



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-020-01/2012

P/12/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/040 – Wykonanie planów finansowych przez wybrane izby celne
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1) Katarzyna Michalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83162 z 11 września 2012 r. 2) Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83196 z 22 października 2012 r. 3) Rafał Wieczorkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84751 z 30 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Izba Celna w Gdyni, ul. Północna 9 A, 81-029 Gdynia
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Struk, Dyrektor Izby Celnej w Gdyni (dowód: akta kontroli str. 7-14)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w okresie objętym kontrolą dochodów i wydatków budżetowych Izby Celnej w Gdyni (dalej: „Izba”), przestrzeganie zasad gospodarki finansowej, a także rzetelność ksiąg rachunkowych i sprawozdań budżetowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawę oceny pozytywnej stanowią:

- prawidłowe ustalenie i efektywne egzekwowanie należności celnych,
- rzetelne planowanie i realizacja wydatków budżetowych,
- wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie ich wpływu na sprawozdawczość roczną i bieżącą,
- prawidłowe opracowanie i efektywna realizacja taktycznych i operacyjnych planów kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności i polegały na:

- nieterminowym dostosowaniu zasad ewidencji księgowej do zmian określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości²,
- księgowaniu odpisów należności przedawnionych (w 2011 r. 1.682,8 tys. zł, a do 30 września 2012 r. 170,4 tys. zł) na koncie 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych, zamiast na 761 Pozostałe koszty operacyjne,

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

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie 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 Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 121) – dalej: „rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”.

- trzech przypadkach udzielenia zamówień publicznych (na łączną kwotę 150,8 tys. zł, tj. 0,15% wydatków ogółem w 2011 r.) bez zastosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³,
- nieprawidłowym pod względem merytorycznym sporządzeniu sprawozdania Rb-N za IV 2011 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dochodów oraz ich egzekucja

1.1. Ocena realizacji dochodów

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W 2011 r. Izba zrealizowała dochody budżetowe w wysokości 751.444,3 tys. zł, a w 2012 r. (do 30 września) w kwocie 632.426,9 tys. zł⁴. Główne źródło dochodów Izby (niepodatkowych) stanowiło cło (§ 0060) – w 2011 r. 99,3% (745.839,5 tys. zł), a w 2012 r. (do 30 września) 98,4% (622.157,1 tys. zł). W porównaniu do 2010 r. (585.298,0 tys. zł) dochody Izby ogółem zrealizowane w 2011 r. wzrosły o 166.146,3 tys. zł (tj. o 28,4%), głównie z powodu wyższych dochodów z cel. Zgodnie ze szczegółowymi zasadami opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.⁵ i na 2012 r.⁶, dochody z cel planował Minister Finansów we współdziałaniu z Ministrem Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 1089-1092)

Dyrektor Izby na 2011 r. zaplanował dochody w wysokości 4.493,0 tys. zł, z tego: 3.000,0 tys. zł w rozdziale 75647 Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych, 1.052,0 tys. zł w rozdziale 75013 Izby celne i urzędy celne, 334,0 tys. zł w rozdziale 75814 Różne rozliczenia finansowe i 107,0 tys. zł w rozdziale 75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych. Plan zrealizowano w 132,8%, tj. w wysokości 5.968,6 tys. zł, z tego:

- 3.301,2 tys. zł w rozdziale 75647 Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych w § 0690 Wpływy z różnych opłat (tj. 110,0% planu),
- 1.331,8 tys. zł w rozdziale 75013 (tj. 126,6% planu), w tym głównie w § 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (557,6 tys. zł) i § 0970 Wpływy z różnych dochodów (453,8 tys. zł),
- 1.032,2 tys. zł w rozdziale 75814 Różne rozliczenia finansowe (tj. 309,0% planu), z czego 694,4 tys. zł w § 0920 Pozostałe odsetki i 337,7 tys. zł w § 0690 Wpływy z różnych opłat,
- 302,8 tys. zł w rozdziale 75093 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych,
- 0,6 tys. zł w rozdziale 75619 Wpływy z różnych rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 35-38, 43-46, 58, 75, 78, 1089-1098)

Zaplanowane na 2012 r. dochody wynosiły 4.807,0 tys. zł, z tego: 2.500,0 tys. zł w rozdziale 75095 Pozostała działalność, 1.157,0 tys. zł w rozdziale 75013, 900,0 tys. zł w rozdziale 75814 i 250,0 tys. zł w rozdziale 75093. Według stanu na 30 września 2012 r. plan dochodów zrealizowano w 92,3%, tj. w wysokości

³ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴ według sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych – za 2011 r. z 29 marca 2012 r. i za okres od 1 stycznia do 30 września 2012 r. z 8 października 2012 r. za okres od 1 stycznia do 30 września 2012 r.

⁵ stanowiącymi załącznik nr 76 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz.U. Nr 46, poz. 245)

⁶ stanowiącymi załącznik nr 70 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz.U. Nr 56, poz. 290)

4.436,4 tys. zł, z tego: 2.549,6 tys. zł w rozdziale 75095 (tj. 102,0% planu), 1.059,9 tys. zł w rozdziale 75013 (tj. 91,6% planu), 221,0 tys. zł w rozdziale 75093, 605,6 tys. zł w rozdziale 75814 (tj. 67,3% planu) i 0,3 tys. zł w rozdziale 75619.

(dowód: akta kontroli str. 100, 104, 111, 115, 1093-1096)

1.1.2. Badanie losowo wybranych 98 dowodów⁷ - na podstawie których przypisano należności w kwotach odpowiednio: 23.377,8 tys. zł w 2011 r. (50 dowodów) i 57.282,1 tys. zł w 2012 r. (48 dowodów) - wykazało, że należności zostały terminowo zaewidencjonowane i uregulowane w odpowiednich kwotach i terminach. Dochody były przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1114)

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

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Według stanu na koniec 2011 r. należności pozostałe do zapłaty wynosiły 64.694,3 tys. zł i w porównaniu do 2010 r. (67.939,4 tys. zł) były niższe o 3.245,1 tys. zł, tj. o 4,8%. Zaległości netto w 2011 r. wyniosły 49.179,6 tys. zł i stanowiły 76,0% należności pozostałych do zapłaty. W porównaniu do 2010 r. (48.700,1 tys. zł) zaległości netto w 2011 r. wzrosły o 479,5 tys. zł, tj. o 1,0%. Według stanu na koniec września 2012 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 69.545,9 tys. zł, w tym 53.485,5 tys. zł (tj. 76,9%) stanowiły zaległości netto. Największe kwoty zaległości wystąpiły w rozdziale 50095 i wynosiły odpowiednio:

- 46.748,0 tys. zł na koniec 2011 r. (tj. 95,1% zaległości ogółem), z tego 24.942,8 tys. zł w § 0060 Cła i 21.805,2 tys. zł w § 0920 Pozostałe odsetki,
- 50.710,0 tys. zł na koniec września 2012 r. (tj. 94,8% zaległości ogółem), z tego 25.833,7 tys. zł w § 0060 Cła i 24.876,3 tys. zł w § 0920 Pozostałe odsetki.

W rozdziale 75013 zaległości netto według stanu na 30 września 2012 r. wzrosły w porównaniu do ich stanu na 31 grudnia 2011 r. o 275,9 tys. zł (głównie w § 0580 o 252,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1089-1094, 1115, 1159-1221)

Naczelnik Wydziału Egzekucji Izby wyjaśnił, że w rozdziale 50095 wzrost zaległości netto według stanu na 30 września 2012 r. dotyczył głównie jednego podmiotu, dla którego Naczelnik Urzędu Celnego w Gdyni siedmioma decyzjami określił zobowiązanie w wysokości 1.625,4 tys. zł. Przypisu dokonano 15 i 28 maja 2012 r. Tytułów wykonawczych nie wystawiono, ponieważ 16 maja 2012 r. Izba otrzymała wiadomość o ogłoszeniu upadłości tego podmiotu. Zgłoszenie wierzytelności do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy zostało przekazane 1 czerwca 2012 r. W rozdziale 75013 wzrost zaległości o 252,3 tys. zł dotyczył głównie kary z tytułu nielegalnego urządzania gier na automatach. W sprawie tych zaległości wszczęto postępowania egzekucyjne, dokonano zajęcia rachunku bankowego oraz automatów do gier. W związku ze zbiegiem egzekucji akta spraw zostały przekazane do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 1118)

⁷ Doboru dokonano na podstawie zapisów na koncie 220 Rozliczenie Jednolitych Dokumentów Administracyjnych (SAD) z wykorzystaniem statystycznej metody MUS (metoda monetarna, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem), przy założeniu, że interwał losowania jest kwotą równoważną 2% dochodów zaokrągloną do tys. zł.

⁸ Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

Naczelnik Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków Izby wyjaśniła, że w ramach nadzoru nad stanem należności pozostałych do zapłaty analizowano raporty z systemu ZEFIR⁹ dotyczące niezapłaconych należności i przekazywano sprawy dotyczące nieuiszczonych należności do egzekucji. Ponadto wyjaśniła, że kontrola i nadzór nad należnościami polegały na generowaniu cotygodniowo raportu „Zestawienie zaległości bieżących kont 220 i 271 przed windykacją – wymagalne stan na dzień”. Na podstawie raportu selekcjonowano dokumenty, w przypadku których upłynęło pięć lub więcej dni po terminie płatności. Terminowość i zasadność przekazywania spraw do postępowania egzekucyjnego sprawdzana była podczas podpisywania pisma przewodniego kierowanego do Wydziału Egzekucji Izby.

(dowód: akta kontroli str. 1116-1122)

W latach 2011-2012 (do 30 września) Dyrektor Izby rozłożył na raty spłatę należności celnych w wysokościach:

- 23,0 tys. zł w 2011 r. i 7,2 tys. zł w 2012 r. (do 30 września) - na podstawie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰,
- 1,3 tys. zł w 2011 r. i 95,6 tys. zł w 2012 r. (do 30 września) - na podstawie art. 229 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny¹¹.

Ponadto Dyrektor Izby wydał 14 pozwoleń na odroczenie terminu płatności na podstawie art. 224 i art. 226c ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1123-1125)

1.2.2. W 2011 r. z powodu przedawnienia odpisano należności w wysokości 1.682,8 tys. zł, w tym głównie z tytułu cła (1.676,5 tys. zł) i mandatów kredytowych (2,5 tys. zł). W 2012 r. (do 30 września) z powodu przedawnienia odpisano należności w wysokości 170,4 tys. zł, w tym głównie z tytułu cła (152,6 tys. zł), kar porządkowych od osób prawnych (10,5 tys. zł) i mandatów kredytowych (4,4 tys. zł). Główną przyczyną przedawnienia należności był brak u zobowiązanych majątku, który mógłby podlegać egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 1127-1128)

Zgodnie z art. 35 b ust. 4 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹², należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne, od których nie dokonano odpisów aktualizacyjnych lub dokonano ich w niepełnej wysokości, zalicza się do pozostałych kosztów operacyjnych. Ponadto zgodnie z postanowieniami załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości¹³, po stronie Wn konta 761 Pozostałe koszty operacyjne ujmują się m.in. kary, odpisane przedawnione, umorzone i nieściągalne należności oraz odpisy aktualizujące od należności. W Izbie odpis przedawnionych należności zaksięgowano na koncie 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 1140-1141)

1.2.3. Badanie postępowań egzekucyjnych dotyczących pięciu najstarszych zaległości na łączną kwotę 75,9 tys. zł (których termin płatności upłynął w okresie od

⁹ System Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowych ZEFIR

¹⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹¹ Dz. Urz. WE L 302 z 19 października 1992 r.

