



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ-4101-15-01/2012

P/12/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/040 – Wykonanie planów finansowych w 2011 r. i w III kwartałach 2012 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
[Kontroler/Kontrolerzy]	1. Marek Wójtowicz, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 82368 z dnia 3 września 2012 r. 2. Wilhelm Dmytrów, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 82369 z dnia 3 września 2012 r. (Dowód: akta kontroli str. 1- 2)
Jednostka kontrolowana	Izba Celna w Przemyślu, ul. Sielecka 9, 37-700 Przemyśl, zwana dalej Izbą, Regon: 000143923 (Dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Daniel, Dyrektor Izby Celnej w Przemyślu. (Dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

Powyższa ocena wynika z ocen częściowych poszczególnych obszarów i podobszarów określonych w tematyce kontroli. Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności: brak uszczupień w realizacji dochodów, legalność zmian dokonanych w planie finansowym wydatków budżetowych, brak nieprawidłowości w podobszarach: realizacja wydatków budżetowych, zatrudnienie i wynagrodzenia, rzetelności ksiąg rachunkowych oraz prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych. Na wynik oceny ogólnej wpływ miał również brak stwierdzonych nieprawidłowości w działalności kontrolnej Izby.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły jedynie jednostkowych naruszeń, które nie miały wpływu na wykonanie planu finansowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dochodów oraz ich egzekucja.

1.1.1. Na 2011 r. Izba zaplanowała dochody w kwocie 8.761 tys. zł w czterech rozdziałach. Zrealizowane dochody wyniosły 40.265 tys. i były o 494 tys. niższe od zrealizowanych w 2010 r.

W roku 2011, Izba zrealizowała dochody w następujących działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

a) w dziale 500-Handel, rozdziale 50095-pozostała działalność, zrealizowała dochód – planowany przez Ministra Finansów² - w kwocie 27.240 tys. zł,

b) w dziale 750-Administracja publiczna:

- w rozdziale 75013-Izby celne: § 057 (grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych), § 058 (grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych), § 069 (wpływy z różnych opłat), oraz § 097 (wpływy z różnych dochodów), z zaplanowanych łącznie 7.078 tys. zł, wykonano 11.087 tys. zł, co stanowiło 156,6 % planu,

- w rozdziale 75013-Izby celne: § 075 (dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa) i § 087 (wpływy ze sprzedaży składników majątkowych), z zaplanowanych łącznie 62 tys. zł, zrealizowano 44 tys. zł, co stanowiło 71 % planu,

- w rozdziale 75093-Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych, zrealizowała dochód nieplanowany w kwocie 161 tys. zł,

c) w dziale 756-Dochody osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdziale 75647- Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych, plan wynosił 1.500 tys. zł, a wykonanie: 1.581 tys. zł, co stanowiło 105,4 % planu,

d) w dziale 758-Różne rozliczenia, rozdziale 75814-Różne rozliczenia finansowe, plan wynosił 51 tys. zł, a wykonanie: 152 tys. zł, co stanowiło 298 % planu.

Wykonanie dochodów bez cła i odsetek od cła (dochodów planowanych przez Ministra Finansów²) wynosiło 13.025 tys. zł, co stanowiło 148,7 % planu dochodów.

(Dowód: akta kontroli str. 5, 6-8, 9-14)

Przekroczenie dochodu wynikało ze zdarzeń niezależnych od Izby i było wynikiem:

- większej ilości wpływów uzyskiwanych z tytułu mandatów i kar pieniężnych w związku ze zmianą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2011 r. *w sprawie nakładania kar grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia skarbowe* (w rozdziale 75013 § 057, § 058 § 069, oraz § 097),

- zwiększonej ilości złożonych wniosków i udzielanych zezwoleń na prowadzenie loterii fantowych oraz promocyjnych, co było wynikiem wejścia w życie w dniu 14.07.2011 r. nowej ustawy z dnia 26 maja 2011 r. *o zmianie ustawy o grach hazardowych* (w rozdziale 75814).

Zrealizowane dochody stanowiły 459,6 % planu dochodów oraz 98,8 % dochodów zrealizowanych w 2010 r.

Przyczyną niewykonania planu w rozdziale 75013-Izby celne: § 075 i § 087, było niezrealizowanie w całości sprzedaży wyeksploatowanych środków transportowych w 2011 roku, z uwagi na konieczność ponownego przeszacowania (sprzedaż nastąpiła dopiero w styczniu 2012r.), oraz przeznaczenie do likwidacji Oddziału Celnego w Leżajsku, w lokalizacji którego Izba wynajmowała pomieszczenia trzem agencjom celnym.

Izba nie zrealizowała w ogóle zaplanowanych na kwotę 70 tys. zł dochodów w dziale 750-Administracja publiczna, rozdziale 75014-Egzekucja administracyjna należności pieniężnych, § 069 – wpływy z różnych opłat, co wynikało ze zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 2010r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* poprzez wprowadzenie

² Rozp. Min. Fin. Z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz.U. z 2010 r. Nr 42, poz. 245), zał. Nr 76, pkt. 24

od 01 stycznia 2011r. rozdziału 75093 – *dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań*, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych.

(Dowód: akta kontroli str. 15-17, 1345-1348)

Na 2012 r. Izba zaplanowała dochody w kwocie 10.232 tys. zł, co stanowiło 116,8 % dochodów zaplanowanych w 2011 r. W pierwszych III kwartałach 2012 r. zrealizowane dochody wyniosły 31.916 tys. zł (w tym 23.588 tys. zł dochodów z tytułu cła i odsetek od cła, planowanych przez Ministra Finansów przy udziale Ministra Gospodarki³). Wykonanie dochodów bez cła i odsetek od cła, wyniosło 8.328 tys. zł, co stanowiło 81,4 % planu dochodów.

W III kwartałach 2012 roku, Izba zrealizowała dochody w następujących działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej:

a) w dziale 500-Handel, rozdziale 50095-pozostała działalność(cło i odsetki od cła), w kwocie 23.588 tys. zł,

b) w dziale 750-Administracja publiczna:

- w rozdziale 75013-Izby celne, plan: 8.352 tys. zł, wykonanie: 7.126 tys. zł (co stanowiło 85,3 % planu),

- w rozdziale 75093-Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, plan: 80 tys. zł, wykonanie: 163 tys. zł (co stanowiło 203,7 % planu),

c) w dziale 756-Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdziale 75647- Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych, plan: 1.700 tys. zł, wykonanie: 917 tys. zł (co stanowiło 54 % planu),

d) w dziale 758-Różne rozliczenia, rozdziale 75814-Różne rozliczenia finansowe, plan: 100 tys. zł, wykonanie: 122 tys. zł (co stanowiło 122 % planu).

Zrealizowane dochody stanowiły 312 % planu dochodów oraz 79,3 % dochodów zrealizowanych w 2011 r.

(Dowód: akta kontroli str. 5, 9-14, 18-20)

1.1.2. Obszar objęty badaniem stanowiły należności przypisane przez Izbę – odrębnie - w roku 2011 i III kwartałach 2012 r., w dziale 500 – Handel, rozdziale 50095 – Pozostała działalność, po uprzednim wyłączeniu zapisów księgowych dotyczących transakcji o wartości poniżej 50 zł.

Badanie dowodów/zapisów księgowych dotyczące dochodów nieopodatkowanych (niezależnie dla 2011 r. i za III kwartały 2012 r. dział 500 Handel, rozdział 50095 pozostała działalność) stanowiące populację 100 dowodów na kwotę 8.182.551,6 zł (po 50 dowodów na kwotę odpowiednio 4.886.921,60 dotyczących 2011 r. i 3.295.630 – I-III kwartał 2012 r. nie wykazało nieprawidłowości. Przy doborze próby wykorzystano losowanie z pliku ewidencji Zefir konta 220⁴ niezależnie dla ww. okresów.

Badanie wybranej próby dochodów wykazało, że należności z tytułu dochodów były: prawidłowo wymierzone, prawidłowo pobrane i terminowo przekazywane na bieżący rachunek budżetu państwa.

³ Rozp. Min. Fin. Z dnia 09 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz.U. z 2011 r. Nr 56, poz. 290) zał. 70, pkt 25

⁴ W charakterze operatów losowań (wykazów elementów populacji) wykorzystano zrzuty z systemu ZEFIR, z ewidencji konta 220 – Rozliczenie Jednolitych Dokumentów Administracyjnych (SAD), dział 500. Doboru prób dokonano przy użyciu funkcji Pomocnika Kontrolera L7. „Losowanie z pliku – metodą PPS/MUS”, przy założeniu, że interwał losowania jest kwotą równoważną 2% dochodów, zaokrągloną do tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 21-67, 68-72, 73-98, 99-105, 106-107, 108-111)

W dniach 31.12.2011 r. i 30.09.2012 r. konto 222 nie wykazywało salda strony Ma.

(Dowód: akta kontroli str. 112, 113)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty.

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Saldo należności pozostałych do zapłaty, w dniu 31.12.2011 r. wynosiło 22.954.666,59 zł, w tym zaległości netto: 22.477.362,45 zł i uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu w dniu 31.12.2010 r. (25.145.322,78 zł, w tym zaległości netto: 24.652.811,78 zł), o kwotę 2.190.656,19 zł, w tym zaległości netto o kwotę 2.175.449,33 zł.

Należności z tytułu naliczonych odsetek, w dniu 31.12.2011 r. wynosiły 14.121.346,80 zł i uległy zmniejszeniu w stosunku do stanu w dniu 31.12.2010 r. (15.141.583 zł), o kwotę 1.020.236,20 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 6-8, 9-14, 114, 115)

Saldo należności głównych (tj. zaległości wymagalnych i niewymagalnych bez odsetek) w dniu 31.12.2011 r. wynosiło 8.833.319,79 zł i uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu w dniu 01.01.2011 r. (10.003.739,78 zł), o kwotę 1.170.419,99 zł, w tym saldo należności głównych przekazanych do Referatu Wierzyciela (wykazanych na kontach 221 i 240) w dniu 31.12.2011 r. wynosiło 8.450.707,62 zł i uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu w dniu 01.01.2011 r. (9.551.340,78 zł) o kwotę 1.100.633,16 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 116-117, 118)

Według stanu konta 221 w dniu 31.12.2011 r. ogólna kwota zaległych należności (tj. łącznie przed i po tytule wykonawczym) wynosiła 6.211.246,17 zł i uległa zmniejszeniu w stosunku do stanu w dniu 01.01.2011 r. (6.324.956,42 zł) o kwotę 113.710,25 zł, tj. 1,8 %. Wpływ na zmniejszenie ogólnej kwoty zaległych należności zapisanych na koncie 221 w ciągu roku 2011, miały m.in.:

1) ogólna kwota wpływów do zaległości z lat ubiegłych, która wyniosła 309.525,44 zł (co stanowiło 5 % stanu zaległości), w tym:

a) kwota wyegzekwowanych zaległości po upomnieniu, która wyniosła 25.744,47 zł (co stanowiło 8,3 % ogólnej kwoty wpływów),

b) kwota wyegzekwowanych zaległości po tytule wykonawczym, która wyniosła 237.622,45 zł (co stanowiło 76,8 % ogólnej kwoty wpływów), z ogólnej kwoty 2.352.862,84 zł objętej tytułami wykonawczymi,

2) kwota umorzonych zaległości, która wyniosła 6.330 zł (co stanowiło 0,1% zaległych należności),

3) ogólna wartość przedawnionych zaległości, która wyniosła (bez podatków zniesionych) 142.090,10 zł (co stanowiło 2,3 % zaległych należności), oraz

4) wydanie 14 decyzji o rozłożeniu na raty należności, na łączną kwotę 24.719,05 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 119-124, 125-143, 144-145, 146-147, 148-149, 150-151, 152, 153-156, 157-158, 161-165)

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

Przyczyną przedawnień (z tytułu: cła na kwotę 2,60 zł, mandatów na kwotę 141.998,41 zł i opłaty manipulacyjnej na kwotę 89,09 zł) była bezskuteczność egzekucji, związana z brakiem majątku zobowiązanego.

(Dowód: akta kontroli str. 119-124, 153-156)

W roku 2011 nie zarejestrowano w systemie ZEFIR przypadku decyzji o droczeniu terminu płatności dotyczącej należności zapisanych na koncie 221.

(Dowód: akta kontroli str. 159-160)

Saldo należności pozostałych do zapłaty, w dniu 30.09.2012 r. wynosiło 23.803.682,39 zł, w tym zaległości netto: 23.044.168,85 zł i uległo zwiększeniu w stosunku do stanu w dniu 31.12.2011 r. (22.954.666,59 zł, w tym zaległości netto: 22.477.362,45 zł), o kwotę 849.015,80 zł, w tym zaległości netto o kwotę 566.806,40 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 9-14, 18-20)

Saldo należności głównych (tj. zaległości wymagalnych i niewymagalnych bez odsetek) w dniu 30.09.2012 r. wynosiło 9.048.682,29 zł i uległo zwiększeniu w stosunku do stanu w dniu 01.01.2012 r. (8.833.319,79 zł), o kwotę 215.362,50 zł, w tym saldo należności głównych przekazanych do Referatu Wierzyciela (wykazanych na kontach 221 i 240) w dniu 30.09.2012 r. wynosiło 8.436.459,56 zł i uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu w dniu 01.01.2012 r. (8.450.939,11 zł) o kwotę 14.479,55 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 166-167)

Według stanu konta 221 w dniu 30.09.2012 r. ogólna kwota zaległych należności (tj. łącznie przed i po tytule wykonawczym) wynosiła 6.213.533,05 zł i uległa zwiększeniu w stosunku do stanu w dniu 01.01.2012 r. (6.211.246,17 zł) o kwotę 2.286,88 zł, tj. 0,04 %.

(Dowód: akta kontroli str. 169-174)

Wpływ na zmianę stanu ogólnej kwoty zaległych należności zapisanych na koncie 221 w ciągu III kwartałów 2012 roku, miały m.in.:

- 1) ogólna kwota wpływów do zaległości z lat ubiegłych, która wyniosła 249.485,63 zł (co stanowiło 4 % stanu zaległości), w tym:
 - a) kwota wyegzekwowanych zaległości po upomnieniu, która wyniosła 12.876 zł (co stanowiło 5,2 % ogólnej kwoty wpływów),
 - b) kwota wyegzekwowanych zaległości po tytule wykonawczym, która wyniosła 220.101,51 zł (co stanowiło 88,2 % ogólnej kwoty wpływów), z ogólnej kwoty 2.021.340,87 zł objętej tytułami wykonawczymi,
 - 2) kwota umorzonych zaległości, która wyniosła 4.710 zł (co stanowiło 0,08 % zaległych należności),
 - 3) ogólna wartość przedawnionych zaległości, która wyniosła (bez podatków zniesionych) 133.512,31 zł (co stanowiło 2,15 % zaległych należności), oraz
 - 4) wydanie 22 decyzji o rozłożeniu na raty należności na łączną kwotę 12.156,50 zł.
- (Dowód: akta kontroli str. 166-167, 168, 169-174, 175-176, 177, 178, 179-180, 181-182, 183, 184-187, 188-189)

Przyczyną przedawnień (z tytułu: cła na kwotę 36.639,57 zł, odsetek wyrównawczych na kwotę 1.166,30 zł, kary grzywny i mandatów na kwotę 92.912,44 zł i odsetek od cła na kwotę 2.794 zł) była bezskuteczność egzekucji, związana z brakiem majątku zobowiązanego.

