskiem przestępczym, które wpływa na interesy finansowe UE i jej państw członkowskich. [Komisja szacuje](#) roczne straty w budżetach zarówno UE, jak i jej państw członkowskich na 13 mld euro.
- 02** Oferując tańsze wyroby tytoniowe, ten nielegalny proceder podważa również skuteczność polityki zdrowotnej zmierzającej do zmniejszenia liczby palaczy i ograniczenia narażenia na dym tytoniowy. Ta działalność przestępcza niskiego ryzyka stanowi również istotne źródło dochodów dla zorganizowanych grup przestępczych, stwarzając tym samym zagrożenie dla bezpieczeństwa UE.
- 03** W ostatnich latach sytuacja w zakresie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi znacznie się zmieniła. O ile przemysł pozostaje problemem, o tyle nielegalna produkcja tytoniu wzrosła w całej UE, a nielegalne zakłady produkcyjne wykryto w prawie wszystkich państwach członkowskich. Ponadto na rynku pojawia się coraz więcej nowych produktów, w szczególności takich, które są atrakcyjne dla młodszych konsumentów.
- 04** W ciągu ostatniej dekady UE i jej państwa członkowskie podjęły szereg działań mających na celu zwalczanie tego nielegalnego procederu. Środki te obejmują przyjęcie unijnej [strategii](#) zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (2013 r.), której towarzyszą dwa plany działania (2013 r., 2018 r.), przegląd podstawowych przepisów prawnych i zacieśnienie współpracy organów ścigania. Na szczeblu międzynarodowym natomiast UE i jej państwa członkowskie ratyfikowały również i wdrożyły Ramową konwencję Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) o ograniczeniu użycia tytoniu ([konwencja FCTC](#)), natomiast UE i 19 państw członkowskich ratyfikowały Protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi ([protokół do konwencji FCTC](#)).

- 05** Celem niniejszej kontroli była ocena skuteczności działań podjętych przez Komisję i państwa członkowskie w celu zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Trybunał zbadał struktury wywiadowcze wykorzystywane do gromadzenia danych na temat tego zjawiska, sposób, w jaki organy celne państw członkowskich opracowują i wdrażają kontrole oraz współpracują przy wykrywaniu i zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, politykę Komisji i ramy monitorowania, a także sposób, w jaki Komisja wspiera różne działania mające na celu zwalczanie tego procederu.
- 06** Kontrola objęła lata 2023–2025. Jednostkami kontrolowanymi przez Trybunał były Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej – DG TAXUD – i Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF) oraz właściwe organy krajowe w czterech państwach członkowskich (Belgia, Hiszpania, Polska i Rumunia). Trybunał wybrał te państwa członkowskie na podstawie dostępnych informacji na temat konfiskat, nielegalnych zakładów produkcyjnych, szlaków przemytu i położenia geograficznego. Trybunał przeprowadził również ankietę wśród właściwych organów we wszystkich państwach członkowskich, w których nie przeprowadził wizyty. Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).
- 07** W 2023 r. Komisja ponownie potwierdziła, że zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi pozostanie jej priorytetem¹. Trybunał oczekuje, że sformułowane przez niego uwagi pozwolą Komisji i państwom członkowskim lepiej reagować na szczeblu UE na nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi oraz zacieśnić współpracę z myślą o poprawie skuteczności wysiłków na rzecz zwalczania tego procederu.

¹ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade”. [SWD\(2023\) 409](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 08** Ogółem Trybunał stwierdził, że działania Komisji i państw członkowskich mające na celu zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi nie były wystarczające pod względem jasności priorytetów i koordynacji na szczeblu UE. Pomimo podjętych wysiłków zjawisko to stanowi dla UE ciągłe i złożone wyzwanie.
- 09** Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że informacje na temat nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są fragmentaryczne na szczeblu UE i państw członkowskich, a Komisja nie dysponuje kompleksowymi danymi pozwalającymi oszacować wielkość tego rynku, jego strukturę oraz wpływ na gospodarkę. Działania państw członkowskich są ograniczone przez uchybienia i luki w obecnych ramach regulacyjnych UE oraz przez niejednolity podział ról między poszczególnymi zainteresowanymi podmiotami. Ponadto przyjęte na szczeblu krajowym podejścia do zwalczania tej nielegalnej działalności różnią się między sobą, a luki we współpracy nadal istnieją. Działania UE na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są rozproszone, a obecnemu podejściu brakuje jasnych priorytetów. Ponadto Komisja nie przeprowadziła dotychczas żadnej systematycznej oceny skutków działań podejmowanych przez UE i państwa członkowskie w celu zaradzenia temu problemowi.

Skala, struktura i skutki gospodarcze nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na szczeblu UE są nieznane

- 10** Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że pomimo wysiłków Komisji nadal występują niedociągnięcia w gromadzeniu, jakości i wykorzystywaniu danych dotyczących nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Informacje na temat różnych aspektów nielegalnego obrotu są gromadzone od państw członkowskich przez kilka podmiotów unijnych (Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), DG TAXUD i OLAF). Skutkuje to fragmentarycznym obrazem sytuacji wywiadowczej na szczeblu UE (pkt 17–24).
- 11** Ponadto – ani w Komisji, ani na szczeblu państw członkowskich – nie ma wiarygodnych szacunków dotyczących wielkości całego nielegalnego rynku wyrobów tytoniowych i jego wpływu na gospodarkę w obrębie UE. Chociaż sprawozdawczość Komisji poprawiła się, dostępne dane dotyczą w dużej mierze konfiskat, a zatem nie dają pełnego obrazu sytuacji (pkt 25–33).



Zalecenie 1

Zapewnienie kompleksowego i terminowego przeglądu rynku nielegalnych wyrobów tytoniowych w UE

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) usprawniła wymianę danych wywiadowczych między podmiotami zaangażowanymi w zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, zapewniając OLAF dostęp do informacji i danych niezbędnych do przeprowadzania skutecznej analizy zwalczania nadużyć finansowych;
- b) wydała dodatkowe wytyczne dla państw członkowskich w celu promowania terminowego dostarczania spójnych, kompletnych i poprawnych danych oraz wspierała państwa członkowskie w opracowywaniu zautomatyzowanych elektronicznych mechanizmów przekazywania danych dotyczących nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi;
- c) ustanowiła – we współpracy z państwami członkowskimi – solidne i zharmonizowane podejście do regularnego szacowania i monitorowania wielkości nielegalnego rynku wyrobów tytoniowych w UE i jego wpływu na gospodarkę w oparciu o metodyki zaproponowane w przeprowadzonych przez Komisję badaniach dotyczących tego tematu.

Termin realizacji: 2029 r.

Współpraca i wymiana informacji między państwami członkowskimi przebiega nierównomiernie, a krajowe podejścia do zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi różnią się między sobą

- 12** Trybunał stwierdził, że podejmowane przez państwa członkowskie wysiłki na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są nierównomierne, a prawo UE w tym zakresie nie jest jeszcze w pełni zharmonizowane. Unijne ramy regulacyjne dają państwom członkowskim swobodę w przyjmowaniu środków mających na celu zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, co prowadzi do luk w egzekwowaniu przepisów w całej UE. Luki te mogą być wykorzystywane przez zorganizowane grupy przestępcze (pkt 35–39). Ponadto nadal istnieją rozbieżności w krajowych systemach kontroli spowodowane różnicami w otoczeniu prawnym i administracyjnym. Podział kompetencji, priorytety i zdolności techniczne znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Sytuacja ta dodatkowo komplikuje walkę z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi w UE i zwiększa ryzyko braku skoordynowanej reakcji (pkt 40–50). Ponadto definicje przestępstw związanych z tytoniem i surowość stosowanych kar są różne (pkt 51–54).
- 13** Trybunał stwierdził również luki we współpracy i wymianie informacji między państwami członkowskimi. Korzystanie z dwóch kanałów komunikacji różni się w poszczególnych państwach członkowskich, a terminowość i jakość wymienianych informacji nie są jednakowe (pkt 55–66). Ponadto większość państw członkowskich zawarła dobrowolne porozumienia z producentami wyrobów tytoniowych, co budzi obawy w kontekście przejrzystości i zgodności z wymogami art. 5 ust. 3 konwencji FCTC (67–72).



Zalecenie 2

Dalsze wspieranie wysiłków państw członkowskich na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

Trybunał zaleca, aby Komisja w dalszym ciągu wspierała wysiłki państw członkowskich poprzez:

- a) wyjaśnienie państwom członkowskim specjalnych ram prawnych, na podstawie których funkcjonują unijne systemy komunikacji służące wymianie informacji, oraz celu operacyjnego tych systemów;
- b) wzmocnienie współpracy między właściwymi administracjami krajowymi poprzez zachęcanie do pełnej, terminowej i rzetelnej wymiany informacji;
- c) podnoszenie świadomości na temat środków ostrożności wymaganych w kontaktach z producentami wyrobów tytoniowych oraz promowanie zgodności z postanowieniami Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu.

Termin realizacji: 2028 r.

Działania UE na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są rozproszone i nie opierają się na jasnych priorytetach, a ich skuteczność nie została oceniona

- 14** W UE odpowiedzialność za zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi spoczywa na kilku podmiotach. Chociaż istnieje mechanizm koordynacji wspólnych operacji prowadzonych przez działającą w Radzie Grupę Roboczą ds. Egzekwowania Prawa (służby celne) (LEWP (służby celne)), nie ma jednego podmiotu uprawnionego do pełnienia ogólnej roli koordynacyjnej. Przyczyniło się to do powstania rozdrobnionego obrazu inicjatyw UE, których zakres może się pokrywać, co skutkuje większymi obciążeniami administracyjnymi (pkt 75–83).
- 15** Komisja wspiera państwa członkowskie w zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, podejmując głównie działania operacyjne, ale nie monitoruje wdrażania unijnych działań ani nie ocenia ich oddziaływania i skuteczności. Takiemu podejściu Komisji brakuje jasno określonych priorytetów (pkt 84–102).
- 16** Ponadto OLAF, który zarządza obiema umowami zawartymi przez UE z producentami wyrobów tytoniowych, nie przeprowadził do tej pory kompleksowej oceny skutków tych umów (103–108).



Zalecenie 3

Udoskonalenie podejścia UE do zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

Komisja powinna odgrywać bardziej aktywną rolę w zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. W szczególności Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) określiła cele strategiczne i jasne priorytety w koordynacji z właściwymi organami UE funkcjonującymi w ramach struktury zwalczania nadużyć finansowych, w oparciu o spójne i przyszłościowe podejście, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności – aby móc szybko reagować na pojawiające się zagrożenia;
- b) oceniła, czy zawarte przez UE umowy z producentami wyrobów tytoniowych powinny zostać przedłużone, gdy okres ich obowiązywania dobiegnie końca;
- c) regularnie oceniała wpływ środków wprowadzanych przez UE i państwa członkowskie w tej dziedzinie i wykorzystała wyniki tych ocen do odpowiedniego ukierunkowania swoich działań.

Termin realizacji: 2029 r.

Omówienie uwag Trybunału

Skala, struktura i skutki gospodarcze nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na szczeblu UE są nieznane

- 17** Zarówno podmioty UE, jak i państwa członkowskie mają obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych niezgodnych z prawem działań naruszających interesy finansowe UE². Aby chronić interesy finansowe UE i opracować skuteczne podejścia do zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, istotne jest dokładne zrozumienie wielkości tego rynku i jego wpływu na gospodarkę. Trybunał zbadał, czy Komisja dysponowała odpowiednimi strukturami wywiadowczymi do gromadzenia wiarygodnych danych oraz czy wykorzystwała je do ukierunkowania działań operacyjnych i decyzji politycznych.

Fragmentaryczne informacje i sprawozdawczość dają niepełny obraz sytuacji

- 18** Brak przepisów prawa UE, które nakładałyby na państwa członkowskie obowiązek gromadzenia wyczerpujących danych na temat nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Oznacza to, że wszystkie zebrane dane są przekazywane przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności.

² Art. 325 ust. 1 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej \(TFUE\)](#).