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

¹³ Rozporządzenie 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 Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”.

lutego 1995 r. do sierpnia 2000 r.¹⁴) wykazało, że wobec wytypowanych dłużników postępowanie prowadziły także inne organy (dyrektorzy innych izb celnych, naczelnicy urzędów skarbowych). W stosunku do wszystkich badanych zaległości Izba podejmowała systematyczne czynności wywiadowcze mające na celu ujawnienie majątku lub źródeł dochodu zobowiązanych. We wszystkich badanych postępowaniach egzekucyjnych dochodziło do ich umorzenia przez inne organy egzekucyjne, a następnie były one wznawiane w związku z ujawnieniem majątku lub źródeł dochodu przez Dyrektora Izby lub inne organy egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1222-1285)

Badanie 11 najstarszych zaległości na łączną kwotę 635,9 tys. zł (których termin płatności upłynął 13 lutego 2009 r.¹⁵) wykazało, że wszystkie zaległości dotyczyły jednego podmiotu, dla którego Naczelnik Urzędu Celnego w Gdyni decyzjami określił m.in. cło i cło antydumpingowe. Dyrektor Izby wystawił tytuły wykonawcze na ww. zaległości i przekazał je według właściwości miejscowej do Dyrektora Izby Celnej w Katowicach. Dyrektor Izby prowadził postępowanie wywiadowcze w celu ustalenia majątku podmiotu, jednak do 30 września 2012 r. nie ujawniono majątku, ani nowych źródeł dochodu i w związku z tym nie wszczęto ponownej egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 1286-1304)

Według wydruku „Zestawienie wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych kont 221 i 271 po windykacji”, wpływy zaewidencjonowane na tych kontach w latach 2011 i 2012 (do 30 września) wyniosły odpowiednio: 1.930,8 tys. zł i 162,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1305-1336)

Realizacja przez Izbę mierników określonych w „Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015” była następująca:

a) Udział zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległych należności na 30 czerwca 2011 r. wynosił 54%, na 31 grudnia 2011 r. 59%, a na 30 czerwca 2012 r. 88% (docelowe wartości mierników wynosiły - 54% na 2011 r. i 56% na 2012 r.). W przypadku zaległości celnych wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 48%, 39% i 72%. Naczelnik Wydziału Egzekucji Izby wyjaśnił, że część zaległości celnych nie została objęta tytułami wykonawczymi, ponieważ:

- nie upłynął termin wystawienia tytułu wykonawczego (dla zaległości na kwotę 241,7 tys. zł według stanu na 30 czerwca 2011 r. i na kwotę 1.125,6 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2011 r.);
- toczyło się postępowanie upadłościowe (dla zaległości na kwotę 1.295,4 tys. zł według stanu na 30 czerwca 2011 r. i na kwotę 1.321,0 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2011 r.);
- umorzono postępowania egzekucyjne (dla zaległości na kwotę 11.411,2 tys. zł według stanu na 30 czerwca 2011 r. i na kwotę 12.730,1 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1337-1340)

b) Udział wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi wynosił: 0,4% w pierwszym półroczu 2011 r., 1,1% w 2011 r. i 0,8% w pierwszym półroczu 2012 r. (docelowe wartości mierników wynosiły - 4,31% na 2011 r. i 5,34% na 2012 r.). W przypadku należności celnych wskaźnik ten wynosił odpowiednio: 2,2%, 12,9% i 0,2%. Naczelnik Wydziału Egzekucji Izby wyjaśnił,

¹⁴ wytypowanych na podstawie zestawienia „Zaległości wymagalne w postępowaniu egzekucyjnym dla konta 221 na dzień 30 września 2012 r.”

¹⁵ wytypowanych na podstawie zestawienia „Zaległości z lat ubiegłych dla konta 221 na dzień 30 września 2012 r.”, które nie wystąpiły w zestawieniu „Zaległości wymagalne w postępowaniu egzekucyjnym dla konta 221 na dzień 30 września 2012 r.”

że na wielkość wskaźników efektywności egzekucji duży wpływ miała przede wszystkim struktura i wysokość zadłużenia, a także niewypłacalność podmiotów z wysokim zadłużeniem i brak majątku podlegającego egzekucji. Pomimo rosnących wpływów, wskaźnik kształtował się na dość niskim poziomie z uwagi na to, że zaległości znacznie wzrastały. Kwota zaległości według zarejestrowanych tytułów wykonawczych w pierwszym półroczu 2011 r. wynosiła 30.595,3 tys. zł, a w pierwszym półroczu 2012 r. 65.947,0 tys. zł. Kwota wyegzekwowanych zaległości, która w pierwszym półroczu 2010 r. wynosiła 413,8 tys. zł, wzrosła w pierwszym półroczu 2012 r. do kwoty 1.422,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1338-1344)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Izby w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Odpis przedawnionych należności budżetowych zaksięgowano na koncie 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych, co było niezgodne z art. 35 b ust. 4 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne, od których nie dokonano odpisów aktualizacyjnych lub dokonano ich w niepełnej wysokości, zalicza się do pozostałych kosztów operacyjnych. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, po stronie Wn konta 761 Pozostałe koszty operacyjne ujmują się m.in. kary, odpisane przedawnione, umorzone i nieściągalne należności oraz odpisy aktualizujące od należności.

Główny Księgowy Izby wyjaśnił m.in., że zgodnie z przyjętymi wzorcami księgowania w użytecznym systemie finansowo-księgowym, odpisy z tytułu dochodów budżetowych bezpośrednio związane z podstawową działalnością Izby ujmowane są na stronie Wn konta 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych w korespondencji z kontem zespołu „2”. Natomiast wzorzec księgowania na koncie 761 przewiduje ewidencjonowanie na nim kosztów niezwiązanych z bezpośrednią działalnością jednostki, stosownie do definicji pojęcia „pozostałe koszty i przychody operacyjne” określonej w art. 3 ust. 1 pkt 32 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 1140-1158)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację dochodów budżetowych oraz efektywność ich egzekwowania.

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

2.1. Planowanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Założenia do projektu planu finansowego na 2011 r. Izba przedstawiła 25 marca 2010 r. oraz 14 czerwca 2010 r., na podstawie wytycznych określonych w Ministerstwie Finansów (dalej: „MF”) przez Departament Służby Celnej MF (z 17 marca 2010 r.) i Departament Finansów Resortu MF (z 31 maja 2010 r.). Założenia dotyczyły planowanych wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych (2.375 tys. zł) oraz wydatków bieżących bez wydatków na wynagrodzenia i pochodne (10.004 tys. zł). Rzeczową specyfikację planowanych wydatków określono m.in. dla: § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia (2.171 tys. zł), § 4260 Zakup energii (1.094 tys. zł), § 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (940 tys. zł) i § 4300 Zakup usług pozostałych (2.075 tys. zł). Podstawą do określenia wysokości planowanych wydatków było wykonanie wydatków w 2009 r. oraz plan i przewidywane wykonanie w 2010 r. Przedstawione założenia do projektu planu finansowego na 2011 r. w zakresie wydatków bieżących w rozdziale 75013 (bez wynagrodzeń i pochodnych) były o 1.527 tys. zł wyższe od przewidywanego

wykonania w 2010 r. Wzrost planowanych wydatków uzasadniono m.in. przewidywanym wzrostem cen paliw, materiałów pędnych i części samochodowych, potrzebą dokonania przeglądów zwiększonej ilości pojazdów samochodowych, a także planowanymi pracami remontowymi.

(dowód: akta kontroli str. 15-57)

Założenia do projektu planu finansowego na 2011 r. nie obejmowały potrzeb w zakresie wydatków majątkowych, o których Izba informowała Departament Służby Celnej MF w odrębnej korespondencji, m.in.: 18 marca 2010 r. zgłoszono zapotrzebowanie na 686,4 tys. zł w § 6060 na sfinansowanie planowanych zadań informatycznych (w tym m.in. 450 tys. zł na zakup systemu centralnej archiwizacji).

(dowód: akta kontroli str. 342-377)

W piśmie z 25 października 2010 r. Minister Finansów poinformował Dyrektora Izby o kwotach dochodów i wydatków (w podziale na grupy ekonomiczne) przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2011 r. Łączny limit wydatków na 2011 r. określono w wysokości 87.748 tys. zł, w tym 79.877 tys. zł stanowił limit wydatków na wynagrodzenia i pochodne. Plan rzeczowych wydatków bieżących wynosił 5.390 tys. zł (w tym 5.138 tys. zł w rozdziale 75013) i był o 4.614 tys. zł niższy od potrzeb określonych przez Dyrektora Izby w założeniach z 14 czerwca 2010 r. W ramach limitu wydatków majątkowych Ministerstwo Finansów przewidziało 295 tys. zł w § 6050 na realizację zadania „Wykup działki przyległej do Izby Celnej w Gdyni przy ul. Północnej 9A” w ramach programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011”¹⁶. Potrzebę realizacji przedmiotowego zadania Izba zgłosiła w 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 58-61, 297-311)

Na podstawie i w granicach przyznaných limitów Dyrektor Izby opracował projekt planu finansowego na 2011 r. w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej. Projekt planu finansowego Izby przekazany został Ministrowi Finansów 24 listopada 2010 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 143 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 62-68)

W piśmie z 22 lutego 2011 r. Minister Finansów przedstawił Dyrektorowi Izby informacje o planowanych wydatkach (87.748 tys. zł), a także o wielkości zatrudnienia (1.123 etaty). Załączony do pisma plan dochodów i wydatków według podziałek klasyfikacji budżetowej był zgodny z projektem planu Dyrektora Izby z 24 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 69-78)

W trakcie roku Dyrektor Izby występował do Ministra Finansów o zwiększenie planu wydatków Izby, w tym m.in.:

- 2 czerwca 2011 r. w rozdziale 75013 o 2.128 tys. zł (228 tys. zł w § 4050 i 1.900 tys. zł łącznie w §§ 4260, 4270, 4300, 4400, 4430), uzasadniając potrzebę koniecznością sfinansowania podwyżek dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy¹⁷, a także zobowiązań stałych, tj. opłaty za energię, konserwację urządzeń klimatyzacyjnych, naprawy środków transportu, opłaty za monitoring i ochronę, a także wywóz nieczystości, opłaty pocztowe, czynszowe i sprzątanie pomieszczeń;

¹⁶ ustanowionej Uchwałą Rady Ministrów Nr 187/2008 z dnia 16 września 2008 r.

¹⁷ W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie warunków otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych wydatków (Dz.U. Nr 81, poz. 442).

- 7 czerwca 2011 r. o kwotę 130 tys. zł w § 4170 w celu sfinansowania kosztów powołania biegłego sądowego do wydania opinii w sprawie zabezpieczonych automatów do gier;
- 7 października 2011 r. o kwotę 195 tys. zł łącznie w następujących §§: 4170 (pokrycie kosztów powołania biegłego w zakresie automatów do gier), 4270 (naprawy) i 4300 (przegląd i zabezpieczenie łodzi patrolowej);
- 24 listopada 2011 r. o kwotę 150 tys. zł na bieżące wydatki rzeczowe, w tym m.in. zakup sprzętu biurowego, licencji i oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 379-402)

Plan wydatków Izby na 2011 r. w wyniku 56 decyzji Ministra Finansów został zmniejszony o 4.278,7 tys. zł i zwiększony o 16.020,9 tys. zł¹⁸ (tj. w efekcie zmian zwiększony o 13,4%), w tym w ramach programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011” zwiększony o 5.781,4 tys. zł. Plan wydatków na wynagrodzenia i pochodne zwiększony został o 5.851,3 tys. zł, natomiast plan pozostałych wydatków bieżących o 3.411,1 tys. zł¹⁹. Plan wydatków w § 3020 zwiększony został o 757 tys. zł (z przeznaczeniem na sycie i zakup umundurowania). W celu sfinansowania zakupów inwestycyjnych (§ 6060) plan wydatków zwiększony został łącznie o 2.017,9 tys. zł, z czego o 1.804,4 tys. zł w ramach programu „Modernizacja Służby Celnej”. Decyzją Ministra Finansów z 10 sierpnia 2011 r. zmniejszono o 100% plan wydatków w § 6050 w kwocie 295 tys. zł przewidzianej na zadanie „Wykup działki przyległej do Izby Celnej w Gdyni przy ul. Północnej 9A”. Przyczyną odstąpienia od realizacji zadania było zaoferowanie przez właściciela działki ceny przewyższającej kwotę zaplanowaną, a także brak zgody MF na przeznaczenie zaplanowanych środków na inny cel.