(Dowód: akta kontroli str. 184-187)

W roku 2012 nie zarejestrowano w systemie ZEFIR przypadku decyzji o odroczeniu terminu płatności dotyczącej należności zapisanych na koncie 221.

(Dowód: akta kontroli str. 190-191)

Analiza porównawcza stanów zaległości konta 221 w datach 31.12.2011 r. i 30.09.2012 r. wykazała, że:

- 1) w zakresie zaległości wymagalnych stan w dniu 30.09.2012 r. (6.067.152,55 zł) uległ zmniejszeniu w stosunku do stanu z 31.12.2011 r. (6.120.388,67 zł) o kwotę 53.236,12 zł, tj. o 0,87 %,
- 2) w zakresie zaległości wymagalnych z lat ubiegłych stan w dniu 30.09.2012 r. (5.749.827,23 zł) uległ zmniejszeniu w stosunku do stanu z 31.12.2011 r. (5.828.187,80 zł) o kwotę 78.360,57 zł, tj. o 1,3 %,
- 3) w zakresie zaległości bieżących stan w dniu 30.09.2012 r. (317.325,32 zł) uległ zwiększeniu w stosunku do stanu z 31.12.2011 r. (292.200,87 zł) o kwotę 25.124,45 zł, tj. o 8,6 % (zaległości bieżące: zmniejszyły się o 20.179,72 zł z tytułu cła, oraz zwiększyły się m.in. o 43.942,50 zł z tytułu kar porządkowych, grzywien i mandatów).

(Dowód: akta kontroli str. 192-195, 196)

W okresie od 01.01.2010 r. do 30.09.2012 r.:

- a) Referat Kontroli Wewnętrznej i Przeciwdziałania Korupcji Izby, oraz
 - b) Wieloosobowe Stanowisko Audytu Wewnętrznego w Izbie,
- nie realizowały zadań obejmujących badanie należności pozostałych do zapłaty.

(Dowód: akta kontroli str. 201, 202)

1.2.2.

Zgodnie z obowiązującymi wzorcami księgowania w systemie księgowo-finansowym Power Cerv, na konto 761 „*Pozostałe koszty operacyjne*” księgowane były odpisy niezwiązane bezpośrednio ze zwykłą działalnością jednostki, oraz odpisy aktualizujące wartość należności uwzględniające stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty. Odpisy aktualizujące należności korygowały (poprzez zmniejszenie) wykazywane należności, do których te odpisy zostały dokonane, w sposób umożliwiający ustalenie odpisów aktualizacyjnych od poszczególnych należności.

Referat Wierzyciela sporządził „*zestawienie dłużników z należnościami podlegającymi aktualizacji według art. 35 b ustawy o rachunkowości*”, wykazujące na koniec roku 2011, łączną wartość należności w kwocie 2.161.577,80 zł.

Według stanu na dzień 31.12.2011 r., na koncie 290 strona Ma, było zaewidencjonowane zwiększenie wartości odpisów aktualizujących należności główne z tytułu dochodów budżetowych, o wartość 2.161.577,80 zł, co korespondowało z kontem 761 strona Wn, oraz „*Zestawieniem należności których wartość jest wątpliwa*”, sporządzonym przez Wydział Egzekucji na dzień 31.12.2011 r.

(Dowód: akta kontroli str. 213, 1419-1420, 1421-1423, 1424-1427)

Wydział Egzekucji po stwierdzeniu nieskuteczności egzekucji należności wnioskował o odpisanie tych należności. Po zatwierdzeniu przez Dyrektora Izby odpis był wprowadzany do systemu finansowo – księgowego do modułu „*Obsługa i windykacja należności celnych i podatkowych*”. Ostateczne wyksięgowanie dokumentu – realizowane przez Wydział Rozliczeń Cel i Podatków – powodowało rozwiązanie odpisu do wysokości, w jakiej został on uprzednio dokonany. Odpisy, niezależnie od przyczyn (np. przedawnienie, umorzenie, uchylenie) księgowane były na zmniejszenie należności.

(Dowód: akta kontroli str. 196, 213)

W dniu 31.12.2011 wartość zaksięgowanych odpisów wynosiła:

- a) konto 720 strona „Wn” – 320.836,53 zł,
- b) konto 221 strona „Ma” – 255.700,90 zł.

W dniu 30.09.2012 r. wartość zaksięgowanych odpisów wynosiła:

- a) konto 720 strona „Wn” – 425.637,86 zł,

b) konto 221 strona „Ma” – 205.468,86 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 198-200)

W stosowanym w Izbie systemie finansowo-księgowym obowiązujące wzorce księgowania dopuszczały możliwość ujmowania wyksięgowania z tytułu dochodów budżetowych związanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, na stronie Wn konta 720 w korespondencji z kontem zespołu „2”, w wyniku czego pomniejszano kwoty przychodów dochodów budżetowych (konto 720), a nie wykazywano kwoty pozostałych kosztów operacyjnych (konto 761), jak regulował przepis art. 35b ust. 4 ustawy o rachunkowości⁶. Opis konta 761⁷ zakładał księgowanie odpisów przedawnionych należności niezwiązanych z bezpośrednią działalnością jednostki (system nie przewidywał osobnych wzorców księgowania w rozgraniczeniu na przyczyny dokonania odpisu należności).

(Dowód: akta kontroli str. 213, 1430-1436, 1437-1444)

Odnosząc się do praktyki ewidencjonowania odpisów z tytułu dochodów budżetowych na stronie Wn konta 720, pani Lucyna Demkiewicz-Piejko – Główny Księgowy w Izbie, podała m.in.: „... prowadzona praktyka ... dokonywana była w przekonaniu, że są to należności związane z bezpośrednią działalnością jednostki (... większość spraw to należności z tytułu kar, grzywien nałożonych w drodze mandatu, rok 2011 – 844 sprawy, rok 2012 I-IX – 997 spraw). Przyjęcie sposobu księgowania odpisów na konta zespołu „7” w przypadku jednostki budżetowej, jaką jest Izba, nie ma wpływu na dane wykazane w sprawozdawczości budżetowej oraz na ogólny wynik finansowy jednostki. Ponadto pragnę nadmienić, że w chwili obecnej trwają prace nad nową wersją Systemu ... „ZEFIR 2”. Z uwagi na sugestie Zespołu Kontrującego, tutejsza Izba wystąpi z wnioskiem do Krajowego Koordynatora Systemu o przeanalizowanie zgłoszonych sugestii i podjęcie działań do ewentualnej zmiany wzorca księgowania, ponieważ niedostosowanie wzorców wiązałoby się z koniecznością dokonywania ręcznej modyfikacji księgowania, a z punktu widzenia ekonomiki pracy byłby to zabieg czasochłonny i ... nieuzasadniony”.

(Dowód: akta kontroli str. 1430-1436)

W wyniku analizy 2 postępowań rozstrzygniętych w drodze decyzji w sprawie przyznanych najwyższych kwotowo ulg w formie rozłożenia na raty, w spłacie zobowiązań z tytułu nie podatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym, których łączna wartość 20.959,05 zł, stanowiła 57% kwot ogółem rozłożonych na raty w okresie od 01.01.2011 r. do 30.09.2012 r., stwierdzono, że decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne, a fakty, które organ uznał za udowodnione, na których oparł ośnowę decyzji, wynikały z załączonych do wniosku dokumentów.

(Dowód: akta kontroli str. 203-205)

W wyniku analizy pięciu spraw wyselekcjonowanych z „Zestawienia odpisów umorzonych konta 221 po windykacji, za okres 01.01.2012 – 30.09.2012, przyczyna: przedawnienie”, o najwyższych odpisanych kwotach (o łącznej kwocie odpisu 41.526,97 zł), w zakresie prawidłowości i terminowości prowadzenia windykacji i egzekucji, stwierdzono, że:

⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)

⁷ Decyzja Nr 8/2011 Dyrektora Izby Celnej w Przemysłu z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Izbie Celnej w Przemysłu i podległych komórkach organizacyjnych, oraz Decyzja Nr 48/2012 Dyrektora Izby Celnej w Przemysłu z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Izbie Celnej w Przemysłu i podległych komórkach organizacyjnych

- a) przyczyną przedawnień była bezskuteczność egzekucji, związana z brakiem majątku zobowiązanego,
- b) wystawione upomnienia i tytuły wykonawcze, oraz sposoby ich doręczania, odpowiadały wymogom rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem.

Wszystkie wnioski o dokonanie odpisu zobowiązania w związku z jego przedawnieniem miały formę notatek służbowych, które:

1) zawierały:

- dane o rodzaju i kwocie zaległości co do której nastąpiło przedawnienie,
- opis podjętych czynności i zastosowanych środków egzekucyjnych,
- opis ujawnionego w trakcie postępowania egzekucyjnego majątku zobowiązanego,
- przyczyny nieskuteczności postępowania i braku możliwości zastosowania egzekucji do majątku następców prawnych i osób trzecich,
- datę przedawnienia,

2) były zaopiniowane przez Naczelnika Wydziału Egzekucji w Izbie,

3) były kierowane do Naczelnika właściwego Urzędu Celnego, celem zaopiniowania,

4) były akceptowane przez Dyrektora Izby.

(Dowód: akta kontroli str.206-212)

W procedurze odpisów z badanych pięciu powyższych spraw:

- w dwóch przypadkach (o znakach spraw: 101000-PC-5542-7/02/AS i 404000-PC-508-25/03/BB/04/AS), o łącznej wartości 14.434,90 zł, zaksięgowano odpisy aktualizujące wartości należności, na kontach Wn 761/ Ma 290,
- w trzech przypadkach (o znakach spraw: 404000-PC-6680-17/06/PL, 100810-PC-42-2/2002/KM i 401000-PC-460-62/05/AK), o łącznej wartości 27.092,07 zł, nie dokonano zaksięgowania odpisów aktualizujących wartości należności,
- w każdym przypadku dokonano odpisu na kontach: 720 „Wn”/221 „Ma”.

Referat Wierzyciela w sporządzonym „zestawieniu dłużników z należnościami podlegającymi aktualizacji według art. 35 b ustawy o rachunkowości”, nie wykazał trzech należności, o znakach spraw: 404000-PC-6680-17/06/PL, 100810-PC-42-2/2002/KM i 401000-PC-460-62/05/AK.

(Dowód: akta kontroli str. 213-218, 1419-1420, 1424-1427)

Odnosząc się do przyczyny nie wykazania trzech powyższych należności w „zestawieniu dłużników z należnościami podlegającymi aktualizacji”, pani Beata Kucharska – Naczelnik Wydziału Egzekucji, podała m.in., że: „... Nieujęcie w/w spraw w przekazanym zestawieniu nie było spowodowane zaniedbaniem, wynikało jedynie z dużej ilości spraw i okresu, w którym przedmiotowa informacja jest przekazywana. Powyższa informacja przekazywana jest na początku roku, tj. w okresie dodatkowych czynności związanych z zamknięciem roku, szczegółową analizą zamykanych kont i wykonywaniem sprawozdawczości rocznej do Ministerstwa Finansów. Dodać należy, iż przedstawiona sytuacja była jednostkowa i dołożymy wszelkich starań aby podobna sytuacja w przyszłości nie miała miejsca”.

(Dowód: akta kontroli str. 1428)

1.2.3. W badanych postępowaniach egzekucyjnych wyselekcjonowanych:

- z zestawienia „Zaległości z lat ubiegłych dla konta 221 wymagalnych na dzień 31.12.2011 r. ”, zawierającego 2.857 zapisów uszeregowanych według kryterium dawności, pięciu najstarszych pozycji/spraw, które jednocześnie nie występują w zestawieniu „Zaległości wymagalne w postępowaniu egzekucyjnym dla konta 221 na dzień ...”, oraz

- z zestawienia „Zaległości wymagalne w postępowaniu egzekucyjnym dla konta 221 na dzień ...”, zawierającego 2.497 zapisów uszeregowanych według kryterium dawności, pięciu najstarszych pozycji/spraw, wystawione upomnienia i tytuły wykonawcze, oraz sposoby ich doręczania, odpowiadały wymogom rozporządzenia.

(Dowód: akta kontroli str. 227-234, 238-245)

Wskaźnik udziału zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległych należności wynosił: w dniu 30.06.2011 r. – 45 %, w dniu 31.12.2011 r. – 38 %, w dniu 30.06.2012 r. – 33 %, w dniu 30.09.2012 r. – 33 %.

Wskaźnik udziału wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi wynosił: w dniu 30.06.2011 r. – 7 %, w dniu 31.12.2011 r. – 10 %, w dniu 30.06.2012 r. – 11 %, w dniu 30.09.2012 r. – 11 %.

(Dowód: akta kontroli str. 119-165, 166-187, 251-256, 257-266)

Odnosząc się do nieosiągnięcia wartości docelowych mierników realizacji celów w zakresie udziału zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległych należności, w latach 2011 – pierwsze III kwartały 2012 r., pani Beata Kucharska – Naczelnik Wydziału Egzekucji w Izbie, wyjaśniła, że „...wysokość przedmiotowego miernika nie jest zależna tylko i wyłącznie od działań organu wierzycielskiego. Zasadniczy wpływ na wielkość przedmiotowego miernika w wykazanym powyżej okresie miało umorzenie przez Dyrektora Izby Celnej w Łodzi postępowań egzekucyjnych prowadzonych do jednego zobowiązanego Spółki POLSPED- TUR (gdzie kwota umorzonych zobowiązań wynosiła 2.434.466,70 zł – uwaga kontrolera)...”.

(Dowód: akta kontroli str. 267-289)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku analizy wyselekcjonowanych z zestawienia „Zaległości z lat ubiegłych dla konta 221 wymagalnych na dzień 31.12.2011 r.”, zawierającego 2.857 zapisów uszeregowanych według kryterium dawności, pięciu najstarszych pozycji/spraw, które jednocześnie nie występują w zestawieniu „Zaległości wymagalne w postępowaniu egzekucyjnym dla konta 221 na dzień ...”, stwierdzono m.in., że w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przeciwko dłużnikom solidarnym - panu Stanisławowi S. i panu Tadeuszowi O., nie sporządzono notatki służbowej o dokonanie odpisu zobowiązania - z tytułu domiaru cła przywozowego, w kwocie 6.359 zł - w związku z jego przedawnieniem.

(Dowód: akta kontroli str. 227-234)

Zgodnie z przepisem § 11 ust. 2 decyzji nr 10/2010 Dyrektora Izby z dnia 04 lutego 2010 r. w sprawie trybu przekazywania informacji oraz zasad postępowania i odpowiedzialności za skuteczność egzekucji zaległości podatkowych, Kierownik Referatu Wierzyciela po upływie przewidzianych prawem terminów, w oparciu o posiadane materiały, winien sporządzić notatkę służbową w sprawie przedawnienia ściągальności zobowiązań podatkowych i możliwości dochodzenia innych należności stanowiących dochody Skarbu Państwa, uwzględniając zdarzenia z zakresu windykacji przerywające bieg terminu przedawnienia.

(Dowód: akta kontroli str. 219-226)

Najwyższej Izby Kontroli nie przekonuje wyjaśnienie Naczelnika Wydziału Egzekucji, że ze względu „na ilość dokumentacji zebranej w przedmiotowej sprawie, obejmującej prowadzone od roku 1998 r. postępowanie wierzycielskie

i postępowanie egzekucyjne ... wdrożenie procedury związanej ze stwierdzeniem przedawnienia dochodzonych należności wymagało wnikliwego i szczegółowego zapoznania się z całością zebranej dokumentacji”.

(Dowód: akta kontroli str. 235-237)

2. W wyniku analizy wyselekcjonowanych z zestawienia „Zaległości wymagalne w postępowaniu egzekucyjnym dla konta 221 na dzień ...”, zawierającego 2.497 zapisów uszeregowanych według kryterium dawności, pięciu najstarszych pozycji/spraw, stwierdzono m.in., że w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przeciwko dłużnikowi - panu Wiesławowi D., przez okres 13 miesięcy i 20 dni nie podejmowano żadnych czynności, w celu skierowania egzekucji do masy spadku po zmarłym dłużniku i ewentualnego przeniesienia na spadkobierców odpowiedzialności za pozostawione długi (według stanu na dzień 31.12.2011 r. kwota zaległości wynosiła 1.941,77 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 238-245, 1449-1450)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela w tym zakresie stanowiska Naczelnika Wydziału Egzekucji w Izbie, że organ wierzycielski nie podjął dalszych czynności „ze względu na fakt, iż w trakcie wieloletniego postępowania uzyskiwał informacje, że zmarły dłużnik nie posiadał majątku, a jedynym źródłem dochodu było świadczenie emerytalno-rentowe w niewielkiej wysokości”.

(Dowód: akta kontroli str. 246-250)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykazane wstrzymanie postępowania egzekucyjnego, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i stanowi o nierzetelnym i opieszałym działaniu organu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

2.1. Planowanie wydatków.

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Na 2011 rok Izba złożyła projekt planu finansowego w rozdziale 75013 na kwotę 12.499 tys. zł i w rozdziale 75647 na kwotę 270 tys. zł.

Stosownie do poleceń Departamentu Służby Celnej i Departamentu Finansów Resortu Ministerstwa Finansów (MF) Izba przekazała do MF następujące informacje do projektu budżetu na 2011 r.:

- a) Wypełnione formularze RZ-10 i RZ-12 dotyczące realizacji w 2011 r. projektów finansowanych z programów pomocowych (pismo z dnia 17 marca 2010 r.). Podstawą do przyjęcia określonych kwot wydatków były budżety projektów sporządzone zgodnie z wymogami programów pomocowych na podstawie kalkulacji kosztów.
- b) Zapotrzebowanie na środki budżetowe w zakresie informatyki w §§ 4300 i 4700. Przekazane przez Wydział Informatyki Izby przy piśmie z dnia 18 marca 2010 r.
- c) Informacje zawierające materiały dotyczące planowanych dochodów i wydatków, w tym w zakresie wydatków:
 - planowane wydatki na świadczenia w § 3070 i 4180 wraz z planowanymi kwotami na pochodne od tych świadczeń w rozdziale 75013,
 - planowane wydatki na wypłaty odpraw i nagród jubileuszowych, osobno dla funkcjonariuszy i dla osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń w rozdziale 75013,
 - planowane wydatki w § 4400 rozdział 75013,

- plan potrzeb Izby w zakresie pozostałych wydatków bieżących w rozdziałach 75013, 75014, 75647 i 75212.
- d) Wypełniony formularz w zakresie projektu planu na 2011 r. (przysłany przez MF) dotyczący wydatków bieżących, świadczeń bez planowanych wydatków na wynagrodzenia, pochodnych, programy UE, wydatki inwestycyjne i szczegółową analitykę dotyczącą §§ 4210, 4260 i 4300 (podział kwot na poszczególne rodzaje wydatków – plan rzeczowy). W uwagach podane było uzasadnienie zmniejszenia lub zwiększenia wydatków w 2011 r. w stosunku do ustawy budżetowej na 2010 r. Wszystkie przypadki wzrostu wydatków miały uzasadnienie.

Przyjęte w ww. dokumentach wielkości wydatków ustalone zostały na podstawie analiz ponoszonych i przewidywanych wydatków. W przeprowadzonych analizach uwzględniono prognozowane koszty Izby na 2010 r., zobowiązania wynikające z zawartych umów w stosunku do wykonawców i dostawców, zapotrzebowania złożone przez komórki organizacyjne Izby na zakupy materiałów i usług niezbędnych do prawidłowej realizacji. Przyjęte w planach wzrosty wydatków, w porównaniu do roku poprzedniego były uzasadnione.

(Dowód: akta kontroli, str. 290-291, 294-328, 417)

Planowane wydatki na zadania inwestycyjne ustalało Ministerstwo Finansów (dysponent główny) na podstawie opracowanych przez Izbę i zatwierdzonych przez MF programów inwestycji. W 2011 r. Izba posiadała 5 zatwierdzonych programów inwestycyjnych, z których 1 został zrealizowany w 2011 r., z realizacji 1 zrezygnowano, 2 częściowo zrealizowano w 2011 r. i 1 oczekiwał na finansowanie. W 2012 r. Izba nie składała do zatwierdzenia nowych programów inwestycyjnych. Planowane wydatki na zakupy inwestycyjne ustalało MF na podstawie posiadanych środków i zgłaszanych potrzeb przez komórki organizacyjne Izby w module zapotrzebowań Systemu MACHINA.

(Dowód: akta kontroli, str. 329)

Informacje o kwotach wydatków przyjętych do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. MF przekazało w dniu 29 października 2010 r. (pismo znak FR1/4114/82/CJM/10/3379 z dnia 25 października 2010 r.). Plan wydatków w rozdziale 75013 wynosił 105.071 tys. zł i w rozdziale 75647 – 322 tys. zł.

Na podstawie ww. informacji Izba opracowała projekt planu finansowego i przekazała do Ministerstwa Finansów w dniu 26.11.2010 r.

Dane z dokumentów planistycznych nie zostały w całości uwzględnione w ostatecznym planie wydatków. Zgłoszone na 2011 r. przez Izbę potrzeby zostały uwzględnione w 74,5%. W zakresie rozdziału 75013 w najmniejszym stopniu uwzględniono potrzeby w zakresie § 3700 – 35,71%, § 4210 – 47,06% i § 4270 – 50,0%. Zwiększone środki, niż zgłoszono potrzeby Izba otrzymała m. in. w § 3070 - *Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom* – o 176 tys. zł (6%) i w rozdziale 75647 - *Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych* – o 52 tys. zł (19,26%). Planowane wydatki zostały zwiększone w projekcie ustawy budżetowej przez MF. Izba nie posiada informacji o uzasadnieniu zwiększenia ww. wydatków. Plan wydatków w zakresie § 3070 w trakcie roku został zmniejszony przez Dyrektora Izby o 1.143,3 tys. zł. Plan wydatków w rozdziale 75647 został wykonany w 45,5%.

(Dowód: akta kontroli, str. 330-338, 415-416)

Na 2012 rok Izba złożyła projekt planu finansowego w rozdziale 75013 na kwotę 9.712 tys. zł i w rozdziale 75647 na kwotę 325 tys. zł.

Stosownie do poleceń Departamentu Służby Celnej i Departamentu Finansów Resortu MF Izba przekazała do MF następujące informacje do projektu budżetu na 2012 r.:

- a) W dniu 18 marca 2011 r. wypełnione formularze RZ-10 i RZ-12 dotyczące realizacji w 2012 r. projektów finansowanych z programów pomocowych, planowanych do realizacji w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013.
- b) Zapotrzebowanie na środki budżetowe w zakresie informatyki, obejmujące wydatki w §§ 3210, 4300 i 6060.
- c) Przy piśmie z dnia 11 kwietnia 2011 r. materiały dotyczące planowanych dochodów i wydatków na 2012 r. Materiały dotyczące planowanych wydatków sporządzone zostały zgodnie z załączonymi do pisma MF z dnia 1 kwietnia 2011 r. zasadami alokacji na 2012 r. w szczególności rozdział, paragraf i dział budżetu zadaniowego i obejmowały planowane świadczenia, wydatki bieżące, wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Przy planowaniu wstępnych kwot wydatków uwzględniono: wytyczne zawarte w ww. piśmie MF – wzrost planowanych kwot wydatków na 2012 r. nie przekroczył 3,8%, koszty poniesione przez Izbę w latach poprzednich, zobowiązania Izby wynikające z zawartych umów, zapotrzebowania złożone przez komórki organizacyjne Izby na zakupy materiałów i usług niezbędnych do prawidłowej realizacji, wzrost cen paliw, doposażenie Izby w 2010 r. w 23 nowe pojazdy oraz planowane w 2011 r. o kolejne 15 pojazdów.
- d) Informacje o planowanych kwotach na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne (pismo z dnia 12 października 2011 r.).

(Dowód: akta kontroli, str. 339-397)

Informacje o kwotach wydatków przyjętych do projektu ustawy budżetowej na 2012 r. Ministerstwo Finansów przekazało w dniu 2 listopada 2011 r. (pismo znak FR1/4114/48/GKT/2011/3755 z dnia 25 października 2011 r.). Plan wydatków w rozdziale 75013 wynosił 105.538 tys. zł. Plan nie zawierał wydatków inwestycyjnych.

Na podstawie ww. informacji Izba opracowała projekt planu finansowego i przekazała do Ministerstwa Finansów w dniu 30 listopada 2011 r. Plan wydatków w rozdziale 75013 wynosił 105.538 tys. zł.

Dane z dokumentów planistycznych zostały uwzględnione w ostatecznym planie wydatków w kwocie wyższej niż zgłoszone potrzeby o 14,7%. Planowana wysokość wydatków na 2012 r. w zakresie ogólnych kwot na świadczenia i wydatki bieżące, zgłoszonych przez Izbę nie mogła przekroczyć wzrostu o 3,8%.

W dniu 2 stycznia 2012 r. Ministerstwo Finansów przekazało zweryfikowany projekt planu finansowego pod względem zgodności z projektem ustawy budżetowej na 2012 r. uwzględniający dodatkową korektę wydatków, wynikającą z pozostawienia – zgodnie z ustawą *o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej* – przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej stanowiącego podstawę do planowania wydatków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w państwowych jednostkach sfery budżetowej na poziomie II półrocza 2010 r. obowiązującego w roku 2011. Plan wydatków po weryfikacji i uwzględnieniu powyższej korekty wynosił 105.533 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 398-417)

2.1.2. Plan finansowy Izby według Ustawy Budżetowej w 2011 r. wynosił 105.393 tys. zł. Dyrektor Izby wydał 64 decyzje w sprawie zmian w planie wydatków. Z decyzji tych 15 były to decyzje własne Dyrektora Izby dokonane na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów, dysponenta części 19, zarządzeniem nr 11 z dnia 11 lutego 2011 r.⁸. W trakcie roku plan finansowy został

⁸ Zarządzenie nr 11 Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2011 r. w sprawie upoważnienia dysponentów środków budżetowych do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych (Dz. Urz. MF z 2011 r. Nr 2 poz. 9).

zwiększony przez MF do kwoty 110.914,8 tys. zł. Łącznie zwiększenia wynosiły 17.627,5 tys. zł i zmniejszenia 12.105,7 tys. zł (różnica – zwiększenie 5.521,8 tys. zł). W wyniku dokonanych zmian wydatki na: wynagrodzenia zwiększyły się o 7.450,4 tys. zł, pochodne od wynagrodzeń – zwiększyły się o 1.565,8 tys. zł, wydatki majątkowe – zmniejszyły się o 5.349,6 tys. zł, pozostałe wydatki rzeczowe (w tym świadczenia) – zwiększyły się o 1.855,2 tys. zł. Zwiększenia wydatków na wynagrodzenia wynikały z przyznania dodatkowych środków na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń w ramach Programu „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011” – 6.474,4 tys. zł, przedłużony czas służby (na podstawie miesięcznych informacji przekazywanych przez Izbę) – 257,9 tys. zł, wypłaty dla funkcjonariuszy przywróconych do służby (na wniosek Dyrektora Izby) – 708,7 tys. zł oraz środków z rezerwy celowej na wypłatę wynagrodzeń za przewodnictwo Polski w Radzie UE – 9,4 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia zostały zmniejszone przez MF w październiku i listopadzie 2011 r. w wyniku rozliczenia oszczędności na funduszu płac. Pozostałe wydatki rzeczowe w kwocie 1.142,7 tys. zł zostały zwiększone na wniosek Dyrektora Izby i w kwocie 712,5 tys. zł z inicjatywy własnej MF. Z własnej inicjatywy MF zwiększyło plan wydatków m. in. na: koszty związane z przygotowaniem do bezpiecznego przebiegu mistrzostw UEFA „EURO 2012”, organizację spotkań i konferencji międzynarodowych, kampanie antyprzemytniczą, organizację spotkania dotyczącego wartościowania stanowisk, ubezpieczenie samochodów, szkolenia funkcjonariuszy z zakresu broni palnej, zwrot kosztów delegacji zagranicznej oraz powołanie biegłych z zakresu automatów do gier. W miesiącu grudniu 2011 r. MF dokonało zwiększenia planu wydatków bieżących o kwotę 80 tys. zł z przeznaczeniem na zakup sprzętu dla komórek obserwacji oraz zakup telefonów IP i radiotelefonów dla Wydziału Zwalczania Przestępczości. Środki przyznane w grudniu 2011 r. zostały w całości wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

Dyrektor Izby dokonał zmian w planie wydatków w rozdziale 75013 zmniejszając wydatki w § 3020 – *Wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń* – o **920.000** zł (co stanowiło 82% planu), § 3070 - *Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom* – o **1.143.280** zł (39% planu), § 4020 – *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* – o **57.000** zł (3% planu), § 4270 – *Zakupy usług remontowych* – o 8.224 zł (1,7% planu), § 4360 - *Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej* – o 6.053 zł (6,4% planu), § 4390 - *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii* - o 19.000 zł (37,2% planu), § 4420 – *Podróże służbowe zagraniczne* - o 8.000 zł (28,5% planu), § 4430 – *Różne opłaty i składki* – o **96.720** zł (69% planu), § 4440 – *Odpisy z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych* – o 3.100 zł (4,5% planu), §4480 – *Podatek od nieruchomości* – o 17.800 zł (17,8% planu), § 4520 – *Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego* - o 12.400 zł (41% planu), § 4550 – *Szkolenia członków korpusu służby cywilnej* - o 8.400 zł (84% planu), § 4700 - *Szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej* – o **93.500** zł (30,8% planu). Kwoty przyjęte do planu wydatków ustalone zostały na podstawie kosztów poniesionych przez Izbę w latach poprzednich powiększonych o wskaźnik inflacji, zobowiązań wynikających z zawartych umów i zapotrzebowań złożonych przez komórki organizacyjne. W wyniku analizy potrzeb w zakresie umundurowania zrezygnowano i ograniczono szycie nowych mundurów dla funkcjonariuszy celnych (§ 3020). Zmniejszenia wydatków w §§ 3070 i 4700 wynikały z analizy wykonania w poszczególnych miesiącach, które kształtowało się na poziomie niższym niż planowane. Zmniejszenia w § 4430 związane były ze zmianą terminu płatności ubezpieczeń.

Zwiększone zostały wydatki w § 3030 – *Różne wydatki na rzecz osób fizycznych* – o 1.000 zł, § 4140 – *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* - o 57.000 zł, § 4170 – *Wynagrodzenia bezosobowe* - o 66.453 zł, § 4180 - *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy* – o 148.000 zł, § 4210 – *Zakupy materiałów i wyposażenia* - o 1.321.000 zł, § 4260 – *Zakup energii* - o 20.000 zł, § 4280 – *Zakup usług zdrowotnych* - o 49.000 zł, § 4300 – *Zakup usług pozostałych* – o 397.100 zł, § 4350 – *Zakup usług dostępu do sieci internetowej* - o 14.000 zł, § 4370 - *Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej* – o 5.000 zł, § 4380 – *Zakup usług obejmujących tłumaczenia* - o 11.500 zł, § 4400 - *Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe* – o 80.000 zł, § 4410 – *Podróże służbowe krajowe* - o 177.000 zł, § 4580 – *Pozostałe odsetki* - o 3.424 zł, § 4610 – *Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego* – o 43.000 zł.

Wprowadzone przez Dyrektora Izby zmiany związane były z koniecznością zapewnienia prawidłowego i bieżącego funkcjonowania Izby i dotyczyły zdarzeń, których na etapie planowania nie można było przewidzieć. Główną przyczyną większości zmian był fakt, że plan finansowy Izby na 2011 r. był niższy niż zgłaszane potrzeby. Zmiany w planie finansowym poprzedzone były analizą poniesionych wydatków, a potrzeba ich wprowadzenia była uzasadniona. Wprowadzone zmiany nie spowodowały zmiany ogólnej planu i pozwoliły na efektywne wykorzystanie środków określonych w planie.

(Dowód: akta kontroli, str. 418-441)

W wyjaśnieniu dotyczącym planowania i realizacji wydatków w § 3070 - *Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom* Pani Lucyna Demkiewicz-Piejko Główny Księgowy Izby podała m. in., że: *Na etapie planowania Izba zabezpiecza przysługujące wypłaty z tytułu świadczeń socjalnych dla wszystkich funkcjonariuszy i członków ich rodzin zakładając, że każdy z funkcjonariuszy skorzysta z przysługującego mu świadczenia. Trudności w precyzyjnym planowaniu wydatków w tym paragrafie spowodowane są zmianami dokonywanymi w ciągu roku związanymi z organizacją służby (przeniesienia funkcjonariuszy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi), naborem nowych funkcjonariuszy oraz czynnikiem ludzkim.*

(Dowód: akta kontroli, str. 430-431)

Pięć zmian dokonanych w planie wydatków Izby w 2011 r. związanych było z przeniesieniem środków z rezerwy celowej o kwotę ogółem 110.838 zł, w tym w rozdziałach:

- 75013 o 22.477 zł (§ 4211 – 5.646 zł, § 4212 – 1.412 zł, § 4301 – 12.335 zł, § 4302 – 3.084 zł) – z przeznaczeniem na finansowanie projektu „Profesjonalny funkcjonariusz celny zapewnia ochronę interesów Unii Europejskiej (UE)”,
- 75014 o 70.000 zł (§ 4210 – 45.000 zł, § 4270 – 5.000 zł, § 4300 – 15.000 zł, § 4430 – 5.000 zł) – z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie prowadzenia egzekucji,
- 75076 o 11.079 zł (§ 4050 – 9.410 zł, § 4110 – 1.438 zł, § 4120 – 231 zł) – z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań specjalnego systemu motywacyjno-lojalnościowego w ramach Programu Wieloletniego „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.” i
- 75095 o 7.282 zł (§ 4421 – 7.282 zł) – z przeznaczeniem na pokrycie kosztów delegacji zagranicznej w ramach Programu Customs.

Zwiększenia planu wydatków środkami z rezerwy celowej wynikały z potrzeb Izby oraz uczestnictwa w programach finansowanych i współfinansowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z UE. Środki z rezerwy celowej zostały wykorzystane

zgodnie z przeznaczeniem. W rozdziale 75013 środki z rezerwy celowej wykorzystano w 82%, w rozdziale 75014 w 63%, 75076 – 100% i 75095 – 100%.

(Dowód: akta kontroli, str. 442-464)

Plan wydatków majątkowych w 2011 r. zmieniany był 16 razy. Decyzje o zmianie planu wydatków majątkowych Dyrektor Izby wydał na podstawie zmian w planie dokonanych przez dysponenta głównego. W wyniku dokonanych zmian plan wydatków majątkowych w rozdziale 75013 w § 6050 – *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* -został zmniejszony z kwoty 8.928.000 zł do kwoty 1.045.849 zł oraz wprowadzono do planu (nie planowane pierwotnie) wydatki w § 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* – w kwocie 2.294.569 zł. Ponadto wprowadzono do planu (nie planowane pierwotnie) w rozdziale 75095 wydatki na inwestycje § 6050 w kwocie 3.586 zł oraz zakupy inwestycyjne § 6060 - 121.110 zł, § 6067 – 96.291 zł i § 6069 – 16.993 zł.

Główną przyczyną zmniejszenia planu wydatków było nie wykonanie przez Biuro Projektowe Karpla Konsulting Sp. z o. o., w ustalonym terminie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla Centrum Logistycznego w Krównikach i w konsekwencji odstąpienie od umowy. W związku z odstąpieniem od umowy Biuro Projektowe dokonało wpłaty kary umownej w kwocie 39.879 zł. Pozostałe zmniejszenia planu związane były z niewykorzystaniem wszystkich środków na realizację zadań „OC Stalowa Wola – modernizacja placu odpraw” (z planowanej kwoty 544.890 zł nie wykorzystano 23.167,42 zł) i „Wykup terenu na potrzeby UC/OC Rzeszów” (z planowanych 105.925,59 zł nie wykorzystano 4.074,41 zł). Zmiany w zakresie wydatków majątkowych dokonywane były za wiedzą Dyrektora Izby.

(Dowód: akta kontroli, str. 418-425, 465-482)

W 2011 r. Izba zrealizowała wydatki bieżące w kwocie 7.429.754,08 zł, co w stosunku do 2010 r. dawało wzrost o 985.577,08 zł (tj. o 15,3%). Wzrost spowodowany był m. in.: zwiększeniem kosztów utrzymania (wzrost cen paliw i oleju opałowego, doposażeniem Izby w środki transportu, ogólny wzrost inflacyjny cen towarów i usług), realizacją nowych zadań (nowe uprawnienia funkcjonariuszy Wydziału Zwalczania Przestępczości związane z posiadaniem broni palnej i idące za tym dodatkowe wydatki na szkolenia, delegacje) oraz zmianami organizacyjnymi związanymi z przeprowadzeniem wartościowania stanowisk, zgodnie z zarządzenia Nr 43 Ministra Finansów w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych⁹ (Zlikwidowano służbę dyżurną, a usługi w zakresie monitoringu i ochrony zlecono firmie zewnętrznej. Funkcjonariusze z likwidowanej służby dyżurnej przesunięci zostali do komórek UC w Przemysłu).

(Dowód: akta kontroli, str. 537)

Plan finansowy Izby według Ustawy Budżetowej w 2012 r. wynosił 105.533 tys. zł. W trakcie III kwartału 2012 r. plan został zwiększony do kwoty 108.211,3 tys. zł, tj. o 2.678,3 tys. zł. Dyrektor Izby wydał 33 decyzje w sprawie zmian w planie wydatków. Z decyzji tych 5 były to decyzje własne Dyrektora Izby dokonane na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów, dysponenta części 19, zarządzeniem nr 11 z dnia 11 lutego 2011 r.¹⁰.

Dyrektora Izby dokonał zmian w planie wydatków w rozdziale 75013 zmniejszając wydatki w § 3020 – *Wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń* –

⁹ Zarządzenia Nr 43 Ministra Finansów z dnia 18 października 2010 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych (Dz. Urz. MF z 2010 r. Nr 12, poz. 52)

¹⁰ Zarządzenie nr 11 Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2011 r. w sprawie upoważnienia dysponentów środków budżetowych do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych (Dz. Urz. MF z 2011 r. Nr 2 poz. 9).

o 140.000 zł, § 3070 - Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom – o 1.100.000 zł, § 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej – o 47.000 zł, § 4300 – Zakup usług pozostałych - o 20.000 zł, § 4440 – Odpisy z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych – o 6.170 zł, § 4480 – Podatek od nieruchomości – 60.000 zł, § 4520 – Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego - o 141.000 zł.

Zwiększone zostały wydatki w § 3030 – Różne wydatki na rzecz osób fizycznych – o 500 zł, § 4140 – Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – o 47.000 zł, § 4210 – Zakupy materiałów i wyposażenia – o 862.000 zł, § 4250 – Zakup sprzętu i uzbrojenia - o 105.000 zł, § 4260 – Zakup energii – o 20.000 zł, § 4270 – Zakup usług remontowych - o 10.000 zł, § 428 – Zakup usług zdrowotnych - o 49.000 zł, § 4350 – Zakup usług dostępu do sieci internetowej - o 114.000 zł, § 4410 - Podróże służbowe krajowe – o 130.000 zł, § 4420 – Podróże służbowe zagraniczne – o 7.670 zł, § 4610 – Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego - o 100.000 zł, § 4700 - Szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej – o 100.000 zł.

Wprowadzone zmiany związane były z koniecznością zapewnienia prawidłowego i bieżącego funkcjonowania Izby i dotyczyły zdarzeń, których na etapie planowania nie można było przewidzieć. Główną przyczyną większości zmian był fakt, że plan finansowy Izby na 2012 r. był niższy niż faktyczne potrzeby (82% potrzeb). Zmiany w planie finansowym poprzedzone były analizą poniesionych wydatków, a potrzeba ich wprowadzenia była uzasadniona.

(Dowód: akta kontroli, str. 427, 429, 483-488)

Osiem zmian dokonanych w planie wydatków Izby w 2012 r. (III kwartały) związanych było z przeniesieniem środków z rezerwy celowej o kwotę ogółem 2.772.207 zł, w tym w rozdziałach: 75013 o 2.649.401 zł (§ 4211 – 23.641 zł, § 4270 – 45.389 zł, § 4300 – 371 zł, § 6060 – 2.580.000 zł) – z przeznaczeniem na modernizację Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa dla Obiektów Granicznych Administracji Celnej, zakup specjalistycznego sprzętu do kontroli oraz refundację wydatków poniesionych na odtworzenie i naprawę uszkodzonych składników majątkowych, które w 2010 r. finansowane były ze środków dochodów własnych, 75014 o 94.180 zł (§ 4210 – 57.000 zł, § 4270 – 5.000 zł, § 4300 – 25.000 zł, § 4430 – 4.180 zł, § 4610 – 3.000 zł) – z przeznaczeniem na finansowanie zadań w zakresie prowadzenia egzekucji, 75095 o 28.626 zł (§ 4421 – 19.893 zł, § 4610 – 8.733 zł) – z przeznaczeniem na refundację kosztów poniesionych przez Izbę.

Zwiększenia planu wydatków środkami z rezerwy celowej wynikały z potrzeb Izby oraz uczestnictwa w programach finansowanych i współfinansowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z UE. Zadania finansowane środkami z rezerwy celowej były w trakcie realizacji.

Kwota planowanych wydatków bieżących według stanu na 30 września 2012 r. wynosiła 7.312.150 zł i była niższa od wydatków bieżących wykonanych w 2011 r. o 117.604 zł (1,6%). Zmniejszenie planowanych wydatków wynikało z limitu wprowadzonego przez Ministerstwo Finansów.

(Dowód: akta kontroli, str. 489-537)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W kontroli ustalono, że Izba miała mały wpływ na wysokość planu finansowego w zakresie wydatków określonego w ustawie budżetowej jak również na zmiany dokonywane w ciągu roku przez MF (szczególnie w zakresie wydatków na wynagrodzenia).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹¹ działalność w badanym obszarze.

2.2. Realizacja wydatków.

2.2.1. W 2011 r. Izba zrealizowała wydatki w kwocie ogółem 109.138,9 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu po zmianach i 107,2% wykonania w 2010 r. Wydatki zrealizowano w rozdziałach:

- 75013 – *Izby celne i urzędy celne* w kwocie 108.592,6 tys. zł, co stanowiło 98,6% planu po zmianach i 107,4% wykonania 2010 r.,
- 75014 - *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych* w kwocie 44,2 tys. zł, co stanowiło 63,1% planu po zmianach,
- 75076 - *Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej* w kwocie 11,1 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach,
- 75095 – *Pozostała działalność* w kwocie 339 tys. zł, co stanowiło 92,1% planu po zmianach i 64,5% wykonania 2010 r.,
- 75212 – *Pozostałe wydatki obronne* w kwocie 5,3 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach,
- 75647 - *Pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych* w kwocie 146,7 tys. zł, co stanowiło 45,5% planu po zmianach.

W 2012 r. (III kwartały) Izba zrealizowała wydatki w kwocie ogółem 74.264,6 tys. zł, co stanowiło 68,6% planu po zmianach.