19 W trakcie kontroli Trybunał stwierdził, że różne podmioty w UE gromadzą informacje na temat nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi i składają sprawozdania na ten temat, stosując różne metodyki i praktyki sprawozdawcze:

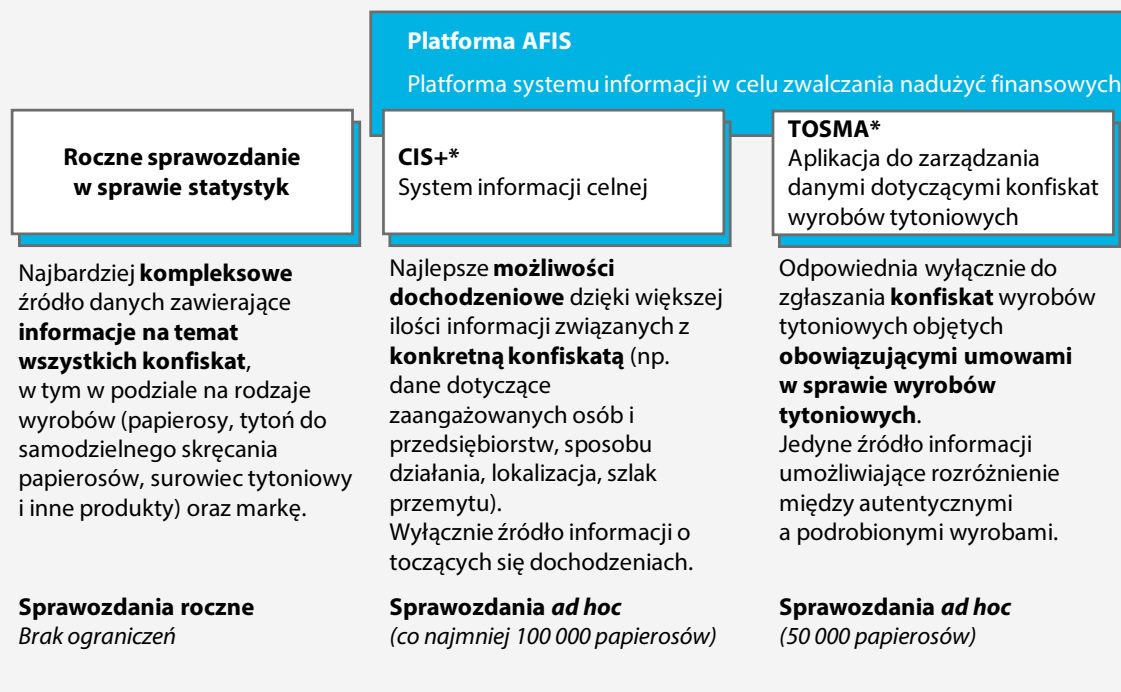
- Po pierwsze, Europol³ gromadzi informacje na temat nielegalnych zakładów produkcyjnych – dotyczące ich mocy produkcyjnych i rodzajów wyrobów tytoniowych – aby wspierać państwa członkowskie, głównie za pośrednictwem działań prowadzonych w ramach europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT).
- Po drugie, DG TAXUD co roku przygotowuje sprawozdanie na temat skuteczności działania unii celnej (CUP), które zawiera odrębną sekcję poświęconą nielegalnym papierosom i wyrobom tytoniowym. Sprawozdanie na temat skuteczności działania unii celnej zawiera szczegółowe informacje dotyczące ilości nielegalnego tytoniu i papierosów skonfiskowanych w danym roku przez krajowe organy celne, działające samodzielnie lub we współpracy z innymi organami. Zgłoszone ilości nielegalnego tytoniu i papierosów przedstawia się w podziale na rodzaj transportu i miejsce konfiskaty tych wyrobów (na granicy zewnętrznej UE lub w głębi terytorium). Sprawozdanie na temat skuteczności działania unii celnej zawiera szczegółowe informacje dotyczące sposobu, w jaki organy celne zwalczają obrót nielegalnymi wyrobami tytoniowymi, poparte liczbą konfiskat. Daje też wgląd w tendencje związane z tym procederem.
- Po trzecie OLAF analizuje i regularnie przedstawia państwom członkowskim dane dotyczące konfiskat tytoniu, głównie w ramach grupy ekspertów ds. zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Grupa ta składa się z przedstawicieli organów państw członkowskich UE, głównie organów celnych, a kieruje nią OLAF, który doradza Komisji w sprawach dotyczących nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, w szczególności przemytu papierosów.

20 OLAF gromadzi dane na temat konfiskat tytoniu od państw członkowskich, korzystając z trzech różnych źródeł ([ramka 1](#)). W odniesieniu do nielegalnej produkcji tytoniu Trybunał stwierdził jednak, że dane zgromadzone przez OLAF dotyczą także łącznej liczby wykrytych nielegalnych zakładów produkcyjnych.

³ Rozporządzenie (UE) 2016/794.

Ramka 1

Dane dotyczące konfiskat zgłoszonych do OLAF



* Zarówno CIS+, jak i ToSMA są modułami zintegrowanymi z platformą AFIS zarządzaną przez OLAF.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentu Komisji.

- 21** Ogółem Trybunał uważa, że w ostatnich latach Komisja poprawiła sposób gromadzenia danych wywiadowczych. Udostępniła bowiem organom krajowym wytyczne i szablony, aby doprecyzować definicje i ujednolicić praktyki stosowane w procesach gromadzenia danych. Niemniej niedociągnięcia dotyczące kompletności, zróżnicowanego poziomu szczegółowości i jakości danych gromadzonych w poszczególnych państwach członkowskich nadal negatywnie wpływają na spójność analizy na szczeblu UE. Nie można na przykład wykluczyć, że niektóre konfiskaty zgłoszone w danym roku, o których mowa w sprawozdaniach rocznych Komisji, odnosiły się do konfiskat dokonanych w poprzednim roku.
- 22** Komisja podjęła kroki, aby pomóc państwom członkowskim w ich działaniach sprawozdawczych, i opracowała możliwości zautomatyzowanego przekazywania danych przez państwa członkowskie. W momencie przeprowadzania kontroli (październik 2025 r.) nie istniał jednak zautomatyzowany system elektroniczny służący do przekazywania wszystkich danych dotyczących nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi z systemów krajowych do systemów na szczeblu UE.

- 23** OLAF wzmocnił swoje zdolności w zakresie analizy danych w celu poprawy danych wywiadowczych. W szczególności opracował platformę analityczną (Fraud AP) w celu wsparcia analizy danych i danych wywiadowczych. Platforma ta jest wykorzystywana przez OLAF i organy państw członkowskich do zapobiegania oszustwom celnym, w tym nielegalnemu obrotowi wyrobami tytoniowymi, i do ich wykrywania. Ponadto utworzono specjalny zespół, który zajmuje się systemem informacji służącym zwalczaniu nadużyć finansowych (AFIS) i kwestiami analizy celnej. Nadal istnieją jednak luki w dostępie do danych niezbędnych do skutecznego zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. OLAF nie ma w szczególności dostępu do danych [systemu kontroli importu 2](#) (ICS2), ale DG TAXUD ma taki dostęp. Biorąc pod uwagę zakres kompetencji OLAF, dane te mogłyby zostać wykorzystane do lepszego wspierania jego potrzeb dochodzeniowych, umożliwiając zidentyfikowanie podejrzanych przesyłek i szybsze reagowanie. To z kolei przyczyniłoby się do skuteczniejszego zapobiegania tej nielegalnej działalności i jej wykrywania.
- 24** Ogółem Trybunał odnotował rozproszony i fragmentaryczny obraz sytuacji wywiadowczej na szczeblu UE, co może prowadzić do luk w danych wywiadowczych i powielania zgłoszeń dotyczących konfiskat przez organy państw członkowskich.

Komisja nie dysponuje wiarygodnymi ogólnounijnymi szacunkami dotyczącymi nielegalnego rynku wyrobów tytoniowych, jego struktury i wpływu na gospodarkę

- 25** Zgodnie z art. 325 [TFUE](#) oraz w świetle odpowiedzialności Komisji za ochronę interesów finansowych UE, powinna ona mieć możliwość skutecznego reagowania w celu zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Obejmuje to oszacowanie wielkości nielegalnego rynku wyrobów tytoniowych, jego struktury i wpływu na gospodarkę, co stanowi solidną podstawę do zrozumienia skali tego problemu. Trybunał ocenił informacje, którymi dysponuje Komisja, oraz przeprowadzoną przez Komisję na ich podstawie analizę.
- 26** Oszacowanie wielkości tego nielegalnego rynku stanowi wyzwanie metodologiczne, ponieważ ze względu na swój charakter jest to działalność nielegalna i potajemna. Aby rozwiązać ten problem, Komisja przeprowadziła badanie w celu opracowania wiarygodnej, rzetelnej, możliwej do powielenia i niezależnej metodyki, którą mogłyby stosować zarówno organy Komisji, jak i organy państw członkowskich. W [badaniu Komisji](#) z 2020 r. zauważono, że w celu oszacowania wielkości rynku należy rozważyć zastosowanie kombinacji różnych metodyk. Zaproponowano kilka wariantów metodycznych odpowiadających różnym poziomom zasobów.

- 27** Od tego czasu Komisja nie dokonała niezależnej oceny wielkości tego rynku, jego struktury ani jego wpływu na gospodarkę. W badaniu Komisji z 2020 r. odniesiono się jednak do innych badań, w tym do rocznego [sprawozdania KPMG](#) i zawartych w nim wyników. W sprawozdaniu tym, które sporządzono na zlecenie producenta tytoniu, oszacowano skalę i dynamikę rozwoju rynku w 38 krajach europejskich, w tym we wszystkich państwach członkowskich UE. Trybunał odnotował, że kilka zainteresowanych stron⁴ przeanalizowało sprawozdanie i wyraziło wobec niego krytyczne uwagi, w związku z czym należy je interpretować z należytą ostrożnością.
- 28** Począwszy od 2023 r. OLAF udoskonalił swoje roczne sprawozdania dla grupy ekspertów ds. zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (pkt [19](#)) poprzez:
- podział wyrobów tytoniowych według kategorii;
 - uwzględnienie nowych produktów (np. fajki wodne, podgrzewacze tytoniu);
 - przyspieszenie procesu sprawozdawczości.
- 29** Dane wykorzystywane przez OLAF do wskazania tendencji w strukturze rynku opierają się natomiast głównie na konfiskatach przeprowadzonych w poprzednich latach. Same dane dotyczące konfiskat nie dają jednak pełnego i aktualnego obrazu ogólnej wielkości rynku.
- 30** Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał pokazały, że cztery państwa członkowskie dysponują oficjalnymi danymi pozwalającymi oszacować wielkość nielegalnego rynku wyrobów tytoniowych, inne natomiast opierały się na badaniach finansowanych przez branżę, takich jak sprawozdanie KPMG. Ponadto organy państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, stwierdziły, że należy opracować szacunki na szczeblu UE dotyczące wielkości rynku, które byłyby niezależne od jakiegokolwiek wpływu ze strony przemysłu tytoniowego.

⁴ [White paper / legacy Book on Tobacco](#). Parlament Europejski, 2024.

- 31** Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała również, że obecnie nie ma kompleksowej i rzetelnej oceny skutków finansowych nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi pod względem utraconych dochodów podatkowych. W [sprawozdaniach rocznych OLAF](#) przedstawiono dane liczbowe dotyczące skutków finansowych nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (związanego z operacjami, w których uczestniczył OLAF), ale nie oszacowano ogólnych szkód spowodowanych utraconymi dochodami podatkowymi w UE. Zgodnie ze [sprawozdaniem OLAF z 2025 r.](#) jego działania na tym polu doprowadziły do konfiskaty nieco ponad 427 mln nielegalnych papierosów na całym świecie, przy czym 219 mln papierosów skonfiskowano na granicach zewnętrznych UE. OLAF wsparł również działania, które doprowadziły do przejęcia 411 kg surowca tytoniowego oraz 53,6 kg tytoniu do fajki wodnej. Działania OLAF w tym obszarze pozwoliły zapobiec stratom przekraczającym 178 mln euro dla budżetu UE i budżetów krajowych. Najnowsze [dokumenty](#)⁵ DG TAXUD zawierają szacunki dotyczące utraconych dochodów podatkowych oparte na badaniach zewnętrznych (13 mld euro w 2023 r.), jednak szacunki te również należy traktować z ostrożnością. W 2024 r. w [odpowiedzi](#) na pytanie poselskie Komisja potwierdziła, że nie posiada informacji na temat strat finansowych poniesionych przez poszczególne państwa członkowskie w wyniku tej nielegalnej działalności.
- 32** Trybunał odnotowuje, że Komisja rozpoczęła specjalne badanie mające na celu wyeliminowanie kluczowych problemów metodologicznych związanych z szacowaniem luki w odniesieniu do podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. Celem jest opracowanie wiarygodnych szacunków, które pozwolą wyjaśnić, jakie czynniki wpływają na powstawanie tej luki, w tym rolę nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.
- 33** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał uważa, że oszacowanie wielkości nielegalnego rynku wyrobów tytoniowych i jego wpływu na gospodarkę stanowiłoby podstawę niezbędną do zrozumienia skali tego problemu, opracowania odpowiednich rozwiązań i oceny skuteczności działań podejmowanych w celu zwalczania tego procederu. Trybunał odnotowuje jednak, że obecnie nie ma niezależnych i wiarygodnych szacunków dotyczących skali nielegalnego rynku wyrobów tytoniowych, jego struktury i wpływu na gospodarkę w UE ani kompleksowej oceny jego skutków finansowych pod względem utraconych dochodów podatkowych.

⁵ Dokument roboczy służb Komisji – sprawozdanie z oceny skutków. [SWD\(2025\) 560](#).

Współpraca i wymiana informacji między państwami członkowskimi przebiega nierównomiernie, a krajowe podejścia do zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi różnią się między sobą

- 34** Organy celne państw członkowskich są przede wszystkim odpowiedzialne za zapobieganie nielegalnemu przepływowi towarów, wykrywanie transgranicznego przepływu nielegalnych wyrobów tytoniowych i obecności nielegalnych zakładów produkcyjnych. Odgrywają one zatem kluczową rolę w ochronie interesów finansowych UE i zapewnianiu jej bezpieczeństwa. Trybunał ocenił, w jaki sposób organy celne państw członkowskich ustanawiają kontrole i współpracują z innymi organami krajowymi i zainteresowanymi stronami w celu wykrywania i zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

Luki regulacyjne na szczeblu UE umożliwiają stosowanie różnych podejść krajowych

- 35** Głównym źródłem różnic w podejściach przyjmowanych przez poszczególne państwa członkowskie są same ramy prawne UE. Trybunał stwierdził, że przepisy UE nie są zharmonizowane w odniesieniu do kluczowych środków produkcji wykorzystywanych w produkcji wyrobów tytoniowych, w szczególności surowca tytoniowego i maszyn produkcyjnych. Trybunał stwierdził również, że nie dokonano harmonizacji ani w odniesieniu do nowych rodzajów wyrobów tytoniowych (takich jak nowe podgrzewane wyroby tytoniowe i płyny do e-papierosów), ani w odniesieniu do sprzedaży wyrobów tytoniowych przez internet. Surowiec tytoniowy i maszyny produkcyjne nie są objęte zakresem dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych⁶, w związku z czym nie obowiązują w odniesieniu do nich ogólnounijne normy ani wymogi dotyczące identyfikowalności; nowe wyroby tytoniowe podlegają jedynie częściowej regulacji, a państwa członkowskie mają swobodę decydowania w kwestii sprzedaży przez internet. Wspomniane luki regulacyjne mogą sprzyjać nielegalnemu obrotowi i powstawaniu nierównych praktyk rynkowych.