(dowód: akta kontroli str. 122-238)

Założenia do projektu planu finansowego Izby na 2012 r. przekazane zostały Ministrowi Finansów 11 kwietnia 2011 r. Zaplanowano wydatki ogółem w wysokości 93.010 tys. zł, w tym 85.151 tys. zł na wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Rzeczowe wydatki bieżące zaplanowano na poziomie 5.595 tys. zł, w tym 5.333 tys. zł w rozdziale 75013. Przedstawiając założenia do projektu planu na 2012 r. Izba poinformowała Ministerstwo Finansów, że realne potrzeby finansowe są wyższe o około 3 mln zł. Wysokość i zakres zaplanowanych wydatków odpowiadały wytycznym Departamentu Finansów Resortu z 1 kwietnia 2011 r. Komórki organizacyjne Izby uczestniczące w procesie planowania wydatków na 2012 r. przedstawiły rzeczową specyfikację planowanych wydatków. Podstawą do określenia wysokości planowanych wydatków były plan na 2011 r. i przewidywane wykonanie wydatków w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 17-19, 79-99)

Podobnie jak w przypadku planu na 2011 r., założenia do projektu planu finansowego na 2012 r. nie obejmowały potrzeb w zakresie wydatków majątkowych, o których Izba informowała Departament Służby Celnej Ministerstwa Finansów w odrębnej korespondencji, m.in.:

- 21 marca 2011 r. zgłoszono zapotrzebowanie na środki finansowe w łącznej kwocie 1.300 tys. zł na zadania inwestycyjne, w tym m.in. 700 tys. zł na zadanie „Przebudowa pomieszczeń na pracownię analityczną produktów modyfikowanych genetycznie GMO w budynku w Gdyni przy ul. Północnej 9a” i 450 tys. zł na zadanie „Przebudowa systemu wentylacji grawitacyjnej budynku w Gdyni przy ul. Północnej 9a”;

¹⁸ w tym o 490,0 tys. zł z rezerw celowych

¹⁹ w tym głównie w: § 4300 o 1.006,0 tys. zł, § 4210 o 595,8 tys. zł, § 4260 o 500 tys. zł, § 4400 o 325 tys. zł i § 4700 o 209,4 tys. zł

- 25 marca 2011 r. Izba zgłosiła zapotrzebowanie na kwotę 625,5 tys. zł w § 6060 na sfinansowanie planowanych zadań informatycznych (w tym m.in. – podobnie jak na 2011 r. - 450 tys. zł na zakup systemu centralnej archiwizacji).
(dowód: akta kontroli str. 312-314)

W piśmie z 25 października 2011 r. Minister Finansów poinformował Dyrektora Izby o kwotach dochodów i wydatków (w podziale na grupy ekonomiczne) przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. Łączny limit wydatków określono w wysokości 93.381 tys. zł (rozdział 75013), z czego 84.753 tys. zł stanowił limit wydatków na wynagrodzenia i pochodne. Plan rzeczowych wydatków bieżących wynosił 6.491 tys. zł i był o 1.101 tys. zł wyższy od potrzeb określonych przez Dyrektora Izby w założeniach z 11 kwietnia 2011 r. Planu wydatków majątkowych nie przewidziano.

(dowód: akta kontroli str. 100-104)

Na podstawie i w granicach przyznaných limitów Dyrektor Izby opracował projekt planu finansowego na 2012 r. w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej. Projekt planu finansowego Izby przekazany został Ministrowi Finansów 30 listopada 2011 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 143 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 105-112)

W piśmie z 16 marca 2012 r. Minister Finansów przedstawił Dyrektorowi Izby informacje o planowanych wydatkach (87.748 tys. zł), a także o wielkości zatrudnienia (1.106 etatów). Załączony do pisma plan wydatków według podziałek klasyfikacji budżetowej był niższy o 7 tys. zł (w zakresie rzeczowych wydatków bieżących) w porównaniu do projektu z 30 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 113-121)

W trakcie roku Dyrektor Izby występował do Ministra Finansów o zwiększenie planu wydatków Izby, w tym m.in.:

- 12 stycznia 2012 r. o kwotę 58 tys. zł w § 6060 na zakup pięciu sztuk przełączników sieciowych w związku z planowanym oddaniem do eksploatacji dwóch nowych budynków Portu Lotniczego w Gdańsku-Rębiechowie, w których planowano biura Oddziału Celnego oraz Wydziału Zwalczania Przestępczości Celnej,
- 11 lipca 2012 r. w rozdziale 75013 o kwotę 1.580 tys. zł łącznie w §§ 4260, 4270, 4300, 4400 z przeznaczeniem na zobowiązania stałe, które wzrosły w porównaniu do 2011 r. m.in. w związku z wykonywaniem nowych zadań, tj.: utworzenie Krajowego Centrum RTG, dzierżawa terenu od Bałtyckiego Terminala Kontenerowego, utworzenie Wydziału Morskiego ZP wyposażonego w dwie jednostki pływające.

(dowód: akta kontroli str. 403-408)

W wyniku 27 decyzji Ministra Finansów do 30 września 2012 r. plan wydatków Izby na 2012 r. zmniejszony został o 983,9 tys. zł i zwiększony o 2.066,9 tys. zł (w efekcie tych zmian został zwiększony o 1,1%, w tym m.in. o 782,6 tys. zł na rzeczowe wydatki bieżące i o 240,3 tys. zł na zakupy inwestycyjne).

(dowód: akta kontroli str. 239-296)

2.1.2. Zmiany wprowadzone przez Dyrektora Izby w 2011 r. i w trzech kwartałach 2012 r. były dokonane w granicach upoważnień określonych w art. 171 ustawy o finansach publicznych i zarządzeniu Ministra Finansów Nr 11 z 11 lutego 2011 r. w sprawie upoważnienia dysponentów środków budżetu państwa w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe do dokonywania przeniesień

wydatków w planach finansowych²⁰. Zmiany były uzasadnione i wynikały z dostosowania planu do bieżących potrzeb Izby, a także realizacji nowych zadań zaplanowanych w 2011 r.

W 2011 r. Dyrektor Izby wydał 32 decyzje w sprawie przeniesienia wydatków w planie finansowym Izby w obrębie rozdziałów klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 2.524,6 tys. zł, w tym 2.348,3 tys. zł w rozdziale 75013. Plan wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych zmniejszono w trakcie roku łącznie o 1.313,7 tys. zł (w tym o 1.218,1 tys. zł w § 3020 Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń) w celu zwiększenia planu rzeczowych wydatków bieżących. Łącznie plan rzeczowych wydatków bieżących w rozdziale 75013 zwiększono o 1.283,3 tys. zł, w tym w największym stopniu w: § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia (o 684,8 tys. zł), § 4300 Zakup materiałów i wyposażenia (o 367,6 tys. zł), § 4270 Zakup usług remontowych (o 103,5 tys. zł) i § 4430 Różne opłaty i składki (o 172,2 tys. zł). Zmniejszony został plan m.in. w § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej (o 99,0 tys. zł), § 4260 Zakup energii (o 65 tys. zł), § 4180 Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy (o 63 tys. zł). W trakcie 2011 r. Dyrektor Izby nie zmieniał planu wydatków majątkowych, ani nie wnioskował o jego zmianę.

(dowód: akta kontroli str. 409-587)

W okresie od 1 stycznia do 30 września 2012 r. Dyrektor Izby wydał 13 decyzji na łączną kwotę 1.329,7 tys. zł w sprawie przeniesienia wydatków w planie finansowym Izby w obrębie rozdziałów klasyfikacji budżetowej, w tym 26 czerwca 2012 r. na kwotę 972 tys. zł. Zmiany polegały głównie na zmniejszeniu o 890,2 tys. zł planu wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych (w tym o 880,2 tys. zł w § 3070 Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom) m.in. w celu zwiększenia (26 czerwca 2012 r.) planu w: § 4300 Zakup usług pozostałych o 390 tys. zł, § 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe o 250 tys. zł, § 4260 Zakup energii o 200 tys. zł i § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia o 100 tys. zł. Ponadto zwiększono plan wydatków w § 4270 Zakup usług remontowych (17 sierpnia 2012 r. o 100 tys. zł) i w § 4420 Podróże służbowe zagraniczne (21 września 2012 r. o 40 tys. zł). Dyrektor Izby do 30 września 2012 r. nie zmieniał planu wydatków majątkowych, ani nie wnioskował o jego zmianę.

(dowód: akta kontroli str. 588-696, 697-736)

Główny Księgowy Izby wyjaśnił, że zmiany wprowadzone w trakcie roku (w tym zmniejszenie planowanych wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych) wynikały z dostosowania planu do faktycznych potrzeb Izby. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zaplanowane zostały na podstawie zgłoszeń komórek organizacyjnych Izby, w tym m.in. na szycie mundurów, świadczenia dotyczące dopłat do wypoczynku i zagospodarowania w związku z mianowaniem do służby stałej.

(dowód: akta kontroli str. 2060-2066)

W 2011 r. plan wydatków Izby zwiększony został przez Ministra Finansów środkami pochodzącymi z rezerw celowych w wysokości 490,0 tys. zł, z tego w ramach:

- poz. 16 o 227,8 tys. zł w celu sfinansowania zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa wynikających z wyroków sądów (rozdział 75647 Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych, § 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego),

²⁰ Dz.Urz. MF Nr 2 poz. 9

- poz. 22 o 140 tys. zł na realizację umowy dzierżawy terenu na dostawę i instalację urządzenia rentgenowskiego na terenie przejścia granicznego (rozdział 75013 Izby i urzędy celne, § 4300 Zakup usług pozostałych),
- poz. 8 o 85,7 tys. zł na współfinansowanie kosztów podróży zagranicznych związanych z realizacją projektów europejskich (rozdział 75095 Pozostała działalność, § 4421),
- poz. 57 o 35,4 tys. zł na skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych²¹ (rozdział 75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych),
- poz. 20 o 1,0 tys. zł na sfinansowanie dodatków służby cywilnej dla pracowników przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2011 r. (rozdział 75013 Izby i urzędy celne, §§ 4020, 4110 i 4120).

(dowód: akta kontroli str. 737)

Do 30 września 2012 r. plan wydatków Izby zwiększony został środkami rezerw celowych w kwocie o 213,0 tys. zł, z tego:

- poz. 16 o 94,2 tys. zł w celu sfinansowania zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa wynikających z wyroków sądów (rozdział 75095 Pozostała działalność § 4610),
- poz. 8 o 64,9 tys. zł na współfinansowanie kosztów podróży zagranicznych związanych z realizacją projektów europejskich (rozdział 75095 Pozostała działalność, § 4421)
- poz. 57 o 54,0 tys. zł na skutek zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (rozdział 75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych).

(dowód: akta kontroli str. 738-739)

Środki rezerw celowych wykorzystane zostały zgodnie z planowanym przeznaczeniem – w 2011 r. w 88,8% (434,9 tys. zł), a w 2012 r. (do 30 września) w 95,2% (202,8 tys. zł). W 2011 r. niepełne wykorzystanie dotyczyło głównie poz. 22 rezerw, co wynikało z późniejszego niż planowano podpisania umowy dzierżawy terenu pod zadanie dostawy i instalacji urządzenia rentgenowskiego na terenie Zarządu Morskiego Portu w Gdyni w obrębie Bałtyckiego Terminala Kontenerowego. W 2012 r. prognozowana kwota wydatków w zakresie refundacji kosztów opłat komorniczych była niższa niż szacowano. Ze środków z rezerwy ogólnej w okresie objętym kontrolą Izba nie korzystała.

(dowód: akta kontroli str. 740-747)

W celu racjonalizacji kosztów funkcjonowania Izby podjęto m.in. następujące działania:

- docieplenie elewacji siedziby Izby (w wyniku wyegzekwowania od wykonawcy gwarancji należytego wykonania umowy) i wyeliminowanie mostków termicznych spowodowało obniżenie zużycia gazu niezbędnego do ogrzania budynku (w pierwszym kwartale 2012 r. średniomiesięczne wydatki na zakup paliwa gazowego były niższe o 6,1 tys. zł),
- w wyniku renegotiacji umowy na dostawę energii elektrycznej do siedziby Izby uzyskano rabaty (w 2010 r. 5% i 2011 r. 10%) dla dostawy energii w zakresie taryfy B22, co skutkowało niższymi średniomiesięcznymi opłatami – w 2011 r. o 0,7 tys. zł, a w 2012 r. o 1,4 tys. zł,
- zrezygnowano z 79 linii telefonicznych od operatorów zewnętrznych i uruchomiono system łączności VoIP, co zapewniło nieodpłatną telekomunikację

²¹ Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

między wszystkimi komórkami Izby (także tymi, do których dotychczas wybierano numery międzymiastowe).

(dowód: akta kontroli str. 764-767, 1033-1034)

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

2.2. Realizacja wydatków

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Wydatki Izby (łącznie w ramach budżetu krajowego i środków europejskich) w 2011 r. wyniosły 99.091,1 tys. zł i były o 4.680,3 tys. zł (tj. o 5,0%) wyższe w porównaniu do 2010 r. (94.410,8 tys. zł). Wydatki Izby zrealizowano w pięciu rozdziałach: 75013 Izby celne i urzędy celne (98.291,9 tys. zł), 75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych (30,6 tys. zł), 75095 Pozostała działalność (363,7 tys. zł), 75212 Pozostałe wydatki obronne (1,2 tys. zł) i 75647 Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych (403,7 tys. zł). Wydatki budżetu krajowego wyniosły 99.021,6 tys. zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosły o 4.652,2 tys. zł (tj. o 4,9%), co spowodowane było głównie wyższymi o 3.835,4 tys. zł (tj. o 4,7%) wydatkami na uposażenia, wynagrodzenia i pochodne. Pozostałe wydatki bieżące wyniosły 9.965,6 tys. zł i przeznaczone zostały głównie na: zakup materiałów i wyposażenia (2.214,4 tys. zł), zakup usług pozostałych (2.189,0 tys. zł), zakup energii (1.072,6 tys. zł), opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (895,1 tys. zł), zakup usług remontowych (537,8 tys. zł), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (308,8 tys. zł) i różne opłaty i składki (306,9 tys. zł). W porównaniu do 2010 r. rzeczowe wydatki bieżące wzrosły o 1.124,6 tys. zł (tj. o 12,7%). W rozdziale 75013 Izby i urzędy celne w największym stopniu wzrosły wydatki na: zakup usług pozostałych (o 474,1 tys. zł, tj. o 27,9%), zakup materiałów i wyposażenia (o 430,3 tys. zł, tj. o 25,0%²²) oraz opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (o 136,3 tys. zł, tj. o 18,0%).

(dowód: akta kontroli str. 768-782, 2047-2059)

Główny Księgowy Izby wyjaśnił, że wzrost w 2011 r. rzeczowych wydatków bieżących był skutkiem m.in. wzrostu cen paliw i oleju napędowego, a także realizacji nowych zadań tj. powołanie w strukturze Izby Krajowego Centrum RTG, czy utworzenie Wydziału Morskiego Zwalczania Przestępczości.

(dowód: akta kontroli str. 2060-2066)

Wydatki majątkowe w 2011 r. wyniosły 2.010,0 tys. zł i przeznaczone zostały na zakupy inwestycyjne (w tym m.in. sprzętu informatycznego, sprzętu do Laboratorium Celnego, sprzętu do kontroli celnej, a także samochodów i mikrobusów). Świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowano w kwocie 1.628,0 tys. zł, z tego 1.235,2 tys. zł stanowiły wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń funkcjonariuszy. W porównaniu do 2010 r. świadczenia na rzecz osób fizycznych były niższe o 225,8 tys. zł, tj. o 12,2%. Główny Księgowy Izby wyjaśnił, że było to skutkiem m.in. mniejszej liczby uprawnionych do uzyskania jednorazowego świadczenia z tytułu mianowania do Służby Celnej, a także uszycia mniejszej niż w 2010 r. ilości mundurów.

(dowód: akta kontroli str. 2051, 2060-2066)

²² Po uwzględnieniu wydatków w 2010 r. w § 4740 Zakup materiałów papierniczych do sprzętu drukarskiego i urządzeń kserograficznych i w § 4750 Zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji, od 2011 r. klasyfikowanych w § 4210.

Wydatki budżetu środków europejskich w 2011 r. wyniosły 69,9 tys. zł i przeznaczone zostały na wypłaty dodatków zadaniowych dla 16 pracowników z tytułu uczestniczenia w realizacji projektów w ramach programu e-Cło współfinansowanego z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (tj. HERMES2, AIS, ZISAR, SZPROTIII, SZPADA).

(dowód: akta kontroli str. 948-960, 2047-2049)

Wydatki zrealizowane w 2011 r. (w ramach budżetu krajowego i środków europejskich) były wyższe o 11.343,1 tys. zł (tj. o 12,9%) od planu z 22 lutego 2011 r. i niższe o 399,1 tys. zł (tj. o 0,4%) od planu po zmianach. Nie wykorzystano głównie planu wydatków budżetu krajowego - na wynagrodzenia i pochodne (211,4 tys. zł, tj. 0,2%) i pozostałe wydatki bieżące (174,7 tys. zł, tj. 1,7%).

(dowód: akta kontroli str. 2047-2049)

W okresie od 1 stycznia do 30 września 2012 r. wydatki Izby (w ramach budżetu krajowego i środków europejskich) wyniosły 68.413,0 tys. zł i stanowiły 69,0% wydatków zrealizowanych w 2011 r., 73,3% planu wydatków z 16 marca 2012 r. i 72,4% planu po zmianach. Wydatki Izby zrealizowano w rozdziałach: 75013 Izby celne i urzędy celne (67.968,5 tys. zł), 75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych (45,3 tys. zł) i 75095 Pozostała działalność (399,2 tys. zł). Wydatki budżetu krajowego wyniosły 68.351,2 tys. zł, natomiast budżetu środków europejskich 61,8 tys. zł (podobnie jak w 2011 r. na dodatki zadaniowe dla 14 pracowników w ramach programu e-Cło). Najwyższy udział wydatków budżetu krajowego (tj. 88,7%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Pozostałe wydatki bieżące wyniosły 6.452,3 tys. zł, a wydatki majątkowe 219,9 tys. zł. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.065,7 tys. zł. Wydatki zrealizowane w okresie trzech kwartałów 2012 r. na opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (1.042,1 tys. zł) były o 147,0 tys. zł (tj. o 16,4%) wyższe niż w 2011 r. i stanowiły 99,3% planu po zmianach. Wzrost wydatków był skutkiem realizacji nowych zadań i utworzenia nowych komórek organizacyjnych Izby.

(dowód: akta kontroli str. 961-977, 2047-2051)

Badanie próby pozapłacowych wydatków Izby – 27,6% (3.733,8 tys. zł) z 2011 r. i 35,4% (2.733,9 tys. zł) z trzech kwartałów 2012 r. – wykazało, że środki publiczne były wykorzystywane zgodnie z planowanym przeznaczeniem, a wydatki były uzasadnione z punktu widzenia zadań realizowanych przez Służbę Celną.

(dowód: akta kontroli str. 2322-2328)

2.2.2. W ramach programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011” wydatki Izby wyniosły łącznie 30.938,8 tys. zł²³, z tego:

a) 16.131,2 tys. zł na zakup:

- samochodów osobowych i ciężarowych (1.679,6 tys. zł),
- broni palnej (275,7 tys. zł),
- sprzętu laboratoryjnego (812,2 tys. zł), w tym m.in.: automatycznego sekwentatora DNA (300,0 tys. zł), gęstościomierza oscylacyjnego (114,5 tys. zł), spektrofotometru do pomiaru barwy w świetle odbitym i przechodzącym (78,8 tys. zł) i mikroobjętości (50,4 tys. zł), homogenizatora laboratoryjnego (30,9 tys. zł), termocyklera z gradientem temperatury (30,0 tys. zł), generatora wodoru (27,1 tys. zł), a także modernizację biblioteki widm masowych (59,4 tys. zł) i wysokociśnieniowej jednodobiciowej przystawki z kryształem diamentowym (36,7 tys. zł),

²³ w tym 4.145,0 tys. zł w 2009 r., 8.364,0 tys. zł w 2010 r. i 18.429,8 tys. zł w 2011 r.

- sprzętu do kontroli oraz łączności (13.363,6 tys. zł), w tym m.in.: urządzenia RTG (10.516,7 tys. zł²⁴) i sprzętu do wykrywania narkotyków (950,4 tys. zł), a także modernizację systemu łączności między komórkami organizacyjnymi Izby (1.876,9 tys. zł),
 - b) 343,1 tys. zł na poprawę stanu technicznego użytkowanych obiektów, w tym m.in. rozbudowę systemu klimatyzacji i wentylacji oraz modernizację monitoringu siedziby Izby,
 - c) 14.464,5 tys. zł na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń, m.in. poprzez przyznanie dodatków motywacyjnych za realizację zadań w zakresie kontroli zgłoszeń celnych, towarów i osób, realizację zadań kontrolnych w komórkach zwalczania przestępczości, wykonywanie czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego, a także za sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem tych zadań.
- (dowód: akta kontroli str. 751-759)

Dyrektor Izby wyjaśnił, że wydatki zrealizowane w ramach ww. programu miały następujący wpływ na skuteczność działania Służby Celnej:

- a) zakup środków transportu zwiększył bezpieczeństwo i mobilność operacyjną komórek realizujących zadania kontrole, a także pozwolił zmniejszyć koszty napraw samochodów wyeksploatowanych; zakup broni palnej umożliwił podejmowanie działań kontrolnych bez angażowania innych służb w celu ochrony funkcjonariuszy; zakup i modernizacja sprzętu laboratoryjnego wpłynęły na skrócenie czasu przygotowywania próbek do analizy, a tym samym przyspieszenie realizacji zleceń, zwiększenie zakresu wykonywanych badań²⁵; zakup sprzętu do kontroli pozwala na właściwą i skuteczną realizację zadań i funkcji (także prewencyjnych) w zakresie bezpieczeństwa publicznego, a modernizacja systemu łączności zapewniła wewnętrzną i niepłatną komunikację między wszystkimi komórkami Izby,
- b) poprawa stanu technicznego użytkowanych obiektów korzystnie wpłynęła na warunki i komfort pracy w Izbie, a także zapewniła odpowiednie parametry temperatury i wilgotności w części pomieszczeń Laboratorium Izby,
- c) wprowadzenie nie funkcjonujących dotychczas dodatków motywacyjnych (skierowanych m.in. do funkcjonariuszy wykonujących istotne zadania związane z dużym obciążeniem psychicznym), a także stworzenie nowego systemu ocen i wyróżnień w Służbie Celnej uporządkowało hierarchię stanowisk i system uposażeń w sposób uwzględniający wyniki opisu i wartościowania stanowisk pracy; wprowadzenie dodatku za wykonywanie czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego uzależnione zostało od kwot ściągniętych przez poborców skarbowych; stworzono nową siatkę stanowisk i nowe konkurencyjne zasady awansowania poprzez otwarte dla wszystkich funkcjonariuszy rekrutacje wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 748-763)

2.2.3. W 2011 r. wydatki z tytułu wypłaty funkcjonariuszom Służby Celnej równoważników pieniężnych i ekwiwalentów wyniosły 951,5 tys. zł, a w okresie trzech kwartałów 2012 r. 200,5 tys. zł, z tego odpowiednio: 728,2 tys. zł i 11,1 tys. zł za umundurowanie lub jego okresowe czyszczenie, 111,1 tys. zł i 87,8 tys. zł za wyżywienie, 105,8 tys. zł i 101,6 tys. zł z tytułu dojazdu do miejsca pełnienia służby oraz w 2011 r. dodatkowo 6,4 tys. zł w zamian za zwrot udokumentowanych kosztów przeniesienia. Na podstawie badania ośmiu losowo wybranych wypłat

²⁴ Zakup realizowany przez Ministerstwo Finansów i przekazany do użytkowania Izbie Celnej w Gdyni.

²⁵ Laboratorium Celne w Gdyni jest jedynym Laboratorium w sieci laboratoriów celnych w Polsce specjalizującym się w przeprowadzaniu badań genetycznych materiałów biologicznych.

na łączną kwotę 2,2 tys. zł (§ 4180) stwierdzono, że ekwiwalenty zostały prawidłowo udokumentowane, naliczone²⁶ i wypłacone.

(dowód: akta kontroli str. 924-947, 978)

2.2.4. Średniomiesięczne wydatki związane z eksploatacją nieruchomości²⁷ użytkowanych przez Izbę oraz podległe urzędy i oddziały celne²⁸ wynosiły: 218,7 tys. zł w 2010 r., 234,9 tys. zł w 2011 r. i 295,3 tys. zł w 2012 r. (I-IX)²⁹. Wzrost wydatków dotyczył zarówno nieruchomości użytkowanych przez Izbę, jak i podległe urzędy i oddziały celne. Łączna powierzchnia użytkowanych nieruchomości w 2011 r. wynosiła 29.242,65 m² i była o 1.079,26 m² większa w porównaniu do 2010 r. (28.163,39 m²). Zwiększenie powierzchni użytkowej wynikało z utworzenia nowych komórek organizacyjnych:

- Wydziału Morskiego Zwalczania Przestępczości, który przejął zadania z Izby Celnej w Szczecinie i w Olsztynie w zakresie zwalczania przestępczości na wodach morskich i wewnętrznych RP,
- Wydziału Krajowe Centrum RTG w Gdańsku realizującego zadania na szczeblu krajowym w zakresie interpretacji obrazów RTG prześwietlanych towarów na granicy zewnętrznej UE,
- hali skanera wraz z pomieszczeniami biurowymi dla obsługi w związku z oddaniem do użytku stacjonarnego urządzenia RTG do prześwietlania kontenerów na terenie BCT w Gdyni.

W okresie trzech kwartałów 2012 r. użytkowana powierzchnia była mniejsza o 347,54 m² na skutek likwidacji Oddziału Celnego „Dworzec Morski” w Gdyni.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1043)

W 2011 r. (w porównaniu do 2010 r.) badana grupa wydatków wzrosła średniomiesięcznie o 16,2 tys. zł, a w okresie styczeń-wrzesień 2012 r. (w porównaniu do 2011 r.) o 60,4 tys. zł. Wzrost w 2011 r. spowodowany był głównie wyższymi o 12,4 tys. zł opłatami za administrowanie i czynsze za pomieszczenia biurowe. Przyczyną było utworzenie nowych komórek organizacyjnych i podpisanie:

- obowiązującej od 1 września 2011 r. umowy na najem pomieszczeń o powierzchni 149,66 m² dla Wydziału Morskiego Zwalczania Przestępczości,
- obowiązującej od 1 września 2011 r. umowy na najem placu o powierzchni 4.355,00 m² dla Granicznego Referatu Zwalczania Przestępczości w Gdyni,
- obowiązującej od 15 września 2011 r. umowy na najem pomieszczeń o powierzchni 342,52 m² i 5 miejsc parkingowych dla Krajowego Centrum RTG,
- aneksów do umów najmu powierzchni dla Oddziału Celnego IV w Gdyni, Oddziału Celnego w Tczewie i Oddziału Celnego w Słupsku – w związku ze wzrostem cen i stawki VAT.

²⁶ tj. zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów: z dnia 23 października 2009 r. w sprawie otrzymywania przez funkcjonariuszy celnych wyżywienia lub równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie (Dz.U. Nr 180, poz. 1406) i z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz.U. Nr 197, poz. 1521) – od 1 stycznia 2012 r. zastąpionym rozporządzeniem z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 290, poz. 1705).

²⁷ Wydatki w § 4260 Zakup energii, § 4270 Zakup usług pozostałych, § 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe, § 4300 Zakup usług pozostałych (w zakresie przeglądu technicznego budynku, w tym usług kominiarskich i wywozu nieczystości i § 4430 Różne opłaty i składki (w zakresie ubezpieczenia nieruchomości).

²⁸ W okresie objętym kontrolą w strukturze Izby funkcjonowały trzy urzędy celne. Na koniec 2010 r. i 2011 r. funkcjonowało 17 oddziałów celnych, a na dzień 30 września 2012 r. 15 oddziałów i dodatkowo jedno miejsce wyznaczone w Uście, które powołano w miejsce oddziału celnego.

²⁹ Bez zrefundowanych przez Wojewodę Pomorskiego – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz.U. Nr 256, poz. 2145) – kosztów funkcjonowania ośmiu oddziałów celnych umiejscowionych na przejściach granicznych – w wysokościach: 382,4 tys. zł w 2010 r., 471,1 tys. zł w 2011 r. i 373,9 tys. zł w 2012 r. (do 30 września).

Istotny wzrost średniomiesięcznych wydatków związanych z eksploatacją nieruchomości w okresie trzech kwartałów 2012 r. (o 60,4 tys. zł) odnotowano już po upływie dziewiątego miesiąca roku, pomimo zmniejszenia użytkowanej powierzchni nieruchomości o 347,54 m². Wzrost wynikał głównie z wyższych o 41,2 tys. zł (średniomiesięcznie) wydatków na opłaty czynszowe (w tym o 18,8 tys. zł za pomieszczenia magazynowe) i o 18,7 tys. zł na zakup energii. Wzrost opłat spowodowany był głównie utworzeniem w 2011 r. nowych komórek organizacyjnych, a także podpisaniem 1 lutego i 24 maja 2012 r. umów na najem pomieszczeń magazynowych w Gdyni (288,65 m² i 289,29 m²) dla Referatu Likwidacji Towarów (ze względu na konieczność przechowywania większej ilości zajętego towaru). Ponadto 1 marca 2012 r. podpisano umowę na najem pomieszczeń biurowych w Gdyni dla Referatu Kontroli Przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 1032, 1037-1043)

Spośród oddziałów celnych najwyższe średniomiesięczne wydatki eksploatacyjne związane były z nieruchomościami użytkowymi przez: Oddział Celny Basen IV w Gdyni (478 m²), Oddział Celny w Tczewie (210,10 m²) i Oddział Celny w Słupsku (234,3 m²). W 2010 r., w 2011 r. i w 2012 r. (do 30 września) badane wydatki wyniosły odpowiednio: 13,9 tys. zł, 14,5 tys. zł, 18,4 tys. zł w OC Basen IV w Gdyni, 14,1 tys. zł, 14,5 tys. zł, 14,8 tys. zł w OC w Tczewie i 10,3 tys. zł, 11,0 tys. zł, 11,0 tys. zł w OC w Słupsku.

(dowód: akta kontroli str. 1041-1043)

Wyjaśniając przyczyny wyższych kosztów eksploatacyjnych nieruchomości użytkowanych przez ww. Oddziały (w porównaniu do pozostałych oddziałów), Naczelnik Wydziału Logistyki Izby podała, że wynajmowane powierzchnie obejmują zarówno pomieszczenia biurowe, jak i place oraz magazyny. Ponadto nieruchomości wymagały od właścicieli wielu inwestycji (np. położenia okablowania strukturalnego, instalacji alarmowej, ogrodzenia terenu, utwardzenia placu odpraw), co wpłynęło na wysokość ww. czynszów. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Logistyki Izby, próby wynajęcia innych nieruchomości na potrzeby OC w Gdyni nie przyniosły rezultatu, gdyż nie znaleziono nieruchomości spełniającej wymagania odnośnie wielkości powierzchni biurowej oraz placu, okablowania strukturalnego oraz odpowiedniego zabezpieczenia dla celów utworzenia oddziału. Natomiast dla OC w Słupsku (i UC w Słupsku) w 2012 r. pozyskano nowe powierzchnie użytkowe.

(dowód: akta kontroli str. 1035-1040)

2.2.5. W 2011 r. Izba otrzymała z Ministerstwa Finansów środki finansowe w łącznej wysokości 99.610,6 tys. zł, a do 30 września 2012 r. 68.583 tys. zł. W dniu 30 grudnia 2011 r. niewykorzystane środki budżetowe w kwocie 15,4 tys. zł zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa (dalej: „rachunek budżetu”). Saldo na rachunku bankowym wydatków Izby 30 grudnia 2011 r. wynosiło zero. Do 6 maja 2011 r. średnie dzienne saldo na rachunku bieżącym wydatków wynosiło 16,5 tys. zł, a od 9 maja 2011 r. nie przekraczało 5 tys. zł. Był to skutek objęcia Izby systemem automatycznego przekazywania środków pieniężnych z rachunków dysponentów na rachunek budżetu na koniec każdego dnia roboczego. Suma kwot automatycznie zwróconych na rachunek budżetu do 30 grudnia 2011 r. wyniosła 589,0 tys. zł (0,6% rocznego zasilenia), przy czym średni dzienny zwrot nie przekraczał 4,0 tys. zł. W okresie trzech kwartałów 2012 r. suma kwot automatycznie zwróconych na rachunek budżetu wyniosła 230,8 tys. zł (0,3% łącznego zasilenia), a średni dzienny zwrot był znacznie niższy niż w 2011 r. (nie przekraczał 1,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 979-1015, 2343-2352)

Na podstawie § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³⁰, Dyrektor Izby ustanowił wysokość środków finansowych niepodlegających odprowadzeniu na rachunek bieżący wydatków Izby, w tym 10 tys. zł pogotowia kasowego i 51,6 tys. zł na zaliczki stałe i jednorazowe. Nie stwierdzono nieuzasadnionego zwiększenia kwoty pogotowia kasowego, ani przekazywania środków finansowych na rachunki pomocnicze.

(dowód: akta kontroli str. 914-923, 1057-1060)

2.2.6. W 2011 r. wydatki na szkolenia wyniosły 206,3 tys. zł, a w okresie trzech kwartałów 2012 r. 49,8 tys. zł. Wydatki na szkolenia funkcjonariuszy Służby Celnej wyniosły odpowiednio 175,4 tys. zł i 38,2 tys. zł. W 2011 r. przeprowadzonych zostało łącznie 161 szkoleń (w tym 61 płatnych), a w okresie trzech kwartałów 2012 r. 77 szkoleń (w tym 26 płatnych). Przeszkolonych zostało odpowiednio 793 i 739 pracowników Izby³¹, w tym odpowiednio 737 i 705 funkcjonariuszy celnych. Ponadto pracownicy Izby ukończyli w szkoleniach e-learningowych w systemie ATENA (288 pracowników w 2011 r. i 371 do 30 września 2012 r.). W szkoleniach płatnych uczestniczyło w 2011 r. 276 pracowników (w tym 239 funkcjonariuszy), a do 30 września 2012 r. 151 pracowników (w tym 138 funkcjonariuszy).

Szkolenia dotyczyły głównie zagadnień związanych z podstawową działalnością Izby (np. szkolenia koordynatorów krajowych grup zadaniowych ds. wyrobów alkoholowych, tytoniowych i zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i psychotropowymi, szkolenia z obsługi urządzeń rentgenowskich, kursy strzeleckie), a także dotyczących technik laboratoryjnych (np. z zakresu chromatografii gazowej i cieczowej, czy obsługi spektrofotometru). W systemie e-learningowym ATENA realizowano szkolenia m.in. w zakresie problematyki długu celnego i należności podatkowych, gier hazardowych, kontroli kontenerów, podatku od wydobycia niektórych kopalin, postępowania w sprawach celnych, a także obsługi urządzeń rentgenowskich i interpretacji obrazów uzyskiwanych w czasie kontroli rentgenowskiej.

(dowód: akta kontroli str. 783-790, 808-912)

Plan szkoleń obejmował IV kwartał 2011 r. i 2012 r. W związku z planowanym przez Ministerstwo Finansów wprowadzeniem narzędzia do zbierania indywidualnych potrzeb szkoleniowych nie utworzono w Izbie planu szkoleń na pierwsze trzy kwartały 2011 r. (szkolenia były realizowane na podstawie bieżących wniosków). Z zaplanowanych na 2012 r. 108 szkoleń (bez 36 tematów szkoleń e learningowych) do 30 września zrealizowano 77. Pozostała część planowana jest do realizacji w IV kwartale 2012 r. Wyboru wykonawców badanych szkoleń dokonywano prawidłowo na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych³².

(dowód: akta kontroli str. 788-789, 791-807)

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

³⁰ Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

³¹ W 2011 r. 534 pracowników wzięło udział w co najmniej trzech szkoleniach, 167 pracowników uczestniczyło w czterech do sześciu szkoleń, 67 – w siedmiu do dziewięciu, 23 – w dziesięciu do dwunastu, jeden pracownik – w trzynastu i jeden – w siedemnastu szkoleniach. W 2012 r. 561 pracowników wzięło udział w co najmniej trzech szkoleniach, 149 pracowników uczestniczyło w czterech do sześciu szkoleń, 24 – w siedmiu do dziewięciu, 3 – w dziesięciu, jeden pracownik – w dwunastu i jeden – w czternastu szkoleniach.

³² Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

2.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

2.3.1. W 2011 r. przeciętne zatrudnienie w Izbie³³ wynosiło 1.089 osób, w tym: 1.017 funkcjonariuszy Służby Celnej (status 08), 46 członków korpusu służby cywilnej (status 3) i 26 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01)³⁴. W porównaniu do 2010 r. (1.106 osób) przeciętne zatrudnienie było niższe ogółem o 17 osób (tj. o 1,5%), przy czym w przypadku funkcjonariuszy wzrosło o 12 osób (o 1,2%), a w pozostałych grupach spadło o 1 osobę (status 1) i 27 osób (status 3). W grupie funkcjonariuszy Służby Celnej wzrost zatrudnienia odnotowano w urzędach celnych (o 22 osób), zmniejszenie zaś w Izbie (o 3 osób) i oddziałach celnych (o 7 osób).

W okresie trzech kwartałów 2012 r. przeciętne zatrudnienie wyniosło 1.084 osób, w tym 1.011 funkcjonariuszy Służby Celnej, 46 członków korpusu służby cywilnej i 27 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń³⁵. W porównaniu do 2011 r. przeciętne zatrudnienie było ogółem niższe o 5 osób (tj. o 0,5%). Przeciętne zatrudnienie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 1 osobę. Zatrudnienie funkcjonariuszy było niższe o 6 osób, przy czym w Izbie wzrosło o 12 osób, a w urzędach i oddziałach celnych było niższe odpowiednio o 2 osoby i o 16 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1044-1056)

Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia wyjaśniła, że zmniejszenie przeciętnego stanu zatrudnienia w Izbie wynikało z większej ilości zwolnień niż przyjęć do pracy. Odnośnie wzrostu zatrudnienia w grupie funkcjonariuszy celnych Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia wyjaśniła, że 1 lipca 2010 r. 55 członków korpusu służby cywilnej zmieniło status zatrudnienia na funkcjonariuszy celnych z uwagi na to, że większość dotychczas realizowanych przez nich zadań (zgodnie z art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej³⁶) mogli wykonywać jedynie do 30 czerwca 2010 r. Ponadto na przełomie 2011 r. i 2012 r. w wyniku zmian organizacyjnych powstały w Izbie nowe wydziały – Wydział Morski Zwalczania Przestępczości i Wydział Krajowe Centrum RTG, zlikwidowany został natomiast Oddział Celny Dworzec Morski. W wyniku tych zmian skierowano funkcjonariuszy celnych do pełnienia służby w nowo utworzonych komórkach.

(dowód: akta kontroli str. 2038-2042)

Według informacji o zrealizowanym zatrudnieniu w poszczególnych komórkach organizacyjnych³⁷, przeciętne zatrudnienie w 2011 r. w Izbie wynosiło 372 osób, w urzędach celnych 329 osób, a w oddziałach 387 osób. W okresie trzech kwartałów 2012 r. przeciętne zatrudnienie wynosiło odpowiednio: 385, 326 i 371 osób³⁸. W porównaniu do 2010 r. stany z 2011 r. były niższe odpowiednio o: 7, 3 i 7 osób, natomiast w porównaniu do trzech kwartałów 2012 r. w przypadku Izby wyższe o 13 osób, a w przypadku urzędów i oddziałów niższe odpowiednio o 2 osoby i 16 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1046)

W 2011 r. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia – według sprawozdania Rb-70 – wyniosły 72.822,0 tys. zł, w tym 68.932,3 tys. zł na uposażenia funkcjonariuszy

³³ według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i wynagrodzeniach

³⁴ Według stanu na koniec 2011 r. zatrudnienie ogółem wynosiło 1.085 osób, w tym 1.015 funkcjonariuszy, 44 członków korpusu służby cywilnej i 26 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

³⁵ Według stanu na koniec września 2012 r. zatrudnienie ogółem wynosiło 1.078 osób, w tym 1.005 funkcjonariuszy, 46 członków korpusu służby cywilnej i 27 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

³⁶ Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.

³⁷ Przekazywanych co kwartał Departamentowi Służby Celnej Ministerstwa Finansów.

³⁸ Według kwartalnych informacji o zrealizowanym zatrudnieniu w poszczególnych komórkach organizacyjnych.

Służby Celnej, 2.810,9 tys. zł na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej i 1.078,8 tys. zł na wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. W porównaniu do 2010 r. (68.159,5 tys. zł) wydatki na wynagrodzenia i uposażenia ogółem wzrosły o 4.662,5 tys. zł (tj. o 6,8%), przy czym wydatki na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej spadły o 1.440,9 tys. zł (tj. o 33,9%), a osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 31,6 tys. zł (tj. o 2,8%). Wydatki na uposażenia funkcjonariuszy Służby Celnej wzrosły o 6.135,1 tys. zł, tj. o 9,8%.

W okresie trzech kwartałów 2012 r. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia wyniosły 53.938,8 tys. zł, w tym 50.174,8 tys. zł na uposażenia funkcjonariuszy Służby Celnej, 1.968,7 tys. zł na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej i 795,2 tys. zł na wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1046, 1054-1056)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2011 r. wyniosło 5.570,04 zł i w porównaniu do 2010 r. (5.136,05 zł) było wyższe o 433,99 zł, tj. o 8,4%. W okresie trzech kwartałów 2012 r. wyniosło 5.426,73 zł i było o 143,31 zł, tj. o 2,6% niższe w porównaniu do 2011 r. W grupie funkcjonariuszy Służby Celnej przeciętne miesięczne uposażenie w 2011 r. wyniosło 5.646,01 zł i w porównaniu do 2010 r. (5.206,03 zł) było wyższe o 439,98 zł³⁹, tj. o 8,0%. W grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2011 r. wyniosło 5.114,45 zł i w porównaniu do 2010 r. (4.847,01 zł) wzrosło o 267,44 zł⁴⁰, tj. o 6,0%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosło 3.422,23 zł i w porównaniu do 2010 r. (3.352,89 zł) wzrosło o 69,34 zł, tj. o 2,0%.

(dowód: akta kontroli str. 1046)

Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia wyjaśniła, że przyczyną wzrostu wydatków na uposażenia funkcjonariuszy i przeciętnego miesięcznego uposażenia był wzrost liczby funkcjonariuszy celnych oraz przyznanie środków z programu „Modernizacja Służby Celnej” na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń. Wydatki na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej były niższe z uwagi na zmniejszenie zatrudnienia w tym statusie.

(dowód: akta kontroli str. 2038-2042)

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy celnych⁴¹ zwiększono wielokrotność kwoty bazowej z 2,67 do 2,72. Dyrektor Izby wyjaśnił, że wzrost wielokrotności kwoty bazowej nie miał wpływu na wysokość indywidualnego uposażenia otrzymywanego przez funkcjonariuszy. Miałby na to wpływ wzrost kwoty bazowej.

(dowód: akta kontroli str. 749-758)

2.3.2. Określona w planach finansowych (po zmianach) kwota wydatków na wynagrodzenia i uposażenia nie została przekroczona. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wypłaty odszkodowań zasądzonych przez sąd na rzecz pracowników z tytułu rozwiązania stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1086, 1926-1932)

2.3.3. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Izbie wyniosło 13 osób na 31 grudnia 2011 r. i 16 osób na 30 września 2012 r. Wydatki w § 4140 Wpłaty na PFRON wyniosły 54,8 tys. zł w 2011 r. i 22,6 tys. zł za trzy kwartały 2012 r. Składki opłacano

³⁹ w tym m.in. dodatki służbowe o 167,66 zł, wynagrodzenie zasadnicze o 131,78 zł, wypłaty z 3% funduszu nagród o 65,60 zł.

⁴⁰ w tym m.in. wypłaty z 3% funduszu nagród o 154,72 zł

⁴¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 5

terminowo. Każdorazowo przed dokonaniem wydatku z tytułu składek na PFRON Dyrektor Izby dokonywał odpowiednich zmian w planie finansowym Izby.

(dowód: akta kontroli str. 1067-1080, 1085)

2.3.4. Wydatki na wynagrodzenia i uposażenia zrealizowano zgodnie z planem. Zmiany wprowadzone przez Dyrektora Izby w planie w grupie wydatków na wynagrodzenia i uposażenia w 2011 r. i do 30 września 2012 r. dotyczyły przeniesienia z § 4020 do § 4140 nieplanowanych wydatków na składki na PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 409-410, 588, 1949-1952)

2.3.5. Fundusz nagród na 2011 r. (1.794,1 tys. zł) i na 2012 r. (1.907,3 tys. zł) ustalony został w prawidłowej wysokości, tj. stanowił 3% planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia. Fundusz nagród w 2011 r. został podwyższony o 3.305,6 tys. zł (tj. o 184,2%), a do 30 czerwca 2012 r. o 15,5 tys. zł (tj. o 0,8%). Zwiększenie funduszu nagród w 2011 r. o 3.307,2 tys. zł (w tym o 918,6 tys. zł w ramach programu „Modernizacja Służby Celnej”) nastąpiło w wyniku 16 decyzji Ministra Finansów⁴². W 2011 r. fundusz nagród został wykorzystany w 100% (5.099,7 tys. zł, w tym 4.803,8 tys. zł w § 4060), a do 30 września 2012 r. w 45,6% (876,8 tys. zł, w tym 825,4 tys. zł w § 4060).

(dowód: akta kontroli str. 1081-1084, 1977-1979)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące pisemne zasady przyznawania nagród:

- do 25 października 2011 r. decyzja Dyrektora Izby Nr 51 z 3 lipca 2007 r. w sprawie wdrożenia w Izbie i podległych jej urzędach celnych zasad przyznawania nagród funkcjonariuszom i pracownikom,
- od 2 grudnia 2011 r. zaakceptowane przez Dyrektora Izby wytyczne opracowane przez zespół ds. opracowania założeń systemu udzielania wyróżnień funkcjonariuszom celnym w Izbie i podległych urzędach celnych,
- od 13 lipca 2012 r. Decyzja Dyrektora Nr 45 w sprawie udzielania wyróżnień i nagród w Izbie i podległych urzędach celnych.

Przyjęte zasady uzgodnione zostały z przedstawicielami zakładowych organizacji związkowych. Dyrektor Izby przyznawał nagrody na podstawie: decyzji Szefa Służby Celnej, z własnej inicjatywy lub na pisemny wniosek bezpośredniego przełożonego, który nie był uprawniony do udzielania nagród. Zasady przyznawania nagród określały m.in. kryteria przydzielania wyróżnień oraz wzór wniosku o przyznanie nagrody. W okresach braku pisemnych zasad trwały prace zespołu ds. opracowania założeń systemu udzielania wyróżnień funkcjonariuszom celnym w Izbie i podległych urzędach⁴³. W skład zespołu Dyrektor Izby powołał także przedstawicieli zakładowych organizacji związkowych.

Wnioski o przyznanie nagrody z funduszu nagród rejestrowane były w Izbie w wydzielonej teczce „Nagrody i Premie pracowników”. Ponadto wszystkie wnioski o przyznanie nagrody z funduszu nagród, niezależnie od sposobu ich rozpatrzenia przez Dyrektora Izby, włączane były do akt osobowych funkcjonariusza celnego lub pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 1085-1088, 2004-2046)

W 2011 r. wypłacono łącznie 1.781 nagród (w tym 1.648 funkcjonariuszom celnym) na łączną kwotę 5.099,7 tys. zł, a w okresie trzech kwartałów 2012 r. 769 (w tym 703 funkcjonariuszom) na kwotę 876,8 tys. zł. Badanie dziesięciu losowo wybranych wypłat nagród w badanym okresie na łączną kwotę 53,7 tys. zł wykazało, że w trzech przypadkach nagrody (łącznie 34,0 tys. zł) przyznane zostały

⁴² W wyniku czterech decyzji Ministra Finansów fundusz nagród Izby został zmniejszony o 65,0 tys. zł, a w wyniku 12 zwiększony o 3.372,2 tys. zł.

⁴³ Zespół powołany został przez Dyrektora Izby decyzją Nr 69 z 3 czerwca 2011 r.

z inicjatywy Dyrektora Izby trzem jego zastępcom, a w siedmiu przypadkach (łącznie 19,7 tys. zł) pracownikom i funkcjonariuszom na podstawie wniosków ich przełożonych. Wszystkie wnioski zawierały szczegółowe uzasadnienie przyznania nagrody.

(dowód: akta kontroli str. 1975-2003)

W działalności Izby w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie wydatków przez Izbę oraz ich wykonanie.

Ocena cząstkowa

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

3.1. Ocena rzetelności ksiąg rachunkowych

Opis stanu faktycznego

3.1.1. Organizacja systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych w Izbie spełniała wymogi określone w ustawie o rachunkowości oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Dokumentacja przyjętych zasad rachunkowości uwzględniała wszystkie elementy określone w art. 10 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, kierownicy jednostek mieli obowiązek dostosowania zasad prowadzenia ewidencji do zasad określonych w tym rozporządzeniu w terminie sześciu miesięcy od dnia jego wejścia w życie, tj. do 16 sierpnia 2012 r. Dyrektor Izby wydał decyzję w tej sprawie 12 września 2012 r., tj. 27 dni po terminie.

W ramach systemu rachunkowości ustanowione zostały adekwatne procedury służące do zapobiegania lub wykrywania istotnych błędów. W okresie objętym kontrolą obowiązywały m.in. następujące decyzje Dyrektora Izby:

- decyzja Nr 11 z 21 lutego 2006 r. w sprawie zadań komórek organizacyjnych w zakresie realizacji zamówień publicznych,
- decyzja Nr 109 z 31 grudnia 2010 r. w sprawie zaciągania zobowiązań i wydatkowania środków publicznych w Izbie Celnej oraz podległych urzędach celnych, zastąpiona kolejno decyzjami: Nr 88 z 2 września 2011 r. i Nr 32 z 16 maja 2012 r.,
- decyzja Nr 49 z 25 czerwca 2010 r. w sprawie obiegu podstawowych dokumentów księgowych oraz innych mających istotne znaczenie dla operacji księgowych między komórkami organizacyjnymi Izby Celnej w Gdyni i podległych jej urzędów celnych (ze zmianami),
- decyzja Nr 90 z 19 listopada 2010 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej,
- decyzja Nr 104 z 17 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji określającej zasady prowadzenia gospodarki magazynowej, ewidencjonowania i inwentaryzowania składników majątkowych Izby i podległych urzędów celnych,
- decyzja Nr 98 z 7 listopada 2011 r. w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Izbie Celnej oraz podległych urzędach celnych, zmieniona decyzją Nr 126 z 18 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 2079-2317)

3.1.2. Księgi rachunkowe Izby prowadzone były w systemie ZEFIR (v.4.04) Power Cerv Financials (v.7.2.04). Księgowanie prowadzono równolegle na 27 stanowiskach.

(dowód: akta kontroli str. 2085-2086, 2353-2365)

3.1.3. W wyniku przeglądu analitycznego dziennika za 2011 r. i 2012 r. (do 30 września) potwierdzono ciągłość numeracji kolejnych zapisów księgowych. Nie stwierdzono przypadków pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów. Zapis księgowy umożliwiał zarejestrowanie wszystkich elementów wymaganych na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych nie wykazał przypadków kwalifikowania dowodów do niewłaściwego okresu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 2395-2398)

3.1.4. Badaniem objęto 160 dowodów księgowych dotyczących wydatków 2011 r. w kwocie 3.733,8 tys. zł i 193 dowody dotyczące wydatków 2012 r. w kwocie 2.733,9 tys. zł. Doboru próby zapisów i dowodów księgowych dokonano metodą statystyczną MUS z populacji wydatków bieżących i majątkowych (wynoszących odpowiednio 11.159,8 tys. zł w 2011 r. i 6.411,6 tys. zł w 2012 r.), po wyłączeniu wydatków na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi, odpisu na ZFŚS oraz transakcji o wartości równej lub mniejszej od 50 zł. Losowania dokonano przy założeniu, że dopuszczalny tolerowany poziom błędów wynosi 1,5% wartości populacji podlegającej ocenie (tj. pozapłacowych wydatków bieżących), a ryzyko wydania opinii pozytywnej pomimo występujących nieprawidłowości 18%. Badanie dokumentów źródłowych (dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych) nie wykazało nieprawidłowości. Badanie przeprowadzono pod kątem zgodności (tj. poprawności i kompletności zapisów i dowodów księgowych) oraz wiarygodności (tj. wartości transakcji, kwalifikowania do okresów sprawozdawczych oraz ujmowania na kontach syntetycznych i analitycznych według podziałek klasyfikacji budżetowej). Każdy badany dowód księgowy posiadał dekretację, wskazanie miesiąca księgowania, akceptację pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz zatwierdzenie do ujęcia w księgach. Wydatki udokumentowane dowodami objętymi kontrolą zakwalifikowane zostały do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz do prawidłowych okresów sprawozdawczych. Objęte kontrolą wydatki zrealizowane zostały w wysokościach wynikających z zaciągniętych zobowiązań, a ich zakres rzeczowy odpowiadał zawartym umowom lub zobowiązaniom wynikającym wprost z przepisów prawa. Nie stwierdzono przypadków dokonania zakupu bez akceptacji głównego księgowego. Zapisy księgowe odpowiadały prawidłowo zaewidencjonowanym dowodom księgowym, a operacje gospodarcze potwierdzone tymi dokumentami były celowe (tj. związane z realizacją zadań przez Służbę Celną) i wynikały z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 2322-2342, 2366)

Na ww. próbie dowodów księgowych przeprowadzono ponadto badanie terminów regulowania przez Izbę zobowiązań i stwierdzono, że z co najmniej pięciodniowym wyprzedzeniem w stosunku do umownego terminu płatności uregulowano:

- w 2011 r. 99 (ze 160 zbadanych) tytułów zobowiązań na kwotę 2.454,9 tys. zł⁴⁴,
 - w 2012 r. 100 (ze 193 zbadanych) tytułów zobowiązań na kwotę 1.485,9 tys. zł⁴⁵.
- Główny Księgowy Izby wyjaśnił, że zobowiązania regulowane były zgodnie z miesięcznym zapotrzebowaniem komórek organizacyjnych Izby na środki finansowe, a w ostatnich dniach roku wszystkie zobowiązania niezależnie od terminu płatności. NIK zwraca uwagę, że gospodarowanie środkami

⁴⁴ z tego: 88 tytułów na kwotę 2.010,1 tys. zł z wyprzedzeniem od 5 do 14 dni, 7 na kwotę 336,6 tys. zł z wyprzedzeniem od 15 do 30 dni i 4 na kwotę 108,2 tys. zł z co najmniej 31 dniowym wyprzedzeniem (do 55 dni)

⁴⁵ Z tego: 91 na kwotę 1.362,5 tys. zł z wyprzedzeniem od 5 do 14 dni w stosunku do terminu płatności, 8 na kwotę 109,8 tys. zł z wyprzedzeniem od 15 do 30 dni i jeden tytuł na kwotę 13,6 tys. zł na 41 dni przed terminem płatności

budżetowymi, szczególnie w warunkach deficytu budżetowego wymaga, aby zobowiązania były regulowane bez nieuzasadnionego wyprzedzenia.

(dowód: akta kontroli str. 2060-2066, 2078, 2318-2321)

W latach 2011-2012 (do 30 września) Izba zawarła 54 umowy o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 5.550,1 tys. zł w wyniku 46 postępowań, przeprowadzonych w trybach określonych ustawą Prawo zamówień publicznych. Badanie 5 postępowań (tj. 10,9%), w tym 1 przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego i 4 w trybie zamówienia z wolnej ręki, w wyniku których w 2011 r. zawarto 10 umów o łącznej wartości 1.063 tys. zł (tj. 19,2%) wykazało, że ww. zamówienia publiczne udzielone zostały we właściwych trybach i zgodnie z przepisami określonymi w ww. ustawie. Na podstawie ww. umów, w latach 2011-2012 (do 30 września) Izba zrealizowała wydatki w łącznej wysokości 1.013,2 tys. zł (w poszczególnych latach odpowiednio 689,2 tys. zł i 324 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1746-1784)

Analiza wydatków za zakup licencji oprogramowania Microsoft zrealizowanych w 2011 r. w kwocie 241,1 tys. zł na podstawie pięciu faktur⁴⁶ wykazała, że w dwóch przypadkach (na kwotę 90,3 tys. zł) wydatku dokonano na podstawie umowy zawartej przez centralnego zamawiającego (Ministerstwo Finansów). W trzech przypadkach (na kwotę 150,8 tys. zł) wydatku dokonano po okresie obowiązywania ww. umowy, bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1854-1918, 2367-2395)

3.1.5. W 2011 r. Izba prawidłowo przeprowadziła, udokumentowała i rozliczyła inwentaryzację środków pieniężnych w kasie i na rachunkach bankowych, środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz należności. We wszystkich przypadkach osoby odpowiedzialne za prowadzenie kasy złożyły oświadczenia, że nie wnoszą uwag, co do sposobu przeprowadzenia spisu. Badanie 10 wybranych pozycji środków trwałych wykazało, że: zostały one ujęte w kartotece środków trwałych, sklasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych (KŚT)⁴⁷ i oznaczone w sposób trwały odpowiednim numerem inwentarzowym. Spis z natury środków trwałych przeprowadzono z częstotliwością wymaganą art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Badanie pięciu wybranych składników majątkowych ujętych na koncie 020 Wartości materialne i prawne wykazało, że zostały one poprawnie zakwalifikowane i były wykorzystywane przez Izbę.

(dowód: akta kontroli str. 1788-1798, 1815-1845, 1964-1966)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości kierownicy jednostek mieli obowiązek dostosowania zasad prowadzenia ewidencji do zasad określonych w tym rozporządzeniu w terminie sześciu miesięcy od dnia jego wejścia w życie, tj. do 16 sierpnia 2012 r. Dyrektor Izby wydał decyzję w tej sprawie 12 września 2012 r., tj. 27 dni po terminie.

Główny Księgowy Izby wyjaśnił, że przedmiotowa decyzja wymagała konsultacji z innymi komórkami organizacyjnymi, co wpłynęło na niedotrzymanie terminu.

(dowód: akta kontroli str. 2170-2209)

⁴⁶ Dobór celowy na podstawie dowodów wylosowanych metodą statystyczną MUS.

⁴⁷ Dz.U. Nr 242, poz. 1622

2. Badanie wydatków na zakup licencji oprogramowania Microsoft dokonanych w 2011 r. wykazało, że dwaj zastępcy Dyrektora Izby udzielili jednemu wykonawcy trzech zamówień o łącznej wartości 150,8 tys. zł brutto bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (stanowiło to 0,15% wydatków ogółem w 2011 r.). Z-ca Dyrektora Anna Śpiewak udzieliła zamówienia o wartości 49,6 tys. zł brutto (potwierdzonego fakturą nr 3549/L/2011 z 21 grudnia 2011 r.), a Z-ca Dyrektora Krzysztof Retyk udzielił dwóch zamówień o wartości odpowiednio: 25,5 tys. zł brutto (potwierdzonego fakturą nr 3449/L/2011 z 15 grudnia 2011 r.) i 75,7 tys. zł brutto (potwierdzonego fakturą nr 3688/L/2011 z 30 grudnia 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1826-1839, 1854-1896, 1909-1910, 1918, 2367-2395)

Przyczyną udzielenia dwóch ww. zamówień o wartości 25,5 tys. zł i 49,6 tys. zł (łącznie 75,1 tys. zł brutto, 61,1 tys. zł netto, tj. 15,9 tys. euro) bez zastosowania przepisów ww. ustawy było ustalenie ich równowartości w euro na podstawie innego kursu niż określony rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1862-1865, 1877-1880, 1897-1908, 1911-1916)

Wyjaśnienia Z-cy Dyrektora Izby Krzysztofa Retyka, że zamówienia o wartości 75,7 tys. zł brutto (61,5 tys. zł netto, tj. 16 tys. euro) udzielono z wolnej ręki (tj. w trybie art. 67 ust. 1 pkt. 3 ww. ustawy) nie znajdują potwierdzenia w dokumentach źródłowych. Zgodnie z wnioskiem Naczelnika Wydziału Informatyki Izby wybrano dotychczasowego wykonawcę, ponieważ zawarto z nim umowę przy udzielaniu wcześniejszego zamówienia o wartości 49,6 tys. zł. Ponadto na fakturze zamieszczono informację, że zakupu dokonano na podstawie art. 4 pkt 8 ww. ustawy. Nie przedstawiono także dowodów na przeprowadzenie postępowania w ww. trybie (brak pisemnej dokumentacji postępowania). Ponadto postępowanie takie nie zostało uwzględnione ani w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych, ani w wewnętrznym zestawieniu udzielonych zamówień publicznych (sporządzonym według trybów). Wskazane przez Z-cę Dyrektora Izby przyczyny (brak możliwości: przewidzenia zamówienia, zachowania wymaganych terminów określonych dla innych trybów, przewidzenia wysokości budżetu w tym zakresie w 2012 r. oraz utrzymanie przez dotychczasowego wykonawcę rabatu jedynie do końca roku) nie uzasadniają zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, ponieważ nie zachodziła potrzeba natychmiastowego wykonania zamówienia, tj. przesłanka określona w art. 67 ust. 1 pkt. 3 ww. ustawy (zamówienie zostało udzielone w grudniu 2011 r. w ramach środków bieżących w związku z koniecznością wyposażenia Oddziału Celnego Port Lotniczy w oprogramowanie do kwietnia 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1750-1758, 1785-1787, 1858-1861, 1897-1908, 1914-1917)

Ponieważ wystąpiła tożsamość przedmiotowa ww. zamówień (przedmiotem zamówienia były licencje oprogramowania Microsoft), tożsamość czasowa (możliwość udzielenia zamówienia w tym samym czasie) i możliwość wykonania przez jednego wykonawcę, a ich łączna wartość przekroczyła równowartość kwoty 14 tys. euro, to zdaniem NIK stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, wyboru wykonawcy należało dokonać na zasadach i w trybie określonym w ww. ustawie.

⁴⁸ Dz.U. Nr 224, poz. 1796

3.2. Opinia o prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania budżetowe Rb-23B⁴⁹, Rb-27⁵⁰, Rb-28⁵¹ i Rb-28 Programy⁵² (roczne za 2011 r. i miesięczne za okres od stycznia do września 2012 r.), a także sprawozdania finansowe Rb-Z⁵³ za IV kwartał 2011 r. i III kwartał 2012 r. oraz Rb-N⁵⁴ za III kwartał 2012 r. sporządzono w terminach określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁵ oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵⁶ (dalej: „rozporządzenie z dnia 4 marca 2010 r.”). Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 1091-1094, 1919-1963 i 1967-1974)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pomimo wymogu wynikającego z § 10 ust. 4 rozporządzenia z dnia 4 marca 2010 r., sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2011 r. nie zostało sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym, ponieważ przedstawione w sprawozdaniu należności z tytułu:

- kar porządkowych od ludności – wymagalne zaniżono o 11,5 tys. zł, a niewymagalne zawyżono o 12,0 tys. zł,
- kar porządkowych od osób prawnych i jednostek organizacyjnych w wysokości 24,0 tys. zł wykazano jako niewymagalne, pomimo że były wymagalne,
- kar pieniężnych od gier od osób fizycznych w wysokości 24,0 tys. zł wykazano jako wymagalne, pomimo że były niewymagalne,
- kar pieniężnych od gier od osób prawnych i jednostek organizacyjnych w wysokości 36,0 tys. zł wykazano jako wymagalne, pomimo że nie wystąpiły należności wymagalne z tego tytułu.

W sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2011 r. zawyżono należności wymagalne i pozostałe należności ogółem o 0,1% (odpowiednio o: 24,5 tys. zł i 12 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1919-1921, 1943)

Z wyjaśnień pracownika sporządzającego ww. sprawozdanie wynika, że przyczyną ww. nieprawidłowości było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 1946)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych Izby w zakresie ich wpływu na sprawozdawczość roczną i bieżącą.

⁴⁹ Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych izb celnych, z wyłączeniem rachunku do gromadzenia dochodów budżetowych z podatku akcyzowego oraz podatku od gier

⁵⁰ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych

⁵¹ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa

⁵² Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej

⁵³ Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji

⁵⁴ Sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych

⁵⁵ Dz.U. Nr 20, poz. 103

⁵⁶ Dz.U. Nr 43, poz. 247

4. Działalność kontrolna prowadzona przez Izbę

4.1. Planowanie kontroli

Opis stanu
faktycznego

4.1.1. Izba opracowała taktyczne plany kontroli na 2011 r. i 2012 r. zgodnie z „Instrukcją w sprawie opracowania taktycznego planu kontroli” (dalej: „Instrukcja”). Zawierały one wszystkie priorytetowe obszary ryzyka zawarte w Strategicznych Planach Kontroli dla Służby Celnej i w kolejności zgodnej z przyjętą hierarchią. Izba terminowo przekazała Departamentowi Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w MF taktyczne plany kontroli do weryfikacji i uwzględniła zgłoszone do planu na 2011 r. zastrzeżenia, dokonując stosownych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 1345-1422 i 1407-1429)

Ponieważ Strategiczne Plany Kontroli na 2011 r. i 2012 r. wpłynęły do Izby dopiero odpowiednio 1 grudnia 2010 r. i 9 listopada 2011 r., taktyczne plany kontroli przekazano Dyrektorowi Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w MF po terminach określonych w Instrukcji. Izba wywiązała się natomiast z terminów określonych w pismach przekazujących Strategiczne Plany Kontroli, w których zobowiązano Dyrektora Izby do przesłania taktycznych planów kontroli w celu ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 1345-1422)

4.1.2. Na podstawie taktycznych planów kontroli na lata 2011 i 2012 opracowane zostały półroczne operacyjne plany kontroli przez Wydziały Izby: Kontroli Przedsiębiorców i Dozoru. Przeprowadzona w Izbie w 2011 r. kontrola NIK w zakresie opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych⁵⁷ wykazała, że Wydział Zwalczania Przestępczości Izby, pomimo obowiązku wynikającego z § 16 Zarządzenia Nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną, nie opracował półrocznych operacyjnych planów kontroli na 2011 r. W wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK, plany takie opracowano na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1497-1738)

4.1.3. Taktyczne oraz operacyjne plany kontroli dla Izby zostały opracowane m.in. w oparciu o udokumentowane analizy ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 1555)

W działalności Izby w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Realizacja planów kontroli

Według sprawozdania z realizacji taktycznego planu kontroli dla Izby za 2011 r., zaplanowany na poziomie 61,2% miernik realizacji Strategicznego Planu Kontroli dla Służby Celnej zrealizowany został na poziomie 75,4%. Nie zrealizowano zakładanego dla Izby stopnia zaangażowania w dwóch z 16 strategicznych obszarów ryzyka, tj. 9.2. „Papierosy” (zaplanowano 14,28%, a zrealizowano 9,84%) oraz 8.1. „Alkohol etylowy skażony oraz wyroby na bazie tego alkoholu” (zaplanowano 5,00%, a zrealizowano 3,90%). Wynikało to głównie z niepełnej realizacji wskaźników zaangażowania komórek zwalczania przestępczości, które w obszarze 9.2. wykonały ten wskaźnik w wysokości 21,28% zamiast zaplanowanych 40,00%, a w obszarze 8.1. w wysokości 3,80% zamiast zaplanowanych 9,00%. Ponadto komórki zwalczania przestępczości nie wykonały zaplanowanego na poziomie 0,01% wskaźnika zaangażowania w obszarze 10.4. „Gaz płynny”.

(dowód: akta kontroli str. 1444-1470)

⁵⁷ P/08/037

Niewykonanie zaplanowanego zaangażowania w ww. trzech obszarach ryzyka uzasadniono m.in. koniecznością:

- elastycznego reagowania na zmianę struktury rynku i podjęcie zintensyfikowanych działań zmierzających do zapobiegania naruszeniom przepisów prawa w obszarze 9.3. „Tytoń do palenia, cygara i cygaretki”, co skutkowało wysokim wskaźnikiem skuteczności działań kontrolnych w tym obszarze ryzyka, a także uzyskanymi efektami finansowymi;
- oddelegowania funkcjonariuszy do przeprowadzenia i odbycia szkoleń w zakresie podstawowego i doskonalącego kursu strzeleckiego, jak również obowiązek przeprowadzenia badań pod kątem możliwości posiadania broni przez wszystkich funkcjonariuszy Wydziału Zwalczania Przystępczości Izby;
- przeprowadzenia szkoleń związanych z obsługą nowego urządzenia RTG w porcie w Gdyni.

Wprawdzie Izba w obszarze 8.1 „Alkohol etylowy skażony oraz wyroby na bazie tego alkoholu” nie zrealizowała zaplanowanego na 5,00% stopnia zaangażowania, to jednak w taktycznym planie kontroli na 2011 r. (z 23 grudnia 2010 r.) zaplanowano wartość tego wskaźnika na poziomie 1,5%, który Izba zrealizowała. Wskaźnik ten został zmieniony na wyższy w związku z pismem Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w MF z 11 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1407-1421)

W pozostałych obszarach komórki zwalczania przystępczości, dozoru, kontroli przedsiębiorców oraz kontroli zgłoszeń celnych osiągnęły zaplanowane na 2011 r. wartości wskaźników zaangażowania.

(dowód: akta kontroli str. 1407-1421)

Według sprawozdania z realizacji taktycznego planu kontroli dla Izby za pierwsze półrocze 2012 r., zaplanowany dla Izby na poziomie 50,0% miernik realizacji Strategicznego Planu Kontroli dla Służby Celnej został zrealizowany na poziomie 56,63%. Nie zrealizowano zakładanego dla Izby stopnia zaangażowania tylko w jednym z dziewięciu priorytetowych obszarów ryzyka (w 9.2. „Papierosy” zaplanowano 10,38%, a zrealizowano 10,02%). Wynikało to z niepełnej realizacji wskaźnika zaangażowania komórek zwalczania przystępczości, które w obszarze 9.2. wykonały ten wskaźnik w wysokości 21,58%, zamiast zaplanowanych 25,50%. Ponadto komórki zwalczania przystępczości nie wykonały zaplanowanego na poziomie 3,00% wskaźnika zaangażowania w obszarze 8.1. „Alkohol etylowy skażony oraz wyroby na bazie tego alkoholu” (wskaźnik ten wyniósł 1,81%, jednak cała Izba w tym obszarze przekroczyła zaplanowany w wysokości 2,25% stopień zaangażowania).

(dowód: akta kontroli str. 1472-1496)

Niewykonanie zaplanowanego zaangażowania przez komórki zwalczania przystępczości w ww. dwóch obszarach ryzyka uzasadniono głównie przeniesieniem ciężaru realizacji czynności kontrolnych na inne obszary ryzyka, a zwłaszcza 3.1. „Własność intelektualna i przemysłowa” (głównie z uwagi na EURO 2012), 9.3. „Tytoń do palenia, cygara i cygaretki” oraz 5.1. „Środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursorzy”.

(dowód: akta kontroli str. 1472-1496)

W zakresie realizacji planów kontroli przez Izbę nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.3. Skuteczność i efektywność kontroli

Udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, we wszystkich kontrolach zrealizowanych przez Izbę w latach 2010, 2011 i w I półroczu 2012 r., wynosił odpowiednio: 6,14%, 8,08% i 13,27%. Wzrost tego wskaźnika nastąpił przy malejącej liczbie zrealizowanych kontroli (odpowiednio: 26.319, 24.525 i 14.476)

oraz pomimo spadku liczby funkcjonariuszy zaangażowanych w kontrole (odpowiednio: 457, 405 i 340). Najwyższy wskaźnik skuteczności kontroli osiągnął Wydział Kontroli Przedsiębiorców Izby (58,82% w 2011 r. i 66,27% w pierwszym półroczu 2012 r.), a najniższy – komórki zgłoszeń celnych (3,28% w 2011 r. i 5,64% w pierwszym półroczu 2012 r.), przy czym komórki zgłoszeń celnych przeprowadziły największą liczbę kontroli (odpowiednio: 17.126 i 6.902).

(dowód: akta kontroli str. 1739-1741)

Komórki przeprowadzające kontrole najwyższe wskaźniki skuteczności osiągnęły w następujących obszarach strategicznych:

- komórki kontroli przedsiębiorców w obszarze 1.1. „Klasyfikacja towarowa” (91,3% w 2011 r. i 86,67% w I półroczu 2012 r.);
- komórki zwalczania przestępczości w 2011 r. w obszarze 11.2. „Samochody osobowe” (100%), a w pierwszym półroczu 2012 r. w obszarze 9.3. „Tytoń do palenia, cygara i cygaretki” (72,87%);
- komórki dozoru w obszarze 9.3. Tytoń do palenia, cygara i cygaretki (46,76% w 2011 r. i 80,85% w I półroczu 2012 r.);
- komórki zgłoszeń celnych w 2011 r. obszarze 1.1. „Klasyfikacja towarowa” (7,39%), a w pierwszym półroczu 2012 r. w obszarze 9.2. „Papierosy” (13,64%).

(dowód: akta kontroli str. 1407-1496)

Łączne wyniki finansowe (efekty finansowe i wartość zajętego towaru) w okresie objętym badaniem systematycznie rosły i wyniosły odpowiednio: 72.523,0 tys. zł, 202.413,9 tys. zł i 209.974,8 tys. zł. Wzrastał wskaźnik łącznych wyników finansowych kontroli przeprowadzonych przez Izbę w stosunku do liczby zrealizowanych kontroli - z 2.755,54 zł w 2010 r., 8.253,37 zł w 2011 r. do 14.505,03 zł w 2012 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 1407-1496)

Najwyższy wskaźnik efektywności (efektów finansowych w stosunku do kosztów funkcjonowania komórki) osiągnęły komórki kontroli przedsiębiorców w urzędach celnych (22,94 zł w 2011 r. i 9,89 zł w pierwszym półroczu 2012 r.), a najniższy komórki dozoru w urzędach celnych (0,64 zł w 2011 r. i 0,97 zł w pierwszym półroczu 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1430-1496)

Liczba kontroli na jednego funkcjonariusza wyniosła średnio w latach 2010, 2011 i 2012 (do 30 września) odpowiednio: 57,6 kontroli, 60,6 kontroli i 42,6 kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1739-1741)

W okresie objętym kontrolą (22 sierpnia 2012 r.) Izba zaproponowała zmianę legislacyjną do § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego⁵⁸, zgodnie z którym właściwy naczelnik urzędu celnego, przed wydaniem decyzji o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego, przeprowadza kontrolę składu podatkowego w zakresie rozliczeń z tytułu podatku akcyzowego oraz aktualnego stanu ilościowego i jakościowego wyrobów akcyzowych znajdujących się w składzie podatkowym. Izba zwróciła uwagę m.in., że przeprowadzanie kontroli składu podatkowego jest z reguły bezwynikowe, co wpływa na obniżenie mierników skuteczności działań kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1743-1745)

W działalności Izby w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵⁸ Dz.U. Nr 159, poz. 1071

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzoną przez Izbę działalność kontrolną.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹, wnosi o:

- 1) księgowanie odpisu należności przedawnionych na koncie 761,
- 2) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, w przypadkach gdy łączna ich wartość przekracza równowartość 14 tys. euro,
- 3) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdania finansowego Rb-N.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Gdańsk, dnia 31 grudnia 2012 r.

Kontroler

Katarzyna Michalska
główny specjalista k.p.

Michalska
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku
Alice Joanna Szczepaniak
.....
podpis

⁵⁹ Dz.U. z 2012 r., poz.82