(Dowód: akta kontroli, str. 538-552)

W wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn niewykonania planu wydatków w 2011 r. Pani Lucyna Demkiewicz-Piejko Główny Księgowy Izby podała m. in., że: *Planowane kwoty wydatków w rozdziale 75014 ustalono na podstawie wykonania z lat poprzednich rachunku dochodów własnych oraz harmonogramu zgłoszonego przez Wydział Egzekucji. Rzeczywiste wykonanie okazało się niższe niż planowano w związku z racjonalizacją wydatków. W rozdziale 75647 na etapie planowania Izba wnioskowała o przyznanie kwoty 270 tys. zł. W projekcie planu otrzymano środki w wysokości 322 tys. zł, ponadto skala wydatków dokonywanych w ramach tego rozdziału uległa zmianie z uwagi na zmiany statusu zatrudnienia pracowników Sekcji Nadzoru Podatkowego. W 2012 r. rozdział 75647 nie występuje. Główną przyczyną niezrealizowania planu wydatków w rozdziale 75013 było nie przyznanie dofinansowania na realizację Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka wpisanego na listę rezerwową projektów zatwierdzonych do dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.*

(Dowód: akta kontroli, str. 553-556)

2.2.2. Na realizację programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011” w Izba poniosła wydatki w kwocie ogółem 24.793.443,60 zł, w tym: w 2009 r. – 5.012.251,18 zł, w 2010 r. – 11.658.982,53 zł i w 2011 r. – 8.122.209,89 zł. Wydatki zostały poniesione na: zakup, wymianę oraz modernizację wyposażenia – 3.886.256,54 zł (15,7% ogółu wydatków na realizację programu), budowę nowych obiektów, poprawę stanu technicznego użytkowanych obiektów – 4.088.078,10 zł (16,5%), wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń – 16.819.108,96 zł (67,8%). Poniesione wydatki miały wpływ na poprawę skuteczności działania Służby Celnej poprzez: zwiększenie możliwości kontrolnych i prowadzenie działań prewencyjnych, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania i wyprowadzania towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń skarbowych określonych w Kodeksie karno - skarbowym, wykonywanie zadań wynikających z ustawy o grach losowych, poprawę skuteczności działań w zakresie wykrywania przemytu wyrobów akcyzowych i narkotyków, zwiększenie jakości łączności, poprawę warunków odpraw celnych, wzrost zainteresowania funkcjonariuszy celnych kształtowaniem własnej ścieżki kariery zawodowej oraz wzrost dyspozycyjności funkcjonariuszy.

(Dowód: akta kontroli, str. 557-559)

2.2.3. Wydatki na wypłatę równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy celnych w 2011 r. wyniosły ogółem 2.072.542,34 zł, w tym z tytułu: zwrotu kosztów przeniesienia (ekwiwalent z tytułu zwiększonych kosztów utrzymania, równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego) 498.502,30 zł, umundurowania lub jego okresowego czyszczenia 818.507,35 zł, wyżywienia 313.284,0 zł i dojazdu do miejsca pełnienia służby 442.248,69 zł.

Wydatki na wypłatę równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy celnych za III kwartały 2012 r. wyniosły ogółem 919.885,75 zł w tym z tytułu: zwrotu kosztów przeniesienia (ekwiwalent z tytułu zwiększonych kosztów utrzymania, równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego) 273.499,20 zł, umundurowania lub jego okresowego czyszczenia 426,62 zł, wyżywienia 261.332,12 zł i dojazdu do miejsca pełnienia służby 384.627,81 zł.

Kontrolą objęto osiem pozycji wypłat, po dwie dla każdego tytułu wypłat równoważników dokonanych w 2011 r. na kwotę ogółem 2.665,91 zł, w tym z tytułu: zwrotu kosztów przeniesienia - 971,3 zł, umundurowania lub jego okresowego czyszczenia - 1.171,61 zł, wyżywienia - 156 zł, dojazd do miejsca pełnienia służby - 367,6 zł. Stwierdzono, że równoważniki zostały przyznane i wyliczone zgodnie z zasadami ustalonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów¹².

(Dowód: akta kontroli, str. 560-573)

2.2.4. Izba na własne potrzeby zajmowała nieruchomości o powierzchni 7.083,6 m². Koszt eksploatacji tych nieruchomości w 2011 r. wynosił 58.900,35 zł, a w 2012 r. (do 30 września) 72.587,3 zł. Koszt eksploatacji przypadający na 1 m² w 2011 r. wynosił 8,32 zł i w 2012 r. (III kwartały) - 10,25 zł. Na 1 pracownika przypadało w 2011 r. 19,09 m² powierzchni zajmowanych nieruchomości, a w 2012 r. - 18,35 m². Wzrost w 2012 r. kosztów eksploatacji nieruchomości związany był głównie z oddaniem do użytku (będącego na wyposażeniu Izby) skanera rtg do prześwietlania wagonów kolejowych (miesięczne koszty utrzymania ok. 10.000 zł), wzrostem opłat z tytułu podatku od nieruchomości oraz zwiększeniem kosztów utrzymania związanych ze wzrostem cen.

Urzędy Celne i Oddziały Celne zajmowały nieruchomości o powierzchniach od 107,45 m² (OC w Werchracie) do 1.626,87 m² (OC w Korczowej). Na 1 pracownika w 2011 r. przypadało od 9,63 m² (w OC w Korczowej) do 50,62 m² (OC w Jasionka) powierzchni zajmowanych nieruchomości. W 2012 r. (III kwartały) na 1 pracownika

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów 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), z dnia 27 października 2010 r. w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości (Dz. U. Nr 202, poz. 1338), dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 197, poz. 1521) i 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).

przypadało od 9,63 m² (w OC w Korczowej) do 59,48 m² (OC Kolejowy w Przemyśle) powierzchni zajmowanych nieruchomości. Rozbieżności w powierzchni zajmowanych nieruchomości przypadających na 1 pracownika wynikają głównie z charakteru służby i sposobu dokonywania odpraw np. w OC granicznych (OC Medyka, Korczowa i Krościenko), gdzie większość funkcjonariuszy wykonuje swoje obowiązki poza pomieszczeniami biurowymi. Wyjątek stanowią OC Kolejowy w Przemyśle oraz OC Jasionka, gdzie specyfika przejść granicznych wymusza użytkowanie dodatkowych pomieszczeń takich jak pomieszczenia do odpraw pasażerów. Na zwiększenie powierzchni zajmowanych nieruchomości przypadającej na 1 pracownika w części jednostek Izby miały wpływ powierzchnie zajmowane przez magazyny.

Urzędy Celne i Oddziały Celne zajmowały nieruchomości użyczone (9 OC), pozostające w trwałym zarządzie (3 UC i 4 OC) i wynajmowane lub dzierżawione (3 OC). Koszty eksploatacji nieruchomości przypadające na 1 m² powierzchni dla nieruchomości użyczonych wynosiły od 0,20 zł (w OC w Krościenku) do 38,32 zł (OC w Jarosławiu). Główną przyczyną rozbieżności w kosztach eksploatacji tych nieruchomości był zakres kosztów jakie ponosiła Izba za użyczone nieruchomości, które były zależne od podmiotu użyczającego. W przypadku OC w Jarosławiu podmiotem użyczającym nieruchomości był Urząd Skarbowy w Jarosławiu, a Izba ponosiła pełne koszty utrzymania tych nieruchomości.

Koszty eksploatacji nieruchomości będących w trwałym zarządzie przypadające na 1 m² wynosiły od 6,04 zł (UC w Krośnie) do 16,25 zł (OC w Stalowej Woli). Koszty eksploatacji nieruchomości wynajmowanych lub dzierżawionych w przeliczeniu 1 m² wynosiły od 11,63 zł (OC w Krośnie) do 46,11 zł (OC w Dębicy). Główną przyczyną rozbieżności w kosztach eksploatacji tych nieruchomości były stawki czynszu płaconego za najem oraz dodatkowe opłaty za najem placów odpraw (OC Dębica).

(Dowód: akta kontroli, str. 574-580)

2.2.5. Analizą objęto ewidencję konta 130 – rachunek bieżący za miesiąc wrzesień 2011 r. Obroty konta w tym miesiącu wynosiły 7.796.000 zł – Wn i 7.796.635,14 zł – Ma. Wysokość środków pozostających na koniec dnia na rachunku nie przekraczała 5 tys. zł. Izba nie dokonywała zwiększenia kwoty pogotowia kasowego. Ustalona decyzjami Dyrektora Izby nr 3/2011 z dnia 24.01.2011 r. i nr 1/2012 z dnia 2.01.2012 r., wysokość pogotowia kasowego wynosiła 33.000 zł, w tym w kasie Izby 20.000 zł, UC w Przemyśle – 3.000 zł, UC Rzeszów – 8.000 zł i UC Krosno – 2.000 zł. Nie stwierdzono przypadków przekazywania środków na rachunek sum depozytowych lub na rachunek sum na zlecenie.

W 2011 r. na realizację wydatków Izba otrzymała 109.380.745,82 zł z budżetu krajowego, ze środków tych wykorzystano 108.960.877,52 zł. Niewykorzystane środki w kwocie 419.868,3 zł zostały zwrócone na rachunek Ministerstwa Finansów. Zwrotu niewykorzystanych środków dokonano w dniach 11 lipca 2011 r. w kwocie 24.338,67 zł, 21 września 2011 r. - 26.530,62 zł, 28 listopada 2011 r. – 1.853,53 zł, 29 grudnia 2011 r. – 75.949,92 zł oraz 30 grudnia 2011 r. - 286.195,56 zł i 5.000 zł. Zwroty środków dokonane w lipcu, wrześniu i listopadzie związane były z nieprzewidzianym terminem przelewu środków z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego z tytułu refundacji wynagrodzenia za pełnienie nadzoru inwestorskiego przy realizacji robót budowlanych oraz zwrotem wynagrodzenia od pracownika. Zwroty dokonane w grudniu 2011 r. wynikały z niedostarczenia w zaplanowanym terminie faktury z tytułu zapłaty za zakup paliwa, zwrotu sum do rozliczenia na cele administracyjno-gospodarcze dokonanych przez pracownika Wydziału Logistyki oraz zwrotu niewykorzystanych środków.

Z budżetu środków europejskich Izba otrzymała środki w kwocie 177.993,47 zł. Wszystkie środki zostały wykorzystane.

(Dowód: akta kontroli, str. 581-632)

2.2.6. W r. wydatki na szkolenia wyniosły 327.825,44 zł, a za III kwartały 2012 r. 135.819,50 zł. W 2011 r. przeprowadzonych zostało 455 szkoleń, w tym 441 dla funkcjonariuszy celnych, 11 dla pracowników służby cywilnej i 3 dla pozostałych pracowników. W III kwartałach 2012 r. szkoleń przeprowadzono 332, w tym 327 dla funkcjonariuszy celnych. Przeszkolonych zostało w 2011 r. 4.258 osób (w tym 4.200 funkcjonariuszy celnych) w III kwartałach 2012 r. – 1.879 osób (w tym 1.873 funkcjonariuszy celnych). Z przeprowadzonych szkoleń 33 w 2011 r. i 11 w 2012 r. (III kwartały) były to szkolenia planowe. Wartość zamówień na poszczególne szkolenia nie przekraczała 14.000 euro w związku z czym do wyboru podmiotów przeprowadzających szkolenie nie stosowano ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 4 pkt 8). Wyboru wykonawców dokonywano na podstawie procedur wewnętrznych obowiązujących w Izbie.

(Dowód: akta kontroli, str. 633-636)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹³ działalność w badanym obszarze.

2.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia.

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Przeciętne zatrudnienie w Izbie w 2011 r. wynosiło 1.244 osoby i w porównaniu do 2010 r. wzrosło o 27 osób. Zatrudnienie w statusie 01 – osoby nieobjęte mnożnikowym systemem zatrudnienia w porównania do 2010 r. nie uległo zmianie i wynosiło 25 osób, w statusie 03 - członkowie korpusu służby cywilnej przeciętne zatrudnienie wynosiło 30 osób i w porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyło się o 20 osób. W statusie 08 – funkcjonariusze Służby Celnej przeciętne zatrudnienie wynosiło 1.189 i w porównaniu do 2010 r. wzrosło o 47 osób.

W 2012 r. (III kwartały) przeciętne zatrudnienie w Izbie wynosiło 1.275 osób i w porównaniu do 2011 r. wzrosło o 31 osób. W statusie 01 – osoby nieobjęte mnożnikowym systemem zatrudnienia przeciętne zatrudnienie wynosiło 22 osoby i w porównania do 2011 r. zmniejszyło się o 3 osoby, w statusie 03 - członkowie korpusu służby cywilnej - 29 osób i w porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyło się o 1 osobę. W statusie 08 – funkcjonariusze Służby Celnej przeciętne zatrudnienie wynosiło 1.224 osób i w porównaniu do 2011 r. wzrosło o 35 osób.

W kontroli ustalono, że wzrost zatrudnienia wystąpił w statusie 08 – funkcjonariusze Służby Celnej i związany był ze zwiększeniem planu etatów decyzjami Szefa Służby Celnej z przeznaczeniem na wzmocnienie obsady kadrowej oddziałów celnych i Wydziału Zwalczania Przestępczości, obsadzenia wakatów powstających w wyniku fluktuacji kadr (zwolnienia ze służby) oraz przekształceniem członków korpusu służby cywilnej na etaty funkcjonariuszy celnych w celu realizacji postanowień art. 224 ustawy o Służbie Celnej¹⁴

Wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. wynosiły 80.430,6 tys. zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosły o 8.055,4 tys. zł (o 11,1%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

¹⁴ Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o Służbie Celnej (D. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) zwana dalej Ustawą o Służbie Celnej.

na 1 pełnozatrudnionego w 2011 r. wynosiło 5.388 zł i było wyższe od wynagrodzenia w 2010 r. o 432 zł (o 8,7%). W statusie 01 – osoby nieobjęte mnożnikowym systemem zatrudnienia wydatki na wynagrodzenia wyniosły 1.032,2 tys. zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosły o 28,3 tys. zł, w statusie 03 - członkowie korpusu służby cywilnej – 1.971,5 tys. zł i w porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyły się o 1.168,8 tys. zł (37,2%). W statusie 08 – funkcjonariusze Służby Celnej wydatki na wynagrodzenia wynosiły 77.426,9 tys. zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosły o 9.195,8 tys. zł (13,5%).

Wydatki na wynagrodzenia w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2012 r. wynosiły 58.275 tys. zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego wynosiło 5.078 zł.

Główną przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia było zwiększenie limitu etatów i przyznanie dodatkowych środków finansowych na te etaty oraz zwiększenie przez Ministra Finansów planu wydatków na wynagrodzenia z przeznaczeniem na nadanie wyższych stopni służbowych oraz motywacyjny system wynagrodzeń. Przyznany Limit etatów nie został przekroczony.

(Dowód: akta kontroli, str. 637-654)

2.3.2. Stwierdzono, że kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym na 2011 r. i 2012 r. (III kwartały) nie została przekroczona. Środki na wynagrodzenia wydatkowane były zgodnie z planem i zmianami dokonanymi w trakcie roku.

W Izbie nie wystąpiły wypłaty odszkodowań zasądzone przez sąd na rzecz pracowników wynikające z rozwiązania stosunku pracy.

Wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. zostały zmniejszone o 57.000 zł i w 2012 r. (III kwartały) o 47.000 zł. Środki zostały przeznaczone na wypłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

(Dowód: akta kontroli, str. 655-657)

2.3.3. W latach 2011-2012 (III kwartały) Izba nie zatrudniała osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 21 ust. 2a i 2g oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*¹⁵ Izba składała wymagane deklaracje i dokonywała wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Wydatki z tytułu wpłat na PFRON w 2011 r. wyniosły 55.589 zł, a w 2012 r. (III kwartały) – 41.015 zł. Wydatki te były ujęte w planie po zmianach i wydatkowane z § 4140 – *wpłaty na PFRON*.

