



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-22-01/2012
P/12/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie.
Kontrolerzy	Cezary Gogolewski - doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 1737. Piotr Stupienko - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82288 z dnia 2 października 2012 r. Zbigniew Wołodko - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84327 z dnia 8 listopada 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Izba Celna w Olsztynie, ul. Dworcowa 1, 10-413 Olsztyn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Torenc - Dyrektor Izby Celnej w Olsztynie (od dnia 13 marca 2008 r.). (dowód: akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadnia w szczególności:

- pełne wykonanie planu dochodów budżetowych, a także skuteczna egzekucja zaległości celnych oraz z tytułu kar i grzywien,
- prawidłowa realizacja planu finansowego w zakresie wydatków budżetowych, w tym dokonywanie zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych,
- terminowe i rzetelne sporządzanie taktycznych planów kontroli oraz pełna ich realizacja.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dochodów oraz ich egzekucja

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacja dochodów

1.1.1. Dochody niepodatkowe wykonane w 2011 r. przez Izbę Celną w Olsztynie (dalej: IC) wyniosły 18.690,9 tys. zł, co stanowiło 209% planu i 99% wykonania dochodów w 2010 r. Do końca III kwartału 2012 r. ww. dochody wykonano w kwocie 15.295,3 tys. zł (219% planu na 2012 r.).

W strukturze wykonanych dochodów dominowały kwoty uzyskane z:

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

- opłat celnych (dział 500, rozdział 50095, § 0060) - wynosiły one 11.206 tys. zł na koniec 2011 r. (tj. 60% ogółu dochodów) i 8.524 tys. zł na koniec III kwartału 2012 r. (55,7%),
- grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności oraz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (dział 750, rozdział 75013, §§ 0570 i 0580), które wynosiły 6.024 tys. zł na koniec 2011 r. (32,2% ogółu dochodów) i 5.127 tys. zł na koniec III kwartału 2012 r. (33,5%).

Ponadto, od 2011 r. IC realizowała dochody w dziale 750, rozdziale 75093, §§ 0690 i 0970, tj. dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych². Wykonane dochody z tego tytułu wyniosły 376 tys. zł w 2011 r. i 502 tys. zł do końca III kwartału 2012 r., co stanowiło odpowiednio 2% i 3,3% ogółu dochodów wykonanych w ww. okresach.

(dowód: akta kontroli str. 6-13)

1.1.2. Analizy prawidłowości wymierzania należności z tytułu dochodów (cło) zbadano na podstawie 93 losowo wybranych³ dowodów (deklaracja SAD) i dokonanych na ich podstawie zapisów księgowych (48 z 2011 r. i 45 z trzech kwartałów 2012 r.) w dziale 500 – Handel, rozdział 50095 – Pozostała działalność. Łączna wartość zbadanych dowodów wyniosła 3.891,2 tys. zł (2.148,6 tys. zł w 2011 r. i 1.742,6 tys. zł w III kw. 2012 r.), co stanowiło odpowiednio 19,2% i 20,2% dochodów zrealizowanych przez IC w tym rozdziale. W wyniku ww. analizy ustalono m.in., że:

- We wszystkich przypadkach badane dowody księgowe zostały sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym i zatwierdzone przez kierowników zmiany w Oddziałach Celnych.
- Podstawą do ujęcia w księgach ww. dowodów były dokumenty generowane w programie PowerCerv Financials, które wskazywały:
 - okres ich ujęcia w księgach (wszystkie zbadane dowody zostały ujęte w księgach we właściwych miesiącach),
 - klasyfikację budżetową (dział 500, rozdział 50095),
 - tytuł dochodu (cło, tj. kod A00),
 - konta do ujęcia w księgach (tj. 220 – rozliczenie JDA/SAD i 720 - przychody z tytułu dochodów budżetowych).
- W 2011 r. 44 dowody księgowe opłacone zostały w terminie, natomiast w przypadku czterech zgłoszeń opłaconych po terminie, IC naliczyła należne odsetki (łącznie 431 zł). W 2012 r. (do końca III kwartału) 44 dowody księgowe opłacone zostały terminowo, natomiast w przypadku jednego dowodu opłaconego po terminie, IC naliczyła należne odsetki (46 zł).

(dowód: akta kontroli str. 6,14-20)

Ustalone
nieprawidłowości

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

² Rozdział 75093 wprowadzono rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 235, poz. 1546).

³ Losowanie z pliku metodą PPS/MUS za pomocą narzędzia informatycznego Pomocnik Kontrolera, przy założeniu, że interwał losowania jest kwotą równoważną 2% dochodów zaokrągloną do tys. zł. Z badania wyłączono zapisy księgowe dotyczące transakcji o małej wartości (poniżej 50 zł).

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

1.2.1. Należności niepodatkowe pozostałe do zapłaty ogółem, według sprawozdania rocznego Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, na koniec 2011 r. wyniosły 3.357,1 tys. zł (w tym 3.018,3 tys. zł zaległości netto) i stanowiły 83,6% tych należności według stanu na koniec 2010 r. (81,3% w przypadku zaległości netto). Zaległości netto wystąpiły w: rozdz. 50095 – 1.483,4 tys. zł, rozdz. 75013 – 1.439,5 tys. zł i rozdz. 75814 – 95,4 tys. zł.

Należności niepodatkowe ogółem pozostałe do zapłaty, według ww. sprawozdania Rb-27 na koniec III kwartału 2012 r., wyniosły 6.031,7 tys. zł (w tym 3.429,9 tys. zł zaległości netto). Zaległości netto wystąpiły w: rozdz. 50095 – 1.463,6 tys. zł, rozdz. 75013 – 1.842,6 tys. zł i rozdz. 75814 – 123,7 tys. zł.

Wzrost ww. należności ogółem w IC w 2012 r. (III kwartał) w stosunku do 2011 r. wyniósł 79,7% i spowodowany był głównie zarejestrowaniem (w rozdziale 75013) w IC wyroku Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 23 grudnia 2011 r. (odpis wyroku IC otrzymała w dniu 16 marca 2012 r.), na mocy którego zobowiązano Roberta M. do uiszczenia należności publicznoprawnej w kwocie 2.193,9 tys. zł w terminie dwóch lat od dnia uprawomocnienia się wyroku (wyrok uprawomocnił się z dniem 31 grudnia 2011 r. – należność niewymagalna).

Zwiększenie zaległości ogółem netto w ww. okresie (o 13,6%) spowodowane było m.in. wzrostem zaległości w rozdz. 75013, na co wpływ miał wzrost liczby mandatów karnych (o 357 szt. i łącznej wartości 280,1 tys. zł) oraz zarejestrowanie 10 decyzji wymierzających kary pieniężne z tytułu urządzania gier na automatach w łącznej wysokości 161,8 tys. zł, naliczonych po zakończonych postępowaniach prowadzonych w latach 2011-2012.

(dowód: akta kontroli str. 8-13,21-28,54-56)

1.2.2. W badanym okresie IC dokonała odpisów zaległości z tytułu przedawnienia (wraz z odsetkami) w następującej wielkości:

- na koniec 2011 r. - odpis ogółem 50.456.534,03 zł, w tym m.in.: cła - 1.049.003 zł oraz grzywny, mandaty - 236.438,89 zł,
- na koniec III kw. 2012 r. - odpis ogółem 2.684.923,63 zł, w tym m.in.: cła - 79.102,78 zł oraz grzywny mandaty - 70.781,13 zł.

Podstawową przyczyną przedawnienia należności celnych w 2011 r. była upadłość podmiotów zobowiązanych, w sytuacji gdy z masy upadłości brak było środków na pokrycie długu (84% spraw), oraz trudności w dochodzeniu należności od osób/podmiotów nie mających miejsca zamieszkania i majątku na terenie Polski (16% spraw). Główną przyczyną przedawnienia zaległości w 2012 r. (I pół.) był natomiast brak majątku podlegającego egzekucji (100% spraw).

Według wydruku - zestawienia odpisów/umorzeń dla kont 221 i 271, kwoty przedawnionych należności celnych oraz z tytułu grzywien i mandatów w okresie 2011 - 2012 (trzy kwartały) wyniosły:

cła

- na koniec 2011 r. - 1.049.003 zł (kwota główna 491.347 zł, odsetki 557.656 zł),
- za III kw. 2012 r. - 79.102,78 zł (kwota główna - 35.103,78 zł, odsetki 43.999 zł).

grzywny i mandaty

- na koniec 2011 r. - 236.438,89 zł,
- za III kw. 2012 r. - 70.781,13 zł.

Przedawnione należności spisane zostały poprzez pomniejszenie należności budżetowych ewidencjonowanych na koncie 221 w korespondencji z kontem 761. Podstawą dokonywania odpisów były sporządzane polecenia księgowania. Polecenie to obejmowało m.in.: podstawę prawną dokonania odpisu, kwotę zaległości za okres, nr tytułu wykonawczego, opis szczegółowy przebiegu postępowania egzekucyjnego (zastosowane czynności i środki egzekucyjne), dane o tym czy zabezpieczono zaległości hipoteką, powód przedawnienia zaległości oraz uzasadnienie przyczyny przedawnienia. Polecenia księgowania odpisów zawierały podpis osoby sporządzającej dokument, osoby sprawdzającej pod względem merytorycznym, głównego księgowego oraz Dyrektora IC.

Na koniec badanych okresów w Izbie wydano następującą liczbę decyzji przyznających ulgi w spłacie zobowiązań (grzywny, mandaty):

2011 r.

- umorzenie na wniosek podatnika - 1 decyzja na kwotę 1.054 zł,
- rozłożenie na raty - 4 decyzje (kwota ulgi w 2011 r. 8.236,30 zł),
- przedawnienie - 1.026 decyzji na kwotę 236.438,89 zł.

III kw. 2012 r.

- rozłożenie na raty - 7 decyzji (kwota ulgi w 2012 r. 9.690,80 zł),
- przedawnienie - 222 decyzje na kwotę 70.781,13 zł.

Analiza 12 spraw dotyczących udzielania ulg w spłacie zobowiązań (5 decyzji z 2011 r. i 7 z 2012 r.), tj. 100% decyzji odnośnie umorzenia i rozłożenia na raty na wniosek podatnika z tytułu grzywien lub mandatów, na łączną kwotę 43.881,40 zł wykazała m.in., że:

- w każdym przypadku dokumentacja sprawy zawierała wniosek zobowiązanego odnośnie umorzenia lub rozłożenia zobowiązania na raty,
- w dokumentacji sprawy znajdowało się oświadczenie zobowiązanego o sytuacji materialnej,
- dokumentacja zawierała wezwania organu odnośnie jej uzupełnienia lub pisma w sprawie wypowiedzenia się odnośnie zebranego materiału dowodowego,
- wszystkie ulgi w spłacie zobowiązań udzielone zostały na podstawie wydanych decyzji właściwego Naczelnika Urzędu Celnego lub Dyrektora IC,
- ww. decyzje zawierały elementy określone w art. 107 §1 Kpa⁴, tj.: określenie adresata decyzji, oznaczenie organu wydającego decyzję, datę wydania decyzji, podstawę prawną wydania decyzji, rozstrzygnięcie, uzasadnienie prawne i faktyczne, pouczenie o środkach odwoławczych.

Analiza siedmiu spraw dotyczących umorzenia w 2012 r. postępowania i dokonania odpisu należności z tytułu przedawnienia na łączną kwotę 11.723,23 zł (5 z tytułu mandatów karnych kredytowanych i 2 z tytułu zaległości celnych) – 7,8% dokonanych w tym okresie odpisów z ww. tytułów - wykazała m.in., że:

- we wszystkich sprawach wystawiono tytuły wykonawcze,
- monitorowany był okres rozpoczęcia biegu przedawnienia oraz upływu terminu przedawnienia,
- z dokumentacji spraw wynikało, iż w procesie windykacji stosowane były różnorodne czynności egzekucyjne (np. doręczanie tytułów wykonawczych, kierowanie zapytań do różnorodnych organów administracji celem ustalenia danych adresowych oraz majątku zobowiązanych, przydzielanie tytułów wykonawczych poborcy) oraz środki egzekucyjne (głównie: zajęcia praw majątkowych stanowiących wierzytelność z rachunku bankowego u dłużnika

⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2010 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

zajętej wierzytelności będącego bankiem, zajęcia praw majątkowych stanowiących wierzytelność pieniężną u innego dłużnika zajętej wierzytelności niż pracodawca, organ rentowy lub bank, tj. w urzędzie skarbowym (zajęcie nadpłaty w podatkach), zajęcia wierzytelności pieniężnej będącej wynagrodzeniem dłużnika u pracodawcy, ustanowienie hipoteki),

- polecenia księgowania odpisów zawierały uzasadnienie przyczyny przedawnienia,
- postępowania kończyły się wydaniem postanowienia przez Dyrektora IC o umorzeniu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 29-53)

1.2.3. Według sprawozdania dotyczącego efektywności egzekucji podatków stanowiących dochód budżetu państwa (zał. 3 - obejmujący sprawy, w których Dyrektor IC był organem egzekucyjnym i wierzycielem), kwota wyegzekwowanych w IC w Olsztynie zaległości celnych oraz tzw. zaległości pozostałych, w skład których wchodziły m.in. kary i grzywny (na koniec poszczególnych badanych okresów) była następująca:

2011 r.:

- Kwota zaległości celnych objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia - 806.791,41 zł,
 - kwota wyegzekwowanych zaległości - 47.590,76 zł,
 - wskaźnik efektywności egzekucji - 5,9%,
- Kwota zaległości pozostałych objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia - 4.095.059,58 zł,
 - kwota wyegzekwowanych zaległości - 1.011.898,38 zł,
 - wskaźnik efektywności egzekucji - 24,71%,
- Wskaźnik efektywności egzekucji dla wszystkich tytułów zaległości - 6,82%.

2012 r. (III kw.):

- Kwota zaległości celnych objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia - 713.170,27 zł,
 - kwota wyegzekwowanych zaległości - 320.309,56 zł,
 - wskaźnik efektywności egzekucji - 44,91%,
- Kwota zaległości pozostałych objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia - 4.797.315,87 zł,
 - kwota wyegzekwowanych zaległości - 1.348.544,16 zł,
 - wskaźnik efektywności egzekucji - 28,11%,
- Wskaźnik efektywności egzekucji dla wszystkich tytułów zaległości - 5,76%.

Osiągnięcie lepszej efektywności egzekucji zaległości celnych w 2012 r. w porównaniu do 2011 r., wynikało z faktu przyjęcia przez IC w tym roku do egzekucji obcych tytułów wykonawczych na kwotę około 310 tys. zł, których realizacja zakończyła się wyegzekwowaniem tych kwot.

Według wykazu nierozliczonych należności prowadzonych dla konta 221 zaległości wymagalne w postępowaniu egzekucyjnym na koniec ww. okresów wyniosły:

2011 r.:

- cło - 753.660,47 zł,
- odsetki wyrównawcze - 59.701,10 zł,
- mandaty karne kredytowane - 557.842,09 zł.

2012 r. (III kw.):

- cło - 713.764,66 zł,

- odsetki wyrównawcze - 53.906,60 zł,
- mandaty karne kredytowane - 837.953,61 zł.

Analiza 10 spraw zaległości (5 celnych na kwotę 190.173,80 zł i 5 z tytułu mandatów karnych na kwotę 8.669,50 zł) wykazała m.in., że:

- w każdym przypadku w odniesieniu do zaległości celnych, wydana została decyzja Naczelnika Urzędu Celnego dotycząca ustalenia wysokości zobowiązania,
- do podmiotów/osób zobowiązanych skierowano upomnienia/wezwania dotyczące uregulowania zaległości,
- podstawą dochodzenia należności były wystawiane tytuły wykonawcze, które zostały doręczone podmiotom zobowiązanym,
- w celu wyegzekwowania zaległości podejmowane były różnorodne czynności egzekucyjne, tj. m.in.: doręczenie tytułu wykonawczego, kierowanie wniosków/zapytań do różnorodnych organów o udostępnienie żądanych danych, wnioskowanie do Ministra Finansów (dalej: MF) o wystąpienie do obcego państwa o dochodzenie należności pieniężnej, wnioskowanie o ujęcie wierzytelności w liście wierzytelności upadłego przedsiębiorstwa (sprawa Tasman Fish Trading Sp. z o.o.), wpisanie zaległości do KRS, kierowanie spraw do załatwienia przez poborcę skarbowego,
- stosowano różnorodne środki egzekucyjne, tj. m.in.: zajęcie prawa majątkowego stanowiącego wierzytelność pieniężną u dłużnika zajętej wierzytelności innego niż pracodawca, organ rentowy lub bank (zajęcie nadpłaty w podatkach we właściwym Urzędzie Skarbowym), zajęcie rachunków bankowych zobowiązanego, zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego stanowiącego wynagrodzenie u dłużnika zajętej wierzytelności będącego pracodawcą,
- w dokumentacji znajdowały się raporty poborców skarbowych z przeprowadzonych czynności, protokoły z przeszukania lokalu,
- ze zbadanych spraw, żadna z zaległości celnych nie została zakończona (wyegzekwowano w jednym przypadku 149,44 zł), natomiast z pięciu spraw dotyczących mandatów: w trzech przypadkach zaległość wyegzekwowana została w całości, w jednym częściowo, a w jednym postępowanie egzekucyjne umorzono i dokonano odpisu zaległości. W sprawach tych, z ogólnej kwoty zaległości, wyegzekwowano 6.880 zł (należność główną wraz z odsetkami).

Realizacja przez Izbę Celną przyjętych w „Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015” mierników realizacji celu była następująca:

2011 r.

- Udział zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległych należności - 46,89% (miernik 54%).
- Udział wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi - 6,82% (miernik 4,31%).

2012 r.

- Udział liczby tytułów wykonawczych załatwionych w stosunku do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia - 42,84 % (miernik 59%).
- Udział wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi - 5,76 % (miernik 3,55%).

(dowód: akta kontroli str. 57-99)

W sprawie nieosiągnięcia przez IC w 2011 r. miernika dotyczącego udziału zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległych należności, Mariola Kopiec-Malecha – Naczelnik Wydziału Egzekucji wyjaśniła, że spowodowane to było specyfiką prowadzenia postępowań egzekucyjnych. I tak m.in.:

- po przekazaniu sprawy do komórki egzekucyjnej konieczne jest wystawienie i doręczenie upomnień, a tytuły wykonawcze można wystawić dopiero po upływie siedmiu dni od dnia ich doręczenia (szczególnie istotne jest to przy końcu roku budżetowego, gdy należności są już zaewidencjonowane, a nie wystawiono tytułów wykonawczych z powodu niedoręczenia upomnień),
- w przypadku spraw, w stosunku do których toczą się lub zakończone zostały postępowania upadłościowe, postępowania egzekucyjne są umarzane z mocy prawa, natomiast w ewidencji księgowej figurują nadal zaległości tych podmiotów,
- podobnie w przypadku prowadzenia i umorzenia postępowań egzekucyjnych przez inne organy (inne IC, urzędy skarbowe, komornicy sądowi), w ewidencji księgowej figurują nadal zaległości tych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 91-93)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

2.1. Planowanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W okresie objętym kontrolą, IC tworzyła plany rzeczowe zadań realizowanych ze środków budżetowych, projekty planów wydatków oraz propozycję harmonogramów realizacji dochodów i wydatków, zgodnie z wytycznymi otrzymanymi z MF. Plany te tworzone w oparciu o:

- kwoty wydatków określone w informacjach otrzymanych z MF,
- analizy ekonomiczne ponoszonych i planowanych wydatków przeprowadzane przez Wydział Finansowo-Księgowy IC na podstawie informacji zebranych z poszczególnych komórek organizacyjnych.

Informacje z MF o kwotach wydatków przyjętych do projektów ustaw budżetowych na 2011 r.⁵ i 2012 r. wpłynęły do IC w dniach 25 października 2010 r. i 2011 r. Uwzględniając kwoty określone w ww. informacjach, w IC sporządzono projekty planów finansowych, które w dniach 25 listopada 2010 r. i 24 listopada 2011 r., tj. w terminie określonym w § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej⁶, przekazano do MF.

Informacje z MF o kwotach wydatków przyjętych do ustaw budżetowych na 2011 r. i 2012 r. wpłynęły do IC z dniach 22 lutego 2011 r. i 19 marca 2012 r. Po otrzymaniu

⁵ Zgodnie z pismem Ministerstwa Finansów z dnia 31 maja 2010 r., sporządzając założenia do projektu planu finansowego na 2011 r. Izba Celną nie planowała wydatków na wynagrodzenia i pochodne, programy UE oraz wydatków inwestycyjnych.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

tych informacji, w dniach 24 lutego 2011 r. i 21 marca 2012 r., tj. w terminach określonych w § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia MF, Dyrektor IC wydał decyzje w sprawie ustalenia kwot dochodów i wydatków na 2011 r. i 2012 r.

Kwoty wydatków IC ujęte w ostatecznych planach finansowych na 2011 r. i 2012 r. (rozdz. 75013 i 75647) odpowiadały kwotom wydatków przyjętych do projektów tych planów. Ostateczne kwoty wydatków IC w stosunku do założeń pierwotnych do tych planów, przedstawiały się w sposób następujący:

- 2011 r.
 - rozdz. 75013 – wartość pierwotna: 10.527 tys. zł/plan finansowy 72.098 tys. zł (685%). W 2011 r. zgodnie z poleceniem MF z dnia 31 maja 2010 r., IC nie planowała wydatków na wynagrodzenia i pochodne, programy UE oraz wydatków inwestycyjnych,
 - rozdz. 75647 – wartość pierwotna 358 tys. zł/plan finansowy 378 tys. zł (106%).
- 2012 r.
 - rozdz. 75013 – wartość pierwotna: 77.743 tys. zł/plan finansowy 78.500 tys. zł (101%)
 - rozdz. 75647 – wartość pierwotna 392 tys. zł/plan finansowy 0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 100-129)

2.1.2. W badanym okresie plan finansowy IC zmieniany był w sposób następujący:

- w 2011 r. Dyrektor IC wydał 105 decyzji zmieniających plan, w tym 68 na podstawie pism otrzymanych z MF (zmiany w zakresie zwiększeń planu oraz w dotyczące rezerw celowych dokonywane były na wniosek IC) i 37 na podstawie posiadanych upoważnień (31 decyzji dotyczyło działu 750),
- w 2012 r. (do końca III kwartału) Dyrektor IC wydał 49 decyzji zmieniających, w tym 37 na podstawie pism otrzymanych z MF (zmiany zwiększające plan oraz w zakresie rezerw dokonywane były na wniosek IC) i 12 na podstawie posiadanych upoważnień (10 dotyczyło działu 750).

W 2011 r. plan wydatków po zmianach wynosił 85.795,4 tys. zł, co stanowiło 118,4% planu pierwotnego, natomiast plan ten na dzień 30 września 2012 r. wyniósł 81.868,9 tys. zł (104,3% planu pierwotnego).

Wszystkie zmiany w planie wydatków były zgodne z ustawą o finansach publicznych (dalej: Ufp)⁷. Zmiany planów finansowych na 2011 r. i 2012 r. poprzedzone były analizami ponoszonych wydatków (sporządzanymi przez służby księgowe Izby), które w okresach miesięcznych przekazywane były do Dyrektora IC oraz komórek merytorycznych odpowiedzialnych za wydatkowanie środków finansowych.

Zmiany powyższe wynikały z potrzeb IC, były celowe, a kwoty wydatków przeznaczone zostały na realizację zadań jednostki. Wnioski Dyrektora IC do MF o dokonanie zmian w planach wydatków zawierały uzasadnienia tych zmian, które wynikały z bieżących potrzeb jednostki. W badanym okresie nie wystąpiły zmiany wydatków w związku z realizowanymi inwestycjami budowlanymi (art. 171 ust. 4 Ufp), a wszystkie zmiany w zakresie wydatków majątkowych powyżej 100 tys. zł wynikały z pism MF (Dyrektor IC z własnej inicjatywy nie dokonywał zmian w wydatkach majątkowych).

(dowód: akta kontroli str. 130-141)

⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor IC na podstawie pism otrzymanych z MF, dokonał łącznie 13 zmian w planach finansowych IC, w zakresie wydatków inwestycyjnych, tj.:

- 2011 r. – 11 zmian (osiem w rozdziale 75013 § 6060 i trzy w rozdziale 75095 § 6060) zwiększających planowane środki inwestycyjne o łączną kwotę 3.274,3 tys. zł, z tego:
 - 2.198,8 tys. zł (67,2%) z przeznaczeniem na dostawę trzech mobilnych urządzeń RTG do prześwietlania bagażu,
 - 407,2 tys. zł (12,4%) – na modernizację systemu CAIFS II,
 - 259,1 tys. zł (7,9%) – na zakup urządzeń do przepompowywania paliwa oraz zakup samochodów,
 - 254 tys. zł (7,8%) – na realizację umów na zakup środków transportu,
 - 93 tys. zł (2,8%) - na potrzeby informatyczne IC,
 - 37,2 tys. zł (1,1%) – na zakup sprzętu do kontroli,
 - 25 tys. zł (0,8%) – na zakup urządzeń i oprogramowania do systemu inwentaryzacji środków trwałych.
- 2012 r. (do końca III kwartału) – dwie zmiany w rozdziale 75013 § 6060 zwiększające plan wydatków majątkowych o 2.319 tys. zł, z przeznaczeniem na zakup urządzeń RTG do prześwietlania bagażu (2.199 tys. zł) oraz specjalistycznego sprzętu do kontroli (120 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 142-144)

W latach 2011-2012 (do końca III kwartału), na podstawie wniosków IC oraz pism otrzymanych z MF, Dyrektor IC wydał łącznie 34 decyzje dotyczące zmian planów finansowych (w 2011 r. 21, w 2012 r. 13 zmian), związanych z przeniesieniami środków z rezerw celowych. Dane w tym zakresie przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Rozdział	2011 r.		2012 r. (do końca III kwartału)	
	Liczba zmian w rozdziałach	Kwota zmian w tys. zł	Liczba zmian w rozdziałach	Kwota zmian w tys. zł
75013	4	150,4	3	2.368,5
75014	1	99,0	3	153,0
75076	1	2,7	---	---
75095	7	34,6	7	40,9
75647	8	181,9	---	---
Razem:	21	468,6	13	2.562,4

W 2011 r. środki pochodzące z rezerw przeznaczone zostały na:

- refundację kosztów postępowania sądowego - 181,9 tys. zł, (38,9%),
- sfinansowanie wydatków egzekucyjnych - 99 tys. zł (21,1%),
- refundację kosztów wyroku sądowego - 61,4 tys. zł (13,1%),
- refundację wydatków poniesionych na odtworzenie i naprawy uszkodzonych składników majątkowych, które w 2010 r. finansowane były z dochodów własnych - 50,2 tys. zł (10,7%),
- sfinansowanie kosztów realizacji programu HERCULES - 38,8 tys. zł (8,3%),
- sfinansowanie kosztów delegacji w ramach programu CUSTOMS i FISCALIS - 34,6 tys. zł (7,4%),
- sfinansowanie zadania specjalnego w ramach programu wieloletniego „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.” - 2,7 tys. zł (0,5%).

W 2012 r. (III kwartał) środki pochodzące z rezerw przeznaczone zostały na:

- zakup urządzeń RTG do prześwietlania bagażu - 2.199 tys. zł (85,8%),
- sfinansowanie wydatków egzekucyjnych - 153 tys. zł (6%),
- zakup specjalistycznego sprzętu do kontroli - 120 tys. zł (4,7%),

- refundację wydatków poniesionych na odtworzenie i naprawy uszkodzonych składników majątkowych, które w 2010 r. finansowane były ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych - 49,5 tys. zł (1,9%),
- sfinansowanie kosztów delegacji pracowników w ramach programów CUSTOMS i FISCALIS - 35,9 tys. zł (1,4%),
- refundację kosztów postępowań sądowych - 5 tys. zł (0,2%).

(dowód: akta kontroli str. 145-151)

W toku kontroli analizie poddano następujące wydatki IC zrefundowane ze środków pochodzących z czterech tytułów rezerw celowych:

- 10 wydatków na łączną kwotę 111,6 tys. zł w 2011 r. (23,8% środków otrzymanych z rezerw celowych), tj. dziewięć związanych z rezerwą celową na naprawę szkód majątkowych i komunikacyjnych (łącznie 50,2 tys. zł) oraz wydatek związany z rezerwą na refundację wyroku sądowego (61,4 tys. zł),
- 13 wydatków na łączną kwotę 2.248,5 tys. zł w 2012 r. (87,8% środków z rezerw celowych otrzymanych do końca III kwartału), tj. 12 wydatków związanych z rezerwą celową na naprawę szkód majątkowych i komunikacyjnych (łącznie 49,5 tys. zł) oraz wydatek polegający na zakupie urządzeń RTG do prześwietlania bagażu (2.199 tys. zł).

Na podstawie analizy dokumentacji związanej z refundacją ww. wybranych wydatków ustalono, że środki pochodzące z rezerw celowych zostały przeznaczone na cele wskazane przez MF.

(dowód: akta kontroli str. 152-164)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Realizacja wydatków

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. W 2011 r. IC wykonała wydatki w łącznej wysokości 82.352 tys. zł (w tym 82.324,3 tys. zł ze środków budżetu krajowego i 27,7 tys. zł z budżetu środków europejskich), co stanowiło 113,6% planu pierwotnego i 96% planu po zmianach oraz 106,1% wykonania wydatków w 2010 roku.

Według stanu na koniec III 2012 r. kwartału IC wykonała wydatki w łącznej wysokości 59.350,4 tys. zł (w tym 59.333 tys. zł ze środków budżetu krajowego i 17,5 tys. zł z budżetu środków europejskich), co stanowiło 75,6% planu pierwotnego i 72,5% planu po zmianach.

Wykonanie planu wydatków w rozdziałach przedstawiało się następująco:

- 2011 r. :
 - rozdz. 75013: 81.603,2 tys. zł (w tym 81.575,5 tys. zł ze środków budżetu krajowego i 27,7 tys. zł z budżetu środków europejskich), co stanowiło 113,2% planu i 96,1% planu po zmianach,
 - rozdz. 75014: 72,5 tys. zł, tj. 73,2% planu po zmianach,
 - rozdz. 75076: 2,7 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
 - rozdz. 75095: 176,5 tys. zł, tj. 90,6% planu po zmianach,
 - rozdz. 75212: 0,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
 - rozdz. 75647: 496,5 tys. zł, tj. 88,7% planu po zmianach.

Wykonanie wydatków w rozdziale 75014 – Egzekucja administracyjna należności pieniężnych na poziomie 73,2%, spowodowane było niewykorzystaniem środków przeznaczonych na szkolenia, z powodu braku ofert szkoleniowych dotyczących postępowania egzekucyjnego.

- 2012 r. (III kw.):
 - rozdz. 75013: 59.203,4 tys. zł (w tym 59.186 tys. zł ze środków budżetu krajowego i 17,4 tys. zł z budżetu środków europejskich), co stanowiło 72,5% planu po zmianach,
 - rozdz. 75014: 107,3 tys. zł, tj. 70,1% planu po zmianach,
 - rozdz. 75076: 0,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
 - rozdz. 75095: 38,9 tys. zł, tj. 46,8% planu po zmianach,
 - rozdz. 75212: 0,6 tys. zł, tj. 60% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 165-177)

2.2.2. W okresie objętym kontrolą, IC brała udział w realizacji programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011”, mającego na celu stworzenie warunków do pełnej realizacji ustawowych zadań Służby Celnej oraz istotną poprawę skuteczności jej działania.

Plan wydatków IC na realizację ww. programu wynosił 18.472,9 tys. zł, w tym 4.662,3 tys. zł w 2009 r., 7.148,9 tys. zł w 2010 r. i 6.661,7 tys. zł w 2011 r.

W ramach realizacji tego programu, w poszczególnych latach jego trwania IC wydatkowała łącznie 15.075,8 tys. zł (81,6% planu po zmianach), w tym:

- w 2009 r. - 4.040,4 tys. zł (86,7% środków planowanych). Nie wykorzystano 621,9 tys. zł na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń,
- w 2010 r. - 6.679,7 tys. zł (93,4%). Nie wykorzystano ogółem 469,2 tys. zł, w tym: 339,1 tys. zł przeznaczonych na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń, 88,6 tys. zł na szkolenia i badania funkcjonariuszy związane z uprawnieniami na broń, 26,5 tys. zł na zakup sprzętu do kontroli i łączności oraz 15 tys. zł na budowę nowych obiektów, poprawę stanu technicznego obiektów użytkowanych oraz ich dostosowanie do potrzeb systemów teleinformatycznych,
- w 2011 r. - 4.355,7 tys. zł (65,4%). Nie wykorzystano ogółem 2.306 tys. zł, w tym: 2.236,7 tys. zł przeznaczonych na zakup sprzętu do kontroli i łączności (w kwocie tej 2.198,8 tys. zł stanowił niezrealizowany w 2011 r. zakup trzech mobilnych urządzeń RTG – zagadnienie to opisano w pkt 2.1.2. i 3.1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), 64,4 tys. zł na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń, 2,8 tys. zł na zakup środków transportu oraz 2,1 tys. zł przeznaczonych na szkolenia i badania funkcjonariuszy związane z uprawnieniami na broń.

Na realizację ww. programu w ujęciu rzeczowym wydatkowano:

- 13.275 tys. zł na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń (4.040,4 tys. zł w 2009 r., 5.816,6 tys. zł w 2010 r. i 3.418 tys. zł w 2011 r.),
- 1.232,6 tys. zł na zakup 25 samochodów służbowych (781,3 tys. zł w 2010 r. i 451,3 tys. zł w 2011 r.),
- 505 tys. zł na zakup sprzętu do kontroli oraz łączności (39,6 tys. zł w 2010 r. i 465,4 tys. zł w 2011 r.),
- 45,1 tys. zł na szkolenia i badania funkcjonariuszy związane z uprawnieniami na broń (24,3 tys. zł w 2010 r. i 20,8 tys. zł w 2011 r.),
- 18,1 tys. zł w 2010 r. na wyposażenie i dostosowanie pomieszczenia przeznaczonego na magazyn broni.

Realizacja ww. programu wpłynęła na skuteczność działania IC, w sposób następujący (m.in.):

- zakup środków transportu, w tym samochodów przystosowanych do przewozu psów służbowych, umożliwił uzyskanie większej mobilności operacyjnej oraz obniżenie kosztów usług związanych z jego naprawami,
- zakup sprzętu do kontroli oraz modernizacja systemów informatycznych miał wpływ na skuteczność zarządzania przepływem osób na granicy, a także skutkowało przyspieszeniem kontroli bagażu i selekcją obiektów do kontroli objętych wysokim ryzykiem,
- wydatki na szkolenia i badania funkcjonariuszy związane z uprawnieniami na broń palną oraz wyposażenie w nią funkcjonariuszy z komórek zwalczania przestępczości (broń w ramach tego programu zakupiona została centralnie) umożliwiły podniesienie poziomu bezpieczeństwa w trakcie wykonywania czynności służbowych,
- nastąpił wzrost wynagrodzeń pracowników i funkcjonariuszy celnych zwiększający motywację do pracy i zmniejszający podatność na korupcję.

(dowód: akta kontroli str. 178-181,426-428)

2.2.3. W okresie objętym kontrolą, funkcjonariuszom celnym wypłacano następujące równoważniki i ekwiwalenty pieniężne:

- 2011 r. łącznie 1.793 tys. zł, w tym 378,2 tys. zł z tytułu kosztów przeniesienia (równoważnik za brak kwatery), 662,1 tys. zł jako ekwiwalent za umundurowanie, 225,7 tys. zł z tytułu równoważnika za wyżywienie i 527 tys. zł z tytułu równoważnika za dojazdy;
- 2012 r. (do końca III kwartału) łącznie 966,3 tys. zł, w tym 269,3 tys. zł z tytułu kosztów przeniesienia (równoważnik za brak kwatery), 3,9 tys. zł ekwiwalentu za umundurowanie, 171,3 tys. zł z tytułu równoważnika za wyżywienie i 521,8 tys. zł z tytułu równoważnika za dojazdy.

Na podstawie 89 losowo wybranych wypłat równoważników i ekwiwalentów z ww. tytułów (67 z tytułu przeniesienia, 10 za wyżywienie, dwóch za umundurowanie oraz 10 za dojazdy) stwierdzono, że były one prawidłowo wyliczone i wypłacone osobom uprawnionym na podstawie stosownych rozporządzeń MF⁸ oraz decyzji Dyrektora IC.

Ustalono, że dokumentacja księgowa dotycząca poszczególnych wypłat była poprawna gdyż, m.in.:

- listy płatnicze były sprawdzane pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i zatwierdzane do wypłaty przez Głównego Księgowego i Dyrektora IC,
- listy te zawierały dekretną ujęcie wydatków (wg paragrafów klasyfikacji budżetowej) w księgach rachunkowych IC,
- przelewy bankowe dotyczące wypłat równoważników odpowiadały kwotom wyliczonym i podpisane były przez osobę sporządzającą, Głównego Księgowego oraz Zastępcę/Dyrektora IC.

(dowód: akta kontroli str. 182-195)

⁸ Rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 27 października 2010 r. w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby z w innej miejscowości (Dz. U. Nr 202, poz. 1338), z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 197, poz. 1521), 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), z dnia 27 października 2009 r. w sprawie wypłaty równoważnika z tytułu dojazdu funkcjonariuszy celnych do miejsca pełnienia służby (Dz. U. Nr 181, poz. 1410).

2.2.4. W badanym okresie nastąpił wzrost średnich miesięcznych kosztów eksploatacyjnych nieruchomości IC i funkcjonujących w jej strukturze urzędów i oddziałów celnych z 85,13 tys. zł w 2010 r. do 108,75 tys. zł na koniec III kwartału 2012 r. (wzrost o 27,75%). Spowodowane to było zwiększeniem od stycznia 2011 r. powierzchni pomieszczeń wynajmowanych przez IC o 505 m² oraz wzrostem cen energii, opłat za wodę, stawek podatków od nieruchomości oraz indeksacją opłat czynszowych.

Średnie miesięczne koszty eksploatacyjne nieruchomości w badanym okresie przedstawiały się następująco:

[w tys. zł]

Wyszczególnienie	Średnie koszty eksploatacyjne na liczbę pracowników			Średnie koszty eksploatacyjne na 1m ² zajmowanej powierzchni biurowej		
	2010 r.	2011 r.	III kwartał 2012 r.	2010 r.	2011 r.	III kwartał 2012 r.
Izba Celna	0,11	0,14	0,17	0,02	0,02	0,03
Urząd Celny w Olsztynie	0,11	0,12	0,13	0,02	0,02	0,02
Urząd Celny w Elblągu	0,9	0,9	0,10	0,02	0,02	0,02

Koszty utrzymania oddziałów celnych wchodzących w skład IC, ponosił Warmińsko-Mazurski Zarząd Przejść Granicznych.

Liczbę pracowników przypadającą na 1m² powierzchni biurowej w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą w IC oraz podległych urzędach i oddziałach celnych, przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Wyszczególnienie	Zajmowana powierzchnia biurowa	2010 r.	2011 r.	III kwartał 2012 r.
Izba Celna	2.004,74 m ²	6,64	6,25	6,36
Urząd Celny w Olsztynie	817,73 m ²	5,21	5,72	5,64
Urząd Celny w Elblągu	501,27 m ²	4,36	4,48	4,40
Oddziały Celne - razem	3.019,21 m ²	7,42	7,62	7,70

(dowód: akta kontroli str. 196-198)

2.2.5. Na podstawie zapisów ewidencji konta 130 - rachunek bieżący oraz analizy wyciągów bankowych za miesiąc wrzesień 2011 r. ustalono, że kwota środków budżetowych pozostających na rachunku IC na koniec dnia nie przekraczała 5 tys. zł.

W badanym okresie nie zwiększano kwoty pogotowia kasowego oraz nie wystąpiły przypadki przekazywania środków finansowych na rachunek sum na zlecenie.

W 2011 r. wystąpiło 26 przypadków przekazywania środków finansowych na rachunek sum depozytowych na łączną kwotę 13,7 tys. zł, co było spowodowane potrąceniami komorniczymi w przypadkach zbiegu egzekucji (18 przypadków), zabezpieczeniem masy spadkowej (pięć przypadków) i zobowiązaniami finansowymi z tytułu szkoleń (trzy przypadki).

Do końca III kwartału 2012 r. wystąpiło 11 przypadków przekazania środków na rachunek sum depozytowych na łączną kwotę 1,4 tys. zł, co spowodowane było potrąceniami komorniczymi w przypadkach zbiegu egzekucji (cztery przypadki) i zobowiązaniami finansowymi z tytułu szkoleń (pięć przypadków).

(dowód: akta kontroli str. 199-202)

2.2.6. W okresie objętym kontrolą, na szkolenia funkcjonariuszy celnych oraz pozostałych pracowników wydatkowano łącznie 353,3 tys. zł (w tym 239 tys. zł w 2011 r. i 114,3 tys. zł do końca III kwartału 2012 r.), z tej kwoty:

- 332 tys. zł wydatkowano na szkolenia funkcjonariuszy celnych (226,5 tys. zł w 2011 r. i 105,5 tys. zł do końca III kwartału 2012 r.),

- 21,3 tys. zł wydatkowano na szkolenia pracowników służby cywilnej (odpowiednio 12,5 tys. zł i 8,8 tys. zł).

W badanym okresie nie przeprowadzono szkoleń specjalistycznych, o których mowa w art. 115 ust. 7 i 8 rozporządzenia MF w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celnej (...)⁹.

Przeprowadzono łącznie 94 szkolenia (61 w 2011 r. i 33 do końca III kwartału 2012 r.), w ramach których przeszkolono:

- w 2011 r. 767 osób, w tym 749 funkcjonariuszy celnych i 18 pracowników służby cywilnej,
- do końca III kwartału 2012 r. 643 osoby, w tym 628 funkcjonariuszy celnych i 15 pozostałych pracowników.

Zagadnienia związane z procesem szkolenia pracowników IC i urzędów celnych uregulowane były decyzjami Dyrektora IC z dnia 20 stycznia 2011 r. i 23 grudnia 2011 r., na podstawie których w Izbie funkcjonował Zespół ds. Szkoleń. Do zadań tego zespołu należało m.in.:

- przeprowadzanie identyfikacji i analizy potrzeb szkoleniowych w oparciu m.in. o Strategię Działania Służby Celnej, wyniki kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego, zapotrzebowania na szkolenia zgłoszone przez kierowników poszczególnych jednostek i komórek organizacyjnych,
- sporządzanie projektu regionalnego planu szkoleń, uwzględniającego potrzeby szkoleniowe IC (zatwierdzanego przez Dyrektora IC),
- analiza raportów dotyczących badania efektywności szkoleń oraz rekomendowanie wdrożenia niezbędnych zmian.

Plan szkoleń na 2011 r. obejmował 30 pozycji, z których zrealizowano 29 (97%). Nie zrealizowano jednego z planowanych szkoleń (pn. „Kontrola wewnętrzna w świetle międzynarodowych standardów kontroli w teorii i praktyce”) z powodu braku ofert zewnętrznych podmiotów szkoleniowych w tym zakresie.

Plan szkoleń na 2012 r. obejmował 45 pozycji, z których do końca III kwartału 2012 r. zrealizowano 27 (60%).

W 2011 r. podmioty przeprowadzające szkolenia nie były wybierane na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)¹⁰, gdyż wartość żadnego z przeprowadzonych szkoleń nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro.

W 2012 r. (do końca III kwartału) w przypadku jednego ze szkoleń (cykl szkoleń z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi dla kadry kierowniczej IC) podmiot przeprowadzający szkolenie wybrany został w drodze przetargu nieograniczonego. W pozostałych przypadkach, wartość szkoleń nie przekraczała równowartości 14 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 203-227)

W wyniku analizy dokumentacji związanej z przeprowadzonym postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług szkoleniowych dla kadry kierowniczej IC (wartość zamówienia brutto 28 tys. zł) stwierdzono, iż w toku jego

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 stycznia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celnej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej (Dz. U. Nr 8, poz. 56).

¹⁰ Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.

realizacji przestrzegano zasad wynikających z Pzp oraz wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych, gdyż m.in.:

- Dyrektor IC, powołał komisję przetargową i określił jej zadania oraz obowiązki, a członkowie ww. komisji oraz Zastępca Dyrektora Izby złożyli oświadczenia, wymagane na podstawie art. 17 ust. 1 Pzp,
- sporządzono specyfikację istotnych warunków zamówienia, zatwierdzoną przez Zastępcę Dyrektora IC, a na stronie internetowej zamawiającego oraz na tablicy ogłoszeń opublikowano ogłoszenie o zamówieniu,
- zgodnie z art. 96 Pzp sporządzono protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Wynika z niego, iż z 22 złożonych ofert odrzucono 14. Z 8 ofert ważnych, jako najkorzystniejszą cenowo, wybrano ofertę firmy Instytut Badawczo-Szkoleniowego z Olsztyna za cenę 28 tys. zł,
- z firmą tą w dniu 6 września 2012 r. zawarto umowę, w której określono m.in. termin realizacji zamówienia (do 29 grudnia 2012 r.), obowiązki wykonawcy oraz kary umowne z tytułu rezygnacji z umowy lub nierzetelnego jej wykonania, a w Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano ogłoszenie o udzieleniu ww. zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 280-282)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Przeciętne zatrudnienie w IC i podległych urzędach i oddziałach celnych, według stanu na koniec III kwartału 2012 r. wynoszące ogółem 956 etatów, w porównaniu do 2010 r. i 2011 r. uległo zmniejszeniu odpowiednio o 25 etatów i 16 etatów. I tak zatrudnienie:

- w urzędach celnych zmniejszyło się z 272 etatów do 249,
- w oddziałach celnych zmniejszyło się z 407 do 392 etatów,
- w Izbie Celnej zwiększyło się z 302 etatów do 315 etatów.

Zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia w urzędach i oddziałach celnych w badanym okresie, spowodowane było m.in.: przechodzeniem funkcjonariuszy na emeryturę, rozwiązaniem stosunku pracy z powodu śmierci, zwolnieniami ze służby na własne żądanie oraz zwolnieniami spowodowanym skazaniem funkcjonariuszy prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione umyślnie lub przestępstwo skarbowe.

Zwiększenie natomiast zatrudnienia w IC spowodowane było m.in. przeniesieniem z oddziałów celnych 13 funkcjonariuszy celnych – przewodników psów służbowych, do Wydziału Zwalczania Przestępczości w IC, zgodnie z ustaleniami dokonanymi na naradzie kadry kierowniczej Służby Celnej w dniach 16 – 17 maja 2011 r.

Wydatki na wynagrodzenia ogółem na koniec 2011 r. w stosunku do 2010 r. wzrosły o 4.917 tys. zł, tj. z 55.445 tys. zł do 60.362 tys. zł (wzrost o 8,9%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie koniec 2011 r. w stosunku do 2010 r. wzrosło o 465 zł, tj. z 4.710 zł do 5.175 zł (wzrost o 10%).

Wzrost wynagrodzeń spowodowany był m.in.:

- realizacją programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011”, w ramach którego w ustawie budżetowej na 2011 r. ujęto środki finansowe na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń, w kwocie 123,3 tys. zł miesięcznie,
- postanowieniami rozporządzenia MF z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie warunków otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego

funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych dodatków¹¹, na mocy którego przyznano dodatki funkcyjne pracownikom na stanowiskach samodzielnych i kierowniczych, w kwocie 37,9 tys. zł miesięcznie,

- awansami zatrudnionych pracowników – wzrost o 25,1 tys. zł miesięcznie,
- mianowaniami na wyższy stopień służbowy łącznie 207 funkcjonariuszy celnych – wzrost o 10 tys. zł miesięcznie.

(dowód: akta kontroli str. 228-237)

2.3.2. Kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym (po zmianach) IC na 2011 r. wynosiła 60.777,9 tys. zł. Wykonane w 2011 r. wydatki w tym zakresie (60.361,6 tys. zł) nie przekroczyły zaplanowanej kwoty.

W badanym okresie, Dyrektor IC w ramach posiadanych upoważnień, dokonywał zmian w planie wydatków na wynagrodzenia w zakresie przeniesień środków na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) - zagadnienia te opisano w pkt 2.3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zmiany w planie wydatków na wynagrodzenia dokonywane były przez MF - w 2011 r. dokonano łącznie 32 zmian (20 zwiększających i 12 zmniejszających plan finansowy), natomiast do końca III kwartału 2012 r. wprowadzono łącznie 14 zmian (11 zwiększających i trzy zmniejszające).

(dowód: akta kontroli str. 238)

W okresie objętym kontrolą, IC wypłaciła jednemu pracownikowi odszkodowanie wynikające z rozwiązania stosunku pracy, w wysokości 1.981,50 zł, wynikające z wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r. Przedmiotowym wyrokiem zasądzono na rzecz zwolnionego pracownika kwotę 5.853,60 zł z ustawowymi odsetkami, a na rzecz pozwanego Skarbu Państwa 3.083,99 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. W uzasadnieniu wyroku sąd podzielił m.in. argumentację Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 lutego 2008 r., który rozpatrywał skargę wniesioną od decyzji Dyrektora IC o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby wskazując, że decyzja ta była wadliwa ze względu na istotne uchybienia zaistniałe przy jej wydawaniu, a sposób przeprowadzenia postępowania administracyjnego w tym zakresie wykraczał poza dopuszczalne ramy uznania administracyjnego.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, wyrokiem z dnia 15 grudnia 2011 r. oddalił apelację zwolnionego pracownika i zasądził od niego na rzecz Skarbu Państwa 1.800 zł tytułem zwrotu kosztów instancji odwoławczej.

W dniu 4 stycznia 2012 r., po potrąceniu wzajemnych należności wynikających z ww. wyroków sądowych, IC wypłaciła zwolnionemu pracownikowi odszkodowanie w wysokości 1.981,50 zł (tj. 969,61 zł należność główna i 1.011,89 zł odsetki ustawowe).

(dowód: akta kontroli str. 239-240)

2.3.3. W okresie objętym kontrolą, w IC zatrudniona była jedna osoba niepełnosprawna (na stanowisku cywilnym).

W planach finansowych IC na 2011 r. i 2012 r., zgodnie z pismami MF z dnia 22 lutego 2011 r. i 16 marca 2012 r., zabezpieczono kwoty wpłat na PFRON w wysokości odpowiednio 59,0 tys. zł i 49,0 tys. zł w rozdziale 75013 – Izby Celne i Urzędy Celne, § 4020 - Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej.

¹¹ Dz. U. Nr 81, poz. 442.

Dyrektor IC przed dokonaniem wydatków, w ramach upoważnienia wydanego przez MF, wprowadzał stosowne zmiany do planów wydatków Izby (pięć zmian w 2011 r. i jedna w okresie I-III kwartału 2012 r.).

W planach wydatków IC po zmianach, w rozdziale 75013, w § 4140 - Wpłaty na PFRON, ujęto: 11.200,0 zł na koniec 2011 r. i 10.000,0 zł na koniec III kwartału 2012 r. Wydatkowanie środków w ramach ww. § 4140 na koniec 2011 r. wyniosło 10.193 zł, a za trzy kwartały 2012 r. wyniosło 9.153 zł.

(dowód: akta kontroli str. 241-244)

2.3.4. W badanym okresie w IC nie wystąpiły wydatki na wynagrodzenia poniesione z rezerw celowych, za wyjątkiem jednego przypadku w 2011 r., tj. rezerwy celowej w łącznej kwocie 2.736 zł (§ 4050 – 2.325 zł, § 4110 – 354 zł i § 4120 – 57 zł) związanej ze sfinansowaniem przez pięć miesięcy dodatku do uposażenia jednego z funkcjonariuszy celnych, biorącego udział w zadaniu specjalnym w ramach programu wieloletniego „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.”. Z dokumentacji księgowej IC wynika, że dodatek ten wraz z pochodnymi został wypłacony.

Przeciętne roczne wynagrodzenie:

- Funkcjonariusza Służby Celnej na koniec 2011 r. wynosiło 62,6 tys. zł, co stanowiło 110,1% tego wynagrodzenia z 2010 r. (56,8 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie zasadnicze funkcjonariuszy, wynoszące na koniec 2011 r. 40,4 tys. zł, wzrosło o 4,7% w stosunku do 2010 r. (38,6 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie funkcjonariusza w 2012 r. (do końca III kwartału) wynosiło 46,5 tys. zł, w tym wynagrodzenie zasadnicze 30,5 tys. zł.
- Pracowników korpusu służby cywilnej na koniec 2011 r. wynosiło 55,5 tys. zł, co stanowiło 102% tego wynagrodzenia z 2010 r. (54,4 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie zasadnicze tych pracowników, wynoszące na koniec 2011 r. 36,9 tys. zł, zmalało o 2,4% w stosunku do 2010 r. (37,8 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie pracownika korpusu służby cywilnej w 2012 r. (do końca III kwartału) wynosiło 40 tys. zł, w tym wynagrodzenie zasadnicze 30 tys. zł.
- Pozostałych pracowników na koniec 2011 r. wynosiło 37,3 tys. zł, co stanowiło 96,6% ww. wynagrodzenia z 2010 r. (38,6 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie zasadnicze pozostałych pracowników, wynoszące na koniec 2011 r. 27,9 tys. zł, zmalało o 7% w stosunku do 2010 r. (30 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie tej kategorii pracowników w 2012 r. (do końca III kwartału) wynosiło 28,6 tys. zł, w tym wynagrodzenie zasadnicze 22,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 245-247)

2.3.5. W planach finansowych IC na 2011 r. i 2012 r. ustalono fundusz nagród za szczególne osiągnięcia w Służbie Celnej w prawidłowej wysokości, tj. 3% planowanych środków na uposażenia. W badanym okresie, środki te w stosunku do stanu na początek roku zwiększały się i wynosiły: na koniec 2011 r. 1.596,2 tys. zł (wzrost o 129,1 tys. zł, tj. 8,9%) i 1.602,7 tys. zł na koniec III 2012 r. (wzrost o 11 tys. zł, tj. o 0,7%).

W 2011 r. fundusz nagród wykorzystany został w całości natomiast w 2012 r. (do końca III kwartału) w 61,7%.

W 2011 r. w ramach nagród za szczególne osiągnięcia w Służbie Celnej wypłacono łącznie 1.596,2 tys. zł, w tym:

- 1.532,7 tys. zł na 1.569 nagród dla 848 funkcjonariuszy celnych (średnia wysokość nagrody wynosiła 976,9 zł¹²),
- 54,4 tys. zł na 69 nagród dla 36 członków korpusu służby cywilnej (średnia wysokość nagrody wynosiła 788,5 zł),
- 9,1 tys. zł na 11 nagród dla 10 pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (średnia wysokość nagrody wynosiła 828,72 zł).

Do końca III kwartału 2012 r. w ramach nagród za szczególne osiągnięcia w Służbie Celnej wypłacono łącznie 989,3 tys. zł, w tym:

- 942,1 tys. zł na 1.010 nagród dla 803 funkcjonariuszy celnych (średnia wysokość nagrody wynosiła 932,79 zł),
- 42,0 tys. zł na 43 nagrody dla 37 członków korpusu służby cywilnej (średnia wysokość nagrody wynosiła 978,06 zł),
- 5,2 tys. zł na osiem nagród dla ośmiu pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (średnia wysokość nagrody wynosiła 648,75 zł).

Zasady i kryteria przyznawania nagród ustalane były przez Dyrektora IC i każdorazowo przy podziale środków były konsultowane z zakładowymi organizacjami związkowymi działającymi przy IC. Informacje w tym zakresie publikowane były na wewnętrznej stronie internetowej IC.

Wnioski o przyznanie nagród za przejawianie inicjatywy w zakresie doskonalenia organizacji i efektywności służby oraz za wzorowe wypełnianie powierzonych zadań służbowych odnotowywane były w elektronicznym rejestrze, prowadzonym w Wydziale Kadr i Szkolenia IC.

Na podstawie próby 10 losowo wybranych wniosków o wypłatę nagrody ustalono, że wnioski te zawierały m.in.: datę sporządzenia i podpis wnioskodawcy, imię i nazwisko oraz stanowisko i stopień służbowy funkcjonariusza, wskazanie rodzaju wyróżnienia oraz okoliczności uzasadniających wyróżnienie funkcjonariusza, tj. elementy określone w § 8 ust 4 rozporządzenia MF z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom celnym¹³.

(dowód: akta kontroli str. 248-252)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

3.1. Ocena rzetelności ksiąg rachunkowych izby celnej

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej w IC spełniała wymogi nałożone przepisami ustawy o rachunkowości¹⁴ i o finansach publicznych, gdyż m.in.:

- przyjęta polityka rachunkowości zawierała wszystkie elementy określone w art. 10 Ufp, w tym zakładowy plan kont, w którym przewidziano m.in.,

¹² Średnią wysokość nagrody wykazano jako iloraz ogólnej kwoty nagród i ilości wypłaconych nagród.

¹³ Dz. U. Nr 237, poz. 1575.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

że ewidencja dla konta 130 i 998 prowadzona jest w szczególności klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf),

- przyjęto instrukcję kontroli obiegu dokumentów księgowych oraz regulamin udzielania zamówień publicznych, które określały m.in. procedury dotyczące zasady i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych,
- wprowadzono regulacje dotyczące kontroli zarządczej,
- funkcjonował rejestr obowiązujących przepisów wewnętrznych,
- Dyrektor IC powierzył na piśmie obowiązki prowadzenia księgowości Głównemu Księgowemu IC,
- zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej sporządzane były co najmniej raz w miesiącu, po sporządzeniu sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

3.1.2. Według stanu na dzień kontroli, w IC funkcjonował zatwierdzony przez Dyrektora IC system księgowości komputerowej: „PowerCerv 7.2.03, Zefir 4.04.008” (ostatnią wersję systemu zainstalowano w 2012 r.). Liczba stanowisk komputerowych, na których prowadziło się równoległe księgowanie wynosiła 14.

(dowód: akta kontroli str. 254)

3.1.3. W wyniku dokonanego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych IC, w zapisach księgowych z lat 2011-2012 (do końca III kwartału) nie stwierdzono występowania przypadków:

- niewłaściwych okresów księgowania,
- błędnych interpretacji lub braku wymaganych przepisami dat dowodów księgowych i dat operacji gospodarczej,
- błędnej sekwencji dat (operacji, dowodu, księgowania),
- braku ciągłości zapisów w dzienniku,
- pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów.

(dowód: akta kontroli str. 255)

3.1.4. W toku kontroli dokonano badania próby 314 wydatków¹⁵ w łącznej wysokości 6.156,3 tys. zł, w tym 182 dowodów księgowych z 2011 r. na łączną kwotę 3.127,4 tys. zł (3,8% ogółu wydatków poniesionych w 2011 r.) oraz 132 dowodów z 2012 r. na kwotę 3.028,9 tys. zł (5,1% wydatków poniesionych do końca III kwartału 2012 r.). W wyniku ww. badania ustalono, że we wszystkich przydatkach:

- Dowody księgowe będące podstawą zapisów sporządzone były poprawnie, gdyż zawierały elementy określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. m.in.:
 - określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego,
 - określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej,

¹⁵ Celem badania było ustalenie czy zapisy księgowe odpowiadały prawidłowo zaewidencjonowanym dowodom księgowym oraz czy operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami były legalne, gospodarne i celowe. W badaniu próby dowodów/zapisów księgowych dotyczących wydatków, z zastosowaniem metody monetarnej (MUS), dokonano za pomocą narzędzia informatycznego Pomocnik Kontrolera. Populację (zbiór wydatków) objętą badaniem stanowiły dokumenty/zapisy ujęte w księgach danego roku obrotowego, będące fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiące podstawę płatności oraz odpowiadające tym dokumentom zapisy księgowe. Populację (zbiór wydatków) objętą oceną stanowiły wydatki poniesione przez Izbę Celną w badanym okresie z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wynikających ze stosunku pracy oraz pochodnych od wynagrodzeń.

- opis operacji, jej wartość oraz datę dokonania operacji lub datę sporządzenia dowodu.
- Dowody księgowe zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zawierały adnotacje potwierdzające dokonanie sprawdzenia i zakwalifikowania wydatku do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpisy osób odpowiedzialnych za te wskazania. W przypadku wszystkich dowodów księgowych dotyczących zakupów w dekretacji wskazano, iż księgowanie nastąpić ma przez konto rozrachunkowe 201 - rozrachunki z odbiorcami i dostawcami.
- Zapisy księgowe zawierały elementy określone w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości, tj. m.in.:
 - datę dokonania operacji gospodarczej oraz jej opis,
 - określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu,
 - oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji,
 - kwotę i datę zapisu oraz oznaczenie kont, których dotyczy.

(dowód: akta kontroli str. 256-265,285)

W wyniku analizy zbadanej próby wydatków z 2011 i 2012 r. ustalono, że:

- środki finansowe na dokonane zakupy ujęte były w planie finansowym IC, uwzględniono je również w miesięcznych zapotrzebowaniach na środki finansowe. Wszystkie faktury potwierdzające wykonanie wydatków zaakceptowane były przez głównego księgowego jednostki i zostały zrealizowane zgodnie z postanowieniami zawartych umów (zawarte umowy parafowane były przez głównego księgowego IC),
- IC w okresach miesięcznych dokonywała analiz wykonania planu wydatków budżetowych. Monitorowane było wykonanie planu wydatków w poszczególnych rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej, w tym wydatków płacowych i rzeczowych. W analizach tych wskazywano stopień wykonania planu, wskazując paragrafy, w których wykonanie wskazywało na przekroczenie czasowego zaangażowania (w procentach) w stosunku do przyznanego limitu. Było to podstawą do racjonalizowania decyzji w zakresie ponoszenia wydatków w następnych miesiącach,
- w badanej próbie wystąpiło 20 faktur dotyczących wydatków majątkowych (§ 6060 - wydatki na zakupy inwestycyjne jednostki budżetowej). Zadania inwestycyjne wynikające ze zbadanej próby wydatków zostały zrealizowane. Wszystkie zakupy wynikały z potrzeb jednostki i przyczyniły się do realizacji jej celów (zadań). W wyniku zakupów inwestycyjnych uzyskano m.in. następujące efekty: w 2011 r.: zakupiono mobilną stację kontroli zbiorników pojazdów, dokonano modernizacji systemów wspomaganie odpraw celnych w dwóch Oddziałach Celnym, zakupiono cztery serwery, trzy notebooki, 8 samochodów osobowych; w 2012 r. zakupiono trzy urządzenia rtg do prześwietlania bagażu, Do faktur odnośnie zakupów inwestycyjnych dołączone były protokoły zdawczo-odbiorcze dostarczonych urządzeń/pojazdów i umowy dotyczące dostaw, a na fakturach znajdowały się adnotacje o przyjęciu zakupionych urządzeń do ewidencji środków trwałych,
- nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary/usługi, skutkujące zaplaceniem przez Izbę Celną odsetek lub kar umownych,
- każdy wydatek został skalkulowany w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych wymaganych efektów z danych nakładów,

- wydatki zrealizowane zostały z zachowaniem zasad należytego zarządzania finansami, zasadą oszczędności, wydajności i skuteczności,
- wszystkie wydatki dokonane zostały zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Pzp. Na fakturach znajdował się opis zastosowanego trybu udzielenia zamówienia publicznego lub adnotacja o tym, iż dany wydatek nie podlegał wydatkowaniu z zastosowaniem ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 134-138,265-266,285,296-314)

W 2011 r. udzielono 29 zamówień o łącznej wartości 6.342.803,89 zł netto (7.576.062,85 zł brutto), w tym jedno w trybie zapytania o cenę, jedno w trybie z wolnej ręki, 27 w trybie przetargu nieograniczonego. Do 30.09.2012 r. w IC udzielono 8 zamówień publicznych na łączną kwotę 605.006,47 zł netto (729.594,43 zł brutto), z tego 4 w trybie przetargu nieograniczonego, 3 w trybie zamówienia z wolnej ręki, a 1 w trybie zapytania o cenę. Łączna wartość udzielonych zamówień w badanym okresie wyniosła 6.947.810,36 zł netto (8.305.657,28 zł brutto).

Prawidłowość udzielania zamówień publicznych przez Izbę zbadano na próbie pięciu postępowań, tj. dwóch udzielonych w 2011 r. i trzech z 2012 r. Analizie poddano następujące postępowania:

- zamówienie z 2011 r. udzielone w trybie z wolnej ręki na przechowanie pojazdów zajętych przez Służbę Celną w postępowaniach - wartość zamówienia 24.390,24 zł netto (wartość brutto 30.000 zł),
- postępowanie z 2011 r. w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę 3 mobilnych urządzeń rentgenowskich do prześwietlania bagażu na rzecz IC, IC w Przemyśle i IC we Wrocławiu - wartość zamówienia 1.787.634,14 zł netto (2.198.790 zł brutto),
- zamówienie udzielone w 2012 r. w trybie zapytania o cenę na dostawę materiałów eksploatacyjnych do urządzeń biurowych IC - wartość zamówienia 203.134,07 zł netto (249.854,91 zł brutto),
- zamówienie udzielone w 2012 r. w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę materiałów biurowych na potrzeby IC na kwotę 113.568,46 zł netto (139.689,20 zł brutto),
- zamówienie udzielone w 2012 r. w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług szkoleniowych dla kadry kierowniczej IC (o wartości netto/brutto 28.000 zł).

Łączna wartość zbadanych zamówień wyniosła 2.646.334,11 zł brutto, co stanowiło 32% wartości brutto ogółu postępowań udzielonych w badanym okresie (wartość wydatków zrealizowanych w ramach tych postępowań wyniosła 2.359.120,86 zł).

Analiza dokumentacji związanej z badanymi postępowaniami w trybie zapytania o cenę, z wolnej ręki oraz przetargu nieograniczonego wykazała, iż w trakcie ich przeprowadzania przestrzegano wymogów wynikających z ustawy Pzp, gdyż m.in.:

- uzasadnienie wyboru trybu zapytania o cenę spełniało przesłanki określone w art. 70 ustawy Pzp, a do składania ofert zamawiający zaprosił nie mniej niż 5 wykonawców, natomiast postępowania w trybie z wolnej ręki przesłanki art. 67 ust. 1 Pzp (było to zamówienie uzupełniające zamówienia wcześniejszego, którego wartość stanowiła 30% wartości zamówienia podstawowego udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego),
- członkowie komisji oraz osoby wykonujące czynności w ww. postępowaniach złożyły oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp,
- wszystkie postępowania zostały prawidłowo udokumentowane,

- w każdym przypadku określono szacunkową wartość zamówienia, zabezpieczono środki w budżecie na ich realizację oraz powołano komisję do przeprowadzenia danego postępowania,
- do każdego z postępowań sporządzono specyfikację istotnych warunków zamówienia, która została zatwierdzona przez Zastępcę Dyrektora Izby,
- zawarte z dostawcami umowy były zgodne ze złożonymi ofertami i wymogami określonymi w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia.

W wyniku postępowania z 2011 r. w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę trzech mobilnych urządzeń rentgenowskich do prześwietlania bagażu na rzecz IC w Olsztynie, IC w Przemyślu i IC we Wrocławiu (wartość zamówienia brutto 2.198.790 zł) w dniu 17 czerwca 2012 r. podpisano umowę z firmą „Zeszuta” Sp. z o.o. z Warszawy. Wykonawca zobowiązał się do dostarczenia ww. urządzeń do 13 grudnia 2011 r., a wartość zamówienia określono na 2.198.790 zł brutto. W dokumentacji odnośnie ww. postępowania znajdowała się m.in. notatka służbowa komisji ds. odbioru z 30 grudnia 2011 r., z której wynika, iż przedstawione do odbioru urządzenia rentgenowskie nie spełniały wymogów określonych w umowie, w związku z czym nie zostały one przez zamawiającego odebrane (z dokumentacji dotyczącej odbioru zamówionych urządzeń wynikało, iż w procesie ich odbioru i sprawdzenia spełniania wymagań technicznych pracownicy IC wielokrotnie spotykali się przedstawicielami wykonawcy). Dokumentacja dotycząca odbioru ww. urządzeń obejmowała również:

- pismo z dnia 30.12.2011 r. Zastępcy Dyrektora IC do Dyrektora Departamentu Służby Celnej MF informujące, iż w związku z niedotrzymaniem przez wykonawcę terminu dostawy 3 urządzeń rentgenowskich (urządzenia te nie spełniały wymaganych parametrów technicznych w zakresie bezpieczeństwa ich użytkowania) umowa na kwotę 2.198.790 zł finansowana z Programu Modernizacji Służby Celnej na lata 2009-2011 nie zostanie zrealizowana. W związku z powyższym wnioskowano o zapewnienie jej sfinansowania w 2012 r.,
- odpowiedź MF na powyższe pismo wskazująca, iż zakup ww. skanerów zostanie sfinansowany w 2012 r. ze środków rezerwy celowej na wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych,
- pismo z 27 sierpnia 2012 r. Wydziału Logistyki naliczające kary umowne z tytułu nieterminowego dostarczenia urządzeń rentgenowskich. Naliczono kary w łącznej kwocie 1.081.804,68 zł i wskazano, iż o kwotę tę pomniejszone zostanie wynagrodzenie wykonawcy,
- pismo z dnia 28 sierpnia 2012 r. do firmy „Zeszuta” informujące, iż zgodnie zapisem par. 3 ust. 8 i § 5 ust. 1 i 13 umowy należne spółce wynagrodzenie pomniejszone zostanie o 1.081.804,68 zł,
- pismo z dnia 23 sierpnia 2012 r. Zastępcy Dyrektora IC do Dyrektora Departamentu Służby Celnej MF informujące, iż zrealizowano dostawy ww. urządzeń, zostały one odebrane bez zastrzeżeń, a w związku z tym, iż nastąpiło przekroczenie terminu realizacji umowy wykonawca zostanie obciążony karami umownymi w łącznej wysokości 1.081.804,68 zł,
- protokoły zdawczo-odbiorcze dostarczonego sprzętu: z 10.08.2012 r. dla IC w Olsztynie, z 14 sierpnia 2012 r. dla IC w Przemyślu i z 21.08.2012 r. dla IC we Wrocławiu.

Faktury dostawcy opłacone zostały w sposób następujący:

- faktura z dnia 10 sierpnia 2012 r. na kwotę 732.930 zł - 379.657,74 zł na rzecz „Zeszuta” Sp. z o.o., 353.272,26 zł na dochody budżetowe w związku z potrąceniem kar umownych,

- faktura z dnia 14 sierpnia 2012 r. na kwotę 732.930 zł - 373.794,30 zł na rzecz ww. firmy, 359.135,70 zł na dochody budżetowe w związku z potrąceniem kar umownych,
- faktura z dnia 21 sierpnia 2012 r. na kwotę 732.930 zł - 363.533,28 zł na rzecz ww. spółki i 369.396,72 na dochody budżetowe w związku z potrąceniem kary umownej.

Ww. faktury w zakresie poniesionych wydatków zostały opisane, sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, zadekretowane do ujęcia w księgach rachunkowych oraz zatwierdzone do wypłaty (z podpisem głównego księgowego i Dyrektora IC). Znajdowała się na nich informacja o przyjęciu zakupu do ewidencji środków trwałych (nr OT) oraz adnotacja o trybie udzielenia zamówienia publicznego. Do faktur dołączone były wydruki z programu *Videotel* odnośnie dokonania ww. przelewów oraz nota księgowa własna dotycząca potrącenia kar umownych i odprowadzenia ich na rachunek dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 265-284,286-295)

3.1.5. Zarządzeniem nr 178 Dyrektora IC z dnia 16 grudnia 2011 r. powołano komisję w celu przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej w IC i podległych urządach i oddziałach celnych. W wyniku analizy dokumentacji związanej z przeprowadzoną w IC w 2011 r. inwentaryzacją ustalono m.in., że:

- wykazany w spisie z natury stan gotówki i papierów wartościowych był zgodny z saldem wykazany w raporcie i na kontach 101 – Kasa lub 140 – Krótkoterminowe papiery wartościowe,
- osoby odpowiedzialne złożyły oświadczenia, że nie wnoszą uwag, co do sposobu przeprowadzenia spisu,
- wybrane pozycje rzeczowych aktywów trwałych były prawidłowo sklasyfikowane, tj. zaliczone do właściwej grupy zgodnie z ustawą o rachunkowości i rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji środków trwałych,
- wybrane pozycje rzeczowych aktywów trwałych zostały ujęte w kartotece środków trwałych (nie dokonywano aktualizacji ich wartości ze względu na brak rozporządzenia MF w tym względzie),
- przeprowadzano weryfikację stanu ewidencyjnego,
- przestrzegano terminów i częstotliwości w przeprowadzaniu inwentaryzacji, a jej przeprowadzenie zostało odpowiednio udokumentowane,
- stan środków pieniężnych wykazanych, na ostatni dzień roku obrotowego, w księgach rachunkowych kont zespołu 1 – Środki pieniężne i rachunki bankowe (bez konta 101 – Kasa) był zgodny z odpowiednimi wyciągami bankowymi na koniec okresu sprawozdawczego,
- salda odpowiednich kont analitycznych zespołu 2 – Rozrachunki i roszczenia, zostały uzgodnione z kontrahentami,
- inwentaryzację w drodze weryfikacji przeprowadzono w odniesieniu do wartości niematerialnych i prawnych oraz odpowiednio ją udokumentowano,
- zdarzenia gospodarcze ujęte w zapisach konta 020 zostały poprawnie zakwalifikowane do wartości niematerialnych i prawnych.

W wyniku inwentaryzacji rocznej przeprowadzonej w 2011 r. nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 315-327)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Opinia o prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli badaniu poddano sprawozdania budżetowe Rb-23B, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-Z i Rb-N, za 2011 r. i za III kwartały 2012 r. Ustalono, że ww. sprawozdania:

- zostały sporządzone i przekazane w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶ oraz w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁷,
- zostały sporządzone w sposób czytelny i trwałe, podpisy na sprawozdaniach były złożone odręcznie na każdym formularzu w miejscu oznaczonym, a pod podpisami umieszczono pieczętki z imieniem i nazwiskiem osoby podpisującej,
- były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ustalono ponadto, że:

- Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-23 B, w wierszu dochody wykonane były zgodne z zapisem na koncie 129 strona Wn, natomiast w wierszu dochody przekazane w okresie sprawozdawczym – z zapisami konta 222 strona Wn i strona Ma konta 129.
- Stan rachunków bieżących wykazywanych w sprawozdaniach Rb-23B na koniec okresu sprawozdawczego uzgodniono z oddziałami Narodowego Banku Polskiego.
- Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-27 odpowiadały zapisom dokonany na koncie 129 (subkonto dochodów budżetowych) oraz kontach zespołu 2 – Rozrachunki i rozliczenia i 7 – Przychody, dochody i koszty.
- Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-28, w kolumnie wykonanie były zgodne z wielkością wykazaną na koncie 130 (subkonto wydatków) strona Ma.
- Nie występowały przypadki niewykazywania zobowiązań wymagalnych w ciągu roku i jednoczesnego pojawienia się na koniec roku wydatków z tytułu kar za nieterminowe regulowanie zobowiązań.
- Główne tytuły i kwoty zobowiązań ogółem były zgodne z ewidencją księgową.
- Kwoty wydatków wykazane w sprawozdaniach Rb-28 Programy były zgodne z wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 (w zakresie współfinansowania krajowego oraz z budżetu UE).
- Wysokość zobowiązań ogółem na koniec 2011 r. (5.169,4 tys. zł) wzrosła o 7,1% w stosunku do stanu zobowiązań na koniec 2010 r. (4.826,2 tys. zł). Stan zobowiązań na koniec III kwartału 2012 r. wynosił 2.231,5 tys. zł.
- W latach 2010 – 2012 (III kwartał) zobowiązania wymagalne nie wystąpiły (sprawozdania kwartalne Rb-Z o stanie zobowiązań na koniec ww. okresów wykazywały wartość 0 zł).
- Do głównych tytułów zobowiązań w 2011 r. (96% zobowiązań ogółem) należało:
 - 3.619,6 tys. zł (rozdz. 75013, § 4070) – dodatkowe wynagrodzenie roczne funkcjonariuszy celnych,
 - 629,2 tys. zł (rozdz. 75013, § 4110) – składki na ubezpieczenie społeczne,
 - 212,1 tys. zł (rozdz. 75013, § 4050) – uposażenia funkcjonariuszy celnych.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

- 195,7 tys. zł (rozdz. 75013, § 3070) – wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń funkcjonariuszy celnych,
- 144,8 tys. zł (rozdz. 75013, § 4040) – dodatkowe wynagrodzenie roczne,
- 97,1 tys. zł (rozdz. 75013, § 4120) – składki na fundusz pracy,
- 64,8 tys. zł (rozdz. 75013, § 4260) – zakup energii.
- Do głównych tytułów zobowiązań w III kwartale 2012 r. (93,6% zobowiązań ogółem) należały pochodne od wynagrodzeń wypłaconych we wrześniu:
 - 1.110,6 tys. zł (rozdz. 75013, § 4050) - uposażenia funkcjonariuszy celnych,
 - 764,1 tys. zł (rozdz. 75013, § 4110) - składki na ubezpieczenia społeczne,
 - 103,8 tys. zł (rozdz. 75013, § 4120) - składki na fundusz pracy,
 - 66,7 tys. zł (rozdz. 75013, § 3020) - wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń,
 - 42,5 zł (rozdz. 75013, § 4020) - wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej.
- W sprawozdaniu za III kwartał 2012 r. wykazano 50 zł w symbolu 4990. Spowodowane to było wpływem ww. kwoty dotyczącej dochodów na konto wydatków - ww. niewłaściwy przelew został wyjaśniony i rozliczony w następnym okresie sprawozdawczym.
- IC dokonała korekt następujących sprawozdań:
 - Rb-28 za 2011 r. – I korekta (z dnia 8 lutego 2012 r.) spowodowana była naliczeniem składki rentowej na ubezpieczenie społeczne od nagrody rocznej za 2011 r., a II korekta (z dnia 23 marca 2012 r.) wynikała z ze zmiany zobowiązań ze względu na wpływ dokumentów dotyczących 2011 r. po 26 stycznia 2012 r.,
 - Rb-N za 2011 r. – I korekta (z dnia 31 stycznia 2012 r.) spowodowana była doksiegowaniami należności dotyczących 2011 r. z tytułu rozrachunków z pracownikami oraz zmniejszeń w tytułach gotówka i depozyty ujętych w pierwszej wersji sprawozdania w zakresie salda rachunku sum depozytowych, II korekta (z dnia 23 marca 2012 r.) wynikała w wyniku doksiegowania rozrachunków z pracownikami z 2011 r. oraz rozliczeń z budżetem z tytułu podatku i składek ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 328-330)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

4. Działalność kontrolna prowadzona przez Izbę Celną

4.1. Planowanie kontroli

Opis stanu
faktycznego

Taktyczne plany kontroli (dalej: TPK) na 2011 r. i 2012 r. sporządzone zostały przez IC zgodnie z zasadami określonymi w „Instrukcji w sprawie opracowania taktycznego planu kontroli i sprawozdawczości” oraz wytycznymi otrzymanymi z Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier MF. I tak m.in.:

- po otrzymaniu strategicznych planów kontroli (dalej: SPK), Dyrektor IC niezwłocznie powołał zespoły ds. opracowania taktycznych planów kontroli – skład tych zespołów był zgodny z wytycznymi zawartymi w ww. Instrukcji,
- projekty TPK tworzone w oparciu analizy ryzyka, obejmujące strategiczne i regionalne obszary ryzyka. Dokonując tej analizy zespół ds. opracowania TPK, po przeprowadzonej analizie hierarchii obszarów ryzyka zawartych w SPK, przesłał do Wydziału Zarządzania Ryzykiem (dalej: WZR) wstępne

propozycje dotyczące hierarchii obszarów ryzyka. Po analizie tych propozycji WZR (po konsultacjach z ww. zespołem) opracowywał wstępną propozycję hierarchii obszarów ryzyka i wskaźników zaangażowania komórek organizacyjnych wskazanych do realizacji działań kontrolnych. Na potrzeby zarządzania ryzykiem WZR prowadził regionalny rejestr ryzyka wraz z dokumentacją obejmującą arkusze opisu i profile ryzyka. WZR wraz z komórkami wchodzącymi w skład pionu kontroli uczestniczył w procesie zarządzania ryzykiem stanowiącym ciągły cykl analityczny. Jednym z niezbędnych elementów tego cyklu była ocena efektywności kontroli realizowanych w poszczególnych obszarach TPK. W tym celu WZR sporządzał m.in. raporty: z analiz strategicznych (1 w 2012 r.), z analiz taktycznych (3 w 2011 r. i 9 w 2012 r.), z analiz operacyjnych (7 w 2011 r. i 14 w 2012 r.) oraz przeglądy okresowe z regionalnego rejestru ryzyka (2 razy w roku) i przeglądy profili ryzyka (133 w 2011 r. i 132 w 2012 r.). Dokumentację tę wykorzystywano podczas tworzenia TPK. Następnie w oparciu o zatwierdzone przez Dyrektora IC TPK poszczególne komórki kontrolne tworzyły plany operacyjne na sześciomiesięczne okresy,

- zatwierdzone przez Dyrektora IC TPK przekazano do Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w dniach 23 grudnia 2010 r. i 16 grudnia 2011 r. Nie dotrzymano tym samym terminu określonego w ww. Instrukcji, zgodnie z którą przekazanie to powinno nastąpić do dnia 10 listopada. Spowodowane to było terminami otrzymania SPK na 2011 r. i 2012 r. odpowiednio w dniach 1 grudnia 2010 r. i 9 listopada 2011 r. W tym zakresie IC kierowała się wytycznymi ww. Departamentu, które wskazywały, że taktyczne plany te przekazać należy odpowiednio do dnia 27 grudnia 2010 r. i 16 grudnia 2011 r.

Dokonując weryfikacji zgodności TPK na 2011 r. i 2012 r. ze SPK, Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier MF nie zgłaszał zastrzeżeń. TPK na lata 2011-2012 były zgodne ze strategicznymi planami kontroli na ww. lata. Obszary ryzyka w części strategicznej TPK na 2011 r. wykazane zostały w kolejności zgodnej z hierarchią przyjętą w SPK (16 obszarów). W 2012 r. zgodnie z pismem MF z dnia 9 listopada 2011 r. zniesiono hierarchię obszarów ryzyk w SPK, a tym samym IC mogły dowolnie określać obszary ryzyka w części strategicznej TPK. W TPK na 2012 r. na dziewięć obszarów części strategicznej, trzy zachowały zgodność ze SPK (w tym papierosy, oleje opałowe i środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursorzy), natomiast kolejność sześciu pozostałych została zmieniona w związku z innym poziomem ryzyka wynikającego z regionalnego rejestru ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 331-352)

Ustalono
nieprawidłowości

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

4.2. Realizacja planów kontroli

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie, zatwierdzone TPK składały się z części strategicznej, taktycznej i operacyjnej. Po zatwierdzeniu TPK poszczególne komórki organizacyjne IC zaangażowane w działalność kontrolną, na podstawie analizy ryzyka, sporządzały plany operacyjne kontroli. Plany operacyjne, w ujęciu półrocznym, poszczególnych komórek IC, były zgodne z TPK Izby Celnej.

W 2011 r. TPK, przy zachowaniu przyjętej hierarchii obszarów ryzyka, został zrealizowany. Średnia wskaźników zaangażowania w części strategicznej TPK w 2011 r. przekraczała 60%, co zakładała „Instrukcja w sprawie opracowywania

taktycznego planu kontroli i sprawozdawczości". W I półroczu 2012 r. średni wskaźnik zaangażowania w części strategicznej TPK, zgodnie z ww. instrukcją przekraczał 50%. Stopień realizacji poszczególnych części TPK przez IC, przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Wyszczególnienie	2011 r.		2012 r. (I półrocze)	
	Stopień zaangażowania w obszarze ryzyka w %		Stopień zaangażowania w obszarze ryzyka w %	
	Planowany	Zrealizowany	Planowany	Zrealizowany
Część strategiczna planu kontroli	78,4	79,5	61,1	65,0
Część taktyczna planu kontroli	13,9	14,6	27,0	22,6
Część operacyjna planu kontroli	7,7	5,9*	11,9	12,4*
RAZEM:	100	100	100	100

*Część operacyjna TPK określa zaangażowanie w realizację pozostałych kontroli w obszarach ryzyka nieujętych w części strategicznej i taktycznej. Są to kontrole o niskim poziomie ryzyka, np. obligatoryjne kontrole obrachunkowe, terminowości i prawidłowości wpłat podatku akcyzowego, kontrole banderol i kontrole działalności zakładów produkcyjnych.

W 2011 r. osiągnięto zaplanowane wskaźniki zaangażowania w części strategicznej i taktycznej planu kontroli jako całości. Nie uzyskano planowanych wskaźników zaangażowania w 10 spośród 16 obszarów ryzyka w części strategicznej i 5 spośród 9 obszarów w części taktycznej. Dotyczyło to następujących obszarów:

L.p.	Wyszczególnienie	2011 r.	
		Stopień zaangażowania w obszarze ryzyka w %	
		Planowany	Zrealizowany
Część strategiczna			
1.	Papierosy 9.2	19,23	18,13
2.	Oleje opałowe 10.1	9,68	8,72
3.	Alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu 8.1	5,70	5,30
4.	Urządzanie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych 13.3	5,18	4,36
5.	Własność intelektualna i przemysłowa 3.1.	3,80	3,20
6.	Środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursorzy 5.1.	3,75	3,15
7.	Gry cylindryczne, gry w karty, gry w kości, gra bingo pieniężne, gra bingo fantowe, gry na automatach 13.2	3,60	3,22
8.	Środki antydumpingowe i wyrównawcze 3.4	2,68	0,39
9.	Tytoń do palenia, cygara i cygaretki 9.3	1,68	1,30
10.	Transport drogowy 14.2	1,63	0,52
Część taktyczna			
1.	Pochodzenie towarów 1.2	3,00	1,63
2.	Alkohol etylowy nieskażony i wyroby na bazie tego alkoholu 8.2	2,50	2,30
3.	Przemieszczanie i usuwanie odpadów 6.5	1,78	0,87
4.	Dokumenty weterynaryjne, fitosanitarne, dotyczące zdrowia ludzi i zwierząt, jakości żywności oraz pasz 2.5	1,63	1,28
5.	Komponenty do produkcji paliw 10.2	0,23	0,04

W I półroczu 2012 r. osiągnięto zaplanowane wskaźniki zaangażowania w części strategicznej planu kontroli jako całości. Nie uzyskano planowanych wskaźników zaangażowania w 5 spośród 9 obszarów ryzyka w części strategicznej i 5 spośród 9 obszarów w części taktycznej. Były to następujące obszary:

L.p.	Wyszczególnienie	2012 r. (I półrocze)	
		Stopień zaangażowania w obszarze ryzyka w %	
		Planowany	Zrealizowany
Część strategiczna			
1.	Papierosy 9.2	23,12	22,12
2.	Alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu 8.1	5,25	4,23
3.	Gry cylindryczne, gry w karty, gry w kości, gry na automatach 13.2	3,17	2,51
4.	Tytoń do palenia, cygara i cygaretki 9.3	2,87	2,01
5.	Środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursorzy 5.1.	1,00	0,91
Część taktyczna			
1.	Samochody osobowe 11.2	10,50	6,52
2.	Wartość towarów 1.3	7,62	6,07
3.	Urządzanie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych	2,52	2,18
4.	Dokumenty weterynaryjne, fitosanitarne, dotyczące zdrowia ludzi i zwierząt, jakości żywności oraz pasz 2.5	1,25	0,83
5.	Transport drogowy 14.2	0,12	0,04

W 5 obszarach części strategicznej TPK osiągnięto niższy od planowanego stopień zaangażowania zarówno w 2011 r. jak i w I półroczu 2012 r. (tj. w obszarach:

1) papierosy, 2) alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu, 3) gry cylindryczne, gry w karty, gry w kości, gry na automatach, 4) tytoń do palenia, cygara i cygaretki, 5) środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursory).

(dowód: akta kontroli str. 346-402,404)

Krzysztof Umbras – Zastępca Dyrektora IC, w sprawie nieosiągnięcia stopnia zaangażowania w ww. obszarach TPK, wyjaśnił: „Izba Celna (...) za rok 2011 uzyskała ogólny wskaźnik zaangażowania w strategiczne obszary ryzyka na poziomie 79,46%. Wskaźnik ten był wyższy od zaplanowanego (...) wskaźnika zaangażowania wynoszącego 78,40%, co oznacza, że TPK na 2011 r. został wykonany zgodnie z założeniami. Należy zaznaczyć, że uzyskany wskaźnik znacznie przekroczył minimalny, 60% poziom zaangażowania w kontrole SPK, określony przez MF. (...) metodyka ustalania wskaźników procentowego zaangażowania w obszary ryzyka polega na matematycznym wyliczaniu częściowych zaangażowań dla poszczególnych obszarów. Sposób ten z zasady powoduje, że przekroczeniu zaangażowania w jednych obszarach ryzyka towarzyszy zawsze zmniejszenie zaangażowania w pozostałych obszarach ryzyka. (...) metodyka wyliczania stopni zaangażowania w obszary ryzyka zawsze będzie powodować różnice na plus lub minus w częściowych ryzykach, które w przyjętych okresach sprawozdawczych kompensują się, dając w końcowym rozrachunku ogólny stopień zaangażowania we wszystkie obszary ryzyk (...).”

(dowód: akta kontroli str. 419-421)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4.3. Skuteczność i efektywność kontroli

Opis stanu
faktycznego

W IC dokonywano bieżącej oceny efektywności i skuteczności kontroli dokonywanych w poszczególnych obszarach. Analizy w ww. zakresie wykonywane były przez WZR i służyły m.in. do oceny pracy poszczególnych komórek kontrolnych i sporządzania planów operacyjnych.

Udział kontroli pozytywnych w ogólnej liczbie kontroli zrealizowanych, w tym przeprowadzonych przez poszczególne komórki kontrolne, był następujący:

2011 r. (cały rok)

Komórki organizacyjne	Liczba przeprowadzonych kontroli	Liczba kontroli pozytywnych	3:2 (%)
1	2	3	4
komórki kontroli przedsiębiorców	134	79	59,0%
komórki zwalczania przestępczości	12 555	3 594	28,6%
komórki dozoru	2 291	900	39,3%
komórki kontroli zgłoszeń celnych	593	151	25,5%
Razem:	15 573	4 724	30,3%

2011 r. (I półrocze)

Komórki organizacyjne	Liczba przeprowadzonych kontroli	Liczba kontroli pozytywnych	3:2 (%)
1	2	3	4
komórki kontroli przedsiębiorców	62	41	66,1%
komórki zwalczania przestępczości	6 205	1 328	21,4%
komórki dozoru	1 383	524	37,9%
komórki kontroli zgłoszeń celnych	352	62	17,6%
Razem:	8 002	1 955	24,4%

2012 r. (I półrocze)

Komórki organizacyjne	Liczba przeprowadzonych kontroli	Liczba kontroli pozytywnych	3:2 (%)
1	2	3	4
komórki kontroli przedsiębiorców	47	28	59,6%
komórki zwalczania przestępczości	7 004	2 493	35,6%
komórki dozoru	1 364	581	42,6%
komórki kontroli zgłoszeń celnych	167	30	18,0%
Razem:	8 582	3 132	36,5%

Najwyższą skuteczność kontroli uzyskała komórka kontroli przedsiębiorców, a najniższą komórki kontroli zgłoszeń celnych. Mierniki skuteczności osiągnięte przez poszczególne komórki kontrolne utrzymywały się w badanym okresie na podobnym poziomie.

W 2011 r. skuteczność kontroli w odniesieniu do poszczególnych obszarów strategicznych była następująca:

- wysoki wskaźnik skuteczności odnotowano w obszarach: środki antidumpingowe i wyrównawcze; klasyfikacja towarowa - 100% (w obu tych obszarach każda z przeprowadzonych kontroli kończyła się wynikiem pozytywnym, jednakże sama ich liczba była niewielka, tj. odpowiednio 1 i 4); wartość towarów - 48,3%; tytoń do palenia, cygara i cygaretki - 39,7%; papierosy - 25,6%,
- niski wskaźnik skuteczności odnotowano w obszarach: środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursory 0,4%; alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu - 2,3%.

W 2012 r. (I pół.) skuteczność kontroli w odniesieniu do poszczególnych obszarów strategicznych była następująca:

- wysoki wskaźnik skuteczności utrzymywał się w obszarach: klasyfikacja towarowa (100%), tytoń do palenia, cygara, cygaretki (47,6%), papierosy (30,8%). W porównaniu do 2011 r. wzrósł wskaźnik skuteczności w obszarach: benzyny oleje napędowe i smarowe (z 5,3% do 30% oraz alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu z 2,3% do 31,2%),
- niski wskaźnik skuteczności kontroli utrzymywał się w obszarze środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursory, tj. 0,6%.

(dowód: akta kontroli str. 353-389,403-404)

Zastępca Dyrektora IC, wyjaśniając przyczyny niskiej skuteczności kontroli w obszarze „środki odurzające, substancje psychotropowe i ich prekursory” podał, że wynika to ze specyfiki tego obszaru, gdzie oprócz działań podejmowanych zgodnie z profilami ryzyka, podejmuje się znaczną ilość kontroli losowych (o charakterze przewencyjnym), co zwiększa ogólną liczbę kontroli podejmowanych w tym obszarze. W wyjaśnieniu tym podał również, iż w okresie 2011-2012 (I półrocze) miało miejsce 13 przypadków ujawnień przez funkcjonariuszy celnych substancji narkotycznych.

(dowód: akta kontroli str. 419-421)

Według sprawozdania rocznego z realizacji TPK za 2011 r. wskaźnik efektywności komórek kontrolnych (efekty finansowe/koszty funkcjonowania komórek kontrolnych) był następujący:

- komórki kontroli przedsiębiorców w urzędach celnych - 2,27,
- komórki zwalczania przestępczości - 1,39,
- komórki dozoru w urzędach celnych - 0,41,
- komórki kontroli zgłoszeń celnych - 0,01.

Efekty finansowe kontroli w poszczególnych komórkach w 2011 r. w porównaniu do kosztów były następujące:

Komórki organizacyjne	Uzyskane efekty w zł	Koszty funkcjonowania komórek w zł	2:3
1	2	3	4
Komórki kontroli przedsiębiorców	7.356.727,40	3.874.840,60	1,9
Komórki zwalczania przestępczości	22.613.630,00	16.291.877,40	1,39
Komórki dozoru	4.045.944,00	10.043.075,50	0,4
Komórki zgłoszeń celnych	14.016.304,00*	7.842.909,30	1,79*
Razem:	48.032.605,40	38.052.702,80	1,26

* uzyskane efekty komórek zgłoszeń celnych wynikające z realizacji TPK wyniosły 105.304 zł. W ramach kwoty 14.016.304 zł zawarta była kwota 13.911.000 zł efektów finansowych nie podlegających planowaniu i uzyskanych przez Oddziały Celne w obszarach obrotu wyborami akcyzowymi. Przy założeniu uzyskania przez te komórki tylko efektów w kwocie 105.304 zł wskaźnik efektywności wynosił 0,01. Uzyskane efekty ogółem natomiast wyniosłyby 34.121.605,40 zł, a wskaźnik efektywności ogółem 0,89.

Najwyższą efektywność w stosunku do kosztów funkcjonowania uzyskano w komórkach kontroli przedsiębiorców, natomiast najniższą w komórkach dozoru i zgłoszeń celnych.

W ramach realizacji taktycznego planu kontroli IC zrealizowała:

- 19.972 kontroli w 2010 r., w tym 1.419 (7,1%) pozytywnych,
- 15.573 kontroli w 2011 r., w tym 4.724 (30,3%) pozytywnych,
- 12.293 kontroli do końca III kwartału 2012 r., w tym 4.693 (38,2%) pozytywnych.

Efekty finansowe tych kontroli wynosiły łącznie 72.378 tys. zł, w tym 18.478 tys. zł w 2010 r., 34.122 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 84,6% w stosunku do roku poprzedniego) i 19.778 tys. zł w do końca III kwartału 2012 r.

Efektywność kontroli mierzona sumą szacowanych efektów finansowych do liczby prowadzonych kontroli wynosiła w badanych latach: 925 zł w 2010 r., 219 zł w 2011 r. i 161 zł do końca III kwartału 2012 r.

W badanym okresie nastąpił wzrost liczby przeprowadzonych kontroli w ramach TPK przypadających na jednego funkcjonariusza celnego realizującego czynności kontrole z 33,4 w 2010 r. do 53,9 w 2011 r. (wzrost o 62%). Wzrost ten wynikał ze zmiany sposobu liczenia liczby funkcjonariuszy celnych przeprowadzających kontrole. Zgodnie z pismem MF z dnia 9 lutego 2012 r., w sprawozdaniu z wykonania TPK za rok 2011 należało podać jedynie liczbę funkcjonariuszy celnych, którzy realizują zadania przypisane komórkom zgłoszeń celnych, w związku z tym liczba wykazywanych funkcjonariuszy zmalała w stosunku do 2010 r. Według stanu na koniec III kwartału 2012 r. wskaźnik liczby przeprowadzonych kontroli na jednego funkcjonariusza wynosił 45,5.

Ponadto, w latach 2010-2012 (I półrocze) Oddziały Celne realizowały kontrole pozaplanowe w obszarach dotyczących obrotu wyrobami akcyzowymi, tj. papierosami, paliwami i alkoholami. W ramach tych kontroli ww. okresie uzyskano efekty finansowe w łącznej kwocie 29.997 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 353-374,403-406,419-425)

W wyniku ustaleń z prowadzonej przez IC działalności kontrolnej, w latach 2010-2012 (III kwartał) sformułowano cztery pisma zawierające wnioski systemowe dotyczące przepisów celnych i podatkowych, tj.:

- W piśmie z dnia 2 lipca 2010 r. do Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Wyrobów Alkoholowych zawarto m.in. propozycję zmian w przepisach regulujących skażenie alkoholu i obrót alkoholem skażonym, umożliwiającym skażenie na terytorium Polski alkoholu produkowanego w kraju skażalnikami lotewskimi.
- W piśmie z dnia 19 lipca 2010 r. do Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Przestępczości Paliwowej wskazano m.in. na ryzyko związane z możliwością

generowania potencjalnie nieściągalnych zaległości podatkowych w akcyzie w przypadku wyprowadzania ze składów podatkowych wyrobów akcyzowych poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy nie będących własnością podmiotu prowadzącego skład podatkowy.

- W piśmie z dnia 14 października 2011 r. do Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier MF, zawarto m.in. w propozycję zmian w załączniku 30A rozporządzenia Komisji nr 1875/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r.
- W piśmie z dnia 15 maja 2012 r. do ww. Departamentu, sformułowano m.in. w propozycję zmian w przepisach ustawy o podatku akcyzowym w zakresie olejów smarowych.

(dowód: akta kontroli str. 407-418)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. 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 Olsztynie.

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.

Olsztyn, dnia 11 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy:
Cezary Gogolewski
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Antoni Stupieński

.....
podpis

Zbigniew Wołodko
gł. specjalista kp

.....
podpis

Piotr Stupienko
gł. specjalista kp

.....
podpis