⁶ [Dyrektywa 2014/40/UE](#) z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE.

- 36** Głównym czynnikiem napędzającym nielegalną produkcję jest słaba kontrola łańcucha dostaw surowca tytoniowego. Obecne ramy UE dają państwom członkowskim swobodę w przyjmowaniu środków służących zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Wszystkie organy celne, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, wyraziły obawy dotyczące braku harmonizacji na szczeblu UE, i podkreśliły, że spowodowało to znaczne luki w egzekwowaniu przepisów i ograniczyło skuteczność wysiłków UE w zwalczaniu tego procederu. Zwróciły one w szczególności uwagę na brak zharmonizowanych przepisów dotyczących surowca tytoniowego i innych kluczowych środków produkcji (takich jak maszyny produkcyjne, bibułka papierosowa, filtry papierosowe, środki aromatyzujące i materiały opakowaniowe) wskazując, że jest to słaby punkt, który może zostać wykorzystany do nielegalnej produkcji.
- 37** Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wskazują, że chociaż większość państw członkowskich podjęła działania mające na celu uregulowanie kluczowych środków produkcji wyrobów tytoniowych, priorytety i podejścia poszczególnych państw członkowskich znacznie się różnią. Według respondentów ankiety działania służące regulacji surowca tytoniowego są powszechniejsze i często realizowane za pośrednictwem przepisów celnych i akcyzowych. Pozostają jednak nierównomierne w całej UE – kilka państw członkowskich stosuje jedynie ograniczone lub ogólne przepisy dotyczące przywozu, a nie szczegółowe wymogi w zakresie monitorowania lub rejestracji. W wielu państwach członkowskich nadal brakuje regulacji dotyczących zakupu i licencjonowania maszyn produkcyjnych. W przypadku skontrolowanych państw członkowskich Hiszpania, Polska i Rumunia wprowadziły dotychczas przepisy krajowe, które w różnym zakresie regulują te obszary. Właściwe organy krajowe, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, zauważyły jednak, że wysiłki UE na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi były ograniczone przez ramy prawne, które nie są w pełni zharmonizowane na szczeblu UE.

- 38** Zdaniem Komisji, w przypadku braku podjęcia działań przez UE, problemy te prawdopodobnie się utrzymają⁷. W lipcu 2025 r. Komisja przedstawiła [wniosek](#) dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania wyrobów tytoniowych⁸, którego celem jest unowocześnienie unijnych ram akcyzowych. We wniosku zaproponowano środki mające na celu poprawę monitorowania surowca tytoniowego, aby wyeliminować utrzymującą się od dawna lukę, na którą państwa członkowskie wielokrotnie zwracały uwagę. We wniosku zaproponowano również rozszerzenie zakresu dyrektywy w sprawie opodatkowania wyrobów tytoniowych, aby objąć nią także nowe wyroby. W momencie sporządzania niniejszego sprawozdania (maj 2026 r.) wniosek ten nie został jeszcze przyjęty.
- 39** Wniosek ustawodawczy Komisji koncentruje się jednak wyłącznie na surowcach tytoniowych. Inne kluczowe elementy pozostają poza zakresem zharmonizowanych przepisów regulacyjnych UE, w związku z czym różnice w podejściach krajowych prawdopodobnie będą się utrzymywać.

Krajowe systemy kontroli i podejścia do egzekwowania przepisów różnią się między sobą

- 40** Wobec braku skoordynowanych przepisów unijnych każde z państw członkowskich funkcjonuje w zasadniczo odmiennym otoczeniu regulacyjnym. Mając na względzie to rozdrobnione otoczenie zorganizowane grupy przestępcze mogą wykorzystywać uchybienia, takie jak niekonsekwentne egzekwowanie przepisów i brak skoordynowanego ogólnounijnego podejścia do zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. W związku z tym Trybunał zbadał, w jaki sposób organy celne w państwach członkowskich organizują swoje działania w zakresie egzekwowania prawa służące zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.
- 41** W państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, stwierdzono znaczne różnice w strukturach instytucjonalnych, ramach prawnych i podejściu operacyjnym służącym zwalczaniu procederu. Różnice te wynikają z powierzenia kompetencji w tym zakresie odmiennym organom krajowym oraz z zakresu ich uprawnień. W rezultacie systemy, procedury i kontrole stosowane przez organy krajowe różnią się znacznie w poszczególnych państwach UE.

⁷ Dokument roboczy służb Komisji – sprawozdanie z oceny skutków. [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ [Dyrektywa 2011/64/UE](#) z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych.

- 42** Najważniejsza różnica dotyczy uprawnień i mandatów właściwych organów. W trzech państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne (Belgia, Hiszpania, Polska), organy celne miały szerokie uprawnienia i specjalne struktury dochodzeniowe. Umożliwiło im to prowadzenie postępowań przygotowawczych, koordynowanie operacji i uwzględnienie zarówno aspektów administracyjnych, jak i operacyjnych. W Rumunii natomiast uprawnienia organu celnego były ograniczone do prowadzenia dochodzeń administracyjnych, a sprawy karne leżały w wyłącznej kompetencji organów ścigania. W takich przypadkach walka z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi w większym stopniu opiera się na zespołach złożonych z przedstawicieli różnych służb i na porozumieniach o współpracy. W ankiecie Trybunału zwrócono również uwagę na wyzwania w zakresie egzekwowania przepisów związane z rozdrobnionymi krajowymi ramami prawnymi i przyjętymi rozwiązaniami instytucjonalnymi.
- 43** Trybunał odnotował również różnice w sposobie podziału obowiązków związanych z protokołem do konwencji FCTC. W dwóch państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty (Belgia i Rumunia), za realizację protokołu odpowiadało Ministerstwo Zdrowia; w Polsce zadanie to należało do kompetencji Ministerstwa Finansów, natomiast w Hiszpanii odpowiedzialność dzieliły między siebie Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Zdrowia. Ustalenia te mogą mieć negatywny wpływ na implementację, ponieważ organy odpowiedzialne za wdrażanie protokołu mogą nie być zaznajomione z jego aspektami związanymi z cłami, w tym z konfiskatami i powiązanymi danymi statystycznymi. Ponadto kwestie celne niekoniecznie muszą być poruszane na posiedzeniach FCTC, w których uczestniczą różne organy krajowe.
- 44** Kolejna istotna różnica dotyczy krajowych ram strategicznych służących rozwiązaniu problemu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Trybunał stwierdził znaczne różnice między państwami członkowskimi, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, co znalazło również odzwierciedlenie w wynikach ankiety. Trzy państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne (Belgia, Hiszpania, Rumunia), opierały się na szerszych ramach krajowych, a nie na konkretnych strategiach, natomiast tylko jedno państwo (Polska) traktowało nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi jako obszar o wysokim priorytecie, w odniesieniu do którego opracowało specjalną strategię. Rozbieżności te sprawiają, że poszczególne państwa członkowskie mają różne poziomy ukierunkowania strategicznego i priorytety operacyjne.

- 45** Trybunał wykrył również luki w zdolnościach operacyjnych między skontrolowanymi organami celnymi o zaawansowanych zdolnościach technologicznych a tymi, które nadal je rozwijają. Ogółem trzy państwa członkowskie (Belgia, Hiszpania, Polska) obsługują szeroką gamę zaawansowanego technologicznie sprzętu, natomiast jedno (Rumunia) korzysta z technologii na potrzeby codziennych kontroli, ale boryka się z rosnącym zapotrzebowaniem na zaawansowane technologicznie urządzenia lub większe zdolności w zakresie zarządzania danymi. Różnią się również praktyki operacyjne, co wynika z położenia geograficznego poszczególnych państw członkowskich (na przykład rozległych zewnętrznych granic lądowych lub morskich), obszarów ryzyka oraz zdolności instytucjonalnych. Odpowiedzialność operacyjna spoczywa na organach krajowych, co przyczynia się do nierównego poziomu egzekwowania przepisów w całej UE, w szczególności między państwami przygranicznymi i pozostałymi, państwami o wysokim poziomie konsumpcji i krajami tranzytu oraz administracjami o różnym poziomie zasobów.
- 46** Wniosek Komisji dotyczący [pakietu reform celnych](#) z 2023 r. obejmował ustanowienie nowego unijnego organu celnego i unijnego centrum danych celnych, mających służyć centralizacji danych celnych, modernizacji zarządzania ryzykiem i wspieraniu bardziej spójnego egzekwowania przepisów w całej UE. W marcu 2026 r. Rada i Parlament Europejski osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie reformy⁹, potwierdzając ustanowienie proponowanych elementów, chociaż pakiet nie został jeszcze przyjęty.
- 47** Najnowsze przypadki ilustrują skalę działalności nielegalnych zakładów produkcyjnych i stopień ich zaawansowania oraz złożoność operacyjną związaną z ich likwidacją ([rys. 1](#)).

Rada Unii Europejskiej, komunikat prasowy pt. „⁹Cła w UE: Rada i Parlament zgodne co do kluczowej reformy”.

Rys. 1 | Przykład wielkoskalowego nielegalnego zakładu produkcji papierosów zlikwidowanego w Belgii w 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 48** Podczas kontroli Trybunał zaobserwował zasadniczo podobne podejścia we wszystkich państwach członkowskich do konfiskowania i niszczenia nielegalnych wyrobów tytoniowych i maszyn produkcyjnych; przyjęto jednak różne rozwiązania dotyczące przechowywania oraz środków ostrożności. Standardowa praktyka we wszystkich czterech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, polegała na konfiskacie zajętych wyrobów tytoniowych i maszyn produkcyjnych, ich przechowywaniu w zabezpieczonych magazynach i ostatecznie zniszczeniu po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu. W jednym ze skontrolowanych państw członkowskich (Polska) możliwe było szybkie zniszczenie niektórych skonfiskowanych wyrobów tytoniowych, natomiast inne skontrolowane państwa członkowskie borykały się z ograniczeniami prawnymi lub proceduralnymi skutkującymi koniecznością długoterminowego przechowywania, co z kolei wiązało się z wysokimi kosztami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa. W innym państwie członkowskim, w którym Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne (Rumunia), przepisy zezwalały na sprzedaż lub sprzedaż na aukcji skonfiskowanych maszyn lub nieprzetworzonego tytoniu bez skutecznych mechanizmów monitorowania ich późniejszego wykorzystania, co stwarzało ryzyko ponownego wprowadzenia do nielegalnego obrotu.
- 49** Ponadto podczas kontroli Trybunał zidentyfikował również dobre praktyki mające na celu wspieranie walki z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi ([ramka 2](#)).

Ramka 2

Przykłady dobrych praktyk w skontrolowanych państwach członkowskich

- Szersze uprawnienia operacyjne umożliwiające szybką interwencję

Krajowe organy celne zarówno w Belgii, jak i w Polsce dysponują szerokimi uprawnieniami śledczymi, które obejmują możliwość wejścia do niektórych pomieszczeń bez uprzedniej zgody organu sądowego. W Polsce uprawnienia te obejmują wykorzystanie narzędzi takich jak automatyczne rozpoznawanie tablic rejestracyjnych, natomiast w Belgii wyspecjalizowani funkcjonariusze posiadający uprawnienia policji sądowej mogą przeprowadzać zaawansowane czynności śledcze (np. obserwacje międzynarodowe, które obejmują transgraniczne operacje nadzoru).

- Struktury zapewniające ciągłą, całodobową komunikację i współpracę

Belgia posiada całodobowy system przekazywania szczegółowych informacji o konfiskatach do jednostek dochodzeniowych oraz wyspecjalizowanych zespołów celnych i akcyzowych, natomiast hiszpańskie *Centro de Cooperación Operativa Permanente* działa całodobowo jako centralny punkt współpracy międzyregionalnej, krajowej i międzynarodowej.

- Wyspecjalizowane struktury do walki z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi

Rumunia utworzyła wyspecjalizowane jednostki organizacyjne w celu wzmocnienia działań wymierzonych w ten proceder, w tym służbę ds. nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, natomiast Polska powołała centrum kompetencyjne zajmujące się tą kwestią.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 50** Ogółem kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że krajowe systemy zwalczania tego procederu oraz struktury administracyjne znacznie się różnią, co wpływa na sposób organizacji kontroli i podziału obowiązków na szczeblu krajowym, a także na sposób ustalania priorytetów strategicznych i operacyjnych oraz wykorzystania zasobów. W rezultacie zestaw metod stosowanych w całej UE jest niejednorodny, co zwiększa ryzyko nieskoordynowanego i niezharmonizowanego podejścia na szczeblu unijnym.

Typy przestępstw i kary nie są wystarczająco zharmonizowane

- 51** Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała również, że definicje przestępstw związanych z tytoniem oraz surowość stosowanych kar są zróżnicowane. Ten brak spójności w sposobie klasyfikacji i karania przemytu i nielegalnej produkcji w całej UE znalazł również potwierdzenie w wynikach ankiety przeprowadzonej przez Trybunał.
- 52** Dziewięć państw członkowskich traktuje przemyt i nielegalną produkcję wyłącznie jako przestępstwa. Inne stosują systemy mieszane, w ramach których wszelkie czyny poniżej określonych progów traktuje się jako wykroczenia, natomiast w przypadku poważniejszych spraw wszczyna się postępowanie karne. W tych systemach nielegalną produkcję najczęściej traktuje się jako przestępstwo, natomiast przemyt można uznać za wykroczenie lub przestępstwo w zależności od progów. Trybunał odnotował jednak przypadki, w których kary pozbawienia wolności za nielegalną produkcję były niższe niż kary za przemyt. Tego rodzaju podejście nie ma charakteru odstraszającego i nie rozwiązuje problemu rosnącej liczby nielegalnych zakładów produkcyjnych (pkt [08](#)).
- 53** Trybunał uważa również, że różne podejścia niosą ze sobą ryzyko nierównomiernego poziomu odstraszania oraz niespójnych wyników w zakresie egzekwowania prawa. Organy celne trzech państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne (Belgia, Hiszpania, Rumunia), zaapelowały o harmonizację definicji przestępstw i harmonizację kar w całej UE. Rumunia zauważyła, że brak zharmonizowanych kar za nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi stwarza ryzyko powstania luk w egzekwowaniu przepisów i może sprzyjać przenoszeniu działalności przestępczej do jurysdykcji, w których obowiązują mniej rygorystyczne sankcje.
- 54** Organy celne odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. W związku z tym podczas kontroli Trybunał zwrócił się do nich o określenie priorytetowych aspektów, które ich zdaniem należy uregulować w pierwszej kolejności na szczeblu UE, aby zwiększyć skuteczność zwalczania tego zjawiska. Odpowiedzi organów celnych konsekwentnie wskazywały na te same obszary wymagające zaostreżenia regulacji na szczeblu UE. Był to jednoznaczny i spójny sygnał, że zarówno mozaika obowiązujących przepisów krajowych, jak i brak regulacji w kluczowych obszarach tworzą luki, których państwa członkowskie nie są w stanie wypełnić samodzielnie. Państwa członkowskie podkreśliły, że działania na szczeblu UE pomogłyby wypełnić luki regulacyjne związane z surowcem tytoniowym i innymi kluczowymi środkami produkcji, zapewnić spójne traktowanie nowych produktów i sprzedaży przez internet oraz zapewnić bardziej jednolite ramy w zakresie sankcji. Priorytety te znalazły odzwierciedlenie w informacjach zwrotnych otrzymanych w ramach przeprowadzonej przez Trybunał ankiety, w których również zwracano uwagę na konieczność stworzenia bardziej zharmonizowanych ram unijnych.

Utrzymują się luki we współpracy i wymianie informacji między różnymi podmiotami

- 55** Współpraca odgrywa kluczową rolę w zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi i odbywa się na szczeblu krajowym, transgranicznym i unijnym. Takie ustalenia opierają się na przepisach UE¹⁰, które określają obowiązki państw członkowskich w zakresie współpracy, wzajemnej pomocy, wymiany informacji i zapobiegania nadużyciom finansowym. Trybunał zbadał, w jaki sposób organy państw członkowskich, w których przeprowadził on wizyty, współpracowały w ramach koordynacji operacyjnej i wymiany danych wywiadowczych, w jaki sposób korzystały z unijnych systemów komunikacji oraz w jaki sposób współpracowały z innymi zainteresowanymi stronami.
- 56** Ogółem kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że współpraca krajowa w państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, funkcjonuje prawidłowo, choć w niektórych przypadkach występują istotne ograniczenia strukturalne. Organy celne, policja, służby graniczne i prokuratura zazwyczaj wymieniają się informacjami i prowadzą wspólne operacje, ale stopień współpracy jest różny. W niektórych przypadkach opiera się ona na nieformalnych ustaleniach lub porozumieniach dotyczących ogólnej współpracy, ale systemy informacyjne nie zawsze są interoperacyjne, a współpraca krajowa pozostaje niewystarczająco zintegrowana, co prowadzi do opóźnień w wymianie informacji.
- 57** Różnice w mandatach, prawach dostępu i priorytetach operacyjnych mogą również utrudniać dochodzenia i wpływać na skuteczność wspólnych operacji organów krajowych. Chociaż w trzech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne (Belgia, Hiszpania, Polska) w różnym stopniu istnieją bardziej zintegrowane mechanizmy koordynacji, wspólne narzędzia analityczne i infrastruktura wymiany informacji w czasie rzeczywistym, takie praktyki nie są jednolite, co przyczynia się do niespójnych działań krajowych w walce z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi. Biorąc pod uwagę, że nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi jest zjawiskiem globalnym, a nielegalne sieci działają ponad granicami, wspomniane ograniczenia krajowe mają również wpływ na koordynację działań transgranicznych.

¹⁰ W tym [unijny kodeks celny](#) i ramy prawne regulujące działalność Europolu i OLAF-u oraz unijne systemy wymiany informacji.

- 58** Skuteczne działania transgraniczne wymagają od organów krajowych współpracy w czasie rzeczywistym ze wszystkimi zaangażowanymi państwami członkowskimi w całym nielegalnym łańcuchu dostaw, tak aby mogły one identyfikować nielegalne przesyłki wyrobów tytoniowych lub zakłady produkcyjne oraz śledzić przepływ powiązanych wyrobów w czasie umożliwiającym podjęcie skutecznych działań w zakresie egzekwowania prawa. Wszystko to zależy od szybkiej wymiany informacji i interpretacji w sposób dokładnie odzwierciedlający realia operacyjne. Wysokiej jakości przepływy danych mają zatem zasadnicze znaczenie dla świadomego podejmowania decyzji i skoordynowanych reakcji.
- 59** Transgraniczna wymiana danych wywiadowczych pozostaje jednak nierównomierna. Organy państw członkowskich wymieniają informacje ze swoimi odpowiednikami, w szczególności w krajach sąsiadujących z UE, ale zakres i spójność tych informacji różnią się nawet wtedy, gdy istnieją przesłanki wskazujące na znaczenie transgraniczne. W trakcie kontroli Trybunał dobrał próbę 10 konfiskat w każdym ze skontrolowanych państw członkowskich, aby sprawdzić, czy informacje przekazano właściwym organom w innym państwie członkowskim. Na podstawie próby 10 przypadków z każdego państwa członkowskiego Trybunał odnotował współpracę odpowiednio tylko w 2, 3, 4 i 5 przypadkach na 10.
- 60** Organy celne, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, zgłosiły również, że czasami otrzymywały częściowe lub opóźnione dane wejściowe, a także zwróciły uwagę na niespójności w rodzaju i zakresie wymienianych informacji. W rezultacie jakość, kompletność i aktualność udostępnianych informacji znacznie się różnią. Rozbieżności te ograniczają zdolność państw członkowskich do przeprowadzania analizy ryzyka, utrudniają operacyjne działania następcze i osłabiają ich skuteczność w reagowaniu na pojawiające się zagrożenia. Wszystkie cztery państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, za priorytet uznały konieczność szybszej, bardziej uporządkowanej transgranicznej wymiany informacji w czasie rzeczywistym, by móc zwiększyć wysiłki na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wskazały również na ściślejszą współpracę transgraniczną jako jeden z głównych obszarów wymagających poprawy w całej UE w celu skuteczniejszego zwalczania procederu.

61 Organy państw członkowskich dysponują kilkoma systemami komunikacji i wymiany danych, z których każdy jest powiązany z konkretnymi ramami prawnymi i celem operacyjnym.

- Aplikacja sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA), zarządzana przez Europol, przeznaczona do wymiany informacji między organami ścigania, wspierania komunikacji operacyjnej i dochodzeniowej oraz wymiany danych wywiadowczych dotyczących przestępstw.
- System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS), zarządzany przez OLAF, wykorzystywany do współpracy administracyjnej na podstawie [rozporządzenia Rady \(WE\) nr 515/97](#), w tym do wymiany wiadomości w ramach wzajemnej pomocy.
- Chociaż w [konwencji neapolitańskiej II](#)¹¹ nie przewidziano specjalnego systemu komunikacji, stanowi ona podstawę prawną wymiany informacji między organami celnymi w sprawach karnych, w tym na potrzeby śledztw dotyczących wyrobów tytoniowych.

62 W praktyce Trybunał stwierdził jednak, że korzystanie z tych systemów różni się w poszczególnych państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty. Większość tych organów celnych korzysta przede wszystkim z aplikacji SIENA, podczas gdy pozostałe zazwyczaj częściej korzystają z systemu AFIS lub współpracują w ramach konwencji neapolitańskiej II. Ponadto w trakcie pracy prowadzonej przez Trybunał okazało się, że wiedza na temat właściwej podstawy prawnej dotyczącej funkcjonowania poszczególnych kanałów komunikacji nie zawsze była spójna, a informacje czasem przekazywano za pośrednictwem systemów, które nie były do tego przeznaczone – na przykład za pomocą aplikacji SIENA w przypadku wymiany informacji objętych rozporządzeniem (WE) nr 515/97. Ponadto – zgodnie z [białą księgą Komisji dotyczącą przeglądu struktury zwalczania nadużyć finansowych](#)¹² – przepisy rozporządzenia (WE) nr 515/97 dotyczące wymiany informacji nie są w pełni wykorzystywane, a skuteczniejsze ich wykorzystanie wzmocniłoby wzajemną pomoc między krajowymi organami administracyjnymi w kontekście zapobiegania nadużyciom finansowym.

¹¹ Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie pomocy wzajemnej i współpracy między administracjami celnymi. [Dz.U. C 24 z 23.1.1998](#), s. 2.

¹² Biała księga dotycząca przeglądu struktury zwalczania nadużyć finansowych. [COM\(2025\) 546](#), s. 7.

- 63** Współistnienie kilku kanałów komunikacji i nierówny poziom wiedzy na temat obowiązujących ram prawnych dodatkowo komplikuje fakt, że organy celne w całej UE działają na podstawie różnych mandatów i mają różne kompetencje (pkt 42). Ma to również wpływ na to, w jaki sposób i z kim wymieniają informacje, i może niekiedy prowadzić do niejasności na poziomie operacyjnym. Ogółem sytuacja ta stwarza trudności operacyjne i zwiększa ryzyko wymiany informacji za pośrednictwem kanałów, które nie są odpowiednie z prawnego lub technicznego punktu widzenia. W odpowiedziach na ankietę Trybunału państwa członkowskie wskazały również, że wielość kanałów komunikacyjnych stanowi przeszkodę w wymianie danych wywiadowczych.
- 64** Na szczeblu UE OLAF odgrywa główną rolę we wspieraniu złożonych dochodzeń, w które zaangażowanych jest kilka państw członkowskich. Na przykład w 2023 r. OLAF wspierał organy krajowe w likwidacji jednej z największych nielegalnych fabryk papierosów w Hiszpanii, powiązanej z siatką przestępczą działającą w sześciu innych państwach UE i państwach sąsiadujących. Według władz hiszpańskich OLAF ułatwił wymianę informacji, zapewnił wkład analityczny i wsparcie techniczne oraz pomógł w koordynacji strategii dochodzeniowej (*rys. 2*).

Rys. 2 | Przykład największej w historii nielegalnej fabryki papierosów zlikwidowanej w Hiszpanii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 65** Organy państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, również doceniły współpracę z Europolem, zwracając uwagę na jego cenne wsparcie analityczne i rolę w ułatwianiu wymiany informacji i ich analizy na etapie postępowań przygotowawczych. Jeśli chodzi o Prokuraturę Europejską (EPPO), Trybunał odnotował, że we wszystkich czterech państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, współpraca na etapie postępowań przygotowawczych dotyczących wyrobów tytoniowych była rzadsza, co wynikało z podziału uprawnień w tym zakresie między różne podmioty, przy czym EPPO odgrywała jedynie ograniczoną rolę na etapie postępowań przygotowawczych, a aktywnie angażowała się głównie na etapie ścigania.
- 66** Ogółem Trybunał stwierdził, że współpraca między organami państw członkowskich nadal przebiegała nierównomiernie, przy czym odnotowano znaczne rozbieżności pod względem jakości, kompletności i terminowości wymienianych informacji. Zarówno OLAF, jak i Europol ułatwiają wymianę informacji, ale współistnienie dwóch głównych kanałów oraz różnych ram prawnych i kompetencji przyczynia się do powstania złożonej sytuacji, w której w całej UE stosowane są różne podejścia. Ponadto informacje nie zawsze są przekazywane za pośrednictwem odpowiednich systemów komunikacji.

Porozumienia o współpracy z producentami wyrobów tytoniowych nie są przejrzyste i mogą osłabić działania służące egzekwowaniu przepisów

- 67** Jeśli chodzi o współpracę z przemysłem tytoniowym, wszystkie cztery państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, sporządziły protokoły ustaleń z producentami wyrobów tytoniowych (*ramka 3*).

Ramka 3

Protokoły ustaleń są dobrowolnymi, niewiążącymi porozumieniami o współpracy między poszczególnymi państwami członkowskimi a producentami wyrobów tytoniowych

- Protokół ustaleń między Philip Morris International a Włochami zawarty w 1999 r. był jednym z pierwszych i posłużył za podstawę kolejnych.
- Dokładna liczba protokołów ustaleń podpisanych między międzynarodowymi producentami wyrobów tytoniowych a rządami nie jest znana.
- Deklarowanym celem protokołów ustaleń jest zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, głównie poprzez wymianę informacji, w tym informacji na temat ogólnych tendencji oraz wyników badań rynkowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 68** Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wskazują, że takie protokoły ustaleń istnieją w około połowie państw członkowskich. Protokoły ustaleń zazwyczaj nie są publicznie dostępne. Tak też było w przypadku czterech państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne; organy celne nie znały treści zawartych przez nie protokołów ustaleń.
- 69** Organy państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, wskazały, że porozumienia te nakreślają ramy współpracy operacyjnej, ale zauważyły, że współpraca ta miała głównie charakter doraźny i nie była poparta regularnymi spotkaniami. Wskazały jednak, że współpraca z producentami wyrobów tytoniowych mogłaby przynieść praktyczne korzyści w określonych kontekstach operacyjnych. Zauważyły, że porozumienia te mogłyby w razie potrzeby ułatwić organizację szkoleń, zapewnienie wsparcia technicznego i ukierunkowaną wymianę informacji. Organy podkreśliły również wartość wiedzy fachowej producentów podczas operacji wykrywania, zwłaszcza w zakresie kontroli maszyn i oceny autentyczności przejętych papierosów.

- 70** Konwencja FCTC WHO¹³ zobowiązuje strony do ochrony polityki zdrowia publicznego poprzez unikanie i ścisłe ograniczanie interakcji z przemysłem tytoniowym. Ponadto wytyczne dotyczące wdrażania art. 5 ust. 3 konwencji FCTC WHO, przyjęte przez Konferencję Stron, nakładają wymóg prowadzenia wszystkich interakcji w sposób przejrzysty i ograniczania ich do tego, co jest absolutnie niezbędne do celów regulacyjnych, a także unikania konfliktu interesów. Ze względu na brak przejrzystości co do treści i monitorowania tych protokołów ustaleń nie można było ocenić, czy są one zgodne z tymi środkami ostrożności.
- 71** Brak przejrzystości ogranicza również rozliczalność w odniesieniu do działań prowadzonych na podstawie tych porozumień i utrudnia ocenę ich ewentualnego wpływu na działania w zakresie egzekwowania prawa. Porozumienia te zapewniają producentom wyrobów tytoniowych sformalizowany kanał współpracy z organami ścigania, aczkolwiek brakuje udokumentowanych środków ostrożności gwarantujących, że priorytety w zakresie egzekwowania prawa są realizowane niezależnie od interesów handlowych producentów. Stwarza to ryzyko, że działania w zakresie egzekwowania prawa mogą skupić się głównie na problemach wskazywanych przez producentów.
- 72** Ogółem praktyka państw członkowskich polegająca na zawieraniu dobrowolnych porozumień z producentami wyrobów tytoniowych budzi obawy co do przejrzystości i zgodności z wymogami konwencji FCTC WHO.

¹³ Art. 5.3.

Działania UE na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są rozproszone i nie opierają się na jasnych priorytetach, a ich skuteczność nie została oceniona

- 73** Skuteczne działania na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi wymagają kompleksowej i skoordynowanej reakcji UE, pozwalającej zacieśnić współpracę oraz poczynić ustalenia co do priorytetów i zasobów. Komisja i Rada mają do odegrania kluczową rolę w ustalaniu priorytetów oraz koordynowaniu działań na szczeblu UE w celu odpowiedniego przeciwdziałania temu transgranicznemu procederowi.
- 74** Jasno określony mechanizm planowania może wspierać wyznaczanie celów i priorytetów oraz sprzyjać stosowaniu ogólnounijnego podejścia poprzez określenie jasnego podziału obowiązków i celów z konkretnym terminem realizacji. Trybunał dokonał przeglądu ram Komisji dotyczących zwalczania tej nielegalnej działalności, zbadał, w jaki sposób Komisja wspierała realizację powiązanych działań, w tym działań prowadzonych na szczeblu krajowym, oraz w jaki sposób monitorowała te działania. Trybunał zbadał również, czy Komisja oceniła, jakie znaczenia ma współpraca UE i państw członkowskich z producentami wyrobów tytoniowych.

Odpowiedzialność jest dzielona między kilka unijnych podmiotów

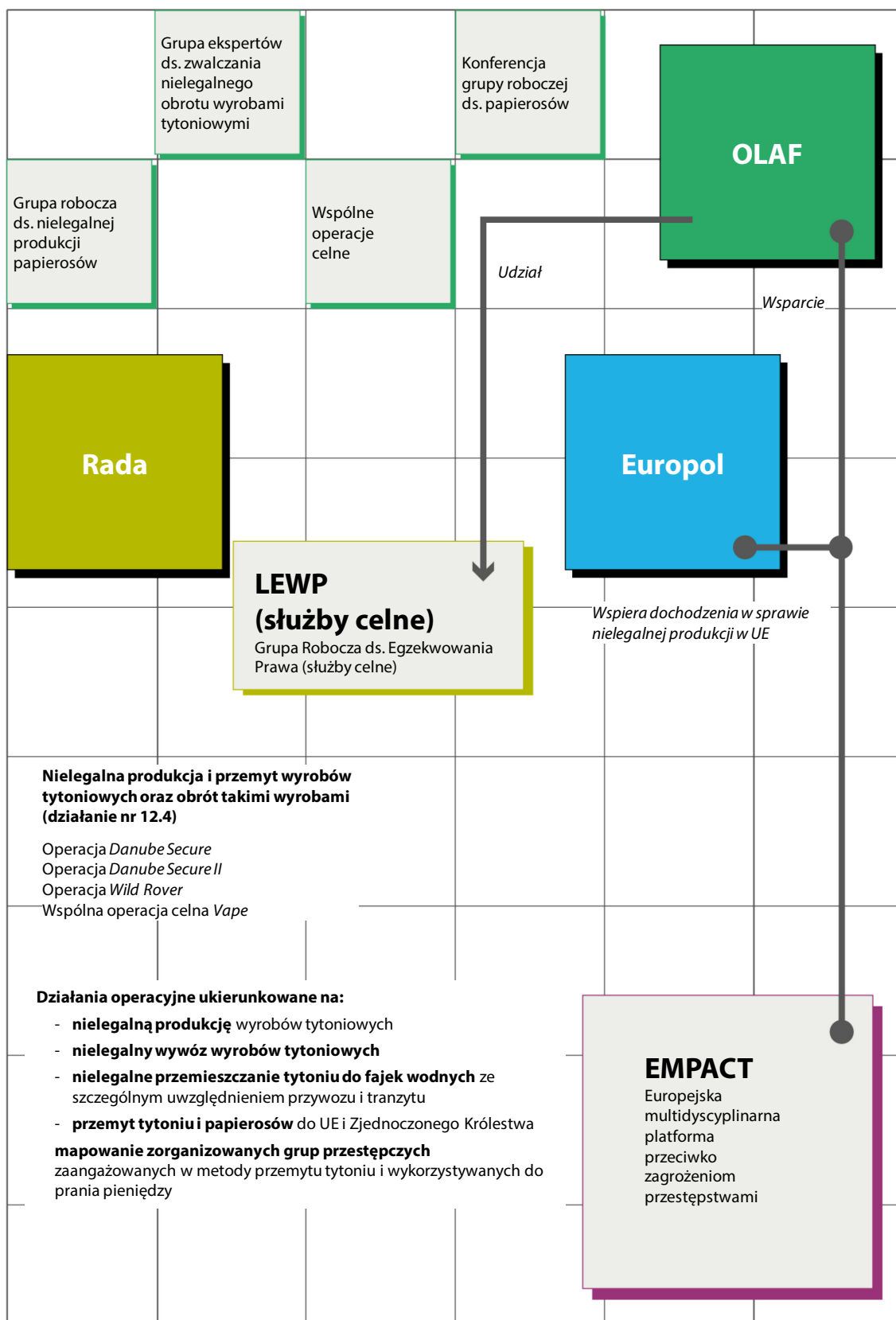
- 75** W Komisji kwestiami związanymi z wyrobami tytoniowymi, ale z różnych perspektyw, zajmują się przede wszystkim następujące trzy służby: zdrowie (Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności, DG SANTE), podatki (DG TAXUD) oraz zwalczanie nadużyć finansowych (OLAF). Przy czym to OLAF odgrywa kluczową rolę w zwalczaniu tej nielegalnej działalności. W ramach swojego mandatu wspiera ochronę interesów finansowych UE, prowadząc dochodzenia administracyjne oraz wdrażając i koordynując powiązane działania operacyjne i analityczne.
- 76** W OLAF przeprowadzono w 2020 r. restrukturyzację organizacyjną, w wyniku której specjalny dział ds. strategii, działający od 2012 r., została włączony do dyrekcji zajmującej się dochodzeniami, by wspierać działania operacyjne. Rola OLAF we wspieraniu instytucji UE i państw członkowskich w kształtowaniu ich polityki dotyczącej nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi polega na przeprowadzaniu działań operacyjnych.

77 Inne podmioty prowadzące konkretne działania dotyczące nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi to:

- Europol – wspiera organy ścigania państw członkowskich w walce z poważną przestępczością. W zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi Europol koncentruje się głównie na nielegalnej produkcji.
- LEWP (służby celne) zajmuje się m. in. działaniami związanymi z zapobieganiem, wykrywaniem i prowadzeniem dochodzeń w sprawie przestępstw oraz innych działań niezgodnych z prawem. W latach 2024–2025 grupa ta przeprowadziła jedno działanie dotyczące konkretnie wyrobów tytoniowych.
- EMPACT – zajmuje się najważniejszymi zagrożeniami stwarzanymi przez poważną i zorganizowaną przestępczość międzynarodową. W cyklu EMPACT 2022–2025 opracowano operacyjny plan działania dotyczący oszustw związanych z akcyzą, który obejmował szereg działań operacyjnych dotyczących konkretnie wyrobów tytoniowych.

78 Wszystkie cztery organy państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, uczestniczą w działaniach UE, takich jak wspólne operacje celne (WOC), plany działania EMPACT i działania LEWP (służby celne). Na [rys. 3](#) pokazano, że różne podmioty są zaangażowane w wiele działań i jednocześnie wspierają inne działania lub uczestniczą w nich.

Rys. 3 | Uczestnicy działań mających na celu zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 79** Trybunał odnotował, że cele działań UE na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są jasne, wyraźnie określone i dotyczą konkretnych zagrożeń operacyjnych. Aby zrealizować te cele, eksperci z uczestniczących państw członkowskich gromadzą i analizują dane, wymieniają poglądy na temat najlepszych praktyk oraz odpowiednio ukierunkowują działania operacyjne. Według przedstawicieli organów państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, jasne określenie ról mogłoby poprawić ogólną skuteczność przeprowadzanych działań. Na przykład państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, pozytywnie oceniali działalność EMPACT (ze względu na stałą strukturę, większą skuteczność w identyfikowaniu i rozbijaniu sieci przestępczych oraz szerszy zakres działań) oraz prowadzenie wspólnych operacji celnych (WOC), wskazując w ich przypadku na dopracowaną fazę przygotowawczą oraz sprawną organizację i koordynację. Władze trzech skontrolowanych państw członkowskich (Belgii, Hiszpanii i Rumunii) uznały, że działania LEWP (służby celne) mają mniejsze znaczenie i są mniej wartościowe ze względu na ich regionalny charakter.
- 80** Kilka państw członkowskich, w tym trzy z państw, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, również wyraziło zaniepokojenie nakładaniem się zakresów niektórych inicjatyw unijnych. Dotyczyły one często tych samych uczestników i powielają prace związane z przygotowywaniem spotkań, udzielaniem odpowiedzi na kwestionariusze dotyczące powiązanych kwestii i przydzielaniem zasobów. Państwa te uznały, że mnogość grup roboczych zwiększyła obciążenie pracą organów dysponujących ograniczonymi zasobami i personelem, a jednocześnie zmniejszyła skuteczność koordynacji na szczeblu UE. Trybunał odnotował na przykład, że żadne państwo członkowskie nie zgłosiło się do kierowania proponowanym działaniem mającym na celu zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych, w związku z czym działanie to nie zostało uwzględnione w kolejnym planie działania LEWP (służby celne).
- 81** Podczas kontroli Trybunał odnotował również, że dla państw członkowskich nie było jasne, który organ UE będzie odgrywał wiodącą rolę na szczeblu UE w zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Skutkuje to fragmentarycznym podejściem do współpracy na szczeblu UE, w zależności od priorytetów każdego zainteresowanego państwa członkowskiego. Chociaż niektóre organy państw członkowskich stwierdziły, że Europol stał się ich głównym partnerem we współpracy z UE, wnosząc wartość dodaną dzięki dostarczaniu narzędzi dochodzeniowych (tj. dronów, telefonów), inne państwa członkowskie uznały, że łatwiej jest współpracować z OLAF. Te rozbieżne punkty widzenia obrazują wspomniane wcześniej zróżnicowane podejścia, jakie państwa członkowskie przyjęły w walce z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi: niektóre z nich kładą nacisk przede wszystkim na wykrywanie i rozbijanie sieci przestępczych, inne natomiast przywiązują większą wagę do konfiskat i odzyskiwania utraconych dochodów publicznych.

- 82** Przeprowadzenie skutecznego działania na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi wymaga kompleksowej i skoordynowanej reakcji UE z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów. W tym kontekście Komisja potwierdziła, że nie ma jednego organu odpowiedzialnego za uspoźnienie i koordynację priorytetów przyświecających różnym inicjatywom i realizowanym przez różne zaangażowane podmioty.
- 83** Ogółem Trybunał uważa, że ten szeroki wachlarz inicjatyw może skutkować niepotrzebnym nakładaniem się działań zaangażowanych podmiotów i nadmiernymi obciążeniami administracyjnymi zarówno dla podmiotów unijnych, jak i krajowych.

Priorytety Komisji nie zostały jasno określone

- 84** W 2023 r. Komisja sporządziła dokument dotyczący [wyników realizacji drugiego planu działania¹⁴](#), w którym stwierdziła, że większość działań przewidzianych w tym planie ukończono. OLAF nadal wspierał skuteczną realizację wszystkich działań (pkt [94–102](#)). W świetle nowych wyzwań OLAF zbadał również nowe priorytety i kierunki zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na podstawie tych wyników. Trybunał przeanalizował te nowe priorytety i kierunki działania zaproponowane przez OLAF.
- 85** Podczas 12. posiedzenia poświęconego zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, które odbyło się w październiku 2023 r., OLAF zaproponował przyjęcie nowego, elastycznego i bardziej ukierunkowanego podejścia, by zapewnić wsparcie dla kluczowych strategii określonych przez państwa członkowskie, poprzez utworzenie grup roboczych w ramach grupy ekspertów ds. zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Według OLAF to nowe podejście przyjęto, aby szybko reagować na nowe tendencje i wyzwania związane z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi. Podejście to uzupełnia również dotychczasowe działania OLAF zapoczątkowane w ramach drugiego planu działania, w szczególności działania operacyjne (pkt [95](#)).

¹⁴ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade”. [SWD\(2023\) 409](#).

86 Jednym z kluczowych obszarów wyznaczonych przez państwa członkowskie jako priorytet działania grup roboczych jest nielegalna produkcja papierosów. W konsekwencji w kwietniu 2024 r. na 13. posiedzeniu grupy ekspertów ds. zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi zatwierdzono powołanie grupy roboczej ds. nielegalnej produkcji papierosów (WGICP) i przewidziano trzy konkretne projekty do realizacji. WGICP rozpoczęła od przeprowadzenia ankiety skierowanej do państw członkowskich w celu zebrania informacji na temat przepisów krajowych przyjętych w odniesieniu do wydawania zezwoleń dotyczących maszyn do produkcji wyrobów tytoniowych oraz protokołów stosowanych do niszczenia maszyn wykorzystywanych do nielegalnej produkcji papierosów. W kwietniu 2025 r. WGICP przedstawiła sprawozdanie ze swojej działalności. Przeprowadzono tylko jeden z trzech przewidzianych projektów – ankietę, a z szerszego zestawu potencjalnych dokumentów opracowano dwa. Obejmowały one wytyczne, które mają zostać wdrożone na szczeblu UE, oraz materiały do celów ewentualnych inicjatyw ustawodawczych. Grupa ekspertów rozważała powołanie innych grup roboczych, by zajęły się innymi priorytetami. Ze względu jednak na ograniczone zasoby w państwach członkowskich – do czasu przeprowadzania kontroli przez Trybunał jeszcze tego nie uczyniła.

87 Trybunał stwierdził pewne niedociągnięcia w tym nowym podejściu polegającym na wspieraniu realizacji kluczowych priorytetów strategicznych poprzez tworzenie grup roboczych. Trybunał odnotował brak ram planowania strategicznego umożliwiających określanie działań, tworzenie nowych grup roboczych czy ocenę zasadności nowego podejścia. Państwa członkowskie dysponowały ponadto ograniczonymi zasobami pozwalającymi na uczestnictwo w dodatkowych grupach roboczych. Trybunał ustalił, że początkowo tylko pięć państw członkowskich zdecydowało się uczestniczyć w pracach tej grupy roboczej, a następnie dołączyły do niej kolejne trzy państwa. Chociaż utworzono WGICP, podobne do osiągniętych przez tę grupę rezultaty można było osiągnąć za pośrednictwem innych istniejących grup roboczych (*rys. 3*).

88 W sprawozdaniu WGICP podkreślono brak wspólnego podejścia państw członkowskich do trzech kluczowych kwestii:

- wymogów dotyczących zezwoleń/licencji na instalację maszyn do produkcji papierosów;
- procedur bezpiecznego przechowywania i niszczenia maszyn i komponentów po ich zajęciu;
- rejestracji kodów identyfikacyjnych maszyn do produkcji wyrobów tytoniowych.

- 89** To nowe podejście zakładające tworzenie grup roboczych miało służyć zidentyfikowaniu tych priorytetów państw członkowskich, które można najlepiej zrealizować na szczeblu UE. W sprawozdaniu WGICP ostatecznie stwierdzono jednak, że wykryte problemy powinny zostać rozwiązane przez państwa członkowskie zgodnie z najlepszymi praktykami, co oznaczało odejście od pierwotnie wyznaczonego celu.
- 90** Ponadto OLAF ma odgrywać rolę mediatora w WGICP, głównie udzielając państwom członkowskim wsparcia organizacyjnego. Na przykład zakres działania WGICP obejmował gromadzenie informacji i wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi, ale nie określono konkretnych działań w zakresie egzekwowania prawa.
- 91** Ponadto WGICP koncentruje się na działaniach związanych z obszarem uznanym za nowe i trwające wyzwanie, jakim jest nielegalna produkcja. Kolejnym kluczowym zidentyfikowanym obszarem priorytetowym były nowe wyroby tytoniowe, takie jak e-papierosy, które w 2023 r. uznano za problem. W 2025 r. przeprowadzono badanie mające na celu sporządzanie wykazu krajowych przepisów, zakazów i systemów opodatkowania dotyczących tych nowych wyrobów. Jedno z państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, stwierdziło, że nie wykorzystano możliwości bardziej proaktywnego reagowania i przewidywania pojawiających się tendencji, zwłaszcza w odniesieniu do nowych wyrobów (np. płynów do e-papierosów i urządzeń do wapowania). Trybunał odnotował jednak, że w 2023 r. OLAF rozpoczął działania operacyjne dotyczące nowych wyrobów nikotynowych.
- 92** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że nowe podejście do wspierania kluczowych obszarów poprzez tworzenie grup roboczych, takich jak WGICP, nie przełożyło się na podjęcie wystarczających działań.
- 93** Według wszystkich organów państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, UE nie dysponuje jasną strategią ani planem działania, a Komisja mogłaby przygotować taką strategię w perspektywie długoterminowej na potrzeby zwalczania tej nielegalnej działalności. Sugerują one, że nie byłoby to sprzeczne z elastycznym podejściem, które jest konieczne ze względu na stale zmieniający się rynek nielegalnych wyrobów tytoniowych.

Komisja wspiera państwa członkowskie, ale nie monitoruje realizacji ich działań ani nie ocenia wpływu tych działań

- 94** Komisja jest odpowiedzialna za ochronę interesów finansowych UE. W ramach swoich kompetencji OLAF wspiera skuteczną realizację działań państw członkowskich przeciwko nielegalnemu obrotowi wyrobami tytoniowymi, jak stwierdzono w [wynikach realizacji drugiego planu działania](#).
- 95** OLAF prowadzi działania operacyjne mające na celu zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, w tym:
- dochodzenia administracyjne,
 - koordynowanie działań państw członkowskich,
 - organizowanie wspólnych operacji celnych,
 - organizowanie dorocznej konferencji na temat wyrobów tytoniowych.
- 96** Prowadzone przez OLAF działania tworzą forum współpracy między organami z państw UE i spoza UE służące wymianie wiedzy technicznej, ustalaniu strategii operacyjnych oraz przedstawianiu nowych tendencji i zagrożeń. OLAF dostarcza dane wywiadowcze i umożliwia organom korzystanie z różnych [komponentów AFIS](#), które są wykorzystywane do monitorowania podejrzanych przesyłek, identyfikowania nowych podejrzanych przesyłek i wykrywania schematów nadużyć finansowych.
- 97** Trybunał ustalił, że organy państw członkowskich doceniły wsparcie operacyjne udzielane przez OLAF w zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. W szczególności organy państw, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, uznały za niezwykle korzystną rolę OLAF w gromadzeniu danych wywiadowczych, koordynowaniu międzynarodowych dochodzeń podczas wspólnych operacji celnych oraz jego sieć organów ścigania.
- 98** OLAF promuje korzystanie ze specjalnych narzędzi i systemów unijnych, aby wspierać organy państw członkowskich w zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Na posiedzeniach grupy ekspertów ds. zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi OLAF informuje w szczególności o sposobie korzystania z Unijnego programu zwalczania nadużyć finansowych ([UAFP](#)) i funkcjonowaniu centralnej jednostki testującej wyroby tytoniowe (TOBLAB).

- 99** Trybunał stwierdził, że pomimo niedawnego wzrostu popularności UAFP i TOBLAB nadal nie są one wykorzystywane przez wszystkie państwa członkowskie. W okresie objętym kontrolą zaledwie 14 państw członkowskich skorzystało z UAFP, a tylko 16 państw członkowskich – z TOBLAB. Wszystkie organy państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, wskazały, że wynika to również z ograniczeń technicznych tych systemów, głównie w odniesieniu do zdolności analitycznych TOBLAB pod względem liczby próbek i czasu potrzebnego na uzyskanie wyników.
- 100** Protokół do konwencji FCTC jest głównym narzędziem zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na świecie, w związku z czym jego prawidłowe wdrożenie jest nieodzowne. Trybunał ustalił, że OLAF powołał wraz z państwami członkowskimi grupę projektową ds. wdrażania protokołu do konwencji FCTC, aby umożliwić wymianę poglądów. Ostatnie posiedzenie grupy projektowej odbyło się jednak w styczniu 2019 r. Trybunał odnotował również, że OLAF przedstawia prezentacje na temat protokołu do konwencji FCTC, jednak działania te dotyczą głównie funkcjonowania protokołu (np. budżetu lub planu prac) oraz przygotowań do posiedzenia stron, a nie wdrażania protokołu.
- 101** W obecnym systemie Komisja nie odgrywa formalnej roli w monitorowaniu wdrażania protokołu do konwencji FCTC ani krajowych strategii zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. W związku z tym w okresie objętym kontrolą Komisja nie oceniła również rzeczywistego wpływu ani skuteczności działań UE lub państw członkowskich w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. W rezultacie Komisji brakuje solidnej bazy dowodowej, która mogłaby stanowić podstawę do koordynacji działań państw członkowskich w tym zakresie. Choć Komisja regularnie ocenia skuteczność środków należących do zakresu jej kompetencji, Trybunał nie znalazł potwierdzenia na to, że Komisja dokonała kompleksowej oceny ogólnej skuteczności działań podejmowanych na szczeblu UE w celu zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.
- 102** W sprawozdaniu WGICP wskazano na brak spójnego podejścia do wdrażania niektórych postanowień protokołu do konwencji FCTC (pkt 88). Władze wszystkich czterech państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, wyraziły obawy w tej sprawie, stwierdzając, że Komisja nie przekazała informacji zwrotnych i wytycznych dotyczących wdrażania protokołu do konwencji FCTC. Przedstawiciele tych organów krajowych zaznaczyli ponadto, że oczekiwaliby od OLAF bardziej aktywnej roli koordynacyjnej w obszarach należących do jego kompetencji.

Komisja nie przeprowadziła kompleksowej oceny skutków umów zawartych przez UE z producentami wyrobów tytoniowych

103 W 2010 r. Komisja i wszystkie państwa członkowskie¹⁵ (z wyjątkiem Szwecji) podpisały umowę z British American Tobacco (BAT)¹⁶ i Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ w celu zwalczania przemytu papierosów i ich podrabiania. Umowy te wygasną w 2030 r.

Ramka 4

Obowiązujące umowy o współpracy z producentami wyrobów tytoniowych

Prawnie wiążące umowy obowiązujące do 15 lipca (BAT) i 27 września 2030 r. (ITL).

Główne elementy ujęte w umowach:

- wymiana informacji – wymiana danych i danych wywiadowczych na temat konfiskat i podejrzanych przesyłek;
- identyfikacja i śledzenie – środki mające na celu poprawę kontroli łańcucha dostaw;
- zobowiązania dotyczące zgodności – wdrożenie systemów kontroli wewnętrznej i należytej staranności (zasada „znaj swojego klienta”);
- przepisy finansowe – płatności na rzecz UE i państw członkowskich, w tym płatności z tytułu zajęcia w przypadkach dotyczących autentycznych produktów;
- obowiązek sprawozdawczy – roczne sprawozdanie dotyczące zgodności przedstawiane i omawiane na corocznym spotkaniu z OLAF i państwami członkowskimi.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie umów o współpracy.

¹⁵ Chorwacja była również objęta tymi umowami od czasu przystąpienia do UE w 2013 r.

¹⁶ Umowa o współpracy z British-American Tobacco (Holdings) Limited z dnia 15 lipca 2010 r.

¹⁷ Umowa o współpracy z Imperial Tobacco Limited z dnia 27 września 2010 r.

- 104** OLAF odpowiada za zarządzanie płatnościami i mechanizmem powiadamiania o zajęciu. Zgodnie z tymi umowami OLAF może wydać formalny komunikat, jeżeli ma uzasadnione przekonanie, że BAT i ITL nie wywiązują się ze swoich obowiązków. Do tej pory OLAF nigdy nie wydał zawiadomienia ani oświadczenia o nieprzestrzeganiu postanowień umowy.
- 105** Trybunał zauważył, że umowy te nigdy nie były zmieniane ani aktualizowane od czasu ich podpisania, chociaż rynek nielegalnych wyrobów tytoniowych i ramy prawne znacznie się zmieniły (*załącznik II*). W szczególności wzrost liczby nielegalnych zakładów produkcyjnych w Europie spowodował wzrost podaży podrobionych wyrobów w porównaniu z sytuacją panującą w momencie zawierania umów.
- 106** Trybunał stwierdził również, że nie istnieje żaden kompleksowy mechanizm oceny skuteczności tych umów i jak dotąd ani Komisja, ani producenci tytoniu (BAT i ITL) nie ocenili ich wpływu. Nastąpił jednak stopniowy spadek liczby skonfiskowanych oryginalnych produktów w porównaniu z produktami podrobionymi.
- 107** Umowy te spotkały się z krytyką ze strony różnych podmiotów¹⁸. Komisja zakwestionowała ich znaczenie w świetle zmian zachodzących na rynku, zważywszy na koszty administracyjne i koszty utraty reputacji wynikające ze współpracy z producentami wyrobów tytoniowych¹⁹. Trybunał odnotowuje, że w 2018 r. Komisja skonsultowała się z zainteresowanymi państwami członkowskimi w sprawie dwóch wariantów: możliwości utrzymania w mocy obowiązujących wówczas umów lub wcześniejszego ich rozwiązania. Państwa członkowskie nie były jednomyślne co do wcześniejszego rozwiązania umów, dlatego też Komisja uznała, że należy utrzymać je w mocy. Producenci wyrobów tytoniowych stwierdzili również, że umowa zawarta z UE jest przestarzała i nie jest już adekwatna do aktualnej sytuacji ani nie spełnia pierwotnego celu. Stwierdzili oni ponadto, że finansowanie zapewnione w ramach umowy zawartej z UE mogłoby być znacznie lepiej wykorzystywane przez państwa członkowskie, gdyby było przekazywane bezpośrednio ich odpowiednim organom, które mogłyby je przeznaczyć na działania operacyjne i wsparcie pracowników pierwszej linii.

¹⁸ *White paper / legacy Book on Tobacco*. Parlament Europejski, 2024. *EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry*. Rozdział książki pt. „Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade”. Springer, 2020. Foltea, M.

¹⁹ Dokument roboczy służb Komisji – ocena techniczna umowy z PMI [SWD\(2016\) 44](#).

108 Ogólnie rzecz biorąc, na podstawie dostępnych informacji, Trybunał uważa, że nie wykazano jednoznacznie przydatności tych umów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Petri Sarvamaa, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 lipca 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi

- 01** Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi jest zjawiskiem globalnym, które ma znaczący wpływ na UE. Mimo że konsumpcja tytoniu ogółem spada, uważa się, że w ostatnich latach w UE wzrosła ilość nielegalnych wyrobów tytoniowych. Szacuje się, że w 2023 r. ilość nielegalnych wyrobów tytoniowych stanowiła 8,8% całkowitej konsumpcji papierosów¹.
- 02** Komisja szacuje, że nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi powoduje roczne straty finansowe w wysokości 13 mld euro dla budżetów zarówno UE, jak i jej państw członkowskich. Straty te wynikają z utraconych należności celnych, utraconego podatku od wartości dodanej i utraconych krajowych podatków akcyzowych.
- 03** Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi jest działalnością przestępczą, która stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego, ponieważ osłabia politykę ograniczania użycia tytoniu i zwiększa dostęp do tańszych wyrobów tytoniowych. Handel nielegalnymi wyrobami tytoniowymi jest bardzo atrakcyjny dla zorganizowanych grup przestępczych ze względu na jego wysoką rentowność i stosunkowo niskie ryzyko związane z tym procederem; kary są zazwyczaj łagodne, a wskaźniki wykrywalności niskie².

¹ Dokument roboczy służb Komisji – sprawozdanie z oceny skutków. [SWD\(2025\) 560](#).

² Confronting Illicit Tobacco Trade: [A Global Review of Country Experiences](#) Grupa Banku Światowego.

- 04** Ceny wyrobów tytoniowych różnią się w poszczególnych państwach członkowskich UE. Ta różnica w cenach stwarza okazje do prowadzenia nielegalnej działalności. Po pierwsze ceny różnią się znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi ze względu na różne stawki podatku akcyzowego, a te różnice cenowe pozostają głównym czynnikiem napędzającym przepływy transgraniczne. Po drugie wysokie stawki podatkowe są zachętą do ich unikania³.
- 05** W ostatnich latach sytuacja w zakresie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi znacznie się zmieniła. Większość nielegalnych wyrobów tytoniowych to papierosy, chociaż rośnie liczba nowych wyrobów, takich jak podgrzewany tytoń i papierosy elektroniczne. Ogółem nielegalny rynek wyrobów tytoniowych (z wyłączeniem papierosów) w UE wynosi prawie 21 000 ton. Komisja szacuje, że nowe wyroby stanowią obecnie nawet 13% wartości rynkowej wyrobów tytoniowych sprzedawanych w UE i przyciągają młodszych konsumentów.
- 06** Nielegalne wyroby tytoniowe można podzielić na następujące kategorie (*rys. 1*).

³ *Combatting Illicit Trade in Tobacco Products. In search of optimal enforcement.* Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

Rys. 1 | Formy nielegalnej działalności związanej z tytoniem i rodzaje nielegalnych wyrobów tytoniowych

Wyroby tytoniowe:



Wyroby całkowicie lub częściowo wykonane z liści rośliny tytoniowej jako surowca przeznaczone do palenia, ssania, żucia lub zażywania w postaci tabaki

Formy nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi



Przemyt

Nielegalny transgraniczny obrót wyrobami tytoniowymi, zazwyczaj z jednego kraju do drugiego, w którym ceny wyrobów tytoniowych są wyższe



Nielegalna produkcja

Produkcja wyrobów tytoniowych bez przestrzegania przepisów

Rodzaje nielegalnych wyrobów tytoniowych



Papierosy autentyczne

Papierosy produkowane legalnie przez producentów wyrobów tytoniowych



Papierosy podrabiane

Zarejestrowany i publicznie uznany produkt markowy wyprodukowany nielegalnie bez zgody właściciela znaku towarowego



Papierosy niemarkowe („tanie białe”)

Papierosy wyprodukowane legalnie w jednym kraju, ale których część jest sprzedawana – zazwyczaj w innym kraju – bez uiszczenia należnych cel

- 07** Zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się przemytem i produkcją nielegalnych wyrobów tytoniowych dysponują znacznymi zasobami i stosują elastyczne metody działania. Nielegalne wyroby tytoniowe są przemycane do UE głównie drogą lądową (różne szlaki) i morską w kontenerach ([rys. 2](#)). Metody przemytu stały się bardziej elastyczne i wyrafinowane. Tytoń jest często przemycany w paczkach pocztowych i przesyłkach kurierskich ze względu na duże gabaryty przesyłek nadawanych w ramach handlu elektronicznego.

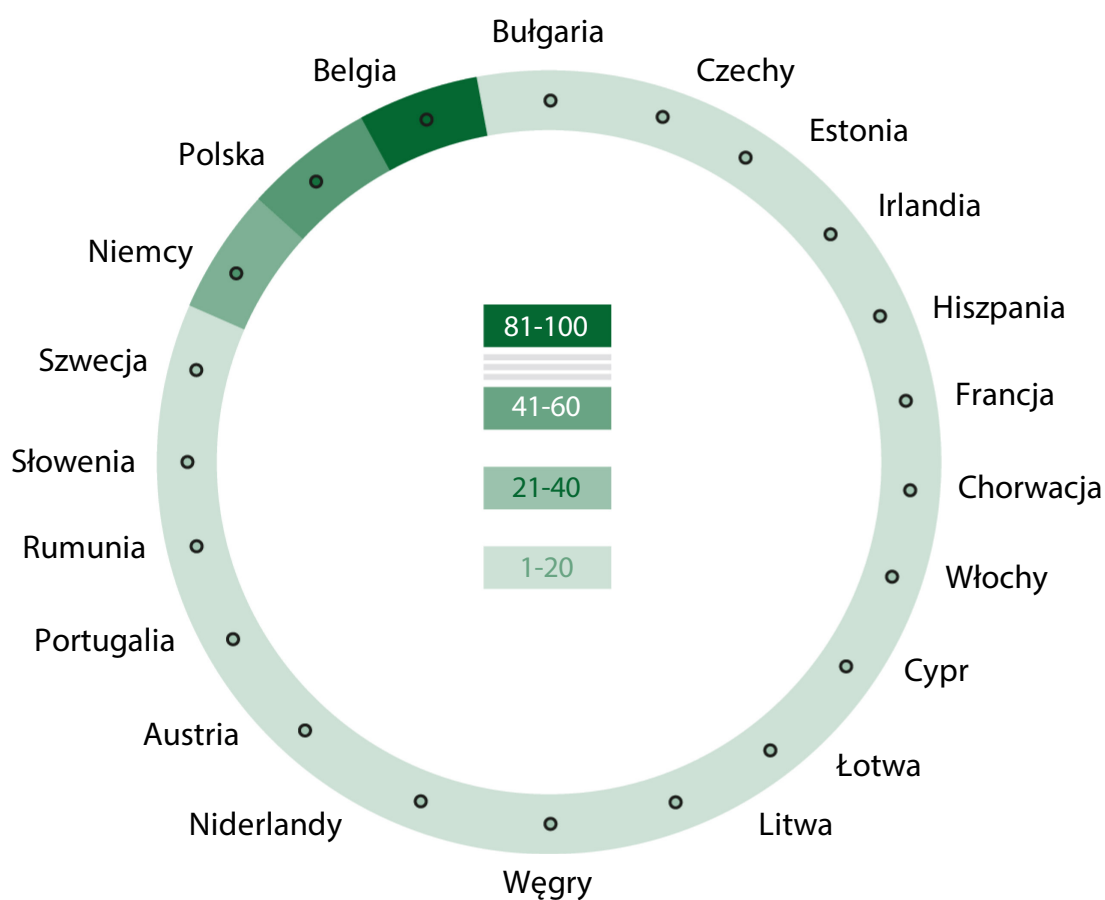
Rys. 2 | Główne szlaki przemytu nielegalnych wyrobów tytoniowych do UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

08 W ostatnich latach nielegalna produkcja wyrobów tytoniowych wzrosła w całej UE, a nielegalne zakłady produkcyjne wykryto w prawie wszystkich państwach członkowskich (rys. 3). Przeniesienie produkcji z Ukrainy do UE wynika ze strategicznej decyzji zorganizowanych grup przestępczych, pozwalającej skrócić łańcuchy dostaw i uzyskać bardziej bezpośredni dostęp do konsumentów⁴.

Rys. 3 | Likwidacja nielegalnych zakładów produkcyjnych w latach 2023–2024



Uwaga: Nie zgłoszono żadnych przypadków w odniesieniu do: Danii, Grecji, Luksemburga, Malty, Słowacji i Finlandii.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie.

⁴ Rada UE – sprawozdanie pt. „Customs threat assessment”, 2025.

- 09** W nielegalnych zakładach produkcyjnych do montażu i konserwacji maszyn wykorzystuje się zaawansowany sprzęt i doświadczonych techników. Obiekty tego typu mają trwałość od dwóch do czterech miesięcy, a koszty ich utworzenia można odzyskać w ciągu kilku tygodni. Zorganizowane grupy przestępcze rozdzielają proces produkcji między wiele zakładów i lokują je w regionach przygranicznych, aby ograniczyć ryzyko operacyjne. Ponadto zorganizowane grupy przestępcze dostosowują swoją działalność, produkując wyroby konkretnych marek przeznaczone na określone rynki docelowe oraz oferując nowe wyroby tytoniowe.

Obowiązki

- 10** Zarówno podmioty UE, jak i państwa członkowskie mają obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych niezgodnych z prawem działań naruszających interesy finansowe UE⁵.
- 11** W Komisji trzy główne departamenty zajmujące się kwestiami związanymi z wyrobami tytoniowymi to:
- OLAF: odpowiada za dochodzenia administracyjne mające na celu wykrywanie nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań – takich jak nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi – mających wpływ na interesy finansowe UE.
 - DG TAXUD: odpowiada za proponowanie przepisów dotyczących opodatkowania legalnych wyrobów tytoniowych. Obejmuje to dyrektywę w sprawie opodatkowania wyrobów tytoniowych⁶, w której określono minimalne stawki akcyzy.
 - DG DANTE: odpowiada za proponowanie przepisów dotyczących polityki ograniczania użycia tytoniu w celu ochrony zdrowia publicznego. Obejmuje to dyrektywę w sprawie wyrobów tytoniowych⁷.

⁵ Art. 325 ust. 1 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej \(TFUE\)](#).

⁶ [Dyrektywa 2011/64/UE](#) z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych.

⁷ [Dyrektywa 2014/40/UE](#) z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE.

- 12** Europol⁸ – odpowiada za zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, wspierając dochodzenia prowadzone przez organy ścigania i operacje wywiadowcze w państwach członkowskich. Zapewnia również wsparcie analityczne i koordynację skutecznej współpracy transgranicznej, aby pomóc w identyfikowaniu i likwidowaniu nielegalnych zakładów produkcji w UE.
- 13** W państwach członkowskich organy celne odgrywają kluczową rolę w ułatwianiu legalnego handlu, zapobieganiu nielegalnemu przepływowi towarów oraz zwalczaniu nielegalnego obrotu i przestępczości zorganizowanej. W unijnym kodeksie celnym⁹ podkreślono rolę organów celnych nie tylko w pobieraniu ceł, ale także w ochronie UE przed nielegalnymi i niebezpiecznymi produktami.
- 14** Na unijną strukturę zwalczania nadużyć finansowych składa się sieć organów UE, obejmujących między innymi: OLAF, EPPO, Europol, Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych, Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy oraz organy krajowe¹⁰. Struktura ta składa się z podmiotów, które realizują określone zadania w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe UE, wykrywania tych nadużyć i przeciwdziałania im. Unijna struktura zwalczania nadużyć finansowych rozwijała się z biegiem czasu, aby sprostać zmieniającym się zagrożeniom dla interesów finansowych UE.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 15** Zgodnie z art. 325 [TFUE](#) w celu ochrony interesów finansowych UE Komisja powinna opracować skuteczne działania przeciwko nadużyciom finansowym i innym nielegalnym działaniom mającym wpływ na budżet UE. Celem kontroli przeprowadzonej przez Trybunał była ocena skuteczności działań podjętych przez Komisję i państwa członkowskie w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

⁸ [Rozporządzenie \(UE\) 2016/794](#).

⁹ [Rozporządzenie \(UE\) 952/2013](#).

¹⁰ Biała księga dotycząca przeglądu struktury zwalczania nadużyć finansowych. [COM\(2025\) 546](#). [Sprawozdanie specjalne 26/2025](#) na temat organów UE zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych (załącznik I, rys. 1).

- 16** Na potrzeby niniejszej kontroli jednostkami kontrolowanymi przez Trybunał były Komisja (DG TAXUD i OLAF) oraz właściwe krajowe organy celne w czterech państwach członkowskich: Belgii, Hiszpanii, Polsce i Rumunii. Trybunał wybrał te państwa członkowskie na podstawie dostępnych informacji na temat konfiskat, nielegalnych zakładów produkcyjnych, szlaków przemytu i rozmieszczenia geograficznego.
- 17** Na poziomie Komisji Trybunał zbadał:
- sposób, w jaki Komisja gromadziła i wykorzystywała dane wywiadowcze w celu zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi;
 - ramy polityki i realizację działań strategicznych na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, sposób, w jaki Komisja wspierała realizację działań zwalczających ten proceder i je monitorowała;
 - obowiązujące ustalenia dotyczące współpracy, w tym prawnie wiążące umowy z producentami wyrobów tytoniowych.
- 18** W państwach członkowskich Trybunał zbadał:
- strategie, procedury i działania w zakresie kontroli celnej służące zwalczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi;
 - stosowanie ustaleń dotyczących współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi i z odpowiednimi organami UE (takimi jak OLAF, Europol i EPPO) oraz innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami.
- 19** Kontrola objęła lata 2023–2025, gdzie 2023 odpowiada rokowi, w którym osiągnięto wynik drugiego planu działania w ramach strategii UE na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. [Metodyka kontroli](#) stosowana przez Trybunał jest zgodna z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej ustanowionymi przez [Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli \(INTOSAI\)](#).
- 20** Trybunał przeanalizował prace Komisji oraz organów celnych państw członkowskich, przedstawioną przez nie dokumentację oraz przeprowadził wywiady z ich przedstawicielami. W każdym państwie członkowskim Trybunał dobrał próbę 10 konfiskat, aby ocenić, w jaki sposób zostały one przeprowadzone. Fundusze UE przekazane państwom członkowskim za pośrednictwem UAFP nie zostały objęte zakresem kontroli.

- 21** Trybunał przeprowadził również wywiady z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, takimi jak Europol, EPPO, Światowa Organizacja Celną i producenci wyrobów tytoniowych, którzy podpisali prawnie wiążące umowy. Pozwoliło to uzyskać istotne informacje na temat ogólnego kontekstu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. W niedawno opublikowanym sprawozdaniu Trybunał ocenił, czy w ramach unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych mandaty OLAF, Europolu, EPPO i Eurojustu są jasno określone, jeśli chodzi o ich obowiązki w obszarze zwalczania nadużyć finansowych i udzielania sobie nawzajem wsparcia¹¹.
- 22** W celu uzupełnienia powyższych źródeł informacji kontrolerzy Trybunału wysłali do właściwych organów we wszystkich państwach członkowskich, w których kontrolerzy nie odbyli wizyty, wniosek o udzielenie informacji w formie ankiety przesłanej pocztą elektroniczną na podstawie art. 287 [TFUE](#). Celem ankiety było zgromadzenie danych na temat charakteru, skali, reakcji politycznych, strategii egzekwowania przepisów i ustaleń dotyczących współpracy w zakresie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Trybunał otrzymał odpowiedzi od 22 z 23 organów, które wzięły udział w ankiecie.

¹¹ [Sprawozdanie specjalne 26/2025](#) na temat organów UE zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych.

Załącznik II – Ramy polityki UE i ramy międzynarodowe

- 01** W 2013 r. Komisja przyjęła strategię UE na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi¹, której towarzyszył pierwszy plan działania² realizowany w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi. W strategii zaproponowano zmiany ram prawnych i politycznych, takie jak przyjęcie protokołu do konwencji FCTC i zmiana dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych. Dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych obejmowała system identyfikacji i śledzenia, który umożliwiał monitorowanie przepływu legalnych wyrobów tytoniowych. Strategia obejmowała również inne kluczowe środki mające na celu wzmocnienie zdolności organów egzekwowania prawa i zacieśnienie współpracy.
- 02** W 2018 r. Komisja postanowiła przedstawić drugi plan działania³, oparty na wkładzie różnych instytucji UE i zapewniający ciągłość z pierwszym planem działania. W tym drugim planie działania podjęto ponadto próbę bardziej systematycznego zwalczania tego procederu z perspektywy rynkowej. Przeprowadzono w szczególności szereg inicjatyw służących ograniczeniu podaży lub popytu na nielegalnym rynku wyrobów tytoniowych. Te dwa plany działania towarzyszące strategii wdrożono na podstawie planu działania obejmującego 50 działań, w którym opisano środki podjęte w celu realizacji działań, zaangażowane podmioty i ramy czasowe.

¹ Kompleksowa strategia UE. [COM\(2013\) 324](#).

² Dokument roboczy służb Komisji pt. „Anti-smuggling Action Plan”. [SWD\(2013\) 193](#).

³ Drugi plan działania. [COM\(2018\) 846](#).

03 Na ramy międzynarodowe składają się dwa instrumenty:

- Ramowa konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu (konwencja FCTC)⁴. Konwencja FCTC stanowiąca pierwszy ogólnoświatowy traktat o zdrowiu publicznym, który nakreśla kompleksowe ramy ograniczania użycia tytoniu, a jego celem jest zmniejszenie popytu na wszystkie wyroby tytoniowe i ich podaży z myślą o ochronie zdrowia publicznego;
- Protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (protokół do konwencji FCTC), oparty na art. 15 konwencji FCTC WHO. Protokół ten koncentruje się w szczególności na wyeliminowaniu wszelkich form nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi za pomocą zestawu szczegółowych środków operacyjnych, w tym przepisów dotyczących: kontroli po stronie podaży, (ii) wykrywania przestępstw, prowadzenia dochodzeń i ścigania sprawców (iii) współpracy międzynarodowej.

04 UE jest stroną obu instrumentów. DG SANTE reprezentuje UE w ramach konwencji FCTC WHO, natomiast OLAF reprezentuje UE i państwa członkowskie oraz koordynuje ich działania w ramach protokołu do konwencji FCTC. Chociaż konwencja FCTC WHO jest ogólnym traktatem ramowym w sprawie ograniczenia użycia tytoniu, protokół do tej konwencji jest bardziej szczegółowym i operacyjnym instrumentem, który ustanawia konkretne środki zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

05 Protokół do konwencji FCTC wnosi znaczący wkład w międzynarodowe wysiłki na rzecz wyeliminowania wszelkich form nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, a tym samym przeciwdziała uchylaniu się od obowiązków podatkowych i celnych, oraz ogranicza podaż nielegalnych wyrobów tytoniowych⁵. Jego wdrożenie wymaga ścisłej współpracy między stronami i organizacjami międzynarodowymi posiadającymi wiedzę fachową w odpowiednich dziedzinach (w tym w dziedzinie ceł i przestępczości międzynarodowej) oraz – na szczeblu krajowym – między różnymi organami rządowymi⁶.

⁴ Konwencja FCTC WHO, przyjęta 21 maja 2003 r.

⁵ Decyzja Rady (UE) 2016/1749 z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie zawarcia Protokołu do konwencji FCTC.

⁶ Protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi: [przegląd](#).

06 Stronami protokołu do konwencji FCTC jest UE i 19 państw członkowskich. OLAF reprezentuje UE i państwa członkowskie będące stronami na oficjalnych spotkaniach stron protokołu do konwencji FCTC. Ponadto koordynuje on wspólne stanowisko UE i państw członkowskich w sprawie dokumentów przygotowywanych na posiedzenia stron oraz w ramach dwuletniego cyklu sprawozdawczego. W sprawozdaniach tych OLAF ustala, które pytania wymagają odpowiedzi ze strony państw członkowskich, które – odpowiedzi UE, a które – wspólnej odpowiedzi. Państwa członkowskie składają sprawozdania bezpośrednio za pośrednictwem specjalnej platformy protokołu do konwencji FCTC. OLAF przedstawia prezentacje na temat protokołu do konwencji FCTC na posiedzeniach różnych grup roboczych (np. grupy ekspertów ds. zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi i grupy ds. unii celnej).

Rys. 1 | Przegląd zmian w odpowiednich ramach unijnych i międzynarodowych

Przyjęcie Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi:
(Protokół do konwencji FCTC)

Dyrektywa UE w sprawie wyrobów tytoniowych
Art. 15 i 16 —
System identyfikacji i śledzenia

Drugi plan działania na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (2018-2022)

- Współpraca z kluczowymi krajami pochodzenia i tranzytu
- Ograniczenie podaży
- Ograniczenie popytu
- Analiza i dane wywiadowcze

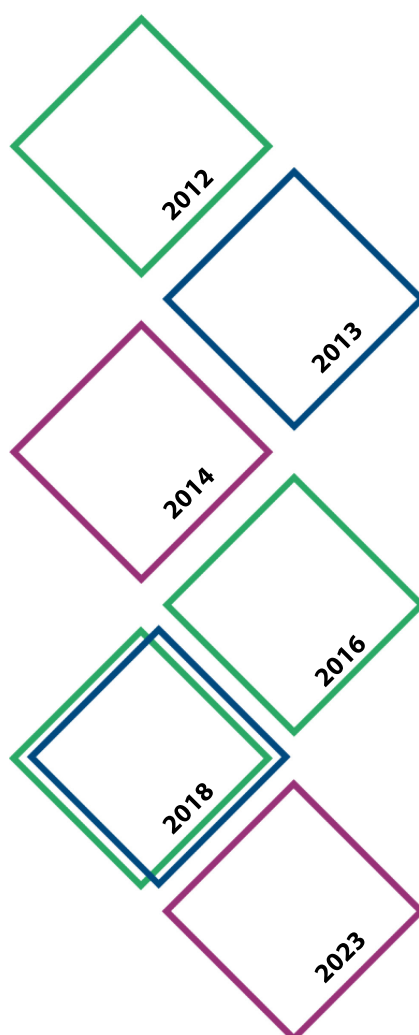
Wejście w życie Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

Strategia UE mająca na celu zintensyfikowanie walki z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi oraz plan działania

- Zmniejszenie zachęt
- Bezpieczny łańcuch dostaw (protokół do konwencji FCTC i dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych)
- Wzmocnienie egzekwowania przepisów
- Zaostrzenie sankcji

UE ratyfikowała Protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

Wyniki realizacji drugiego planu działania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Skróty

Skrót	Definicja / wyjaśnienie
AFIS	System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych
DG SANTE	Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności
DG TAXUD	Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej
EMPACT	Europejska multidyscyplinarna platforma przeciwko zagrożeniom przestępstwami
Europol	Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania
Konwencja FCTC	Ramowa konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu
LEWP (służby celne)	Grupa Robocza ds. Egzekwowania Prawa (służby celne)
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
Protokół do konwencji FCTC	Protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi
UAFP	Unijny program zwalczania nadużyć finansowych
WGICP	Grupa robocza ds. nielegalnej produkcji papierosów
WOC	Wspólna operacja celna

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-23>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-23>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV, zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Petri Sarvamaa. Kontrolą kierował członek Trybunału Petri Sarvamaa, a w prace kontrolne zaangażowani byli: Benjamin Jakob, szef gabinetu; Elmo Torppa, attaché; John Sweeney, kierownik; Esther Torrente Heras, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Marion Schiefele, Giuliano Laterza i Anca Monica Staicu. Wsparcia przy opracowywaniu materiałów graficznych udzieliła Alexandra-Elena Mazilu.



Od lewej: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#).

Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany.

W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © Unia Europejska, źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy. Obraz wygenerowany przy użyciu sztucznej inteligencji.

Załącznik I, rys. 1 – ilustracja liścia rośliny tytoniowej został opracowany z wykorzystaniem zasobów ze strony [shutterstock.com](#), © Bodor Tivadar.

– ilustracja opakowania wyrobu tytoniowego został opracowany z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-8081-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/2893205	QJ-01-26-038-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8082-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/6715737	QJ-01-26-038-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 23/2026](#) pt. „Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi w UE – rozproszone działania i utrzymujące się luki”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi pozostaje poważnym wyzwaniem dla UE. Proceder ten powoduje szacowane roczne straty w dochodach UE i jej państw członkowskich sięgające 13 mld euro, szkodzi zdrowiu publicznemu i pomaga finansować przestępczość zorganizowaną.

W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy działania Komisji i państw członkowskich mające na celu zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi były skuteczne. Trybunał stwierdził, że brakuje wiarygodnych szacunków dotyczących wielkości rynku nielegalnych wyrobów tytoniowych i jego wpływu na gospodarkę, współpraca między państwami członkowskimi nie przebiega w sposób równomierny, a w podejściu UE brakuje jasnych priorytetów i oceny skuteczności unijnych działań. Trybunał zalecił Komisji, aby usprawniła gromadzenie informacji o tym rynku, zwiększyła wsparcie dla państw członkowskich, promowała bardziej spójną współpracę i egzekwowanie przepisów oraz zapewniła strategiczną i skoordynowaną reakcję UE opartą na jasno określonych priorytetach i mierzalnych celach.

*Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust.
4 akapit drugi TFUE.*



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors