



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI - 4101-18-01/2012

P/12/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/12/040 – Wykonanie planu finansowego przez Izbę Celną w Białymstoku

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku

Kontrolerzy

1. Tomasz Pomian, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82039 z dnia 17 września 2012 r.
2. Andrzej Juchnicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 84159 z dnia 9 października 2012 r.
3. Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84176 z dnia 14 listopada 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-6]

Jednostka
kontrolowana Izba Celną w Białymstoku, ul. Octowa 2, 15-399 Białystok („Izba” lub „IC”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej Mirosław Sienkiewicz, Dyrektor Izby Celnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie przez Izbę planu finansowego w latach 2011–2012 (III kwartały).

Ocena pozytywna wynika z prawidłowego planowania i egzekwowania dochodów budżetowych, rzetelnego i gospodarnego zrealizowania wydatków budżetowych w granicach kwot ustalonych w planie finansowym oraz poprawnej działalności kontrolnej. Stwierdzone nieprawidłowości, niepowodujące obniżenia tej oceny, polegały na:

- księgowaniu należności z tytułu dochodów budżetowych na koncie 221 bez prowadzenia ewidencji szczegółowej do tego konta według podziałek klasyfikacji budżetowej,
- ujęciu 19 (ze 148 zbadanych) operacji gospodarczych w księgach rachunkowych następnego miesiąca, zamiast miesiąca w którym wystąpiły, w tym sześciu wpływających na kwotę zobowiązań wykazanych w sprawozdawczości bieżącej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dochodów oraz ich egzekwowanie

1.1. Realizacja dochodów

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W latach 2011–2012 (III kwartały) dochody budżetowe Izby wyniosły – odpowiednio – 56.675 tys. zł i 42.586 tys. zł. Dochody roku 2011 były o 7,6% wyższe od zrealizowanych w 2010 roku (52.684 tys. zł), a osiągnięte do 30 września 2012 r. stanowiły 100,1% dochodów pozyskanych w analogicznym okresie roku poprzedniego (42.524 tys. zł). Najwyższe dochody budżetowe zrealizowano w:

- rozdz. 50095 „Pozostała działalność” – 34.435 tys. zł i 27.920 tys. zł których Izba nie planowała (nie była do tego zobowiązana przez Ministerstwo Finansów),
- rozdz. 75013 „Izby celne i urzędy celne” – 19.918 tys. zł, które były o 20,1% wyższe od zaplanowanych (12.234 tys. zł) i 14.254 tys. zł, które były o 13,6% niższe od zaplanowanych na 2012 rok (16.496 tys. zł). W marcu 2010 roku i kwietniu 2011 roku

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna

Izba zaplanowała na 2011 rok dochody w tym rozdziale w kwocie 8.384 tys. zł i na 2012 w kwocie 14.542 tys. zł (na podstawie dochodów uzyskanych w dwóch latach poprzedzających), a Ministerstwo Finansów („MF”) zwiększyło je do 12.234 tys. zł i do 16.496 tys. zł. Nadkomisarz celny Iwona Podgajeczka wyjaśniła, że np. przy wyliczaniu planu dochodów w tym rozdziale w 2011 roku wzięto pod uwagę średnie miesięczne wpływy uzyskane w tych okresach (łącznie 16.787 tys. zł / 27 m-cy x 12 m-cy) i tak wyliczoną kwotę 7.460 tys. zł, podwyższono o 924 tys. zł, ze względu na wzrost w 2009 roku wpływów z tytułu kar i grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego i udział wpływów z kar i grzywien z tytułu dobrowolnego poddania się odpowiedzialności (łącznie ok. 1.200 tys. zł), [Dowód: akta kontroli str.14-15,347]

- rozdz. 75647 „Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych” – w 2011 roku 1.991 tys. zł, co stanowiło 25,2% dochodów zaplanowanych (7.960 tys. zł). W marcu 2010 roku Izba zaplanowała dochody w tym rozdziale w wysokości 5.500 tys. zł (na podstawie dochodów uzyskanych w dwóch latach poprzedzających i do 20 marca 2010 r.), a w październiku 2010 roku MF zwiększyło je do 7.900 tys. zł,
- rozdz. 75093 „Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych” – 233 tys. zł, których Izba nie planowała (wykonanie w tym rozdziale wynikało ze zmiany klasyfikacji budżetowej). Dochody z tego tytułu zostały przez Izbę zaplanowane w rozdz. 75014 w kwocie 80 tys. zł, a w październiku 2010 roku MF zwiększyło je do 86 tys. zł. Nadkomisarz celny Iwona Podgajeczka wyjaśniła, że dochody w rozdziale 75014 zostały zaplanowane na podstawie wpływów na rachunek dochodów własnych w 2009 roku z tytułu kosztów egzekucyjnych (72,1 tys. zł) i odszkodowań (6,7 tys. zł) oraz wpływów z tytułu kosztów egzekucyjnych zrealizowanych w 2008 roku (96 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str.7-18,348]

- rozdz. 75093 – 230 tys. zł, które stanowiły 135,3% dochodów zaplanowanych na 2012 rok (170 tys. zł). W kwietniu 2011 roku Izba zaplanowała dochody w tym rozdziale na kwotę 150 tys. zł, a w październiku 2011 roku MF zwiększyło je do 170 tys. zł. Nadkomisarz celny Iwona Podgajeczka wyjaśniła, że dochody w tym rozdziale zaplanowano na podstawie wpływów na rachunek dochodów własnych w 2010 roku z tytułu kosztów egzekucyjnych (104,9 tys. zł) i odszkodowań (39,4 tys. zł) oraz wpływów na ten rachunek na koniec marca 2011 r. (58,5 tys. zł),

[Dowód: akta kontroli str.14-15]

- rozdz. 75814 – 117 tys. zł, które były o 22,0% niższe od zaplanowanych na 2012 rok (150 tys. zł). W kwietniu 2011 roku Izba zaplanowała dochody w tym rozdziale w kwocie 135 tys. zł, na podstawie dochodów uzyskanych w 2009, 2010 i do 31 marca 2011 r. (56 tys. zł, 169 tys. zł i 19 tys. zł), a w październiku 2011 roku MF zwiększyło je do 150 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str.7-13,16-18]

1.1.2. Dochodzenie przez Izbę należności z tytułu dochodów budżetowych sprawdzono na wylosowanej² próbie 62 dowodów z 2011 roku i 66 dowodów z pierwszych trzech kwartałów 2012 roku, zaksięgowanych na koncie 720 Ma (transakcje powyżej 50 zł dotyczące rozdziału 50095):

- 58 (z 62) dowodów z 2011 roku i 58 (z 66) dowodów z III kwartałów 2012 roku to dokumenty zbiorcze, natomiast pozostałe cztery i osiem dowodów wynikały z decyzji naczelników urzędów celnych określające należności celne. W przypadku dokumentów zbiorczych do analizy przyjęto transakcje dotyczące należności celnych o najwyższej wartości,
- w przypadku wszystkich 128 dowodów, ujęcie w ewidencji księgowej Izby należności z tytułu długu celnego nastąpiło w dniu lub następnego dnia od zwolnienia towaru, stosownie do art. 218 Wspólnego Kodeksu Celnego³ („WKC”) lub do dwóch dni od dnia

² Losowanie przy pomocy programu Pomocnik Kontrolera – funkcja L7 „Z pliku – metoda PPS/MUS”

³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12.10.1992 r. (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992 r. ze zm.)

obliczenia prawidłowej wysokości należności celnych (księgowanie retrospektywne), stosownie do art. 220 WKC,

- w przypadku 59 dowodów z 2011 roku i 52 z 2012 roku należności zostały przez wierzycieli zapłacone terminowo, a w przypadku pozostałych trzech i 14 dowodów zapłata nastąpiła po terminie płatności wraz z należnymi odsetkami,
- w przypadku wszystkich 128 dowodów, pobrane dochody w należnej wysokości zostały odprowadzone do budżetu w terminach ustalonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴. [Dowód: akta kontroli str.19-24]

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

1.2.1. Na koniec 2011 r. należności Izby wynosiły 15.339 tys. zł i były o 11,9% wyższe od występujących na koniec 2010 r. (13.711 tys. zł). Na 30 września 2012 r. należności wzrosły do 16.792 tys. zł (o 9,5%) i były o 11,4% wyższe od występujących na koniec analogicznego okresu roku poprzedniego (15.074 tys. zł). Zaległości netto na koniec 2011 r. wynosiły 12.999 tys. zł i były o 10,4% wyższe od występujących na koniec roku poprzedniego (11.778 tys. zł), a na 30 września 2012 r. zamykały się kwotą 13.786 tys. zł i były o 8,9% wyższe od występujących na 30 września 2011 r. (12.662 tys. zł). Zaległości netto w:

- rozdz. 50095 „Pozostała działalność” spadły z 3.175 tys. zł na koniec 2010 r. do 1.719 tys. zł na koniec 2011 r. (o 45,9%) i do 1.263 tys. zł na 30 września 2012 r. (o kolejne 26,5%), przy wzroście dochodów w tym rozdziale – odpowiednio – z 32.578 tys. zł do 34.435 tys. zł (o 5,7%) i uzyskaniu 27.920 tys. zł na koniec III kwartału 2012 r. Spadek zaległości z 3.175 tys. zł na koniec 2010 r. do 1.263 tys. zł na 30 września 2012 r. (o 60,2%) wynikał głównie z dokonanych odpisów należności przedawnionych w łącznej wysokości 582 tys. zł i 1.261 tys. zł odsetek 10 podatników nie posiadających majątku podlegającego egzekucji (527 tys. zł) i nie mających miejsca zamieszkania na terytorium RP (55 tys. zł),
- rozdz. 75013 „Izby celne i urzędy celne” wzrosły z 8.020 tys. zł na koniec 2010 r. do 10.655 tys. zł na koniec 2011 r. (o 32,9%) i do 11.783 tys. zł na 30 września 2012 r. (o kolejne 10,6%), przy wzroście dochodów w tym rozdziale – odpowiednio – z 16.584 tys. zł do 19.919 tys. zł (o 20,1%) i uzyskaniu 14.255 tys. zł na koniec III kwartału 2012 r. Wzrost zaległości w tym rozdziale w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2012 r., z 8.020 tys. zł do 11.783 tys. zł (o 46,9%), wynikał głównie z braku możliwości odzyskania należności z tytułu orzeczenia sądów o obowiązku uiszczenia równowartości przedmiotu przestępstwa od osób zagranicznych (wzrosły w ww. okresie o 3.568 tys. zł), ze względu na brak umów międzynarodowych stanowiących podstawę przekazania tego rodzaju należności do egzekucji międzynarodowej,
- rozdz. 75814 „Egzekucja administracyjna należności pieniężnych” wzrosły z 583 tys. zł na koniec 2010 r. do 626 tys. zł na koniec 2011 r. (o 7,4%) i do 740 tys. zł na 30 września 2012 r. (o kolejne 18,2%), przy spadku dochodów w tym rozdziale ze 169 tys. zł do 95 tys. zł (o 43,8%) i uzyskaniu na koniec III kwartału 2012 r. 117 tys. zł (o 23,2%). Wzrost zaległości z 583 tys. zł na koniec 2010 r. do 740 tys. zł na 30 września 2012 r. (o 26,9%) wynikał ze stałego wzrostu odsetek od nieopłaconych w terminie należności z tytułów innych niż celne. [Dowód: akta kontroli str.9-13,25]

Udział zaległości w uzyskanych dochodach wzrósł z 22,4% na koniec 2010 r. do 22,9% na koniec 2011 r. i do 32,4% na koniec III kwartału 2012 r., z czego w:

- rozdz. 50095 zmniejszył się – odpowiednio – z 9,7%, do 5,0% i do 4,5%,
- rozdz. 75013 zwiększył się – odpowiednio – z 47,6% do 53,5% i do 82,7%,

⁴ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

- rozdz. 75814 zwiększył się – odpowiednio – z 345,0% do 658,9% i zmniejszył do 632,5%.
[Dowód: akta kontroli str.9-13,25]

1.2.2. W latach 2011–2012 (do 30 września) Izba dokonała odpisów przedawnionych, umorzonych lub nieściągalnych należności z tytułu dochodów budżetowych w kwotach – odpowiednio – 545,7 tys. zł i 262,1 tys. zł (oraz 1.008,2 tys. zł i 297,2 tys. zł odsetek od tych należności), w tym głównie z tytułu umorzenia:

- należności celnych (512,7 tys. zł i 86,5 tys. zł),
- kar pieniężnych z tytułu grzywien i mandatów karnych (20,7 tys. zł i 24,9 tys. zł),
- spraw dotyczących równoważników przedmiotu przestępstwa (7,4 tys. zł i 148,3 tys. zł),
- kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o transporcie drogowym (3,0 tys. zł i 0,1 tys. zł).
[Dowód: akta kontroli str.26-29,51-54]

W 10 analizowanych sprawach o najwyższej wartości należności odpisanych z ewidencji księgowej (227,3 tys. zł odpisanych w 2011 roku i 136,9 tys. zł do 30 września 2012 r.):

- we wszystkich przypadkach odpisanie należności nastąpiło w dniu do trzech dni po upływie terminu przedawnienia lub wystąpienia okoliczności stanowiących podstawę do dokonania odpisu (np. w sprawie 310000-IEGX-3157-9/12 należności na kwotę 30,4 tys. zł zostały umorzone 30 kwietnia 2012 r., po otrzymaniu przez Izbę – 27 kwietnia 2012 r. – postanowienia sądu z 13 kwietnia 2012 r. o umorzeniu postępowania wykonawczego w zakresie wykonania środka karnego ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów, orzeczonego na mocy postanowienia sądu z 4 sierpnia 2006 r.),
- w ośmiu sprawach na kwotę 300,5 tys. zł odpisane należności zmniejszyły dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość, a w dwóch na kwotę 63,7 tys. zł, odpisane należności dotyczące lat ubiegłych, od których nie dokonano odpisów aktualizujących ich wartość, zmniejszyły przychody z tytułu dochodów budżetowych.

[Dowód: akta kontroli str.30-50,55-81]

1.2.3. W Izbie niepodatkowe należności pozostałe do zapłaty (cła, grzywny i mandaty) na 30 września 2012 r. wyniosły 3.660,1 tys. zł, w tym 1.003,9 tys. zł to zaległości z lat ubiegłych. W stosunku do stanu na koniec 2011 r. nastąpił wzrost należności pozostałych do zapłaty i zaległości z lat ubiegłych, odpowiednio o 15,5% i 13,4%. Na zaległości z lat ubiegłych na koniec września 2012 r. składały się (należność główna): należności celne (grupa A00) – 17,9 tys. zł, cła z okresu przed wejściem do UE (grupa 111) – 381,6 tys. zł, mandaty kredytowe (MAK) – 212,1 tys. zł, kary porządkowe od osób prawnych (KRP) – 13,4 tys. zł, kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek (KPDT) – 331,7 tys. zł i kary pieniężne od gier (KRPN) - 47,2 tys. zł.
[Dowód: akta kontroli str. 363-373]

Analiza działań windykacyjnych podejmowanych przez Izbę w latach 2011–2012 (do 30 września), przeprowadzona na próbie 10 najstarszych zaległości (na łączną kwotę 255,5 tys. zł), nie wykazała nieprawidłowości:

- we wszystkich przypadkach nie minął okres przedawnienia roszczeń i nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w windykacji,
- zasięgano informacji o dłużniku i jego sytuacji majątkowej w urzędach skarbowych, urzędach miast i gmin, starostwach, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, powiatowych urzędach pracy, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, Centralnym Biurze Adresowym, Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, Oddziałach Regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- występowano do sądów o nakazanie dłużnikom wyjawienia majątku,
- funkcjonariusze celnicy prowadzący egzekucję regularnie odwiedzali miejsce zamieszkania dłużnika (w zbadanych sprawach przeciętnie co trzy miesiące),
- zajmowano rachunki bankowe dłużników, ich wierzytelności w ZUS oraz zwracano się do urzędów skarbowych o zajęcie nadpłat i zwrotów podatków,

- w przypadku prowadzenia egzekucji przez inną izbę celną, zwracano się o informacje dotyczące prowadzonych postępowań (w zbadanych sprawach przeciętnie co trzy miesiące).
[Dowód: akta kontroli str. 374-449]

Kwoty wyegzekwowanych zaległości (według *Zestawienia wpływów na poczet zaległości lat ubiegłych*) wyniosły w 2011 roku – 636,4 tys. zł, a w okresie od 1 stycznia do 30 września 2012 r. – 637,5 tys. zł.

Wartość mierników określonych w załączniku nr 1 do Strategii Służby Celnej przedstawiała się następująco:

	30.06.2011	31.12.2011	30.06.2012
Udział zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległych należności	26,76	15,45	15,05
Udział wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi	9,07	46,69	27,91

[Dowód: akta kontroli str. 486]

Na niski wskaźnik udziału zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty należności, miały wpływ, jak podała Naczelnik Wydziału Egzekucji, umorzone postępowania egzekucyjne (przez organy egzekucyjno-administracyjne i sądowe) prowadzone w stosunku do trzech dłużników z łącznym zobowiązaniem w wysokości ok. 30 mln zł (78,9 % z 38 mln zł ogółem zaległości).

[Dowód: akta kontroli str. 495-497]

W latach 2011–2012 (III kwartały) w Izbie nie umarzano i nie odraczano należności. Rozłożono na raty należności 45 dłużników na łączną kwotę 211,3 tys. zł (30 na kwotę 114,7 tys. zł w 2011 roku i 15 na kwotę 96,6 tys. zł w III kwartałach 2012 roku), w tym: 31 z tytułu kar nałożonych w związku z naruszeniem ustawy o transporcie drogowym na kwotę 196,6 tys. zł i 14 z tytułu kar grzywny na kwotę 14,7 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 450-499]

W sześciu analizowanych sprawach dotyczących kar grzywny na łączną kwotę 6,9 tys. zł: rozłożenia na raty dokonano na wniosek dłużnika, po przedstawieniu przez niego dowodów uzasadniających trudną sytuację finansową. Rozłożenia na raty dokonywał decyzją Dyrektor Izby.

[Dowód: akta kontroli str. 500-502]



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację dochodów i windykację należności budżetu państwa.

2. Planowanie i wykonanie wydatków, w tym wydatków budżetu środków europejskich

2.1. Planowanie wydatków

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Udział Izby w procesie tworzenia planów finansowych na 2011 i 2012 r. wynikał z zaleceń MF i polegał na określeniu potrzeb w zakresie wydatków bieżących, bez wydatków na wynagrodzenia i pochodne (25 marca 2010 r. i 11 kwietnia 2011 r. przesłano wymagane informacje dotyczące planowanych dochodów i wydatków; nie planowano wydatków na programy UE i wydatki inwestycyjne, a także na PFRON, które podlegały przeniesieniu z wydatków na wynagrodzenia osobowe). Po otrzymaniu z MF kwot dochodów i wydatków przyjętych w projekcie budżetu na 2011 i 2012 rok, Izba przesłała Ministerstwu projekty planów finansowych w szczególności do rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej, w których zachowano zgodność z kwotami otrzymanymi.
[Dowód: akta kontroli str.82-105]

Informacje o kwotach wydatków przyjętych do projektu budżetu na 2011 rok Izba otrzymała 28 października 2010 r. (93.369 tys. zł), a na 2012 rok 31 października 2011 r. (wydatki

budżetu państwa – 94.256 tys. zł, a środków europejskich – 13 tys. zł). Przygotowane przez Izbę projekty planów finansowych na 2011 i 2012 rok zostały przesłane MF (odpowiednio 26 listopada 2010 r. i 29 listopada 2011 r.) z zachowaniem terminów ustalonych w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁵. [Dowód: akta kontroli str.82-105]

Pisma informujące o kwotach dochodów i wydatków budżetowych na 2011 i 2012 rok wynikających z ustawy budżetowej Izba otrzymała – odpowiednio – 28 lutego 2011 r. i 22 marca 2012 r. Przyznane kwoty dochodów były tożsame z kwotami otrzymanymi przez Izbę w projekcie planów finansowych (odpowiednio 20.355 tys. zł i 19.816 tys. zł), zaś kwota wydatków na 2011 rok była tożsama z kwotą otrzymaną w projekcie planu (93.369 tys. zł), a na 2012 rok o 3 tys. zł niższa (94.265 tys. zł) od ustalonej w projekcie planu na tenże rok – 94.269 tys. zł. Plany finansowe na 2011 i 2012 rok zostały przez Izbę opracowane – odpowiednio – 25 lutego 2011 r. i 25 marca 2012 r., tj. w terminach ustalonych w § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia z 7 grudnia 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str.106-109,830]

2.1.2. W latach 2011–2012 (III kwartaly) w planach wydatków Izby dokonano – odpowiednio – 95 i 34 zmian, w tym 54 i 25 decyzjami MF (51 i 22 zwiększające oraz trzy i trzy zmniejszające łączne kwoty wydatków; zwiększenia z rezerw celowych dziewięcioma i sześcioma decyzjami) zwiększono plan wydatków Izby:

– w 2011 roku z 93.369 tys. zł do 108.010 tys. zł (o 14.641 tys. zł, tj. o 15,7%), w tym w rozdz.75013 z 92.792 tys. zł do 106.832 tys. zł (o 14.040 tys. zł, tj. o 15,1%). W rozdziale tym największe zwiększenie planowanych wydatków dotyczyło:

- § 4050 „uposażenia żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy” – z 56.109 tys. zł do 60.171 tys. zł, tj. o 4.062 tys. zł (7,2%). Wydatki w tym paragrafie zostały zwiększone o 4.672 tys. zł pięcioma decyzjami MF, a dwoma decyzjami Ministerstwa zmniejszone o 610 tys. zł,
- § 4060 „pozostałe należności żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy” – z 2.463 tys. zł do 5.902 tys. zł, tj. o 3.439 tys. zł (139,6%). Wydatki w tym paragrafie zwiększono o 3.564 tys. zł dziewięcioma decyzjami MF, a dwoma decyzjami zostały zmniejszone o 125 tys. zł.

Wszystkie ww. zmiany w planie finansowym Izby zostały dokonane z inicjatywy MF (Izba nie przysyłała wniosków w tej sprawie), przy czym cztery decyzje zmniejszające, Ministerstwo podjęło po przesłaniu przez Izbę informacji o stanie wykorzystania środków w tym paragrafie.

Największe zmniejszenie planowanych wydatków w tym rozdziale nastąpiło:

- w § 3020 „nagrody i wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń” – z 1.200 tys. zł do 202 tys. zł, tj. o 998 tys. zł. Wydatki w tym paragrafie zostały zwiększone o 300 tys. zł (do 1.500 tys. zł) decyzją MF z 24 maja 2011 r. (Izba nie wnioskowała o to zwiększenie, natomiast pismem z 12 maja 2011 r. poinformowała MF o szacowanych potrzebach dotyczących szycia umundurowania służbowego), a 11 decyzjami Dyrektor Izby dokonał przeniesienia wydatków w łącznej wysokości 1.298 tys. zł na inne paragrafy (m. in. 600 tys. zł na § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia”, 400 tys. zł na § 4300 „zakup pozostałych usług”, 61 tys. zł na § 4180 „równoważniki pieniężne i ekwiwalenty” i 50 tys. zł na § 4410 „podróże służbowe krajowe”).

Dyrektor Izby Mirosław Sienkiewicz wyjaśnił, że przyjęta w planie na 2011 rok kwota na wydatki w § 3020 w wysokości 1.200 tys. zł przewidywała wydatki na zakup i szycie umundurowania w wysokości 1.000 tys. zł. Decyzją Ministra Finansów z 23 maja 2011 roku przyznano Izbie dodatkowe 300 tys. zł na ww. cel. W związku

⁵ Dz. U. Nr 241, poz. 1616

z uruchomieniem Centralnego Magazynu Mundurowego w Rzepinie, Izba podejmowała ograniczone wydatki związane z zakupem i szyciem umundurowania, które w 2011 roku wyniosły 144 tys. zł. Natomiast przyjęte w ustawie budżetowej na 2011 rok kwoty wydatków bieżących nie zabezpieczały w pełni potrzeb Izby zgłoszonych do projektu planu i stanowiły 80% wykonania roku 2010. Analiza realizacji planu wydatków rzeczowych Izby za pięć miesięcy 2011 roku wykazała, że pozostające w planie środki są niewystarczające na sfinansowanie wydatków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Izby do końca roku kalendarzowego. W związku z tym Izba wystąpiła 7 czerwca 2011 r. do Dyrektora Służby Celnej MF z wnioskiem o przyznanie dodatkowych środków i oczekując na zwiększenie planu dokonano przesunięć pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej.

[Dowód: akta kontroli str.110-112]

W przytoczonym w wyjaśnieniu piśmie z 7 czerwca 2011 r. wystąpiono o zwiększenie środków na wydatki bieżące o 1.359 tys. zł i 25 sierpnia 2011 r. otrzymano zwiększenie planu wydatków na ten cel o 400 tys. zł (tym samym niezabezpieczone potrzeby Izby pozostawały na poziomie 959 tys. zł),

[Dowód: akta kontroli str.113-117]

- w §4070 „nagrody roczne dla żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy” – z 4.853 tys. zł do 4.177 tys. zł, tj. o 676 tys. zł. Wydatki w tym paragrafie zostały zmniejszone dwoma decyzjami MF z 28 września (640 tys. zł) i 23 listopada 2011 r. (36 tys. zł), podjętymi z inicjatywy Ministerstwa po przesłaniu przez Izbę informacji o stanie wykorzystania środków,
- w III kwartałach 2012 roku z 94.265 tys. zł do 95.695 tys. zł (o 1.135 tys. zł, tj. o 1,5%), w tym w rozdz. 75013 z 94.250 tys. zł do 95.506 tys. zł (o 974 tys. zł, tj. o 1,3%). Największe zwiększenie planowanych wydatków w tym rozdziale dotyczyło:
 - § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia” – z 973 tys. zł do 1.540 tys. zł, tj. o 567 tys. zł (58,3%). Wydatki w tym paragrafie zwiększono o 448 tys. zł trzema decyzjami MF (dwie z nich zostały podjęte na wniosek Izby o zwiększenie wydatków) i o kwotę 119 tys. zł jedną decyzją Dyrektora Izby (przeniesione z § 3020),
 - § 4050 – z 60.935 tys. zł do 61.407 tys. zł, tj. o 472 tys. zł (0,8%). Wydatki w tym paragrafie zostały zwiększone jedną decyzją MF z 30 marca 2012 r. (Izba nie wnioskowała o to zwiększenie).

Największe zmniejszenie planowanych wydatków w tym rozdziale nastąpiło w:

- § 3020 – z 800 tys. zł do 173 tys. zł, tj. o 627 tys. zł. Wydatki w tym paragrafie zostały zwiększone o 65 tys. zł decyzją MF z 8 sierpnia 2012 r. (po przesłaniu informacji Izby o stanie wykorzystania środków), a Dyrektor Izby czterema decyzjami zmniejszył wydatki o łącznie 692 tys. zł (m. in. 200 tys. zł na § 4260 „zakup energii”, 200 tys. zł na § 4400 „opłaty czynszowe za pomieszczenia biurowe”, 119 tys. zł na § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia”, 100 tys. zł na § 4300 „zakup pozostałych usług” i 56 tys. zł na § 4430 „różne opłaty i składki”). Dyrektor Izby wyjaśnił, że plan wydatków na 2012 rok w § 3020 został określony na 800 tys. zł. Na podstawie analizy realizacji planu wydatków rzeczowych Izby za pięć miesięcy 2012 roku stwierdzono, że pozostające w planie środki są niewystarczające na sfinansowanie wydatków do końca roku 2012 oraz w związku z uzyskaną informacją, że Centralny Magazyn Mundurowy rozpocznie w IV kwartale wydawanie składników mundurowych i Izba nie będzie dokonywać zakupu i szycia umundurowania, dokonano przesunięcia środków finansowych w planie na inne wydatki bieżące. Jednocześnie 22 czerwca 2012 r. wystąpiono do Dyrektora Służby Celnej Ministerstwa Finansów z wnioskiem o przyznanie dodatkowych środków. W 2012 roku zwiększenie środków w tym paragrafie o 64.698 zł nastąpiło decyzją Ministra Finansów z 8 sierpnia 2012 r. z przeznaczeniem na zakup (szycie) 55 kompletów umundurowania dla funkcjonariuszy ze wszystkich Izb Celnich wyznaczonych do pełnienia służby w Kompanii Honorowej Służby Celnej. Dyrektor

Izby dodał, że wszystkie podjęte przesunięcia w planie finansowym w 2011 i 2012 roku nie spowodowały zmiany ogólnej kwoty wydatków i pozwoliły na efektywne wykorzystanie środków na niezbędne potrzeby, zabezpieczając realizację nałożonych zadań statutowych.

[Dowód: akta kontroli str.110-112]

W przytoczonym w wyjaśnieniu piśmie z 22 czerwca 2012 r. wystąpiono o zwiększenie środków na wydatki bieżące o 907 tys. zł i 8 sierpnia 2012 r. otrzymano zwiększenie planu wydatków na ten cel o 400 tys. zł (tym samym niezabezpieczone potrzeby Izby pozostawały na poziomie 507 tys. zł),

[Dowód: akta kontroli str. 119-123]

- § 4070 – z 5.175 tys. zł do 4.585 tys. zł, tj. o 590 tys. zł. Wydatki w tym paragrafie zostały zmniejszone dwoma decyzjami MF z 20 lipca (o 451 tys. zł) i 28 września 2012 r. (o 139 tys. zł), podjętymi po przesłaniu przez Izbę informacji o stanie wykorzystania środków.

[Dowód: akta kontroli str.113-127]

W latach 2011–2012 (III kwartały) planowane wydatki Izby zostały zwiększone o 217 tys. zł i o 119 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa, z czego otrzymano i wykorzystano – odpowiednio – 150 tys. zł i 99 tys. zł (69,1% i 83,2% przyznanych wydatków). Na realizację zadań egzekucyjnych, które do końca 2010 roku opłacane były z rachunku dochodów własnych, Izba otrzymała z rezerw celowych w 2011 roku 80 tys. zł, a do 30 września 2012 r. 43 tys. zł, z czego wykorzystala 19 tys. zł (23,8%) i 23 tys. zł (53,5%). Kwoty otrzymanych środków na zadania egzekucyjne były zgodne z wnioskami złożonymi do MF, a niskie wykorzystanie w 2011 roku wynikało z zaplanowania środków na podstawie analizy wydatków z lat poprzednich przy jednoczesnym braku konieczności wymiany sprzętu i wykonania poważniejszych usług remontowych oraz braku propozycji szkoleń uzasadniających uczestnictwo pracowników komórki egzekucyjnej (na dzień 29 listopada 2012 r. wykorzystanie środków na ten cel wynosiło 65% planu w rozdziale 74014).

[Dowód: akta kontroli str.128-137]

W poddanych analizie 42 tys. zł wydatków (łącznie 16,9% zrealizowanych wydatków z rezerw celowych – 249 tys. zł) środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na finansowanie zadań egzekucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str.130,134]

W 2011 roku wydatki majątkowe Izby (§ 6050 i 6060) zostały zwiększone dziewięcioma decyzjami MF z 6.256 tys. zł do 8.980 tys. zł, tj. o 2.724 tys. zł (o 43,5%). Otrzymane środki były przeznaczone głównie na: zakup samochodów i mikrobusów (767 tys. zł), zakup specjalistycznego oprogramowania oraz czytników linii papilarnych do współpracy z Systemem Informacji Wizowej (670 tys. zł), modernizację systemu CAIFS II w ramach programu wieloletniego „modernizacja Służby Celnej” (535 tys. zł), zadanie dotyczące rozbudowy budynku Izby Celnej w Białymstoku (252 tys. zł), zakup sprzętu do laboratoriów celnych (60 tys. zł), zakup urządzenia do przepompowywania paliwa (59 tys. zł), zakup urządzeń informatycznych (63 tys. zł), zakup detektorów przemytu (47 tys. zł), zakup przemiennika i radiotelefonu (35,6 tys. zł) i trzech licencji oprogramowania Visual Studio Premium z MSDN (28,5 tys. zł).

W okresie III kwartałów 2012 roku wydatki majątkowe Izby zostały dwoma decyzjami MF zwiększone o 111 tys. zł (w Izbie nie planowano wydatków majątkowych) z przeznaczeniem na przygotowanie i utrzymanie stanowiska do badania automatów do gier (97 tys. zł) oraz zakup i montaż stanowiska do pracy na wysokości do kontroli cystern (14 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str.138-166]

W latach 2011–2012 (III kwartały) Dyrektor Izby dokonał – odpowiednio – 41 i dziewięciu zmian w planach wydatków, które polegały na przeniesieniu środków między paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału. Dokonane przeniesienia były uzasadnione potrzebami Izby wynikającymi z realizacji bieżących zadań i nie powodowały zwiększenia wydatków na wynagrodzenia i wydatki majątkowe.

[Dowód: akta kontroli str. 830].

2.2. Realizacja wydatków

2.2.1. W 2011 roku wydatki Izby ogółem wyniosły 107.740 tys. zł, a po III kwartałach 2012 roku 68.585 tys. zł, z czego wydatki z budżetu krajowego – odpowiednio – 107.480 tys. zł i 68.461 tys. zł, co stanowiło 115,1% i 72,6% pierwotnego planu finansowego (93.369 tys. zł i 94.252 tys. zł) oraz 99,8% i 71,8% planu po zmianach (107.665 tys. zł i 95.400 tys. zł). Na funkcjonowanie i zadania realizowane przez Izbę oraz podległe urzędy celne (rozd. 75013) przeznaczono w 2011 roku 99,0% wydatków ogółem, a do 30 września 2012 r. 99,8% (pozostałe wydatki w rozdz. 75014, 75095, 75212 i 75647). Największą grupę wydatków w rozdziale 75013 stanowiły wynagrodzenia (69,1% i 76,0%) i pochodne od wynagrodzeń (12,2% i 13,7%), a następnie wydatki bieżące (8,0% i 7,4%) i majątkowe (8,2% i 0,0%). [Dowód: akta kontroli str.167-187]

2.2.2. Łączne wydatki Izby na realizację programu „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011” (zwanego dalej „Programem”) wyniosły 51.851 tys. zł (4.456 tys. zł w 2009 roku, 34.467 tys. zł w 2010 roku i 12.928 tys. zł w 2011 roku), w tym:

- na zakup, wymianę i modernizację wyposażenia – 28.770 tys. zł w 2010 roku i 7.950 tys. zł w 2011 roku, z tego:
 - na zakup 29 środków transportu – odpowiednio 839 tys. zł i 766,8 tys. zł,
 - na zakup broni, szkolenia, badania lekarskie oraz przystosowanie pomieszczeń na magazyn broni - 168,9 tys. zł i 32,7 tys. zł,
 - na odbudowę wyeksploatowanej bazy aparaturowej, rozwój laboratorium w dziedzinie badań zgodnej z przypisanym profilem badawczym oraz opracowanie i akredytację nowych, a także modyfikację istniejących metod badawczych - 324,7 tys. zł i 59,3 tys. zł,
 - na zakup stacjonarnych urządzeń RTG (urządzenia o wartości: 10.716,2 tys. zł przekazano do Izby Celnej w Olsztynie i 11.215,8 tys. zł do Izby Celnej w Przemysłu), detektorów przemytu (urządzenia o wartości 591,5 tys. zł przekazano do Izby Celnej w Olsztynie, Toruniu, Warszawie i Katowicach), oprogramowania VIS, przemiennika radiowego, urządzenia do przepompowywania paliw oraz wózka widłowego - 27.438,1 tys. zł i 7.091,8 tys. zł,
- na budowę nowych obiektów, poprawę stanu technicznego użytkowanych obiektów oraz ich dostosowanie do potrzeb systemów teleinformatycznych – 89,6 tys. zł w 2010 roku i 786,6 tys. zł w 2011 roku. Środki przeznaczono na zintegrowany system bezpieczeństwa CAIFS II, granica PL-BY, pozyskanie i zagospodarowanie nieruchomości w Budzisku oraz rozbudowę siedziby Izby Celnej w Białymstoku (koncepcja + dokumentacja techniczna),
- na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń – 5.606,7 tys. zł w 2010 roku i 4.191,0 tys. zł w 2001 roku.

Ponadto Izba otrzymała (w ramach programu) z Izby Celnej we Wrocławiu broń palną o wartości 351,2 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 503-507]

Zakup, wymiana i modernizacja posiadanego wyposażenia pozytywnie wpłynęła na skuteczność kontroli podejmowanych przez funkcjonariuszy Izby. Porównanie wyników za lata 2008 i 2011 (z początku i na zakończenie realizacji Programu) wykazało, że nastąpił wzrost m. in.:

- z 1.974 do 8.321 ujawnionych przypadków nielegalnie przewożonych wyrobów tytoniowych,
- z 11 do 16 ujawnionych przypadków nielegalnie przewożonych wyrobów alkoholowych,
- z 1.147 do 28.209 sztuk podrabianych towarów (odzieży, perfum, kosmetyków, zabawek),
- z 1.018 do 8.029 liczby wystawionych mandatów w związku z ujawnionym przemytem,
- z 40.271 do 52.650 gram przemycanych narkotyków.

Ponadto, jak podali Naczelnicy Wydziałów: Zwalczania Przesłępczości, Logistyki, Informatyki, Finansowo-księgowego:

- zakup środków transportu przeznaczonych do przewozu psów służbowych przyczynił się do zwiększenia możliwości wykorzystania tych zwierząt podczas działań kontrolnych prowadzonych na drogach oraz w każdym z miejsc, gdzie może być przydatne wykorzystanie psa służbowego podczas przeprowadzanej kontroli,
- wyposażenie Służby Celnej w broń palną przyczyniło się do poprawy bezpieczeństwa funkcjonariuszy dokonujących kontroli na drogach oraz na przejściach granicznych,
- wykorzystanie nowych urządzeń rentgenowskich pozwoliło na skrócenie czasu kontroli, poprawę jakości obsługi skanerów i jakości zbieranych danych, a przede wszystkim zwiększenie ilości ujawnianych towarów w efekcie wykrywanych prób przemytu,
- wykorzystanie specjalistycznych narzędzi, m.in. takich jak endoskopy czy też detektory przemytu, umożliwia wykrywanie prób przemytu papierosów dokonywanego w coraz bardziej wyszukany sposób, często też w trudno dostępnych miejscach,
- zakup mobilnej stacji kontroli zbiorników pojazdów MSKZP80 wpłynie korzystnie na realizację zadań związanych z kontrolą zbiorników paliw w środkach transportu.

[Dowód: akta kontroli str. 503-507]

2.2.3. W latach 2011–2012 (III kwartały) Izba wypłaciła funkcjonariuszom celnym równoważniki pieniężne w wysokości odpowiednio 2.283,7 tys. zł i 1.156,1 tys. zł, w tym:

- równoważnik za brak mieszkania w wysokości 542,5 tys. zł i 137,9 tys. zł. W dwóch analizowanych pozycjach (wybranych na podstawie konta 130 § 3070) dotyczących wypłaty równoważnika za miesiące luty (dla 31 funkcjonariuszy w wysokości 13,8 zł) i marzec 2012 roku (dla 29 funkcjonariuszy w wysokości 13,4 tys. zł):
 - poprawnie została przyznana i naliczona jego wysokość (zgodnie z § 12 rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 października 2010 r. w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości⁶), tj. w wysokości dziennej: 1/ dla funkcjonariusza przenoszącego się z co najmniej jednym członkiem rodziny – 28,80 zł, 2/ dla pozostałych funkcjonariuszy – 14,40 zł,
 - wszyscy funkcjonariusze złożyli oświadczenia mieszkaniowe potwierdzające nabycie równoważnika pieniężnego,
- równoważnik za dojazdy do miejsca pełnienia służby w wysokości 773,8 tys. zł i 796,9 tys. zł. W dwóch analizowanych pozycjach (wybranych na podstawie konta 130 § 3070) dotyczących wypłaty równoważnika za miesiąc sierpień 2011 roku (4,4 tys. zł 22 funkcjonariuszom pełniącym służbę w Oddziale Celnym w Połowcach i 0,9 tys. zł dwóm funkcjonariuszom pełniącym służbę w Oddziale Celnym w Siemianówce):
 - wysokość równoważnika została ustalona zgodnie z § 5 i § 7 rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 października 2009 r. w sprawie wypłaty równoważnika z tytułu dojazdu funkcjonariuszy celnych do miejsca pełnienia służby⁷, tj. w oparciu o oświadczenie funkcjonariusza o najniższej cenie biletu jednorazowego w przypadku gdy funkcjonariusz dojeżdża do miejsca pełnienia służby prywatnym pojazdem mechanicznym,
 - wszyscy funkcjonariusze złożyli wnioski o wypłatę równoważnika z tytułu dojazdu do miejsca pełnienia służby, oświadczenia o najniższej cenie biletu jednorazowego oraz wykazy dni pełnienia służby (potwierdzone przez bezpośredniego przełożonego),
- równoważnik za wyżywienie w wysokości 304,1 tys. zł i 221,3 tys. zł. W dwóch analizowanych pozycjach (wybranych na podstawie konta 130 § 4180) dotyczących wypłaty równoważnika za miesiąc sierpień 2011 roku (3,0 tys. zł dla 46 funkcjonariuszy

⁶ Dz. U. Nr 202, poz. 1338

⁷ Dz. U. Nr 181, poz. 1410

Oddziału Celnego w Kuźnicy i 7,1 tys. zł dla 113 funkcjonariuszy Oddziału Celnego w Bobrownikach):

- wysokość równoważnika została naliczona zgodnie z § 4 w związku z § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 października 2009 r. w sprawie otrzymywania przez funkcjonariuszy celnych wyżywienia lub równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie⁸, tj. w wysokości 6 zł za normę U (otrzymuje funkcjonariusz pełniący służbę w oddziałach celnych usytuowanych na zewnętrznej granicy Wspólnoty Europejskiej, podczas służby trwającej co najmniej 12 godzin),
 - podstawą do wypłaty równoważnika był wykaz osób uprawnionych do wypłaty równoważnika pieniężnego w zamian za przysługujące wyżywienie (sporządzony wg wzoru załącznika Nr 2 do decyzji Nr 65/2009/C.11 Dyrektora Izby Celnej w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2009 r.), zaakceptowany przez kierownika Oddziału Celnego i zatwierdzony przez Naczelnika Urzędu Celnego,
- równoważnik za umundurowanie i jego okresowe czyszczenie w wysokości 673,1 tys. zł (całość dotyczy 2011 roku, gdyż za I półrocze 2012 roku wypłata nastąpiła w październiku 2012 roku). W dwóch analizowanych pozycjach (wybranych na podstawie konta 130 § 4180) dotyczących wypłaty równoważnika za I półrocze 2011 roku (3,2 tys. zł za niewydane składniki ubioru służbowego Referatowi Kontroli Przedsiębiorców UC Białystok) i II półrocze 2011 roku (3,6 tys. zł za niewydane składniki ubioru służbowego Referatowi Kontroli Przedsiębiorców UC Białystok):
- wysokość równoważnika została naliczona zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 23 listopada 2009 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych⁹, tj. wg tabel kalkulacyjnych określonych w załączniku Nr 5 do rozporządzenia,
 - podstawą do wypłaty równoważnika były przygotowane przez Wydział Logistyki z systemu Zefir (moduł „Mundur”) zestawienia zaakceptowanych zleceń wypłaty ekwiwalentu, w których dla poszczególnych funkcjonariuszy ujęto przysługujące im składniki umundurowania, wskazano okres przysługiwania równoważnika oraz łączną kwotę równoważnika. [Dowód: akta kontroli str. 508-510]

2.2.4. W latach 2010–2012 (III kwartały) średni miesięczny koszt eksploatacyjny m² nieruchomości użytkowanych przez Izbę oraz funkcjonujących w ramach jej struktury urzędach i oddziałach celnych wyniósł:

- w Białymstoku od 11,53 zł/m² do 15,49 zł/m², przy czym:
- w Izbie wzrósł z 13,73 zł/m² w 2010 roku do 15,49 zł/m² w 2011 roku i zmniejszył się do 13,69 zł/m² po III kwartałach 2012 roku przy średniomiesięcznych kosztach eksploatacyjnych wynoszących odpowiednio: 68,84 tys. zł, 88,64 tys. zł i 80,73 tys. zł. Powierzchnia zajmowanej nieruchomości przypadająca w Izbie na jednego pracownika wzrosła z 14,1 m² w 2010 roku do 16,11 m² po III kwartale 2012 roku,
 - w Urzędzie Celnym w Białymstoku zmniejszył się z 13,71 zł/m² w 2010 roku do 13,02 zł/m² w 2011 roku i do 11,53 zł/m² po III kwartałach 2012 roku, przy średniomiesięcznych kosztach eksploatacyjnych wynoszących odpowiednio: 47,33 tys. zł, 44,94 tys. zł i 39,79 tys. zł. Powierzchnia zajmowanej nieruchomości przypadająca w Urzędzie na jednego pracownika wzrosła z 22,42 m² w 2010 roku do 25,02 m² po III kwartale 2012 roku,
 - w Oddziale Celnym w Białymstoku zmniejszył się z 13,72 zł/m² w 2010 roku do 13,03 zł/m² w 2011 roku i do 11,53 zł/m² po III kwartałach 2012 roku, przy średniomiesięcznych kosztach eksploatacyjnych wynoszących odpowiednio: 5,76 tys. zł, 5,47 tys. zł i 4,84 tys. zł. Powierzchnia zajmowanej nieruchomości przypadająca w Oddziale na jednego pracownika wzrosła z 10,77 m² w 2010 roku do 11,05 m² po III kwartale 2012 roku,

⁸ Dz. U. Nr 180, poz. 1406

⁹ Dz. U. Nr 197, poz. 1521

- w Łomży od 3,56 zł/m² do 3,67 zł/m², przy czym:
 - w Urzędzie Celnym w Łomży wzrósł z 3,57 zł/m² w 2010 roku do 3,67 zł/m² w 2011 roku i zmniejszył się do 3,59 zł/m² po III kwartałach 2012 roku, przy średniomiesięcznych kosztach eksploatacyjnych wynoszących odpowiednio: 6,95 tys. zł, 7,16 tys. zł i 6,99 tys. zł. Powierzchnia zajmowanej nieruchomości przypadająca w Urzędzie na jednego pracownika wzrosła z 42,38 m² w 2010 roku do 43,32 m² po III kwartale 2012 roku,
 - w Oddziale Celnym w Łomży wzrósł z 3,56 zł/m² w 2010 roku do 3,67 zł/m² w 2011 roku i spadł do 3,59 zł/m² po III kwartałach 2012 roku, przy średniomiesięcznych kosztach eksploatacyjnych wynoszących odpowiednio: 3,54 tys. zł, 3,65 tys. zł i 3,57 tys. zł. Powierzchnia zajmowanej nieruchomości przypadająca w Oddziale na jednego pracownika zmniejszyła się z 66,29 m² w 2010 roku do 62,15 m² po III kwartale 2012 roku,
- w Suwałkach od 2,51 zł/m² do 2,75 zł/m², przy czym:
 - w Urzędzie Celnym w Suwałkach wzrósł z 2,52 zł/m² w 2010 roku do 2,75 zł/m² w 2011 roku i spadł do 2,69 zł/m² po III kwartałach 2012 r., przy średniomiesięcznych kosztach eksploatacyjnych wynoszących odpowiednio: 17,59 tys. zł, 19,21 tys. zł i 18,81 tys. zł. Powierzchnia zajmowanej nieruchomości przypadająca w Urzędzie na jednego pracownika wzrosła z 91,92 m² w 2010 roku do 93,15 m² po III kwartale 2012 roku,
 - w Oddziale Celnym w Suwałkach wzrósł z 2,51 zł/m² w 2010 r. do 2,75 zł/m² w 2011 roku i spadł do 2,69 zł/m² po III kwartałach 2012 roku, przy średniomiesięcznych kosztach eksploatacyjnych wynoszących odpowiednio: 1,88 tys. zł, 2,06 tys. zł i 2,01 tys. zł. Powierzchnia zajmowanej nieruchomości przypadająca w Oddziale na jednego pracownika wzrosła z 44,02 m² w 2010 roku do 57,56 m² po III kwartale 2012 roku,
- w Oddziale Celnym w Augustowie wzrósł z 4,16 zł/m² w 2010 roku do 4,79 zł/m² w 2011 roku i zmniejszył się do 4,57 zł/m² po III kwartałach 2012 roku, przy średniomiesięcznych kosztach eksploatacyjnych wynoszących odpowiednio: 4,81 tys. zł, 5,54 tys. zł i 5,28 tys. zł. Powierzchnia zajmowanej nieruchomości przypadająca w Oddziale na jednego pracownika zmniejszyła się z 105,06 m² w 2010 roku do 82,55 m² po III kwartale 2012 roku. [Dowód: akta kontroli str. 511-512]

2.2.5. W Izbie, zgodnie z dyspozycją MF z dnia 17 lutego 2011 r., na bieżącym rachunku bankowym pozostawała na koniec dnia kwota nie przekraczająca 5 tys. zł. Potwierdziła to analiza wyciągów bankowych za miesiąc wrzesień 2011 r. oraz salda na koncie 101-3 *Kasa wydatki budżetowe* która wykazała, iż na koniec każdego dnia na rachunku Izby pozostawało od 68,17 zł do 3.981,59 zł.

Nie wystąpiły przypadki przekazywania środków na rachunek sum depozytowych lub rachunek sum na zlecenie. [Dowód: akta kontroli str. 513-558]

2.2.6. Zgodnie z obowiązującym systemem szkolenia w Służbie Celnej, szkolenia realizowane były w Izbie na dwóch poziomach: centralnym, realizowanym przez MF (uwzględniały tematykę szkoleń kluczową dla Służby Celnej) i regionalnym (uzupełnienie szkoleń centralnych według planu zatwierdzonego przez Dyrektora Izby). W latach 2011-2012 (III kwartały) przeprowadzono 949 i 489 szkoleń, w tym odpowiednio:

- 931 i 458 szkoleń funkcjonariuszy celnych,
- 15 i 30 szkoleń pracowników służby cywilnej.

W latach 2011–2012 (III kwartały) wydatki Izby na szkolenia wyniosły odpowiednio: 166 tys. zł i 23 tys. zł, w tym:

- 162 tys. zł i 19 tys. zł na szkolenia dla funkcjonariuszy celnych (przy czym szkolenia specjalistyczne, o których mowa w art. 115 ust. 7 i 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 stycznia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do

mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celnej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej¹⁰, były finansowane przez MF),

- 4 tys. zł i 4 tys. zł na szkolenia dla pracowników służby cywilnej.

W okresie objętym kontrolą Izba na własne potrzeby opracowała Regionalny plan szkoleń na 2011 i 2012 r. Plany te opracowano w oparciu o:

- analizę potrzeb szkoleniowych dokonaną zgodnie z procedurą określoną w Decyzji Nr 42/2009 i Nr 65/2010 Dyrektora Izby Celnej w Białymstoku,
- zalecenia poaudytowe, wyniki kontroli realizowanych przez komórki kontroli wewnętrznej i plan działalności Izby.

[Dowód: akta kontroli str. 559-584]

2.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

2.3.1. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2012 r. przeciętne zatrudnienie w Izbie pozostawało na porównywalnym poziomie, tj. ogółem wzrosło z 1.134,67 do 1.135,87 pełnozatrudnionych, z czego w grupie funkcjonariuszy spadło z 1.082,42 do 1.081,92 i w grupie obsługi z 12,00 do 11,89, zaś w grupie korpusu służby cywilnej wzrosło z 40,25 do 42,06 pełnozatrudnionych (na 31 grudnia 2011 r. przeciętnie zatrudnienie wynosiło 1.149,94, w tym w grupie funkcjonariuszy – 1.096,25, w grupie korpusu służby cywilnej – 42,69, a w grupie obsługi – 11 pełnozatrudnionych). Według sprawozdań Rb-70, w 2011 roku na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne przeznaczono 69.298,6 tys. zł i 4.437,6 tys. zł (o odpowiednio 9,1% i 14,6% więcej niż w 2010 roku – 63.496,5 tys. zł i 3.870,9 tys. zł), natomiast do 30 września 2012 r. 48.609,2 tys. zł i 4.755,5 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str.189-195]

Średnie miesięczne wynagrodzenie (liczone od sumy obu ww. składników) w przeliczeniu na pełnozatrudnionego wzrosło w Izbie z 4.948 zł w 2010 roku do 5.343 zł w 2011 roku i spadło do 5.220 zł w okresie III kwartałów 2012 roku (w grupie obsługi wyniosło – odpowiednio – 3.152 zł, 3.905 zł i 3.279 zł, w korpusie służby cywilnej 6.679 zł, 5.400 zł i 5.177 zł, a w grupie funkcjonariuszy 4.903 zł, 5.356 zł i 5.243 zł). Wzrost średnich miesięcznych wynagrodzeń w Izbie od stycznia 2011 roku do września 2012 roku o 5,5% był pochodną decyzji MF zwiększających plan wydatków, o czym szerzej napisano w pkt. 2.1.2 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str.188-195]

Fluktuacja kadr w Izbie przedstawiała się następująco. W 2011 roku zatrudniono 39 osób (32 funkcjonariuszy, pięciu członków służby cywilnej i dwóch pracowników obsługi), a zwolniono ze służby (z różnych przyczyn) 26 osób (21 funkcjonariuszy, dwóch członków służby cywilnej i trzech pracowników obsługi). Do 30 września 2012 r. zatrudniono sześć osób (pięciu funkcjonariuszy i jednego pracownika obsługi), a zwolniono 23 osoby (funkcjonariusze). Główne powody zwolnień to pisemne zgłoszenia funkcjonariuszy – żądania zwolnienia ze służby i przeniesienia w ramach Służby Celnej.

[Dowód: akta kontroli str.196-197]

2.3.2. W 2011 roku kwoty ustalone w planie wydatków Izby na wynagrodzenia (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) zostały zwiększone decyzjami MF z 66.587 tys. zł do 73.739 tys. zł (o 10,7%), a do 30 września 2012 r. z 72.167 tys. zł do 72.277 tys. zł (o 0,2%). Wydatki na wynagrodzenia (§§ 4010-4070) określone w ww. planach finansowych po zmianach nie zostały przekroczone. [Dowód: akta kontroli str.167-187,830]

2.3.3. W okresie objętym kontrolą w Izbie nie zatrudniano osób niepełnosprawnych. W planach finansowych Izby na lata 2011 i 2012 nie przewidziano środków na realizację obowiązku wynikającego z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹¹. Zmian w planach dokonano po otrzymaniu z MF (odpowiednio: 28 lutego 2011 r. i 16 marca 2012 r.) informacji o kwotach

¹⁰ Dz. U. Nr 8, poz. 56,

¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

dochodów i wydatków budżetowych w 2011 i 2012 roku oraz informacji, iż w ramach § 4020 zostały zabezpieczone kwoty 63 tys. zł i 52 tys. zł z przeznaczeniem na PFRON. W związku z tym, Dyrektor Izby:

- 28 lutego 2011 r. (aneks Nr 1/2011) dokonał przesunięcia z § 4020 do § 4140 kwoty 63,0 tys. zł z przeznaczeniem na PFRON,
- 29 marca 2012 r. (aneks Nr 5/2012) dokonał przesunięcia z § 4020 do § 4140 kwoty 52,0 tys. zł z przeznaczeniem na PFRON.

W latach 2011–2012 (III kwartały) Izba dokonała wpłat na PFRON w wysokości odpowiednio: 54 tys. zł i 42 tys. zł. W analizowanych wpłatach na PFRON za miesiąc luty 2011 i 2012 roku:

- poprawnie naliczono wysokość składki (odpowiednio: 4.219,00 zł i 4.749,02 zł), przyjmując dane dotyczące stanu etatów (54 i 57) i przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale (3.203 zł i 3.416 zł),
- przelewów dokonano 18 marca 2011 r. i 14 marca 2012 r., tj. w terminie wskazanym w art. 49 ust. 2 ww. ustawy (20 dzień miesiąca następnego).

[Dowód: akta kontroli str. 585-593]

2.3.4. W latach 2011–2012 (do 30 września) Izba nie otrzymywała środków na wynagrodzenia z rezerw celowych budżetu państwa. [Dowód: akta kontroli str.128-134]

2.3.5. Izba prawidłowo ustaliła wysokość funduszu nagród na 2011 i 2012 rok, tj. w wysokości 3% planowanych środków na uposażenia. W zatwierdzonym (na podstawie ustawy budżetowej) planie finansowym Izby:

- na 2011 rok, fundusz nagród ustalono na łącznie 1.764,6 tys. zł, z czego w § 401 w kwocie 12,2 tys. zł, w § 402 w kwocie 69,1 tys. zł i w § 406 w kwocie 1.683,3 tys. zł),
- na 2012 rok, fundusz nagród na 1.909,4 tys. zł, z czego w § 401 w kwocie 12,1 tys. zł, w § 402 w kwocie 69,3 tys. zł i w § 406 w kwocie 1.828,0 tys. zł.

Fundusz nagród był w 2011 roku siedmiokrotnie zwiększany do kwoty 1.904,7 tys. zł, stanowiącej 3% środków na wynagrodzenia (63.570,9 tys. zł), zaś w 2012 roku dwukrotnie, do kwoty 1.924,7 tys. zł, stanowiącej 3% środków na wynagrodzenia (64.232,1 tys. zł). Dodatkowo środki na nagrody zostały zwiększone przez MF w 2011 roku o 3.452,3 tys. zł (w tym: z oszczędności – 3.382,9 tys. zł, przyznane przez szefa służby celnej za szczególne osiągnięcia – 45,5 tys. zł i z programu e-cło – 23,9 tys. zł), zaś w 2012 roku o 56,4 tys. zł (w tym: z programu e-cło – 46,4 tys. zł i programu SPPW – 10 tys. zł). Dyrektor Izby, decyzją z 21 września 2011 r., wprowadził zasady przyznawania nagród dla funkcjonariuszy celnych i pracowników Izby z funduszu nagród, w których określił:

- rodzaje przyznawanych nagród: 1/ indywidualne (za przejawienie inicjatywy w zakresie doskonalenia organizacji i efektywności służby – przyznawane cztery razy w roku przed upływem każdego kwartału roku kalendarzowego), 2/ za wzorowe wypełnianie powierzonych zadań (przyznawane raz w roku kalendarzowym, w grudniu),
- osiągnięcia, za które przyznawane są nagrody (m. in. za: ujawnienie w toku czynności kontrolnych, wyegzekwowanie znaczącej kwoty należności skarbu państwa, wykonywanie zadań wykraczających poza zakres obowiązków),
- wymóg uzasadnienia wniosku o przyznanie nagrody.

Zasady te zostały uzgodnione i pozytywnie zaopiniowane przez zakładowe organizacje związkowe (Związek Zawodowy Szczęólnego Nadzoru Podatkowego i Akcyzy Oddział w Izbie Celnej w Białymstoku i Związek Zawodowy Pracowników Administracji Celnej Województwa Podlaskiego). [Dowód: akta kontroli str. 594-627]

W latach 2011–2012 (III kwartał) wypłacono 1.514 nagród w łącznej wysokości 5.742,2 tys. zł (wykorzystując fundusz nagród w 2011 roku w 100%, zaś po III kwartałach 2012 roku w 21,2%), w tym:

- funkcjonariuszom celnym – 1.445 nagród w łącznej wysokości 5.486,2 tys. zł, z tego:
 - 507 nagród indywidualnych w łącznej wysokości 868 tys. zł,

- 937 nagród za wzorowe wypełnianie powierzonych zadań służbowych, w łącznej wysokości 4.618,2 tys. zł,
- członkom korpusu służby cywilnej – 58 nagród w łącznej wysokości 232,6 tys. zł, z tego:
 - 18 nagród indywidualnych w łącznej wysokości 35,8 tys. zł,
 - 40 nagród za wzorowe wypełnianie powierzonych zadań służbowych, w łącznej wysokości 196,8 tys. zł,
- osobom nie objętym mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 11 nagród w łącznej wysokości 23,4 tys. zł.

Ponadto w 2011 roku funkcjonariuszom celnym wypłacono nagrody przyznane przez MF w ramach programu e-cło, w łącznej wysokości 23,9 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str.594-627]

Analizowanych 10 nagród indywidualnych, zatwierdzonych przez Dyrektora Izby 3 kwietnia 2012 r., przyznano zgodnie z ustalonymi zasadami:

- wszystkie wnioski o przyznanie nagród zostały sporządzone przez bezpośrednich przełożonych,
- wszystkie wnioski zawierały szczegółowe uzasadnienie,
- każdy wniosek posiadał adnotację nadzorującego z-cy dyrektora Izby „wniosek popieram”,
- wszystkie informacje o udzielonych nagrodach zostały podane do wiadomości poprzez zamieszczenie listy nagrodzonych na stronie intranetowej Izby.

Dokumentacja dotycząca nagród znajdowała się w teczce tematycznej (1881 „Nagrody i premie pracowników”), utworzonej zgodnie z instrukcją kancelaryjną i rzeczowym wykazem akt administracji celnej (wprowadzoną zarządzeniem Ministra Finansów Nr 43 z 24 grudnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej i rzeczowego wykazu akt oraz Instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych w izbach celnych i składnic akt w urzędach celnych oraz zasad postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną w administracji celnej).

[Dowód: akta kontroli str. 594-627]



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie wydatków i wykonanie planu wydatków Izby w badanym okresie.

3. Wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie ich wpływu na sprawozdawczość roczną i bieżącą

3.1. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu faktycznego

3.1.1. W Izbie prawidłowo zorganizowano system rachunkowości i mechanizmy kontroli zarządczej. Decyzją nr 19/11 z 22 lutego 2011 r. Dyrektora Izby, przyjęto zasady rachunkowości (w tym m. in. zakładowy plan kont, wykaz ksiąg rachunkowych z określeniem ich struktury i wzajemnych powiązań, zasady prowadzenia ewidencji pomocniczej i opis systemu przetwarzania danych), które zawierały wszystkie elementy określone w art. 10 ustawy dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.¹² Wprowadzono także procedurę przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych¹³, obiegu i kontroli dokumentów księgowych¹⁴ oraz regulacje w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej¹⁵.

[Dowód: akta kontroli str.198-244,245-247]

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹³ Decyzja Dyrektora Izby nr 53/2010 z 29.09.2010 r.

¹⁴ Decyzja Dyrektora Izby nr 26/2011 z 08.03.2011 r.

¹⁵ Decyzja Dyrektora Izby nr 30 z 04.06.2010 r.

3.1.2. W latach 2011–2012 (do 30 września) Izba do ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych wykorzystywała system księgowości komputerowej o nazwie „Powerserv” (ostatnia wersja 7.2.03.002 zainstalowana w 2012 roku). [Dowód: akta kontroli str.248]

3.1.3. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych Izby (dzienników za 2011 rok i III kwartały 2012 roku), przeprowadzony na podstawie analizy zapisów księgowych wyselekcjonowanych przy wykorzystaniu modułu FK - skan_selekcja¹⁶ (jedna z opcji programu „Pomocnik Kontrolera”, zwanego dalej „PK-5.2”)¹⁷, nie wykazał:

- ujęcia operacji gospodarczych do niewłaściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej,
- błędnych interpretacji lub braku wymaganych przepisami dat (stwierdzone przypadki błędnych dat omówiono na str. 20 niniejszego wystąpienia),
- niewłaściwej sekwencji dat (operacji, dowodu, księgowania),
- braku ciągłości zapisów w dzienniku.

W trakcie przeglądu analitycznego zbadano 12 spraw (cztery w 2011 roku i osiem w okresie III kwartałów 2012 roku) pod kątem ujęcia operacji gospodarczych do właściwych okresów, które to operacje zostały włączone do badania prawidłowości dowodów i zapisów księgowych jako próba celowa. [Dowód: akta kontroli str.249-289]

3.1.4. Badanie prawidłowości zapisów księgowych i dowodów stanowiących podstawę ujęcia tych zapisów w księgach rachunkowych przeprowadzono przy zastosowaniu PK-5.2 (metodą monetarną „MUS”¹⁸), odrębnie dla 2011 roku i III kwartałów 2012 roku. Za dwie odrębne populacje objęte badaniem przyjęto dowody stanowiące podstawę dokonywania wydatków budżetowych (faktury lub dokumenty równoważne fakturom) zaksięgowane na koncie 130 i kontach rozrachunkowych zespołu 2 (z datami księgowania: od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. i od 1 stycznia do 30 września 2012 r.). Z populacji tej, przed losowaniem, wykluczono zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi i transakcji o małej wartości, tj. do 50 zł. [Dowód: akta kontroli str.280-291]

Badanie próby dotyczącej 2011 roku, tj. 57 wylosowanych dowodów i zapisów księgowych na kwotę 8.818,4 tys. zł i dobranych celowo czterech dowodów i zapisów o wartości 4,2 tys. zł (w sumie 50,3% populacji objętej badaniem tego roku – 17.514,7 tys. zł) dały podstawę do pozytywnej oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz ich wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną. W sześciu (z 61) zapisach stwierdzono „błąd systematyczny” w zakresie wskazania miesiąca księgowania, polegający na ujmowaniu operacji gospodarczych w księgach rachunkowych miesiąca następnego zamiast tego, w którym te operacje wystąpiły. W jednym przypadku błąd ten wpływał na wysokość zobowiązań wykazanych w sprawozdawczości bieżącej.

[Dowód: akta kontroli str.280-287,292-311]

Badanie próby dotyczącej III kwartałów 2012 roku, tj. 79 wylosowanych dowodów i zapisów księgowych na kwotę 992,7 tys. zł i dobranych celowo ośmiu dowodów i zapisów o wartości 10,6 tys. zł (w sumie 19,8% populacji objętej badaniem w tym okresie – 5.076,7 tys. zł) dały podstawę do pozytywnej oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych i ich wpływu na sprawozdawczość roczną oraz do pozytywnej z zastrzeżeniami oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie wpływu na sprawozdawczość bieżącą. W 13 zapisach (z 87) stwierdzono

¹⁶ Przy pomocy opcji FK-skan_selekcja nie była wykonana analiza w zakresie: a/ pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów – z uwagi na brak oznaczenia kont obustronnych (Wn i Ma) w jednym wierszu danych, b/ terminowości księgowania dowodów – z uwagi na brak daty dokumentu w pliku źródłowym (raporcie z dziennika). W tych zakresach analiza została przeprowadzona na – wylosowanej metodą MUS – próbie zapisów i dowodów księgowych dotyczących wydatków z 2011 roku i pierwszych trzech kwartałów 2012 roku.

¹⁷ W ramach przeglądu analitycznego wyselekcjonowano i zbadano: a/ z 2011 roku – 32 zapisy dotyczące dochodów na łączną kwotę 8.681,4 tys. zł i 63 dotyczące wydatków na kwotę 50.014, 2 tys. zł (w tym pięć zapisów na kwotę 49.549,7 tys. zł na koncie pozabilansowym w zakresie planu finansowego wydatków budżetowych w układzie budżetu zadaniowego), b/ z 2012 roku (III kwartały) – 34 zapisy dotyczące dochodów na łączną kwotę 935,6 tys. zł i 26 dotyczących wydatków na kwotę 80,9 tys. zł.

¹⁸ Losowanie metodą monetarną („MUS”) przy następujących parametrach: RS (ryzyko statystyczne) – 30%, TB (próg istotności ogólnej) – 1,50% PO (populacji objętej oceną), k (współczynnik błędów oceny) = 0,75.

bowiem błędy systematyczne w zakresie wskazania miesiąca księgowania. W pięciu (z 13) przypadkach błędy te miały wpływ na wysokość zobowiązań wykazanych w sprawozdawczości bieżącej. [Dowód: akta kontroli str. 262-271,287-290,312-346]

Analiza poniesionych przez Izbę wydatków przeprowadzona na podstawie ww. 136 wylosowanych dowodów wykazała, że Izba realizowała wydatki zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami:

- środki finansowe na dokonane zakupy towarów i usług były – przed zrealizowaniem płatności – ujęte w planach finansowych Izby,
- nie wystąpiły przypadki nieterminowego regulowania płatności za dostarczone towary lub świadczone usługi, skutkujące zapłaceniem odsetek lub kar umownych,
- nie stwierdzono przypadków regulowania płatności przed terminem wynikającym z faktury lub umowy. [Dowód: akta kontroli str.831]

3.1.5. W okresie objętym kontrolą w Izbie przeprowadzono 37 postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 6.161,1 tys. zł (24 w 2011 roku i 13 do 30 września 2012 r.) w trybach przewidzianych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych¹⁹ („upzp”). Szczegółowym badaniem objęto cztery zamówienia o łącznej wartości 1.331,9 tys. zł, w tym:

- dwa zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (na opracowanie projektu budowlano-wykonawczego pt. „Rozbudowa siedziby Izby celnej w Białymstoku”, na kwotę 244,8 tys. zł i na dostawę czytników linii papilarnych wraz z laptopami do współpracy z Wizowym Systemem Informacyjnym, na kwotę 930,9 tys. zł),
- dwa zamówienia w trybie zapytania o cenę (oba dotyczące dostawy tonerów, na kwoty 63,5 tys. zł i 93,2 tys. zł).

Ww. cztery zamówienia zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad ustalonych w upzp i „Regulaminie udzielania zamówień publicznych”.

[Dowód: akta kontroli str. 628-666]

3.1.6. Izba przestrzegała terminów i częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji. W 2011 roku inwentaryzacja została przeprowadzona na podstawie decyzji Dyrektora Izby z dnia 24 października 2011 r. w sprawie przeprowadzenia rocznej inwentaryzacji składników majątkowych. W decyzji określono składy 24 zespołów spisowych, harmonogram i zakres ich prac. Każdemu zespołowi spisowemu określono terminy przeprowadzenia inwentaryzacji – prace rozpoczęły się 30 listopada 2011 r., a zakończyły 12 stycznia 2012 r. Wszystkie inwentaryzacje zostały przeprowadzone w terminach przewidzianych ww. decyzją. Jeden (z 24) zespół inwentaryzacyjny, dokonujący od 31 grudnia 2011 r. do 11 stycznia 2012 r. inwentaryzacji gruntów, wykazał różnice pomiędzy stanem w ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia 2011 r. a stanem rzeczywistym o dwie nieruchomości:

- działkę gruntową nr 887 i 888/1 zabudowaną położoną w Kuźnicy, ul. Sokółska 22 – wartość 20.130 zł,
- działkę gruntową nr 68/3 zabudowaną, położoną w Budzisku, gm. Szypliszki – wartość 69.389,16 zł.

Nieruchomości te zostały ujęte w ewidencji w trakcie inwentaryzacji (działki przyjęto na inwentarz środków trwałych pod nr T-0-03-032-00001 i T-0-03-032-0). Naczelnik Wydziału Logistyki – Henryk Kosiński wyjaśnił, że w przypadku nieruchomości z Kuźnicy „działka gruntowa od 1996 r. nie posiadała uregulowanego stanu prawnego i pozostawała we własności Skarbu Państwa. Na wniosek i z uzasadnienia Izby, Urząd Rejonowy w Sokółce w lipcu 1996 r. uregulował jej status i przekazał w zarząd Prezesa Głównego Urzędu Celnego w Warszawie. W grudniu 1999 r. Starostwo Powiatowe w Sokółce z mocy prawa przekształciło prawo zarządu w trwały zarząd dla Urzędu Celnego w Białymstoku, którego następcą prawnym jest Izba Celną w Białymstoku. W 2002 r. przy przejściu ewidencji

¹⁹ Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.

majątku do systemu elektronicznego ZEFIR, pozycja gruntu nie została ujęta". W przypadku nieruchomości z Budziska, Naczelnik Wydziału Logistyki podał, że „została pozyskana w trybie administracyjnym decyzją Starosty Suwalskiego w dniu 28 stycznia 2009 r. jako wydzielona część gruntu z byłego dpg w Budzisku. Podlaski Urząd Wojewódzki w protokole zdawczo-odbiorczym z 7 kwietnia 2009 r. wyszczególniając przekazywane dla Izby środki trwałe z podaniem nr inwentarzowego i wartości, nie wykazał nieruchomości gruntowej co skutkowało nie przyjęciem na inwentarz przedmiotowej działki gruntowej”. [Dowód: akta kontroli str. 686-687]

Spis z natury środków pieniężnych przeprowadzono (na dzień 30 grudnia 2011 r.) w kasie Izby oraz w kasach urzędów i oddziałów celnych. Osoby odpowiedzialne złożyły oświadczenia, że nie wnoszą uwag co do sposobu przeprowadzenia spisu.

W 2011 roku nie wystąpił obowiązek dokonania inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych będących w użytkowaniu. Zgodnie z decyzją Dyrektora Izby dokonano natomiast inwentaryzacji środków rzeczowych w magazynach, obcych środków trwałych i obcych pozostałych środków trwałych, inwestycji w toku, paliw w pojazdach, pojazdów samochodowych na parkingach i miejscach składowania oraz w skarbcu (znaki skarbowe akcyzy i upoważnienia do wydania/odbioru banderol). Inwentaryzacje nie wykazały różnic ewidencyjnych.

Inwentaryzacja aktywów i pasywów Izby została przeprowadzona metodą uzgadniania sald oraz weryfikacji danych. W protokołach z przeprowadzonej weryfikacji nie wykazano żadnych różnic inwentaryzacyjnych – uznano, że salda kont księgowych „wynikają z zapisów prawidłowo udokumentowanych sprawdzonymi i zatwierdzonymi dokumentami”.

W 2011 roku wartości niematerialne i prawne wzrosły z 1.601,6 tys. zł do 2.434,6 tys. zł, zaś wartości niskocenne (umarzane jednorazowo) zmalały z 1.542,3 tys. zł do 1.308,4 tys. zł. Analiza pięciu pozycji przypisanych w okresie objętym kontrolą na koncie 020-Wartości niematerialne i prawne wykazała, że zdarzenia gospodarcze ujęte w zapisach konta 020 zostały poprawnie zakwalifikowane. Objęte analizą oprogramowanie było wykorzystywane w działalności Izby. [Dowód: akta kontroli str. 667-708]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Analiza operacji gospodarczych zaksięgowanych na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” wykazała, że Izba nie prowadziła ewidencji szczegółowej do tego konta według podziałek klasyfikacji budżetowej. Było to niezgodne z opisem do kont (pkt 30) ujętym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁰, a także polityką (zasadami) rachunkowości Izby wprowadzoną decyzją Dyrektora nr 19/11 z dnia 22 lutego 2011 r. (obowiązującą od 1 stycznia 2011 r.). Aneks nr 5/2012 z 18 kwietnia 2012 r. do polityki rachunkowości (obowiązującym od 1 stycznia 2012 r.) zrezygnowano w Izbie z prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 221 według podziałek klasyfikacji budżetowej, co było sprzeczne z zasadą dla tego konta ustaloną w ww. rozporządzeniu.

[Dowód: akta kontroli str. 19, 198-227]

Główna księgowa Izby Małgorzata Popko wyjaśniając powody nie prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 221 według podziałek klasyfikacji budżetowej podała, że w Izbie ewidencja do tego konta prowadzona jest według wzorców księgowych określonych w systemie finansowo-księgowym Zefir, tj. z podziałem na kategorie, tytuły

²⁰ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

i kontrahenta oraz ewidencją analityczną „Wykaz niezapłaconych należności konta 221 – stan na dzień” i jest zgodna z zapisami zawartymi w załączniku nr 3 do zasad rachunkowości w Izbie ujętych w § 9 ust. 1 ppkt 3 Polityki rachunkowości. Zgodnie z wzorcami księgowymi określonymi dla systemu finansowo-księgowego Zefir każdemu tytułowi, czyli rodzajowi należności na koncie 221, przyporządkowana jest odpowiednia klasyfikacja budżetowa w zespole 7. Ewidencja księgowa prowadzona w Izbie do konta 221 umożliwia prawidłowe ustalenie wielkości dochodów zaliczanych do poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej oraz pozwala na sporządzenie sprawozdań z wykonania budżetu, a także sprawozdań finansowych. Główna księgowa dodała, że wynikająca z zapisów rozporządzenia z 5 lipca 2010 r. kwestia prowadzenia na koncie 221 ewidencja według klasyfikacji budżetowej została dostrzeżona przez użytkowników systemu Zefir (Izby celne) i dwukrotnie była zgłaszana do administratora centralnego systemu. Z ww. zgłoszeń wynika, że zmiany te mogą zostać uwzględnione przy opracowywaniu założeń do nowego systemu Zefir 2.

Wyjaśniając powody usunięcia z polityki rachunkowości Izby (aneksem nr 5/2012) zapisów dotyczących prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 221 według podziałek klasyfikacji budżetowej Główna księgowa podała, że z informacji zawartej w zgłoszeniu do lidera systemu Zefir z dnia 28 lutego 2012 r. wynikało, że wzorce księgowania dotyczące konta 221 nie ulegną zmianie i w związku z tym dokonano zmiany w opisie do konta 221 w celu uzyskania zgodności z treścią załącznika nr 3 w § 9 ust. 1 ppkt 3 Polityki rachunkowości i prowadzoną ewidencją księgową.

[Dowód: akta kontroli str.832-857]

Centralnym administratorem bezpieczeństwa informacji systemu Zefir, przywołanym w wyjaśnieniu głównej księgowej Izby, jest zastępca Dyrektora Izby Celnej w Krakowie. Wynika to z decyzji nr 17/S.C Ministra Finansów z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie powołania Rady Systemu Zefir, Krajowego Koordynatora Systemu Zefir, Krajowego Zespołu Utrzymania Systemu Zefir oraz Zespołu Księgowych Systemu Zefir. Z dołączonej do wyjaśnienia odpowiedzi ma pytanie IC w Łodzi dotyczące „rozważenia zasadności uzupełnienia zapisów na koncie 221 o klasyfikację budżetową mając na uwadze obowiązujące w tym zakresie przepisy” wynika, że „zgłoszonej zmiany będzie można dokonać przy opracowywaniu założeń do budowy Programu Zefir 2”.

[Dowód: akta kontroli str.858-870]

System Zefir (wykorzystywany przez Izbę do księgowania należności z tytułu dochodów budżetowych) nie posiadał możliwości dokonania zapisu na koncie 221 (Wn) z jednoczesnym wskazaniem podziałki klasyfikacji budżetowej. Przy próbie dokonania takiego księgowania pojawiał się komunikat „Dla tego konta nie zdefiniowano zakresu dla segmentu Klas. budż. Skontaktuj się z administratorem merytorycznym systemu”.

[Dowód: akta kontroli str.19-20]

Stwierdzona nieprawidłowość nie miała negatywnego wpływu na rzetelność sporządzanych przez Izbę sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych. Dane wykazane w tych sprawozdaniach w pozycji nr 7 „należności” były prawidłowe, zgodne z saldem początkowym na kontach 201, 220, 221, 226 i 240 powiększonym o zapisy na kontach 720, 750 i 760 (Ma) i pomniejszonym o zapisy na tych kontach ze strony Wn.

[Dowód: akta kontroli str.351]

2. W trakcie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych (omówionego w pkt 3.1.3) stwierdzono 67 zapisów na kwotę 7.663,1 tys. zł (w 2011 roku) i 125 na kwotę 650,9 tys. zł (III kwartały 2012 roku), w których podano błędne daty operacji gospodarczych. Analiza 15 zapisów na kwotę 7.640,0 tys. zł z 2011 roku i 15 na kwotę 598,0 tys. zł z III kwartałów 2012 roku (w zakresie dochodów budżetowych) wykazała, że ujęcie w księgach operacji z takimi datami nie miało wpływu na sprawozdawczość, gdyż okres

do którego zaksięgowano te operacje odpowiadał dacie dokonania zapisu księgowego.
[Dowód: akta kontroli str.249-253]

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe powinny być prowadzone bezbłędnie.

Główna Księgowa Izby Małgorzata Popko wyjaśniła, że w ww. przypadkach „system pobrał automatycznie datę systemową komputera dla systemu Zefir”, która była ustawiona na „1900-01-01” i „2007-08-28”.
[Dowód: akta kontroli str.871-874]

3. W wyniku przeglądu analitycznego (omówionego w pkt 3.1.3) oraz badania prawidłowości zapisów księgowych i dowodów stanowiących podstawę dokonania tych zapisów w księgach (pkt 3.1.4), stwierdzono przypadki ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych miesiąca następnego zamiast tego, w którym te operacje zaistniały, w sytuacji gdy faktury wpłynęły do Izby do 5 dnia następnego miesiąca:

- w 2011 roku dotyczyło to sześciu zapisów na kwotę 51,4 tys. zł (z ogółem 61 na kwotę 8.822,6 tys. zł), z czego w jednym na kwotę 6,4 tys. zł wpływało to na sprawozdawczość bieżącą, gdyż zobowiązania z tytułu zakupu pozostałych usług (§4300) wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za wrzesień 2011 roku zostały o tę kwotę zaniżone,
- w III kwartałach 2012 roku dotyczyło to 13 zapisów na kwotę 128,5 tys. zł (z ogółem 87 na kwotę 1.003,3 tys. zł), z czego w pięciu na kwotę 24,7 tys. zł wpływało to na sprawozdawczość bieżącą, gdyż zobowiązania z tytułu zakupu energii (§4260) wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za czerwiec 2012 roku zostały zaniżone o 21,7 tys. zł, a z tytułu zakupu pozostałych usług (§4300) o 3,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str.257-271,286-287,292-346].

Ujęcie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych miesiąca następnego zamiast tego, w którym zdarzenia wystąpiły było niezgodne z:

- art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zobowiązującym do wprowadzenia do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym,
- § 14 załącznika nr 1 do zasad (polityki) rachunkowości Izby, w myśl którego „do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego jednostka wprowadza w postaci zapisu wszystkie zdarzenia, które nastąpiły w tym okresie sprawozdawczym. Warunkiem powyższego jest wpływ dokumentów potwierdzających zajście zdarzenia gospodarczego dotyczącego danego miesiąca do 5 dnia następnego miesiąca”.

Główna księgowa Izby wyjaśniła, że dokonywano „zapisu w księgach rachunkowych danego miesiąca operacji gospodarczych zawartych w fakturach, które były prawidłowo opisane, potwierdzone pod względem merytorycznym i zamówień publicznych przez właściwe komórki organizacyjne Izby i wpłynęły do Wydziału Finansowo-Księgowego do 5 dnia następnego miesiąca. Wymienione...przypadki dotyczyły sytuacji, kiedy faktury za usługi (dostawy) dotyczące danego miesiąca wpłynęły do Izby przed dniem 5 następnego miesiąca a z uwagi na obowiązek sprawowania kontroli merytorycznej, opisu trybu zamówień publicznych przez właściwe komórki organizacyjne Izby wpłynęły do Wydziału Finansowo-Księgowego po 5 dniu następnego miesiąca. Należy dodać, że powyższe nie miało wpływu na prawidłowość prowadzonej ewidencji księgowej za dany rok budżetowy. Mając na uwadze doprecyzowanie terminu, który będzie wskazywał do jakiego okresu sprawozdawczego mają być zakwalifikowane dowody księgowe, aneksem nr 9/2012 z dnia 28 listopada 2012 r.... zapisano, że za datę wpływu dokumentu dotyczącego wydatków budżetowych będącego podstawą zapisu do ksiąg rachunkowych uważa się datę wpływu do Wydziału Finansowo-Księgowego dokumentu

księgowego prawidłowo opisanego tj. potwierdzonego pod względem merytorycznym i zamówień publicznych przez właściwą komórkę organizacyjną Izby ...”.

[Dowód: akta kontroli str.871-874].

W toku kontroli NIK – aneksem nr 9/2012 z 28 listopada 2012 r. – Dyrektor Izby wprowadził (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r.) zmianę w zasadach rachunkowości Izby, polegającą na doprecyzowaniu zapisów dotyczących zasad księgowania dowodów w brzmieniu przytoczonym w wyjaśnieniu. Uwzględniając nową treść zasad (polityki) rachunkowości, w analizowanej – w trakcie niniejszej kontroli NIK – grupie 148 zapisów księgowych, tylko jeden na kwotę 3,4 tys. zł został zatwierdzony pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzony do wypłaty 5 lipca 2012 r. i ujęty w księgach niewłaściwego okresu sprawozdawczego (lipca zamiast czerwca 2012 roku).

[Dowód: akta kontroli str.225,340-343]

3.2. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych

3.2.1. Roczne sprawozdania budżetowe Izby za 2011 rok i sprawozdania za III kwartały 2012 roku zostały sporządzone i przekazane MF w terminach określonych w:

- załączniku nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹ (w przypadku sprawozdań Rb-23B, Rb-27, Rb-28 i Rb-28 Programy). Sprawozdania Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych zostały uzgodnione z Oddziałem NBP w Białymstoku,
- załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (w przypadku sprawozdań Rb-N i Rb-Z).

[Dowód: akta kontroli str.349-350]

3.2.2. Sprawozdania Izby za 2011 rok i za III kwartały 2012 rok (Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-28UE) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

[Dowód: akta kontroli str.351-362]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, rzetelność ksiąg rachunkowych i sprawozdań budżetowych.

4. Działalność kontrolna Izby

4.1. Planowanie kontroli

Opis stanu faktycznego

4.1.1. Opracowane przez Izbę strategiczne plany kontroli na lata 2011–2012 zostały zatwierdzone przez Szefa Służby Celnej. Dyrektor Izby, zgodnie z zaleceniem MF powołał: 8 grudnia 2010 r. Zespół ds. opracowania taktycznego planu kontroli na 2011 r., a 16 listopada 2011 r. Zespół ds. opracowania taktycznego planu kontroli na 2012 r. W skład Zespołów weszli przedstawiciele komórek: zarządzania ryzykiem, kontroli przedsiębiorców, zwalczania przestępczości, dozoru oraz przedstawiciele podległych urzędów celnych (w Suwałkach i Łomży). Zespoły rozpoczęły prace: 8 grudnia 2010 r. (w przypadku planu na 2011 r.) i 25 listopada 2011 r. (w przypadku planu na 2012 r.).

W przygotowanie projektów taktycznych planów kontroli zaangażowani byli: Wydział Zarządzania Ryzykiem (który opracował i przedstawił Zespołowi propozycje hierarchii obszarów ryzyka, wykazy ryzyk do ujęcia w taktycznych planach kontroli oraz arkusze opisu ryzyka i profile ryzyka), komórki Kontroli Przedsiębiorców, Zwalczania Przestępczości i Dozoru (które przedstawiły propozycje poziomu zaangażowania działań kontrolnych w poszczególnych obszarach i ryzykach) oraz naczelnicy Urzędów Celnych i kierownicy Oddziałów Celnych (którzy, w przypadku planu na 2012 r., określali stopień

²¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103

zaangażowania w poszczególne obszary kontroli przez podległe im komórki organizacyjne).

Projekty taktycznych planów kontroli zostały przekazane i zatwierdzone przez Dyrektora Izby 28 grudnia 2010 r. i 16 grudnia 2011 r. Plany te następnie przekazano MF celem weryfikacji. Niedotrzymanie przez Izbę terminów dotyczących przekazania projektów planów do zatwierdzenia Dyrektorowi Izby (odpowiednio do 5 listopada 2010 r. i 25 listopada 2011 r.), a następnie przekazania zatwierdzonych planów do MF (odpowiednio do 10 listopada 2010 r. i 30 listopada 2011 r.) spowodowane było opóźnieniami w przekazaniu materiałów (tj. strategicznych planów kontroli, wykazu ryzyk) przez MF. Izba 11 stycznia 2011 r. otrzymała z MF informacje o dokonanej weryfikacji taktycznego planu kontroli na 2011 r. i zastrzeżeniach do tego planu (wskazano zbyt niskie zaangażowanie w obszarze 10.3. *Benzyny, oleje napędowe i smarowe* oraz 8.1 *Alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu*, co – zdaniem opiniujących – nie znajdowało wystarczającego odzwierciedlenia w załączonym uzasadnieniu (wątpliwości budziło niskie zaangażowanie komórek zwalczania przestępczości w tych obszarach). W odpowiedzi z 18 stycznia 2011 r. podano, że zgodnie z sugestią dokonano korekty w zakresie wskaźników zaangażowania komórki zwalczania przestępczości w obszarze 10.3 z poziomu 3,5% do 4,0%, a w obszarze 8.1 z poziomu 0,01% do 0,5% (wskaźniki te zostały zrealizowane na poziomie odpowiednio: 5,80% i 0,0%). Wskazano także, że powyższe zmiany podniosą ogólny stopień zaangażowania Izby w części strategicznej z 60,56% do 60,81%, ale nie spowodują zmiany w kolejności priorytetowych obszarów kontroli. Następnie Dyrektor Izby zatwierdził (z wprowadzonymi zmianami) taktyczny plan kontroli na 2011 r., a na ponowne pismo MF (z 2 lutego 2011 r.) o braku zachowanej hierarchii w ww. obszarach, wyjaśnił (9 lutego 2011 r.), że „poziom ryzyka związany z w/w obszarami i zagrożeniami zidentyfikowanymi przez grupy zadaniowe kształtuje się w naszej właściwości na poziomie niskim. Wynika to zarówno z braku importerów towarów na bazie alkoholu skażonego jak też nikłej liczby podmiotów dokonujących skażania alkoholu etylowego i zużywających spirytus skażony (8 podmiotów zużywających spirytus skażony do celów medycznych w niewielkich ilościach oraz jeden znaczący podmiot Polmos Białystok S.A.). Również prowadzone kontrole na drogach publicznych nie doprowadziły do ujawnień przewozu alkoholu skażonego. Podobna sytuacja dotyczy zagrożeń związanych z obszarem 10.3. Położenie województwa podlaskiego w pobliżu granicy z Białorusią gdzie występuje znaczna różnica cen paliw powoduje, że przewoźnicy poruszający się tranzytem przez teren województwa używają do napędu paliw zakupionych zagranicą i przywiezionych w ramach norm przywozowych. Ryzyko użycia paliwa niezgodnego z jego przeznaczeniem jest więc z tego powodu znikome. W I półroczu 2010 roku we właściwości miejscowej Izby Celnej w Białymstoku ujawniono jedynie 31 przypadków nieprawidłowości w tym obszarze”. [Dowód: akta kontroli str. 709-749, 775-787]

4.1.2. W Izbie operacyjne plany kontroli były tworzone zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Nr 2 z dnia 13 stycznia 2010 r., tj. na okresy półroczne, przez komórki: dozoru, kontroli przedsiębiorców i zwalczania przestępczości. Plany te były sporządzane między innymi w oparciu o założenia określone w taktycznym planie kontroli, informacje o celach i ryzykach strategicznych i regionalnych oraz analizę i ocenę zasadności wniosków o przeprowadzenie kontroli przekazanych przez urzędy i oddziały celne, inne komórki organizacyjne Izby, inne izby celne oraz MF. [Dowód: akta kontroli str. 713-732]

4.1.3. Taktyczne i operacyjne plany kontroli zostały opracowane w oparciu o ryzyka regionalne ujęte w regionalnym rejestrze ryzyka i strategiczne z centralnego rejestru ryzyka. Zgodnie z wprowadzonym (zarządzeniem Nr 2 z 13 stycznia 2010 r.) obowiązkiem dokumentowania ryzyk (poprzez arkusze opisu ryzyka, profile ryzyka oraz przeglądy profili ryzyka), Izba dokonała weryfikacji Regionalnego Rejestru Ryzyka oraz dostosowała istniejący rejestr do nowych wymagań. Przeprowadzono w tym celu konsultacje z właściwymi komórkami organizacyjnymi – adresatami profili i na ich podstawie uzyskano

obraz aktualnych zagrożeń zidentyfikowanych na obszarze Izby (z uwzględnieniem regionalnych uwarunkowań). Ryzyka ujęte w rejestrze, od momentu wprowadzenia podlegały bieżącemu monitorowaniu. Regionalny rejestr ryzyka podlegał kompleksowej weryfikacji w okresach półrocznych. Do przeprowadzenia weryfikacji rejestru (na wniosek komórki zarządzania ryzykiem) dyrektor Izby powoływał zespół, w skład którego wchodził ekspert z różnych komórek organizacyjnych Izby.

Wydział Zarządzania Ryzykiem, po dokonaniu analizy Strategicznego Planu Kontroli i obowiązujących w momencie sporządzania planu ryzyk regionalnych (powstałych na podstawie wcześniejszych konsultacji i analiz), przygotowywał projekt taktycznego planu kontroli. Następnie komórki zaangażowane w realizację taktycznych planów kontroli przedstawiały propozycje poziomu zaangażowania działań kontrolnych w poszczególnych obszarach, jak i ryzykach, które były w dalszej kolejności omawiane na spotkaniach Zespołu ds. opracowania taktycznego planu kontroli. Tak utworzony dokument, po zatwierdzeniu przez Dyrektora IC, przesyłany był do MF celem akceptacji. [Dowód: akta kontroli str. 713-718]

4.2. Realizacja planów kontroli

W Izbie taktyczny plan kontroli podlegał monitorowaniu w cyklach:

- kwartalnych, na podstawie informacji o zrealizowanych wskaźnikach zaangażowania w obszarach ryzyka przesyłanych przez komórki dozoru, kontroli przedsiębiorców, zwalczania przestępczości i zgłoszeń celnych,
- półrocznych, z wykonania taktycznego planu kontroli.

W świetle sprawozdań z wykonania taktycznego:

- w 2011 roku, w części strategicznej stopień zaangażowania ustalony dla Izby na poziomie 60,81%, został osiągnięty i wyniósł 72,92%, przy czym biorąc pod uwagę poszczególne obszary ryzyka, w pięciu z 16 obszarów stopień zaangażowania nie został zrealizowany. Dotyczyło to obszarów: 3.4. *Środki antydumpingowe i wyrównawcze* (osiągnięto poziom 0,58% przy zakładanym 0,75%), 10.1 *Oleje opałowe* (osiągnięto 3,42% przy planowanym 6,28%), 3.1. *Wartość intelektualna i przemysłowa* (osiągnięto 0,52%, planowano 1,25%), 5.1. *Środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursory* (osiągnięto 0,36% planowano 1,00%), 11.2. *Samochody osobowe* (osiągnięto 0,58% zakładano 1,00%).

Jedną z podstawowych przyczyn niezrealizowania tych wskaźników była, jak podał Naczelnik Wydziału Zarządzania Ryzykiem, konieczność zachowania hierarchii obszarów ryzyka określonych w strategicznym planie kontroli, co często nie uwzględniało obszarów, które stanowiły rzeczywiste zagrożenie we właściwości Izby Celnej w Białymstoku. Ponadto w roku 2010 na etapie tworzenia taktycznego planu kontroli na rok 2011, brane były pod uwagę tylko kontrole celne i podatkowe realizowane przez komórki kontroli przedsiębiorców i te właśnie działania uwzględniono planując zaangażowanie ww. komórek. Jednak, zgodnie z pismem MF (z 19 lipca 2011 r.), w taktycznych planach kontroli ujmować należy również prowadzenie przez komórki kontroli przedsiębiorców, kontrole obrachunkowe oraz kontrole prawidłowości i terminowości wpłat podatku akcyzowego i podatku od gier. W związku z faktem, iż stanowisko to zostało przedstawione przez MF w lipcu 2011 r., po sześciu miesiącach obowiązywania taktycznego planu kontroli na rok 2011, kontrole te zostały uwzględnione dopiero w taktycznym planie kontroli na rok 2012. Mając jednak na uwadze materiał przygotowany przez MF na naradę kadry kierowniczej 3–4 listopada 2011 roku, kontrole te zostały rozliczone w sprawozdaniu z taktycznego planu kontroli za rok 2011. W związku z faktem, iż nie zostały one planowane, nastąpiły rozbieżności pomiędzy wskaźnikami dotyczącymi planowanego oraz zrealizowanego zaangażowania w taktyczny plan kontroli.

W części taktycznej poziom zaangażowania wyznaczony na poziomie 10,17% został zrealizowany i wyniósł 14,96%,

- za I półrocze 2012 roku w części strategicznej, stopień zaangażowania ustalony dla liczby na poziomie 52,40% został osiągnięty i wyniósł 59,97%, przy czym biorąc pod uwagę poszczególne obszary ryzyka, w dwóch z dziewięciu obszarów stopień zaangażowania nie został zrealizowany. Dotyczyło to obszarów: 8.1. *Alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu* (osiągnięto poziom 0,82% przy zakładanym 1,05%) i 10.1. *Oleje opałowe* (osiągnięto 5,18%, planowano 6,22%).

W części taktycznej poziom zaangażowania wyznaczony na poziomie 26,00% został zrealizowany i wyniósł 27,66%,

- po III kwartałach 2012 roku w części strategicznej, stopień zaangażowania ustalony na poziomie 52,40%, został osiągnięty i wyniósł 59,61%, przy czym biorąc pod uwagę poszczególne obszary ryzyka, w trzech z dziewięciu obszarów stopień zaangażowania nie został zrealizowany. Dotyczyło to obszarów: 8.1. *Alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu* (osiągnięto poziom 0,92% zakładano 1,05%), 10.1. *Oleje opałowe* (osiągnięto 4,39% planowano 6,22%) i 10.4. *Gaz płynny* (osiągnięto 1,58% zakładano 1,75%).

W części taktycznej poziom zaangażowania wyznaczony na poziomie 26,01% został zrealizowany i wyniósł 28,31%. [Dowód: akta kontroli str. 750-772, 788-829]

4.3. Skuteczność i efektywność kontroli

4.3.1. W latach 2010–2012 (I półrocze) w Izbie zrealizowano odpowiednio: 233.500, 61.065 i 27.963, z czego 13.330, 10.657 i 5.870 pozytywnych, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości na kwoty 57.493,2 tys. zł, 57.627,2 tys. zł i 38.084,4 tys. zł. Udział kontroli pozytywnych we wszystkich zrealizowanych wykazywał tendencję wzrostową i wyniósł w ww. latach: 5,71% 17,45% i 20,99%. Najwyższą skuteczność osiągnęły komórki przedsiębiorców (63%, 37% i 59%), a najniższą – w 2010 roku komórki zwalczania przestępczości (2,86%), a w 2011 i I połowie 2012 r. komórki zgłoszeń celnych (6,7% i 7,39%).

Efektywność kontroli (mierzona sumą szacowanych efektów finansowych do liczby przeprowadzonych kontroli) była w badanych latach coraz wyższa i wynosiła w latach 2010-2012 (I półrocze) 246,22 zł, 943,70 zł i 1.361,95 zł. Najwyższe efekty finansowe w porównaniu do kosztów funkcjonowania, wystąpiły w komórkach zwalczania przestępczości (385,5% w 2010 r. i 393,4% w 2011 roku). Liczba kontroli na jednego funkcjonariusza pełniącego funkcje kontrolne wyniosła, odpowiednio: 300, 87 i 36 kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 594-627, 750-773, 788-830]

4.3.2. W 2011 roku, wyższe niż zaplanowane zaangażowanie w obszar ryzyka z jednoczesną niższą niż średnia dla danego obszaru ryzyka efektywnością, wystąpiło w przypadku następujących obszarów ryzyka i komórek organizacyjnych:

- komórki zgłoszeń celnych

Obszar ryzyka	Wskaźnik zaangażowania komórek kontrolnych zgłoszeń celnych		Liczba działań kontrolnych w obszarze ryzyka	Liczba działań kontrolnych, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości	Wskaźnik skuteczności
	Planowany	Zrealizowany			
1.1. Klasyfikacja towarowa	15,0%	32,06%	1008	67	6,64%

- komórki kontroli przedsiębiorców

Obszar ryzyka	Wskaźnik zaangażowania komórek kontroli przedsiębiorców		Liczba działań kontrolnych w obszarze ryzyka	Liczba działań kontrolnych, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości	Wskaźnik skuteczności
	Planowany	Zrealizowany			
13.3. Urządzenie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych	0,0%	11,26%	34	0	0,0%

[Dowód: akta kontroli str. 594-627, 750-773]



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność i efektywność kontroli prowadzonych przez funkcjonariuszy celnych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o księgowanie operacji gospodarczych zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości i w § 14 zasad (polityki) rachunkowości Izby.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Izby, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 21 grudnia 2012 r.

Kontrolerzy
Andrzej Juchnicki
Doradca ekonomiczny

.....
Tomasz Pomian
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....
Stanisław Żukowski
Gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury NIK w Białymstoku
Barbara Chilińska

.....
.....

²² Dz. U. z 2012 r. poz. 82