(Dowód: akta kontroli, str. 658-664)

2.3.4. Z rezerwy celowej na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń Izba otrzymała środki w 2011 r. w rozdziale 75076 w kwocie 11.079 zł (§ 4050 – 9.410 zł, § 4110 – 1.438 zł i § 4120 – 231 zł) z przeznaczeniem na sfinansowanie zadania specjalnego System motywacyjno-lojalnościowy w ramach Programu Wieloletniego „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.” Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Przyznane środki wykorzystano w 100%.

(Dowód: akta kontroli, str. 459-464, 531-533, 665-669)

2.3.5. Fundusz nagród w 2011 r. wynosił 5.837.168 zł, w tym: dla osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagradzania - 81.241 zł, członków korpusu służby cywilnej – 126.624 zł, funkcjonariuszy celnych – 5.629.303 zł. Fundusz nagród został ustalony zgodnie z zasadami określonymi w § 2 *rozporządzenia w sprawie*

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.

*funduszu nagród za szczególne osiągnięcia w Służbie Celnej*¹⁶. W trakcie roku fundusz został zwiększony decyzjami Ministra Finansów w listopadzie i grudniu o kwotę 3.731.894 zł, co stanowiło 64% ogólnej kwoty przeznaczonej na nagrody. Fundusz został wykorzystany w całości. Ostatnie wypłaty nagród dokonane zostały w miesiącu grudniu 2011 r. w kwocie ogółem 5.163.168 zł.

Według stanu na dzień 30 września 2012 r. fundusz nagród wynosił 2.152.423 zł, w tym: dla osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagradzania – 27.000 zł, członków korpusu służby cywilnej – 56.545 zł, funkcjonariuszy celnych – 2.068.878 zł. Fundusz nagród został ustalony zgodnie z zasadami określonymi w § 2 cyt. *rozporządzenia w sprawie funduszu nagród za szczególne osiągnięcia w Służbie Celnej* i w badanym okresie nie był zwiększany.

Decyzją nr 148/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. Dyrektor Izby ustalił zasady podziału środków finansowych i przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia z dodatkowych funduszy nagród. Przyjęte zasady zostały uzgodnione z zakładowymi organizacjami związkowymi. Nagrody za przejawianie inicjatywy w zakresie doskonalenia organizacji pracy i efektywności służby za I półrocze 2011 r. i III kwartały 2012 r. przyznane zostały, po uzgodnieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi, na podstawie zasad przedstawionych przez Dyrektora Izby w pismach skierowanych do kierowników jednostek organizacyjnych Izby w dniach 28 czerwca 2011 r. i 31 sierpnia 2011 r. W 2010 r. nagrody przyznawane były po zawarciu porozumień z zakładowymi organizacjami związkowymi, na podstawie zasad ustalonych w decyzji nr 24/2008 Dyrektora Izby z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie zasad podziału środków finansowych i przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia z dodatkowych funduszy.

W 2011 r. wypłacono nagrody na kwotę ogółem 5.837.168 zł, w tym dla osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagradzania - 81.241 zł, członków korpusu służby cywilnej – 126.624 zł, funkcjonariuszy celnych – 5.629.303 zł. Nagrody dla osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagradzania i członków korpusu służby cywilnej wypłacane były trzykrotnie, a dla funkcjonariuszy celnych 12 krotnie.

W okresie od 1 stycznia do 30 września 2012 r. wypłacono nagrody na kwotę ogółem 745.700 zł, w tym: dla osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagradzania – 1.200 zł, członków korpusu służby cywilnej – 15.000 zł, funkcjonariuszy celnych – 729.500 zł. Nagrody dla osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagradzania wypłacone zostały raz, dla członków korpusu służby cywilnej wypłacane były dwukrotnie, a dla funkcjonariuszy celnych czterokrotnie. Według stanu na dzień 30 września 2012 r. fundusz nagród został wykorzystany w 33,9%.

Izba nie prowadziła rejestru wniosków o przyznanie nagród. Wnioski składane były do Wydziału Kadr i Szkoleń, a następnie po skompletowaniu przekazywane do Dyrektora Izby celem podjęcia decyzji co do zasadności przyznania nagrody. W 2011 r. złożonych zostało 1.016 wniosków o przyznanie nagród, z których pozytywnie rozpatrzonych zostało 690. W okresie od stycznia do września 2012 r. złożonych zostało 726 wniosków o przyznanie nagrody, z których 443 zostało rozpatrzonych pozytywnie. Kontrola 10 losowo wybranych nagród wypłaconych w latach 2011-2012 (III kwartały) wykazała, że wnioski zawierały szczegółowe uzasadnienia. Przy przyznawaniu nagród przestrzegano zasad ustalonych w decyzji nr 148/2011 Dyrektora Izby.

(Dowód: akta kontroli, str. 670-699)

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2010 r. w sprawie funduszu nagród za szczególne osiągnięcia w Służbie Celnej (Dz. U. Nr 8, poz. 54)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁷ działalność w badanym obszarze.

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

3.1 Ocena rzetelności ksiąg rachunkowych.

3.1.1, 3.1.2. W Izbie dostępna była dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości zawierająca wszystkie elementy określone art. 10 o rachunkowości¹⁸, w tym: prawidłowo opracowany plan kont, wykaz ksiąg rachunkowych, opis systemu przetwarzania danych systemu rachunkowości oraz opis systemu ochrony danych. Przyjęte zasady rachunkowości były stosowane. Określono termin graniczny, do którego dokumenty zalicza się do danego okresu sprawozdawczego oraz odstępstwa od zasady księgowania wszystkich zakupów na kontach rozrachunkowych. Dostępne były procedury zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych oraz dokumentacja określająca szczegółowe zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych. W Izbie wprowadzono regulacje w sprawie kontroli zarządczej. Dyrektor Izby powierzył na piśmie obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości Głównemu Księgowemu. Sprawozdania budżetowe sporządzane były na podstawie zaksięgowanych dowodów księgowych (zatwierdzonych bez możliwości dokonania zmian w zapisach księgowych). W Izbie funkcjonował System Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowych ZEFIR oraz podsystem PowerCerv Financials. Ostatnia wersja systemu ZEFIR 4.04.008 oraz PowerCerv 7.2.03.2012 została zainstalowana w 2012 r. Księgowania prowadzone były na 12 stanowiskach. System (w tym ostatnia wersja) został zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Izby.

(Dowód: akta kontroli, str. 700-705)

3.1.3. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych przeprowadzony oddzielnie dla zbioru zapisów księgowych 2011 r. i zapisów od stycznia do września 2012 r. z zastosowaniem techniki IT-FK-skan wersja 1.1. nie wykazał w zapisach księgowych: niewłaściwych okresów księgowania (wpływających na sprawozdawczość bieżącą lub roczną), braku wymaganych przepisami dat, braku ciągłości zapisów w dzienniku i pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów.

(Dowód: akta kontroli, str. 706-709)

3.1.4. Kontrolą objęto 96 zapisów księgowych z 2011 r., wraz z dowodami księgowymi dokumentującymi te zapisy, na łączną kwotę 4.583.177,26 zł, w tym wydatki na zakup towarów i usług 1.660.017,62 zł i wydatki majątkowe 2.923.159,64 zł oraz 116 zapisów księgowych z 2012 r. (III kwartały), na łączną kwotę 1.550.524,08 zł, w tym wydatki na zakup towarów i usług 1.530.345,93 zł i wydatki majątkowe 20.178,15 zł.

Doboru próby dokonano losowo, wykorzystując program Pomocnik Kontrolera wersja PK-5_2. W charakterze operatu losowania korzystano z wykazu operacji księgowych na koncie 201 – *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami* strona Ma.

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) zwana dalej ustawą o rachunkowości

Z populacji wyłączono zapisy księgowe, dotyczące wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, oraz zapisy o wartości do 50 zł. Losowania dokonano metodą monetarną (MUS), przyjmując następujące parametry doboru próby: poziom ufności (PU) – 95%, ryzyko statystyczne (RS) – 5%, dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości (TB) – 1,5% populacji i błąd oceny 1TB.

Na podstawie analizy ww. dowodów i zapisów księgowych ustalono, że dowody księgowe były prawidłowe i kompletne, poprawna była kontrola bieżąca i dekretacja oraz zapisy dokonane na podstawie badanych dowodów w ewidencji księgowej. Badane dowody księgowe zostały prawidłowo ujęte pod kątem wartości transakcji i okresu księgowania na kontach syntetycznych i analitycznych.

(Dowód: akta kontroli, str. 701-731)

Plan finansowy w zakresie wydatków majątkowych ustalony został przez Ministra Finansów (dysponenta głównego). Wydatki majątkowe ujęte zostały w planie finansowym na podstawie zatwierdzonych przez MF programów inwestycji i zapotrzebowań na zakupy inwestycyjne składanych przez jednostki organizacyjne Izby. W 2011 r. wydatki majątkowe wyniosły ogółem 3.428.805,61 zł, w tym: wydatki inwestycyjne (§ 605) 1.024.938,17 zł i wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 606) 2.403.867,44 zł, a w 2012 r. (III kwartały) 30.238,32 zł i dotyczyły zakupów inwestycyjnych (§ 606).

Kontrolą objęto wydatki majątkowe zrealizowane w 2011 r. na kwotę 2.923.159,64 zł (85,2% ogółu wydatków majątkowych z tego roku) i w 2012 r. (III kwartały) na kwotę 20.178,15 zł (66,7% ogółu wydatków majątkowych tego roku). W 2011 r. Izba realizowała 3 zadania inwestycyjne i 18 zadań w zakresie zakupów inwestycyjnych. Zakres zadań zaplanowany do realizacji w 2011 r. został wykonany. W 2012 r. realizowano 4 zadania w zakresie zakupów inwestycyjnych, 2 zadania zostały zrealizowane, a 2 były w trakcie realizacji. Wydatki majątkowe przyczyniły się do poprawy warunków odpraw celnych, skuteczności działań Służby Celnej, poprawy warunków pracy, zmniejszenia kosztów eksploatacji pojazdów oraz podniesienia bezpieczeństwa przy pełnieniu służby. Uzyskanymi efektami było: zakup działki w Rzeszowie pod plac odpraw dla UC w Rzeszowie, opracowanie dokumentacji projektowej na budowę centrum logistyki w Krównikach, zmodernizowany plac odpraw celnych w UC Stalowa Wola i nowy sprzęt do: laboratorium, odpraw celnych, obserwacji oraz wymiana wyeksploatowanych pojazdów.

(Dowód: akta kontroli, str. 725-738)

Objęte analizą wydatki były uwzględnione w miesięcznych zapotrzebowaniach na środki i ujęte w planie finansowym. Zakupy były akceptowane przez Głównego Księgowego. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary lub świadczone usługi, skutkujące zapłaceniem odsetek, kar umownych. Zrealizowane zakupy towarów i usług związane były z bieżącą działalnością Izby i realizowanymi przez jednostkę zadaniami, a uzyskane efekty wynikały z zawartych umów. Analiza wybranych do badania dokumentów wykazała, że operacje gospodarcze potwierdzone tymi dokumentami były legalne, gospodarne i celowe. Z 96 dowodów objętych badaniem z 2011 r. 54 (56,2% badanych płatności na kwotę 1.371.490,67 zł) zostało zapłaconych przed terminem wynikającym z faktury wynoszącym od 5 do 14 dni, 8 (18,2% badanych płatności na kwotę 653.168,75 zł) od 15 do 30 dni, pozostałe 35 (36,5% badanych płatności na kwotę 1.558.517,84 zł) w terminie do 4 dni. Z 116 dowodów objętych badaniem z 2012 r. (III kwartały) 64 (55,2% badanych płatności na kwotę 918.832,06 zł) zostało zapłaconych przed terminem wynikającym z faktury wynoszącym od 5 do 14 dni, 2 (1,7% badanych płatności na kwotę 45.734,02 zł) przed terminem wynoszącym od 15 do 30 dni, pozostałe 50 (43,1% badanych płatności na kwotę 585.958 zł) w terminie do 4 dni.

(Dowód: akta kontroli, str. 725-731)

W miesiącu grudniu 2011 r. Izba zrealizowała wydatki w kwocie 21.064.337,14 zł (19,3% ogółu wydatków 2011 r.). Kontrolą objęto wydatki na zakupy materiałów i wyposażenia (§421) oraz wydatki na usługi pozostałe (§430). Wydatki na zakupy materiałów i wyposażenia w grudniu 2011 r. wyniosły 947.275,88 zł, co stanowiło 38,2 % wydatków poniesionych na te cele w całym roku. Zrealizowane zakupy towarów i usług związane były z bieżącą działalnością Izby i z realizowanymi przez jednostkę zadaniami, a uzyskane efekty wynikały z zawartych umów. Wydatki skalkulowano w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych wymaganych efektów z danych nakładów.

(Dowód: akta kontroli, str. 739-756)

W celu racjonalizacji i ograniczenia wydatków, w trakcie roku dokonywano kwartalnych analiz wydatków, związanych z funkcjonowaniem Izby. W związku z ograniczeniem planów finansowych przez MF (w 2011 r. do 74,5% i w 2012 r. do 82% wydatków projektowanych) Dyrektor Izby wydał decyzje nr 21/2009 z dnia 22 kwietnia 2009 r. (obowiązująca do dnia 9 marca 2011 r.) w sprawie racjonalizacji i ograniczenia wydatków budżetowych i nr 27/2011 z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie wykonania planu dochodów budżetowych oraz racjonalizacji i ograniczenia wydatków budżetowych (zmieniona decyzją nr 53/2012 z dnia 23 sierpnia 2012 r.). Określone w decyzjach racjonalizacji i oszczędności wydatków dotyczyły w szczególności: zużycia paliwa do samochodów służbowych, kosztów połączeń telefonii stacjonarnej i komórkowej, kosztów podróży służbowych, utrzymania drukarek i kopiarek oraz realizacji wydatków bieżących, w tym zaciągania zobowiązań finansowych. Wprowadzenie działań oszczędnościowych pozwoliło na wykonanie planów finansowych wydatków w granicach kwot ustalonych przez Ministerstwo Finansów. W wyniku działań oszczędnościowych w zakresie zużycia paliwa zmniejszyło się zużycie paliwa na 1 pojazd służbowy z 2.147 litrów w 2010 r. do 1.990 litrów w 2011 r. i 1.771 litrów w 2012 r. (dane za półrocze przeliczone na pełny rok). W 5 pojazdach służbowych zamontowano instalacje gazowe, co dało oszczędności w wysokości 2.425 zł miesięcznie. Zmiana zasad użytkowania służbowych telefonów komórkowych, wprowadzenie limitów kwotowych na każdy aparat, przyczyniła się do zmniejszenia wydatków na ten cel z 92.875,91 zł w 2010 r. do 86.375,02 w 2011 r. (o 7,5%). Odstąpienie w dużej mierze przez Izbę od zakupu i eksploatacji własnych drukarek i kopiarek na rzecz dzierżawy tego sprzętu (w 2011 r. dzierżawiono 78 kserokopiarek) według wyliczeń Izby przynosi oszczędności ok. 156.450 zł rocznie.

(Dowód: akta kontroli, str. 725-731, 758-764)

W 2011 r. Izba udzieliła 23 zamówienia publiczne na kwotę ogółem 3.315.155,43 zł, w tym 20 w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 2.986.565,98 zł i 3 z wolnej ręki na kwotę 328.589,45 zł. W 2012 r. (III kwartały) przeprowadzono 11 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę ogółem 1.614.280,76 zł.

Kontrolą objęto 3 postępowania o zamówienia publiczne o łącznej wartości 1.162.973,27 zł, w tym 2 udzielone w trybie przetargu nieograniczonego o największej wartości (Dostawa sprzętu do kontroli celnej – wartość zamówienia 639.341,24 zł i Częściowa przebudowa placu odpraw OC w Stalowej Woli – 514.722,58 zł) i 1 z wolnej ręki na dystrybucję energii elektrycznej dla punktów poboru w Stalowej Woli (8.909,45 zł). Zamówienia zostały udzielone zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*¹⁹.

(Dowód: akta kontroli, str. 765-792)

3.1.5. W Izbie zgodnie z art. 26 ustawy o *rachunkowości* przeprowadzono inwentaryzację według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., w drodze spisu z natury

¹⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

środków pieniężnych i aktywów trwałych, uzgodnienie sald i weryfikacji. W wyniku przeprowadzonego spisu z natury stanu gotówki i papierów wartościowych nie stwierdzono różnic. Osoby odpowiedzialne złożyły oświadczenie, że nie wnoszą uwag, co do sposobu przeprowadzenia spisu.

Kontrola wykazała, że inwentaryzacja spisu z natury rzeczowych środków trwałych została przeprowadzona w sposób prawidłowy. Środki trwałe były prawidłowo sklasyfikowane i ujęte w kartotekach środków trwałych, a wartość ich była aktualizowana. W toku spisu z natury dokonano przeglądu dalszej przydatności składników majątkowych. Różnice inwentaryzacyjne zostały rozliczone w księgach rachunkowych. Przeprowadzona inwentaryzacja została odpowiednio udokumentowana. Izba przestrzegała terminów i częstotliwości w przeprowadzaniu inwentaryzacji.

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 zespołu 2 – *Rozrachunki i rozszczenia* zostały uzgodnione z kontrahentami.

Rozwiązania systemowe przyjęte w Systemie ZEFIR przewidują, że na koncie 101 księgowane były obroty kasy Izby. Na koncie tym nie księgowano obrotów kas Urzędów Celnych i Oddziałów Celnych. Obroty w tych kasach w zakresie wydatków i sum depozytowych księgowane były na koncie 234 a w zakresie dochodów na koncie 141. Izba nie występowała z wnioskiem o zmianę funkcjonowania Systemu ZEFIR w powyższym zakresie.

Izba przeprowadziła i w odpowiedni sposób udokumentowała inwentaryzację w drodze weryfikacji. W kontroli ustalono, że ujęte w zapisach konta 020 dowody były poprawnie zakwalifikowane do wartości niematerialnych i prawnych.

Przeprowadzona przez Izbę inwentaryzacja wykazała różnice w kwocie 3.996,5 zł. Różnice zostały rozliczone w księgach 2011 r., tj. roku na który przypadał termin inwentaryzacji.

(Dowód: akta kontroli, str. 793-816, 1392-1396)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

NIK zwraca uwagę, że gospodarowanie środkami budżetowymi, szczególnie w warunkach deficytu budżetowego wymaga, aby zobowiązania były regulowane bez nieuzasadnionego wyprzedzenia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁰ działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

3.2. Wydanie opinii o prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych

Dane wykazane w sprawozdaniach rocznych za 2011 r. i miesięcznych za wrzesień 2012 r. Rb-23 o *stanie środków na rachunku bankowym* i Rb-27 z *wykonania planu dochodów budżetowych* odpowiadały zapisom na koncie 129 – *Rachunek bieżący dochodów jednostek budżetowych*, kontach zespołu 2 – *Rozrachunki i rozliczenia* i 7 – *Przychody i koszty ich uzyskania* oraz koncie 130 – *Rachunek bieżący wydatków* i 139 – *Rachunek sum depozytowych*.

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa rocznym za 2011 r. i miesięcznym za wrzesień 2012 r. były zgodne z wielkościami wykazanymi w ewidencji księgowej.

Zobowiązania Izby na koniec 2011 r. wynosiły ogółem 6.326.451,12 zł, co stanowiło 99,9% zobowiązań na koniec 2010 r. (były niższe o 876,68 zł). Na koniec 2011 r. powstały zobowiązania niewymagalne z tytułu:

- dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wypłat premii dla pracowników obsługi za grudzień 2011 r. i dodatków za przedłużony czas służby za grudzień 2011 r. oraz pochodnych od tych wynagrodzeń w kwocie 6.027.497,65 zł,
- wydatków osobowych nie zaliczonych do uposażenia (wypłaty za grudzień 2011 r. równoważników dla funkcjonariuszy celnych za brak lokalu i dopłat do wypoczynku) – 85.228,15 zł,
- równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy – 27.316,24 zł,
- wypłat z tytułu podróży służbowych krajowych – 3.785 zł,
- zakupu towarów i usług na podstawie umów wieloletnich, których realizacja w roku następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Izby – 182.624,08 zł.

Zobowiązania niewymagalne w zakresie wypłat za grudzień 2011 r.: premii dla pracowników obsługi, dodatków za przedłużony czas służby, wypłaty równoważników dla funkcjonariuszy celnych (zgodnie z przepisami – wymienionymi w pkt 2.2.3) wypłacane są po upływie okresu, za który przysługują.

W 2011 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Izba nie ponosiła wydatków z tytułu odsetek i kar za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

Na dzień 30 września 2012 r. wystąpiły w Izbie zobowiązania niewymagalne w wysokości 2.913.870,61 zł. Powstałe zobowiązania dotyczyły: wypłat równoważników dla funkcjonariuszy celnych (§ 3070 i § 4180) – 31.057,35 zł, wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń – 2.796.286,97 zł, wypłat z tytułu podróży służbowych – 5.353,70 zł i dostaw towarów i usług – 81.172,59 zł.

Nie było zobowiązań wymagalnych. Izba nie ponosiła wydatków z tytułu odsetek i kar za nieterminowe regulowanie zobowiązań. Wydatki były realizowane w granicach kwot ustalonych w planie finansowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 817-974)

Kwoty wydatków wykazane w sprawozdaniach Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej (UE) oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej roczne za 2011 r. i miesięczne za wrzesień 2012 r. były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 (w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu UE czasowo finansowanego w ramach budżetu państwa) i danymi wykazanymi w ewidencji księgowej.

(Dowód: akta kontroli, str. 975-993)

Dane za 2011 r. i III kwartały 2012 r. wykazane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji były zgodne z danymi wykazanymi w ewidencji księgowej.

(Dowód: akta kontroli, str. 825-840, 847-862, 994-1003)

Izba dokonała korekty sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych w związku z rozliczeniem różnic inwentaryzacyjnych (obciążenie pracowników kwotami z tytułu zagubionych referentek - należność wpłacona w 2012 r.).

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Sprawozdania i korekty do sprawozdań zostały przekazane do Ministerstwa Finansów w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹ i w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²².

(Dowód: akta kontroli, str. 817-824, 841, 844, 863, 913, 995)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²³ działalność w badanym obszarze.

4. Działalność kontrolna prowadzona przez Izbę.

4.1. Planowanie kontroli.

4.1.1. Taktyczne plany kontroli na lata 2011 – 2012, zwane dalej planami, zostały sporządzone w oparciu o zasady określone w „Instrukcji w sprawie opracowania taktycznego planu kontroli i sprawozdawczości”, zwanej dalej „Instrukcją ...”. W szczególności:

- plany obejmowały 100% kontroli prowadzonych przez Służbę Celną, z czego 67 % (70 % - 2012 r.) kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka,
- obszary ryzyka w części strategicznej wskazane zostały w kolejności zgodnej z hierarchią przyjętą w Strategicznym Planie Kontroli,
- ogólny stopień zaangażowania kontroli w ramach obszarów Strategicznego Planu Kontroli, stanowił 67 % (50 % - 2012 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 1009-1090)

4.1.2. W latach 2011 – 2012 r. w komórkach organizacyjnych Izby: Wydziale Zwalczania Przestępczości, Wydziale (Referacie) Dozoru i Referacie Kontroli Przedsiębiorców (Wielosobowym Stanowisku Kontroli Przedsiębiorców), opracowano półroczne, operacyjne plany kontroli, zawierające m.in. następujące dane: nr/obszar ryzyka, miejsce kontroli, podstawę umieszczenia w planie, metodę kontroli, planowany czas trwania kontroli, planowaną liczbę kontrolujących i planowaną liczbę działań kontrolnych. Treści zatwierdzonych operacyjnych planów kontroli uwzględniały założenia przyjęte w planach.

(Dowód: akta kontroli str. 1091-1191, 1192-1258, 1259-1269)

4.1.3. Wydział Zarządzania Ryzykiem, opracowywał projekt TPK w oparciu o przeprowadzone wcześniej analizy ryzyka w poszczególnych obszarach ryzyka, których efektem była ostateczna wersja Taktycznego Planu Kontroli. Wynik tych analiz nie był dokumentowany w innej formie.

(Dowód: akta kontroli str. 1275)

W Wydziale Zwalczania Przestępczości, prowadzona analiza ryzyka sprowadzała się głównie do przypisania poszczególnych obszarów kontroli właściwym komórkom WZP i zaplanowanie takiej ilości działań kontrolnych, które będą w stanie zrealizować (na podstawie wyników kontroli z poprzednich lat). Wynik analiz nie był dokumentowany w formie pisemnej.

²¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

²² 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).

²³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

W Referacie Dozoru analizowano przede wszystkim założenia i wykonanie planu operacyjnego za poprzedni okres jak również przekazane informacje o istniejących ryzykach strategicznych i regionalnych wraz z obowiązującymi profilami ryzyka. Prowadzona analiza nie była udokumentowana w formie pisemnej.
(Dowód: akta kontroli str. 1271, 1272)

W Wieloosobowym Stanowisku Kontroli Przedsiębiorców przeprowadzana analiza ryzyka była dokumentowana w formie indywidualnych „Wniośków o przeprowadzenie kontroli”, sporządzanych przez komórkę właściwego Urzędu Celnego, zawierających m.in.: wskazanie funkcjonariusza prowadzącego sprawę, dane dotyczące przedsiębiorcy, opis okoliczności będących podstawą do skierowania wniosku (w tym dotychczasowe ustalenia w sprawie), wnioskowany zakres kontroli, propozycje do operacyjnego planu kontroli, akceptację Naczelnika Urzędu Celnego, opis ustaleń dokonanych przez Wieloosobowe Stanowisko Kontroli Przedsiębiorców w Izbie, oraz zatwierdzenie przez Dyrektora Izby.
(Dowód: akta kontroli str. 1273-1274)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Przepisy rozdziału 2 „Instrukcji...”, normowały – między innymi – rozgraniczenie funkcji przewodniczącego zespołu do spraw opracowania taktycznego planu kontroli i Dyrektora Izby.

W Izbie, w organizacji opracowywania planów, przewidziano personalny zbieg funkcji: przewodniczącego zespołu i Dyrektora Izby, w osobie Zastępcy Dyrektora Izby odpowiedzialnego za pion kontroli, który:

- nie przekazywał projektów planów do zatwierdzenia dyrektorowi Izby,
- dokonywał zatwierdzenia planów i zmienionych (po weryfikacji przez Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier) planów, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli może stanowić o proceduralnym zaniedbaniu.

(Dowód: akta kontroli str. 1005-1006, 1445-1446)

Najwyższa Izba Kontroli w pełni podziela pogląd wyrażony w tym względzie przez pana Piotra Daniela - Dyrektora Izby, który zadeklarował, że dokonana zostanie stosowna zmiana w decyzji w sprawie określenia składu Zespołu ds. opracowania Taktycznego Planu Kontroli Izby, w której doprecyzowane zostanie, że zatwierdzenia Taktycznego Planu Kontroli dokonywać będzie dyrektor, a w razie jego nieobecności, zastępca dyrektora, według kolejności zastępstw wynikających z Regulaminu Organizacyjnego Izby, z wyłączeniem zastępcy dyrektora nadzorującego pion kontroli.

(Dowód: akta kontroli str. 1007-1008)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości²⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4.2. Realizacja planów kontroli.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja taktycznego planu kontroli w 2011 r. wykazała 71 % zaangażowania w priorytetowe podobszary kontroli, co stanowiło spełnienie założeń minimalnego zaangażowania na poziomie 60 %, oraz 67 %-ego planowanego zaangażowania. Nie zrealizowano taktycznego planu kontroli w następujących obszarach:

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

- 1) wyrobów energetycznych, co w raporcie z realizacji Strategicznego Planu Kontroli, z 21.03.2012 r., zwanego dalej raportem, uzasadniono małą „ilością podmiotów, w których przeprowadzane są kontrole doraźne, z uwagi na fakt objęcia większości podmiotów kontrolą stałą, oraz małą ilością ujawnionych nieprawidłowości” ;
- 2) gier hazardowych, co w raporcie uzasadniono zmniejszeniem się „ilości podmiotów urządzających gry na automatach o niskich wygranych ... jak również zmniejszenie się występujących nieprawidłowości w wyniku wcześniejszych działań kontrolnych” ;
- 3) własności intelektualnej, co w raporcie uzasadniono faktem, że „większość przesyłek ... realizowana jest w dostawach wewnątrzwspólnotowych, oraz w procedurze tranzytu, głównie w oddziałach celnych granicznych, gdzie nie ma zgłoszeń ostatecznych, do których odnosi się TPK w zakresie komórek KZC” ;
- 4) alkoholu etylowego skażonego, co w raporcie uzasadniono spadkiem „ilości transportów ... z Ukrainy do Polski” ;
- 5) środków odurzających, substancji psychotropowych i ich prekursorów, co w raporcie uzasadniono analogicznie jak w pkt. 3.

(Dowód: akta kontroli str. 1276-1288)

Wskaźnik realizacji taktycznego planu kontroli w Wydziale Zwalczania Przestępczości, w roku 2011, wykazał 75 %-owe zaangażowanie w priorytetowe podobszary kontroli, co stanowiło wykonanie planowanego zaangażowania. Nie zrealizowano taktycznego planu kontroli w 3 następujących obszarach: 10.1 – oleje opałowe, 10.4 – gaz płynny oraz 14.2 – transport drogowy.

W części operacyjnej, plan zrealizowano w zupełności.

(Dowód: akta kontroli str. 1289-1292)

Przyczyną niezrealizowania taktycznego planu kontroli w trzech obszarach w Wydziale Zwalczania Przestępczości, był brak programu do monitorowania stopnia realizacji TPK na bieżąco jak również hierarchizacja obszarów ryzyka na poziomie Strategicznego Planu Kontroli, która polegała na tym, że Ministerstwo Finansów w oparciu o wyniki kontroli z lat ubiegłych, ustalała centralnie dla wszystkich izb celnych określoną hierarchię kontroli poszczególnych obszarów ryzyka.

(Dowód: akta kontroli str. 1293)

Wskaźnik realizacji taktycznego planu kontroli w Wieloosobowym Stanowisku Kontroli Przedsiębiorców, w roku 2011, wykazał:

- 81 %-owe zaangażowanie w priorytetowe podobszary kontroli, co stanowiło wykonanie planowanego zaangażowania,
- realizację taktycznego planu kontroli w poszczególnych obszarach ryzyka.

W części operacyjnej, plan zrealizowano w całości.

(Dowód: akta kontroli str. 1294-1319)

Wskaźnik realizacji taktycznego planu kontroli w Referacie Dozoru, w roku 2011, wykazał 66 %-owe zaangażowanie w priorytetowe podobszary kontroli, wobec 73 % planowanego zaangażowania. Nie zrealizowano taktycznego planu kontroli w 3 następujących obszarach: 10.1 – oleje opałowe, 10.3 – benzyny, oleje napędowe i smarowe, oraz 13.3. – urządzenia i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych.

(Dowód: akta kontroli str. 1320-1324)

Fakt niezrealizowania taktycznego planu kontroli, pan Zbigniew Fedec – Kierownik Referatu Dozoru w Izbie, uzasadnił analogicznie jak powyżej - na niniejszej stronie - w pkt. 1-2.

(Dowód: akta kontroli str. 1325-1326)

Wskaźnik realizacji taktycznego planu kontroli w komórkach zgłoszeń celnych, w roku 2011, wykazał 62 %-owe zaangażowanie w priorytetowe podobszary kontroli. Niski poziom realizacji planu uzasadniono „ ... *znacznym udziałem zgłoszeń celnych w procedurze uproszczonej ... w stosunku do ogólnej liczby przyjętych zgłoszeń* ”.

(Dowód: akta kontroli str. 1276-1288)

Realizacja taktycznego planu kontroli w pierwszym półroczu 2012 r. wykazała 57 % zaangażowania w priorytetowe podobszary kontroli, co stanowiło spełnienie założeń planowanego zaangażowania na poziomie 50 %. W części taktycznej plan wykonano z nadwyżką.

(Dowód: akta kontroli str. 1327-1335)

Wskaźnik realizacji taktycznego planu kontroli w Wydziale Zwalczania Przestępczości, w III pierwszych kwartałach 2012 r, wykazał 78 %-owe zaangażowanie w priorytetowe podobszary kontroli, co stanowiło wykonanie z nadwyżką planowanego 61 %-owego zaangażowania.

Nie zrealizowano taktycznego planu kontroli w 2 następujących obszarach: 9.3 – tytoń do palenia, cygara i cygaretki, oraz 10.4 – gaz płynny.

(Dowód: akta kontroli str. 1336-1339)

Przyczyną niezrealizowania taktycznego planu kontroli w dwóch obszarach w Wydziale Zwalczania Przestępczości, był: w przypadku tytoniu do palenia - względ na specyfikę pracy (umiejscowienie sortowni przesyłek pocztowych), gdzie kontrole prowadziła tylko jedna komórka organizacyjna - RGM Rzeszów, której trudno było prowadzić tak dużą liczbę działań kontrolnych; w przypadku gazu płynnego – uznano, iż nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia mnożenie ilości działań kontrolnych w obszarze, którego kontrola nie wykazuje żadnych nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 1293)

Wskaźnik realizacji taktycznego planu kontroli w Wieloosobowym Stanowisku Kontroli Przedsiębiorców, w pierwszych III kwartałach 2012, wykazał:

- 48 %-owe zaangażowanie w priorytetowe podobszary kontroli, co stanowiło wykonanie planowanego 47 %-ego zaangażowania. W części strategicznej nie wykonano w pełni planu w obszarach: 10.1 – oleje opałowe (plan: 0,20, wykonanie: 0,17) i 1.1 – klasyfikacja towarowa (plan:0,20, wykonanie: 0,18).

W części taktycznej wykazano niepełne wykonanie w obszarze 11.2 – samochody osobowe. (plan: 0,12, wykonanie: 0,09).

(Dowód: akta kontroli str. 1349)

W Wieloosobowym Stanowisku Kontroli Przedsiębiorców planowanie kontroli odbywa się w okresach półrocznych, podmiotowo.

(Dowód: akta kontroli str. 1350)

Wskaźnik realizacji taktycznego planu kontroli w Referacie Dozoru, w pierwszych trzech kwartałach 2012 roku, wykazał 71 %-owe zaangażowanie w priorytetowe podobszary kontroli, wobec planowanego 49 %-ego zaangażowania. Nie zrealizowano taktycznego planu kontroli w 1 obszarze priorytetowym : 13.2. – gry cylindryczne, gry w karty, gry w kości, gry na automatach.

(Dowód: akta kontroli str. 1340-1343)

Przyczyną niezrealizowania taktycznego planu kontroli w Referacie Dozoru był notowany spadek ilości typowych symulatorów gier (również terminali internetowych), które są wypierane przez urządzenia nowszej generacji, a właściciele tych urządzeń legitymują się dokumentacją zaakceptowaną przez Ministerstwo Finansów.

(Dowód: akta kontroli str. 1325-1326)

Odnosząc się do niezrealizowanych zamierzeń kontrolnych w obszarach 13.2 i 13.3., pan Zbigniew Fedec podał, że sukcesywne zmniejszanie się ilości podmiotów urządzających gry na automatach o niskich wygranych z uwagi na wygasanie zezwoleń jak również zmniejszenie się występujących nieprawidłowości w wyniku wcześniejszych działań kontrolnych było główną przyczyną nie zrealizowania założonych celów. Planowanie działań kontrolnych w tych obszarach wynikało stąd, że były to obszary wysokiego ryzyka czyli obszary dla których określone zostały ryzyka strategiczne oraz przypisano im odgórnie w SPK hierarchię „ważności”. Planując działania kontrolne na rok 2012 komórka dozoru miała powyższe elementy na uwadze. Skupiono się, zgodnie z dyspozycją Ministerstwa Finansów, na ekonomice kontroli i jej efektach oraz skuteczności.

(Dowód: akta kontroli str. 1429)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4.3. Skuteczność i efektywność kontroli.

Opis stanu
faktycznego

W Referacie Dozoru przy monitoringu wykonania Taktycznego Planu Kontroli analizie podlegały działania kontrolne pod kątem ich skuteczności i efektywności. Wyniki tej analizy nie były dokumentowane z zachowaniem formy pisemnej.

(Dowód: akta kontroli str. 1325-1326)

W Wydziale Zwalczania Przestępczości ocena efektywności kontroli była dokonywana przy wykorzystaniu systemu komputerowego. Wyniki oceny efektywności kontroli zawierały się w tworzonych sprawozdaniach kontrolnych i miały wpływ na założenia TPK w tym sensie, że kontrole, które przyczyniały się do wykrycia dużej liczby nieprawidłowości podlegały intensyfikacji (nadawano im wyższy wskaźnik zaangażowania).

(Dowód: akta kontroli str. 1271)

W Wieloosobowym Stanowiskiem Kontroli Przedsiębiorców dokonywano bieżącej oceny efektywności kontroli w poszczególnych obszarach, która brana była pod uwagę przy opracowywaniu kolejnych planów kontroli. Ocena ta nie była dokumentowana z zachowaniem formy pisemnej ”.

(Dowód: akta kontroli str. 1344)

W kolejnych latach 2010, 2011 i 2012 - I półrocze, procentowy udział kontroli pozytywnych we wszystkich zrealizowanych kontrolach, wynosił:

- a) w komórkach kontroli zgłoszeń celnych: 3,7 %, 6,5 % i 11,5 %,
- b) w komórkach dozoru: 3,5 %, 28,2 % i 92,5 %,
- c) w komórkach zwalczania przestępczości: 15,8 %, 24,6 % i 13,5 %,
- d) w komórkach kontroli przedsiębiorców: 36,3 %, 53 % i 60,5 %.

(Dowód: akta kontroli str. 1351-1352)

Odnosząc się do spadku skuteczności kontroli w roku 2012, pan Paweł Wohner – Młodszy Ekspert Służby Celnej w Wydziale Zwalczania Przestępczości w Izbie, podał m.in.: „ ...W 2012r. ... dodano ... po raz pierwszy kilka obszarów do kontroli

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

w części taktycznej. Dwukrotnie większa liczba obszarów do kontroli pociągnęła za sobą konieczność przeprowadzenia dwukrotnie większej liczby kontroli. ... spadek skuteczności kontroli nie wiązał się ze zmniejszeniem się ilości kontroli pozytywnych ... tylko ... ze znacznym zwiększeniem liczby ... kontroli. ...".

(Dowód: akta kontroli str. 1353)

W kolejnych latach 2010, 2011 i 2012 - I półrocze, efektywność kontroli mierzona sumą szacowanych efektów finansowych do liczby przeprowadzonych kontroli wynosiła (w zł):

- a) w komórkach kontroli zgłoszeń celnych: 45, 195 i 333 ;
- b) w komórkach dozoru: 83, 1057 i 3100 ;
- c) w komórkach zwalczania przestępczości: 760, 1190 i 560 ;
- d) w komórkach kontroli przedsiębiorców: 10370, 25730 i 27200.

(Dowód: akta kontroli str. 1351-1352)

Wskaźnik procentowego udziału efektów finansowych komórek w porównaniu do kosztów ich funkcjonowania w roku 2011, wynosił: w komórkach kontroli zgłoszeń celnych: 2,1 % , w komórkach dozoru: 175,4 % , w komórkach zwalczania przestępczości: 161,8 % , w komórkach kontroli przedsiębiorców: 140,9 %.

Wskaźnik procentowego udziału efektów finansowych komórek w porównaniu do kosztów ich funkcjonowania (bez umorzenia środków trwałych i obliczonych w sposób proporcjonalny do ogółu kosztów i osób zatrudnionych w Izbie) w I półroczu 2012 r, wynosił:

w komórkach kontroli zgłoszeń celnych: 15,1 % , w komórkach dozoru: 41 % ,
w komórkach zwalczania przestępczości: 152,2 % , w komórkach kontroli przedsiębiorców: 101,2 %.

(Dowód: akta kontroli str. 1351-1352, 1354-1355)

W latach 2010 i 2011 średnia liczba kontroli przypadających na jednego funkcjonariusza pełniącego funkcje kontrolne, wynosiła: w komórkach kontroli zgłoszeń celnych: 12,8 i 46,6 , w komórkach dozoru: 93,6 i 17,1 , w komórkach zwalczania przestępczości: 159,4 i 135,3, w komórkach kontroli przedsiębiorców: 3,7 i 4,9. Izba nie posiadała danych za I-sze półrocze 2012 odnośnie „liczby funkcjonariuszy”.

(Dowód: akta kontroli str. 1270, 1351-1352)

Odnosząc się do spadku liczby kontroli przypadających na jednego funkcjonariusza, pan Zbigniew Fedec –Kierownik Referatu Dozoru w Izbie, podał m.in.: „ ... w roku 2010 duża liczba kontroli ... spowodowana była ujmowaniem w sprawozdawczości ... działań kontrolnych wykraczających poza działania podejmowane w oparciu o analizę ryzyka, tj. kontroli na wniosek przedsiębiorcy, czynności urzędowego sprawdzenia, kontroli wykonywanych w ramach kontroli stałych. ...”.

(Dowód: akta kontroli str. 1356)

W latach 2011 i 2012 Izba sformułowała 13 następujących wniosków systemowych i legislacyjnych do Ministerstwa Finansów, dotyczących zmiany przepisów celnych i podatkowych:

- 1) z dnia 21.07.2011 r. w zakresie uwag do projektu dokumentu „Zasad stosowania przez urzędy celne postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia skarbowe”,
- 2) z dnia 07.02.2012 r. w zakresie uwag do projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania funkcjonariuszom celnym uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego,

- 3) z dnia 12.03.2012 r. w zakresie uwag do projektu dokumentu „Metodyka wykonywania przez Służbę Celną czynności dochodzeniowo-śledczych w sprawach o przestępstwa skarbowe, wykroczenia skarbowe, przestępstwa, czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia”,
- 4) z dnia 20.07.2012 r. w zakresie proponowanych zmian do Kodeksu karnego skarbowego,
- 5) z dnia 18.11.2011 r. w zakresie zmiany art.128 ust.3 ustawy o podatku od towarów i usług,
- 6) z dnia 12.01.2011 r. w zakresie zmiany w ustawie o podatku od towarów i usług,
- 7) z dnia 25.10.2012 r. w zakresie zmiany „Instrukcji dotyczącej stosowania procedury uproszczonej, o której mowa w art. 76 ust. 1 Wspólnotowego Kodeksu Celnego”,
- 8) z dnia 16 kwietnia 2012 r. o wprowadzenie procedury „in blanco” dla eksporterów, w ramach pozwolenia na stosowanie procedury uproszczonej w kontekście wystawiania niepreferencyjnych świadectw pochodzenia,
- 9) z dnia 01.08.2011 r. w zakresie zmian legislacyjnych mogących przyczynić się do zachowania jednofazowości w podatku akcyzowym,
- 10) z dnia 16.03.2012 r. uwagi do projektu *Unijnego Kodeksu Celnego*,
- 11) z dnia 30.09.2011r, uwagi do założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej oraz niektórych innych ustaw,
- 12) z dnia 24.06.2011 r. uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonania kontroli przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów,
- 13) z dnia 16.01.2012 r. w zakresie pozyskiwania przez organy celne informacji dotyczących wykazów pasażerów znajdujących się na pokładzie statków powietrznych.

W przypadku wnoszenia uwag do projektów aktów normatywnych Ministerstwo Finansów – poza jednym przypadkiem - nie przesyłało informacji zwrotnej co do zgłoszonych uwag

(Dowód: akta kontroli str. 1357-1391)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82

1. Bieżące i terminowe spisywanie przedawnionych należności, oraz rzetelne sporządzanie „zestawień dłużników z należnościami podlegającymi aktualizacji”,
2. Bieżące i terminowe podejmowanie czynności w sprawach ewentualnego kierowania egzekucji do praw majątkowych po zmarłym dłużniku,
3. Personalne rozdzielenie funkcji przewodniczącego zespołu do spraw opracowania taktycznego planu kontroli i Dyrektora Izby.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

....., dnia
miejscowość data

Kontroler/Kontrolerzy
Marek Wójtowicz
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis

Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis