

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej

DGiE/41010/97

Nr ewid. 81/98/P97065/DGI

I N F O R M A C J A

**o wynikach kontroli działalności administracji celnej
w zakresie dozoru i dokonywania odpraw celnych,
z uwzględnieniem odpraw towarów przewożonych tranzytem
i wyprowadzanych ze składów celnych**

Warszawa

lipiec

1998 r.

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA.....	1
I. 1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI.....	1
I. 2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENY KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	2
I. 3. WNIOSKI.....	6
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	7
II. 1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO W ZAKRESIE KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	7
II. 1. 1. <i>Ogólne zasady obrotu towarowego z zagranicą</i>	7
II. 1. 2. <i>Odprawy celne ostateczne i czasowe</i>	8
II. 1. 3. <i>Tranzyt towarów przez polski obszar celny</i>	11
II. 1. 4. <i>Funkcjonowanie składów celnych</i>	13
II. 1. 5. <i>Nadzór wewnętrzny w administracji celnej</i>	14
II. 1. 6. <i>Organizacja administracji celnej</i>	15
II. 2. UWARUNKOWANIA EKONOMICZNO - ORGANIZACYJNE	15
II. 3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	17
II. 3. 1. <i>Kadry administracji celnej</i>	17
II. 3. 1. 1. <i>Zatrudnienie w administracji celnej</i>	17
II. 3. 1. 2. <i>Przygotowanie zawodowe pracowników administracji celnej do dokonywania odpraw, kontroli i rewizji celnych</i>	19
II. 3. 1. 3. <i>System wynagradzania pracowników administracji celnej</i>	19
II. 3. 2. <i>Warunki dokonywania odpraw</i>	21
II. 3. 2. 1. <i>Miejsca pracy służb celnych</i>	21
II. 3. 2. 2. <i>Wypożyczenie techniczne służb celnych</i>	22
II. 3. 2. 3. <i>Elektroniczne wagi samochodowe</i>	23
II. 3. 2. 4. <i>Komputeryzacja oddziałów celnych</i>	25
II. 3. 3. <i>Dokonywanie odpraw celnych</i>	26
II. 3. 3. 1. <i>Organizacja odpraw celnych</i>	26
II. 3. 3. 2. <i>Dokumentowanie odpraw oraz wymiar i pobór cła i podatków</i>	27
II. 3. 3. 3. <i>Zakres rewizji</i>	28
II. 3. 3. 4. <i>Przekazania towarów do innych urzędów celnych (z uwzględnieniem tranzytów)</i>	29
II. 3. 3. 5. <i>Odwołania od decyzji celnych</i>	32
II. 3. 4. <i>Nadzór nad działalnością administracji celnej.</i>	33
II. 3. 5. <i>Funkcjonowanie składów celnych</i>	34
II. 3. 5. 1. <i>Przepływ towarów przez składy celne</i>	34
II. 3. 5. 2. <i>Nieprawidłowości w działalności składów celnych</i>	35
II. 3. 5. 3. <i>Nadzór nad działalnością składów celnych</i>	37
II. 3. 6. <i>Wyniki finansowe działalności administracji celnej</i>	37
II. 3. 6. 1. <i>Przychody administracji celnej</i>	37
II. 3. 6. 2. <i>Wydatki administracji celnej</i>	41

II. 3. 6. 3. Udaremnione próby przemytu	44
---	----

III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI 45

Część ogólna

Charakterystyka kontroli

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła w okresie od kwietnia do grudnia 1997 r. kontrolę działalności administracji celnej w zakresie dozoru i dokonywania odpraw celnych, z uwzględnieniem odpraw towarów przewożonych tranzytem i wyprowadzanych ze składów celnych. Była to od 1991 r. dziewiąta kontrola z zakresu funkcjonowania administracji celnej. Poprzednie obejmowały zagadnienia: prawidłowości pobierania opłat celnych i podatkowych przez składy celne, funkcjonowania i wyposażenia służb celnych, funkcjonowania składów celnych, agencji celnych, realizacji inwestycji na przejściach granicznych, komputeryzacji służb celnych oraz organizacji i funkcjonowania GUC¹. Wyniki powyższych kontroli wykazały, że działania na rzecz wzmocnienia i usprawnienia systemu celnego przebiegały w tempie nieadekwatnym do skali potrzeb, wynikających ze wzmożonego obrotu towarowego z zagranicą. Liczba oraz skala występujących nieprawidłowości pozwalały na stwierdzenie, że funkcjonowanie systemu celnego nie gwarantowało należytej ochrony finansowych interesów państwa. Najwyższa Izba Kontroli oceniła system organizacji nadzoru wewnętrznego nad administracją celną jako niedostateczny. Efekty kontroli celnej ograniczone były powierzchownością rewizji celnych, brakiem odpowiedniego wyposażenia technicznego służb celnych, a ponadto złym stanem infrastruktury urzędów i oddziałów celnych. Powstające w systemie celnym uszczuplenia dochodów budżetowych spowodowane były głównie przewlekłym trybem rozpatrywania odwołań od decyzji celnych oraz nieskutecznym egzekwowaniem należności celnych i podatkowych. Celem obecnie przeprowadzonej kontroli była ocena działalności administracji celnej w latach 1995-1996 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności w zakresie:

- dokonywania odpraw celnych, z uwzględnieniem odpraw towarów przewożonych tranzytem,
- nadzoru nad funkcjonowaniem składów celnych.

Szczególną uwagę podczas kontroli zwrócono na przygotowanie zawodowe celników do wykonywania obowiązków służbowych, wyposażenie techniczne służb celnych, dozór celny towarów przekazanych do innych urzędów celnych oraz skuteczność egzekucji należności celnych, podatków i opłat. Badaniami kontrolnymi objęto Główny Urząd Ceł, 16 urzędów celnych, 59 oddziałów celnych. Skontrolowano również 127 podmiotów gospodarczych w zakresie prowadzenia składów celnych z punktu widzenia legalności i gospodarności².

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej. W przeprowadzonej kontroli wzięły udział delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

Przeprowadzona kontrola, której wyniki przedstawiono w niniejszej informacji, była ostatnią kontrolą funkcjonowania służb celnych pod rządami ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne³. Od 1 stycznia 1997 r. działanie organów administracji celnej i wszystkich podmiotów dokonujących przywozu towarów na polski obszar celny i wywozu towarów z polskiego obszaru celnego reguluje ustawa z dnia 5 stycznia 1997 r. Kodeks

¹ Informacja o wynikach kontroli pobierania opłat celnych i podatkowych w obrocie towarowym przez składy celne (38/92/93A/91) maj 1992 r.

Informacja o wynikach kontroli służb celnych (18/93/7A/92) kwiecień 1993 r.

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wolnych obszarów celnych oraz działań agencji celnych (46/94/34A/93) sierpień 1994 r.

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania oraz stanu organizacji i wyposażenia służb celnych (18/95/17A/94) kwiecień 1995 r.

Informacja o wynikach kontroli systemu nadzoru administracji celnej nad składami celnymi (45/95/17A/94) sierpień 1995 r.

Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji na przejściach granicznych (58/95/07) listopad 1995 r.

Informacja o wynikach kontroli Głównego Urzędu Ceł w zakresie organizacji i funkcjonowania Generalnego Inspektora Celnego (67/96/P96021) luty 1997 r.

Informacja o wynikach kontroli wprowadzania przez Główny Urząd Ceł systemu informatycznego dla administracji celnej (19/98/R96005/DGI) luty 1998 r.

² Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera Załącznik Nr 1.

³ Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne, tj. Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz.312, zmiany: Dz.U. z 1995 r. Nr 85, poz. 427 i Nr 87, poz. 434, z 1996 r. Nr 106, poz.496, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 64, poz. 407, Nr 80, poz. 498 i Nr 23, poz. 117.

celny⁴. Niniejsza kontrola zawiera więc z jednej strony podsumowującą ocenę działalności administracji celnej pod rządami ustawy Prawo celne, z drugiej zaś będzie punktem wyjścia do porównawczej oceny działalności administracji celnej pod rządami ustawy Kodeks celny.

Synteza ustaleń kontroli i oceny kontrolowanej działalności

- 1) W latach 1995-1996 nastąpił wzrost obrotów towarowych z zagranicą. Liczba dokonanych w 1995 r. odpraw ostatecznych towarów (w eksporcie i w imporcie) wynosiła 4 344 tys., a w 1996 r. 4 675 tys. Liczba przewozów w tranzycie przez polski obszar celny wyniosła w 1996 r. 1 202 tys., a w 1995 r. 625 tys. [str. 16]
- 2) W okresie objętym kontrolą, nastąpiła poprawa rzetelności wypełniania Jednolitych Dokumentów Administracyjnych (SAD). Wojewódzkie Urzędy Statystyczne w 1995 r. zwróciły do poprawienia ponad 3 % wszystkich dokumentów SAD, a w 1996 r. - ok. 2 %. Przyczynami zwrotów dokumentów SAD były takie nieprawidłowości, jak: niewypełnienie wszystkich pól dokumentu, brak jednostek uzupełniających, nieczytelny numer ewidencyjny, błędy w numerze REGON. [str. 27-27]
- 3) Spośród 16 skontrolowanych urzędów celnych, tylko w Urzędzie Celnym w Rzepinie i w Urzędzie Celnym Port Lotniczy w Warszawie przy dokonywaniu odpraw w przywozie inni funkcjonariusze dokonywali rewizji towarów, inni zaś czynności związane z kontrolą dokumentów oraz wymiarem cel i podatków. W pozostałych 14 urzędach celnych organizacja odpraw odbywała się w sposób tradycyjny, co oznacza, że jeden funkcjonariusz celny dokonywał całej odprawy celnej, w tym przeprowadzał kontrole dokumentów, oględziny i rewizje towaru, a także wymierzał należności celne i podatkowe. W opinii Najwyższej Izby Kontroli, rozdzielenie czynności rewizyjnych od kontroli dokumentów i wymierzania należności jest celowe, usprawnia pracę funkcjonariuszy celnych i jednocześnie ogranicza możliwość oddziaływania korupcyjnego na funkcjonariuszy celnych. [str. 26]
- 4) W wyniku wrywkowej kontroli dokumentów Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w skontrolowanych oddziałach celnych odprawy, w których przesyłki zostały zrewidowane, nie przekroczyły 35 % ogólnej liczby odpraw. W niektórych zaś oddziałach rewizji nie przeprowadzano w ogóle, a funkcjonariusze celni dokonywali odpraw na podstawie kontroli dokumentów, ograniczając się do oględzin towaru i opisu jego niektórych cech. Odpraw dokonywano bez sprawdzania, czy rodzaj i ilość odprawianego towaru, a tym samym jego wartość jest zgodna z deklaracją importera. Nieprzeprowadzanie rewizji celnych było, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działaniem nierzetelnym i mogło prowadzić do błędnego ustalenia wartości celnej towaru. W okresie objętym kontrolą, Prezes GUC nie podjął skutecznych działań dla wyeliminowania przyczyn braku lub pobieżności rewizji. Zdaniem NIK, zaniechanie lub znaczne ograniczenie liczby i zakresu rewizji prowadzić może do faktycznie niekontrolowanego ruchu towarów przez granice Polski. [str. 29-29]
- 5) Spośród 59 skontrolowanych oddziałów celnych 10 nie miało placów do przeprowadzania kontroli i rewizji celnych, a w 29 nie było ramp do rozładunku towarów. Brak odpowiednich warunków dokonywania odpraw był jedną z przyczyn nieprzeprowadzania rewizji towarów co, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, miało negatywny wpływ na rzetelność dokonywania odpraw celnych. [str. 21]
- 6) Funkcjonariusze oddziałów celnych objętych kontrolą nie dysponowali, w wystarczającej ilości, podstawowymi narzędziami i urządzeniami pomocnymi do przeprowadzania oględzin i rewizji towarów, w postaci wag, urządzeń do prześwietlania ładunków, endoskopów, wykrywaczy metali, urządzeń do badań toksycznych, a nawet drabin, latarek czy luster podświetlanych do sprawdzania podwozi samochodowych. W latach 1995-1996 dla 59 oddziałów celnych objętych kontrolą Główny Urząd Ceł zakupił zaledwie 1 endoskop, 2 wykrywacze metali, 4 urządzenia do badań toksycznych i 5 urządzeń za- i wyładowniczych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zakupiona ilość sprzętu była wysoce niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Znajdujące się w dyspozycji Prezesa GUC środki finansowe, przeznaczone na wyposażenie techniczne oddziałów celnych, w 1995 r. pokryły ok. 3 % potrzeb zgłoszonych przez dyrektorów urzędów celnych (w 1996 r. - ok. 8 %). Dopiero w grudniu 1996 r. GUC opracował zestawienie potrzeb terenowych jednostek administracji celnej w zakresie wyposażenia w sprzęt do kontroli celnej, natomiast w kwietniu 1997 r. ustalił wyposażenie techniczne grupy rewizyjnej. Prezes GUC nie określił, do czasu zakończenia kontroli, trybu zgłaszania potrzeb sprzętowych przez urzędy celne i zasad realizacji zapotrzebowania. W ocenie NIK, w administracji celnej brak było systemu dystrybucji sprzętu. Rozdział zakupionego sprzętu odbywał się stosownie do jednostkowych poleceń Prezesa lub Wiceprezesa GUC. [str. 22-23]

⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 23, poz. 117, zm. Nr 64, poz. 407, Nr 121, poz. 770, Nr 157, poz. 1026, Nr 160, poz. 1084.

- 7) Na 11 przejściach granicznych objętych kontrolą zainstalowanych było 21 elektronicznych wag samochodowych, z których tylko 2 były czynne (własność niemieckich służb celnych i przez nie obsługiwane), a pozostałych 19 (własność polska) nie było w ogóle użytkowanych. Przyczynami nieużytkowania wag były: nieprawidłowa lokalizacja wag, niewłaściwa infrastruktura towarzysząca, brak przeszkolonych funkcjonariuszy do ich obsługi, brak legalizacji wag i niejednoznaczność przepisów określających uprawnienia do pobierania opłat drogowych za przejazd pojazdów ponadnormatywnych. Nieużytkowanie wag skutkowało niepobieraniem opłat drogowych od pojazdów samochodowych, których masa, naciski na osie lub wymiary przekraczały dopuszczalne normy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zakup wag przez GUC bez zapewnienia warunków do prawidłowej ich eksploatacji był działaniem niegospodarnym. [str. 23-25]
- 8) W skontrolowanych 59 oddziałach celnych liczba użytkowanych komputerów wzrosła ze 141 w 1994 r. do 345 w 1996 r., tj. blisko 2,5-krotnie. W tym czasie zwiększyła się także liczba programów komputerowych obsługujących czynności celne - odpowiednio z 83 do 213 (ponad 2,5-krotnie). Jednocześnie w 33 oddziałach celnych (56 % skontrolowanych) nie było programów komputerowych obsługujących czynności administracyjne, w tym księgowe. W żadnym ze skontrolowanych urzędów celnych nie było systemów informatycznych (zarówno obsługujących czynności celne jak i administracyjne) i sieci informatycznych obejmujących oddziały i posterunki celne danego urzędu, mogących usprawnić dokonywanie odpraw i wyliczanie należności celnych i podatkowych. Urzędy i oddziały celne dysponowały tylko fragmentarycznym oprogramowaniem wspomagającym pracę organów celnych. Brak było również ogólnopolskiego systemu informatycznego dla administracji celnej (i sieci komputerowej). GUC nie wypracował generalnej, jednolitej koncepcji racjonalnego prowadzenia inwestycji informatycznych. Skutkiem braku kompleksowej komputeryzacji była m.in. utrudniona wymiana informacji pomiędzy jednostkami administracji celnej.⁵ [str. 25-26]
- 9) NIK ustaliła, że pomimo przyznania w latach 1995-96 środków finansowych na cele szkoleniowe, nie przeszkolono na zasadniczych kursach celnych planowanej liczby osób. Według stanu na dzień 1 lipca 1996 r. w 18 urzędach celnych na przeszkolenie oczekiwały 1 053 osoby, w tym 787 osób ponad 6 miesięcy. W końcu roku 1996 na przeszkolenie oczekiwało 695 osób, w tym 529 osób ponad 6 miesięcy. Podczas kontroli stwierdzono przypadki dokonywania odpraw przez pracowników nieupoważnionych, co naruszało decyzje Prezesa GUC w sprawie szkolenia zawodowego funkcjonariuszy celnych. Z decyzji tych wynika, że funkcjonariusz celny uzyskuje uprawnienia do samodzielnego wykonywania obowiązków służbowych po zakończeniu zasadniczego kursu celnego i złożeniu egzaminu kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym. [str. 19-19]
- 10) Departament Kadr i Szkolenia GUC, który był komórką kształtującą i wdrażającą zasady polityki kadrowej w administracji celnej, nie posiadał zbilansowanych danych o planowanym oraz zrealizowanym zatrudnieniu w oddziałach celnych i posterunkach celnych, z uwzględnieniem funkcjonariuszy dokonujących bezpośrednio odpraw, kontroli i rewizji celnych. W ocenie NIK, brak bieżących i dostatecznie szczegółowych danych o stanie kadr i ich wykorzystaniu w komórkach zewnętrznych (oddziałach, posterunkach celnych) i wewnętrznych (działy, referaty) administracji celnej oraz nieunormowany tryb zgłaszania potrzeb kadrowych i rozdziału etatów dla poszczególnych jednostek administracji celnej, utrudniał Prezesowi GUC zarządzanie kadrą, a w konsekwencji ocenę racjonalności wykorzystania kadr i celowości zatrudniania dodatkowych pracowników. Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1995-1996, w porównaniu z 1994 r., liczba pracowników dokonujących odpraw w 13 urzędach objętych kontrolą wzrosła o 10 %, a liczba odpraw - o 43 %. [str. 17-18]
- 11) System wynagradzania w administracji celnej, w ocenie NIK, nie był powiązany z jakością pracy, a w szczególności z liczbą ujawnionych przez funkcjonariuszy przestępstw celnych i dewizowych (nie był więc systemem motywacyjnym). Funkcję motywacyjną miały spełniać premie wypłacane ze środków specjalnych. W rzeczywistości comiesięczna premia uznaniowa była przyznawana wszystkim funkcjonariuszom celnym, a jej kwota uzależniona była od wysokości wynagrodzenia zasadniczego z dodatkami o charakterze stałym. Tylko premie specjalne za zwalczanie przestępczości celnej i granicznej dewizowej miały charakter motywacyjny, lecz stanowiły one średnio tylko 2,7 % kwot wydatkowanych w danym roku na premie uznaniowe i inne wydatki osobowe ze środków specjalnych. W ocenie NIK tak niewielki odsetek premii motywacyjnych w wynagrodzeniu za pracę celników, nie mógł oddziaływać mobilizująco na funkcjonariuszy dokonujących odpraw. [str. 20-21]

⁵ Omówienie nieprawidłowości zaistniałych przy wprowadzaniu systemów informatycznych zostało przedstawione w Informacji o wynikach kontroli wprowadzania przez Główny Urząd Cel systemów informatycznych dla administracji celnej (luty 1998).

- 12) W jednostkach objętych kontrolą, w roku 1996 liczba spraw przekazanych do rozpatrzenia innemu organowi celnemu wyniosła 2 614 tys., co stanowiło wzrost o 54 % w stosunku do roku poprzedniego. Średnio ok. 0,5 % przekazanych w 1996 roku nie zostało potwierdzone przez urzędy celne odbiorcze. Niedostarczenie towaru do urzędów celnych odbiorczych skutkuje uszczupleniami dla budżetu w sytuacji, gdy organ celny nadawczy nie pobrał w ogóle zabezpieczeń na poczet należnego cła i podatków lub pobrał zabezpieczenia w niepełnej wysokości. Niedostarczanie do urzędu celnego odbiorczego towaru celnego, przekazanego przez urząd celny nadawczy, bez przyjęcia fakultatywnego zabezpieczenia majątkowego lub za karnetem TIR, było jedną z głównych przyczyn zadłużenia podmiotów wobec administracji celnej (ponad 60 mln zł), stanowiącego na 31 grudnia 1996 r. 13,66 % kwoty całkowitego zadłużenia. Brak lub nieprawidłowe pobranie zabezpieczeń jest w ocenie Najwyższej Izby Kontroli działaniem nierzetelnym i prowadzącym do niegospodarności. [str. 29-31]
- 13) Gwarancje udzielane na podstawie karnetów TIR nie zabezpieczają interesów Skarbu Państwa, gdyż przewoźnicy i Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce (ZMPD) nie regulują powstałych zobowiązań w wypadku niedostarczenia towarów przekazywanych do odbiorczych urzędów celnych. Zadłużenie ZMPD wobec administracji celnej, które w końcu 1994 r. wynosiło 44 700 tys. zł, na dzień 31 grudnia 1995 r. wzrosło do 46 200 tys. zł, a w końcu 1996 r. wynosiło 43 800 tys. zł⁶. Zrzeszenie od połowy lat dziewięćdziesiątych przestało wywiązywać się ze swoich obowiązków i wyjaśniło, że nie dysponuje majątkiem własnym mogącym zaspokoić roszczenia administracji celnej. Przedstawiciele IRU (Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego) 13 czerwca 1995 r. oświadczyli, że nie są w stanie pokryć długów powstałych na skutek działań ZMPD. Na taki stan rzeczy ma wpływ m.in. fakt, iż ZMPD działa na podstawie Zarządzenia Nr 31 Ministra Handlu Zagranicznego z dnia 14 kwietnia 1959 r., które utraciło moc obowiązującą. Z ustaleń kontroli wynika, że dopiero w 1997 r. Minister Finansów podejmował próby rozwiązania powyższego problemu i opracował dwa projekty rozporządzeń w sprawie nadania ZMPD uprawnień do wydawania karnetów TIR oraz uznania go gwarantem zapłaty roszczeń polskich organów celnych. Zdaniem NIK, zachodzi konieczność jak najszybszego uregulowania stanu prawnego i wypracowania skutecznej praktyki egzekwowania od ZMPD należności celnych i podatkowych. [str. 31-32]
- 14) Mimo zwiększającej się wymiany towarowej z zagranicą, zmniejszyła się w 1996 r., w stosunku do roku 1995, o 52 % liczba kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w administracji celnej. Świadczy to o niedostatecznym nadzorze zarówno ze strony dyrektorów urzędów celnych jak i Prezesa Głównego Urzędu Ceł. W 1996 r. straty Skarbu Państwa ujawnione w wyniku kontroli wewnętrznych w jednostkach administracji celnej wyniosły 70 365 tys. zł. W stosunku do 463 osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości wyciągnięto konsekwencje służbowe. Główne źródła ujawnionych nieprawidłowości znajdowały się w: organizacji pracy, postępowaniu odwoławczym, ustalaniu wartości celnej towarów, stosowaniu preferencyjnych stawek celnych oraz zwolnień od cła⁷. Najwyższa Izba Kontroli ujawniła dalsze uszczuplenia w wysokości 3 408,484 tys. zł, które spowodowane były niewłaściwą taryfikacją, wymiarem należności celnych i podatkowych, a także bezpodstawnym zastosowaniem stawek preferencyjnych na towary z Unii Europejskiej. W stosunku do 3 osób odpowiedzialnych za powstałe nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła oceny wskazujące na niezasadność zajmowania stanowisk (art. 60 ust. 3 i 4 ustawy o NIK), ponadto skierowała dwa zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa do prokuratury, obejmujące ogółem 8 osób. Ujawnione nieprawidłowości świadczą o dużej skali zjawiska nierzetelnego dokonywania odpraw i braku weryfikacji dokumentów przedkładanych przez podmioty dokonujące obrotu towarowego z zagranicą oraz stosowaniu nieprawidłowych stawek i błędnej klasyfikacji towaru. [str. 27-28 i str. 33-34]
- 15) Zadłużenie podmiotów wobec administracji celnej wzrosło z 412 871 tys. zł w roku 1995 do 440 222 tys. zł w roku 1996 (o 6,6 %). NIK ocenia negatywnie dominujący udział (75 % w 1995 r. i 38 % w 1996 r. - w zadłużeniu ogółem) zadłużenia mającego swoje źródło w prowadzonym postępowaniu celnym lub w sferze kontroli celnej i dozoru celnego. Negatywnym zjawiskiem z punktu widzenia rzetelności i gospodarności jest również znaczny wzrost kwoty należności, które uległy przedawnieniu (z 1 543 tys. zł w roku 1995 r. do 21 811 tys. zł w roku 1996, czyli 14-krotnie). Narastająca kwota należności przeterminowanych świadczy o niskiej skuteczności administracji celnej w egzekucji należności celnych i podatkowych, znacznych opóźnieniach we wszczynaniu postępowania egzekucyjnego bądź nie wszczynaniu tego postępowania w ogóle. [str. 39-41]

⁶ Szczegółowe informacje na temat zadłużenia ZMPD w 1997 r. zawarte są w Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r. przez GUC - część 51.

⁷ Dane o przyczynach nieprawidłowości oraz ukaranych osobach zaczerpnięto z dokumentu Głównego Urzędu Ceł „Sprawozdanie z kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w organach administracji celnej w 1996 r.”

- 16) Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia tendencję obniżania się liczby decyzji organów celnych I instancji, utrzymanych w mocy w wyniku postępowania odwoławczego. Świadczy to o nierzetelnym prowadzeniu postępowania przez urzędy celne. W 1994 r. do GUC wpłynęło ogółem 40 tys. odwołań od decyzji organów celnych, w 1995 r. wpłynęło 36,9 tys. odwołań, a w 1996 r. - 38,6 tys. W odwołaniach związanych z klasyfikacją towarową, wartością celną i pochodzeniem towarów w 1996 r. utrzymano w mocy 40 % decyzji I instancji. W odwołaniach związanych z postępowaniem celnym, administracyjnym i karnym skarbowym w wyniku postępowania odwoławczego w 1996 r. utrzymano w mocy 41 % decyzji I instancji. NIK ocenia negatywnie również przewlekłość postępowania odwoławczego, którego średni termin w sprawach związanych z klasyfikacją towarową, wartością celną i pochodzeniem towarów wynosił w latach 1994-95 do 3 miesięcy, natomiast w 1996 r. wydłużył się do 4 miesięcy. Najdłuższe terminy załatwiania odwołań wynoszą rok. Działanie takie narusza przepis art. 35 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, który wyznacza termin miesięczny od dnia otrzymania odwołania do załatwienia sprawy. [str. 32-33]
- 17) W Głównym Urzędzie Ciel brak jest jednoznacznych danych o ilości udzielonych zezwoleń na prowadzenie składów celnych. Uzyskane od odpowiedzialnych departamentów GUC wielkości są rozbieżne. Departament Nadzoru Celnego podał, że w 1996 r. Prezes Głównego Urzędu Ciel wydał 437 zezwoleń, a Departament Informatyki i Statystyki - 1 295. Departamenty nie wyjaśniły przyczyn rozbieżności, a wskazują one na dublowanie kompetencji departamentów i brak wiarygodnego systemu ewidencji funkcjonujących składów celnych. W ocenie NIK ewidencja udzielonych zezwoleń prowadzona jest nierzetelnie, co utrudnia nadzór nad składami celnymi. [str. 34-34]
- 18) Spośród 16 skontrolowanych urzędów celnych, tylko 3 urzędy przeprowadziły więcej niż 1 kontrolę funkcjonowania składu celnego w ciągu 2 lat. Obowiązująca Decyzja Prezesa GUC⁸ nie precyzuje jak często winny być prowadzone kontrole w składach celnych. NIK ocenia negatywnie tak niską częstotliwość przeprowadzania kontroli. Ujawnione nieprawidłowości w funkcjonowaniu składów celnych, m.in. nierzetelnie prowadzone ewidencje ruchu towarów w składzie, wprowadzanie towarów do składów celnych bez zgody dyrektora urzędu celnego, wskazują na konieczność zintensyfikowania działań kontrolnych. [str. 37-37]
- 19) Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem celowości rozdysponowanie środków finansowych uzyskanych z opłat depozytowych, manipulacyjnych i manipulacyjnych dodatkowych, za sprawowanie dozoru celnego, a także 30% kwot uzyskanych ze sprzedaży przedmiotów uzyskanych z przestępstw celnych i dewizowych ujawnionych przez funkcjonariuszy celnych (art. 70 ust. 4 ustawy Prawo celne). Środki te winny być przeznaczone na usprawnienie funkcjonowania organów celnych oraz na premie dla pracowników podległych Prezesowi GUC, a w szczególności dla tych, którzy przyczynili się bezpośrednio do wykrycia przestępstw lub wykroczeń celnych i dewizowych. Prezes GUC w Regulaminie przyznawania premii specjalnych⁹ dopuścił możliwość przeznaczenia całej kwoty, przekazywanej przez urzędy celne na rachunek środków specjalnych z tytułu sprzedaży przedmiotów z przestępstw celnych i dewizowych, na premie dla pracowników organów celnych, którzy w sposób szczególnie swoim działaniem przyczynili się do organizacji i koordynacji zwalczania bądź zapobiegania przestępczości celnej i granicznej dewizowej, a także w sposób skuteczny chronili dobro i interes Skarbu Państwa. Ze środków uzyskanych zgodnie z ww. art. 70 ust. 4 ustawy Prawo celne na premie, nagrody i pochodne Prezes Głównego Urzędu Ciel przeznaczył odpowiednio: w 1994 r. - 70,8 % ogólnej kwoty wypłat (tj. 75 180 tys. zł), w 1995 - 78,9 % (113 490 tys. zł), a w 1996 r. - 82 % tej kwoty (171 800 tys. zł). Mała natomiast udział środków przeznaczonych na usprawnienie funkcjonowania organów celnych, w tym na inwestycje (w 1994 r. - 25 000 tys. zł, co stanowiło 23,5 % kwoty wszystkich wydatków, w 1995 r. odpowiednio 30 000 tys. zł (20,9 %), a w 1996 r. - 35 000 tys. zł (16,7 %)). Prezes Głównego Urzędu Ciel dokonał takiego podziału w sytuacji stałego niedostatku środków finansowych na wyposażenie techniczne funkcjonariuszy. [str. 44-44]
- 20) Kontrola NIK stwierdziła, iż dokonywano wypłat ekwiwalentu za nie wykorzystany urlop ze środków specjalnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działanie to naruszało art. 70 ust. 4 ustawy Prawo celne oraz § 1 zarządzenia nr 2 Prezesa GUC z dnia 28 maja 1992 r.¹⁰ w sprawie rozdysponowania środków finansowych oraz zasad przyznawania premii pracownikom organów celnych i decyzje Prezesa GUC: nr 71 z dnia 10 września 1991 r. i nr 102 z dnia 25 października 1996 r. w sprawie finansowania działalności administracji celnej w formie środków specjalnych. Przytoczony przepis ustawy oraz zarządzenia i decyzje

⁸ Decyzja Prezesa GUC z dnia 5 marca 1996 r. w sprawie nadzoru nad funkcjonowaniem składów celnych (DNC-III-503-17/95/1054).

⁹ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 2 Prezesa Głównego Urzędu Ciel z dnia 28 maja 1992 r.

¹⁰ Biuletyn Urzędowy Głównego Urzędu Ciel Nr 3, poz. 10, zmiany: BU GUC z 1995 r. Nr 5, poz. 17, Nr 6, poz. 78 i z 1997 r. Nr 4, poz. 15.

nie przewidywały możliwości regulowania z funduszu środka specjalnego należności w postaci ekwiwalentu za nie wykorzystany urlop. [str. 43-43]

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za celową realizację przez **Prezesa Głównego Urzędu Cel** wniosków wynikających z ustaleń kontroli, które dotyczą:

- podjęcia działań, które zapobiegałyby narastaniu zadłużenia wobec Skarbu Państwa z tytułu cel i podatków (zwłaszcza wobec podmiotów, które nie regulują swoich zobowiązań wynikających z należności celnych lub robią to nieterminowo) oraz zintensyfikowania działań zmierzających do uzyskania wymagalnych należności w drodze postępowania egzekucyjnego;
- wprowadzenia określonego trybu i kryteriów w zakresie planowania i rozdziału limitu etatów dla poszczególnych komórek organizacyjnych administracji celnej;
- opracowania i wdrożenia motywacyjnego systemu premiowania funkcjonariuszy celnych, uwzględniającego rzeczywiste osiągnięcia w pracy;
- likwidację zaległości w rozpatrywaniu odwołań od decyzji organów celnych, wydanych w pierwszej instancji;
- rozważenia celowości przeznaczenia większych kwot ze środków specjalnych na usprawnienie funkcjonowania organów celnych, w tym na zakup wyposażenia technicznego dla funkcjonariuszy bezpośrednio dokonujących odpraw;
- określenia kryteriów i procedur rozdziału nowo zakupionych środków technicznych oraz utworzenia bieżącej bazy danych o stopniu ich wykorzystania, miejscu użytkowania bądź przechowywania w danym urzędzie, oddziale lub posterunku celnym;
- prowadzenia rzetelnej ewidencji składów celnych;
- określenia częstotliwości i zakresu kontroli wewnętrznych w organach celnych oraz kontroli składów celnych;
- pilnego zakończenia przekazywania wag do ważenia samochodów, organom zobowiązanym do stałego utrzymywania przejść granicznych¹¹, a także pobierania opłat za przejazdy pojazdów ponadnormatywnych zgodnie z obowiązującymi przepisami.
- uregulowania statusu prawnego Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce poprzez nadanie ZMPD uprawnień do wydawania karnetów TIR oraz uznania go gwarantem wszystkich należności celnych podatkowych i innych, które mogą powstać przy przewozie towarów zgodnie z procedurą TIR.

¹¹art.17 ust.1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. Nr 78, poz. 461, zm.: z 1997 r. Nr 6, poz. 31 i Nr 43, poz.271).

Część szczegółowa

Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności¹²

Ogólne zasady obrotu towarowego z zagranicą

W okresie objętym kontrolą zasady obrotu towarowego z zagranicą, obowiązki celne, zasady postępowania celnego oraz ustrój organów celnych regulowała ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne¹³ - zwana dalej ustawą, dlatego też ta ustawa została szczegółowo omówiona w niniejszej analizie. Z dniem 1 stycznia 1998 r. weszła w życie nowa ustawa - Kodeks celny, która obecnie, zgodnie z art. 1 reguluje powyższe zasady. Zgodnie z ustawą - Prawo celne i obecnym Kodeksem celnym, centralnym organem administracji państwowej w sprawach celnych jest Prezes GUC, nadzorowany przez Ministra Finansów. Do dnia 31 grudnia 1996 r. Prezesa GUC nadzorował Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą.

Do zadań Prezesa GUC należy m.in. współudział w kształtowaniu i realizacji polityki celnej państwa, sprawowanie nadzoru nad organami celnymi oraz kształtowanie i realizacja polityki kadrowej w organach celnych (art. 109 ustawy)¹⁴.

Ustawowe zadania, Prezes GUC realizuje przy pomocy podległego Urzędu oraz za pośrednictwem dyrektorów urzędów celnych (art. 110 ustawy)¹⁵.

Do zadań dyrektora urzędu celnego należy m.in. dokonywanie odpraw celnych, tj. podejmowanie decyzji o dopuszczeniu do obrotu na polskim obszarze celnym lub do wywozu za granicę celną towarów będących przedmiotem obrotu z zagranicą, sprawowanie dozoru celnego¹⁶ i kontroli celnej¹⁷ obrotu towarowego z zagranicą, dokonywanie wymiaru i poboru należności celnych oraz zwalczanie (ściganie) przestępstw i wykroczeń w zakresie ustalonym ustawą karną skarbową (art. 2 pkt 12 i art. 111 ustawy)¹⁸.

Dyrektorzy urzędów celnych - w myśl art. 112 ust. 2 - wykonują powierzone im przez Prezesa GUC zadania przy pomocy podległych urzędów¹⁹.

Według art. 64 ust. 1 ustawy, organ **celny po przyjęciu zgłoszenia celnego przeprowadza oględziny zewnętrzne i rewizję celną towaru**. Oględziny polegają na ustaleniu stanu zamknięć celnych, ilości sztuk, znaków, numerów i stanu opakowań oraz na sprawdzeniu masy brutto towarów (art. 63 ust. 3). Rewizja celną

¹²Wykaz aktów prawnych stanowi Załącznik Nr 2.

¹³Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 - tekst jednolity, z 1995 r. Nr 85, poz. 427, Nr 87, poz. 434, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 64, poz. 407, Nr 80, poz. 498.

¹⁴obecnie zadania Prezesa GUC uregulowane są w art. 280 - Kodeks celny.

¹⁵powyższe obecnie reguluje art. 281 - Kodeksu celnego.

¹⁶**Dozór celny** - czynności sprawdzające i nadzorcze wykonywane przez organy celne w celu zapewnienia nienaruszalności i tożsamości towarów celnych oraz miejsc odprawy celnej (art. 2 ust. 9 ustawy). Dozór ten sprawuje się przez dokonywanie oględzin towarów celnych, opakowań, zamknięć celnych i dokumentów, przeprowadzania rewizji celnej towarów i środków przewoźnych, strzeżenie towarów celnych lub miejsc odpraw celnych, pomieszczeń placów i środków przewoźnych, nie będących miejscami odpraw celnych, konwojowanie towarów celnych lub środków przewoźnych, nakładanie zamknięć celnych na towary celne, pomieszczenia lub środki przewoźne (art. 62 ustawy - Prawo celne). W Kodeksie celnym definicję dozoru celnego zawiera art. 3 § 1 ust. 1, z którego wynika, że są to wszelkie działania podejmowane przez organy celne w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów mających zastosowanie do towarów przewożonych na polski obszar celny lub z niego wywożonych.

¹⁷**Kontrola celną** - czynności sprawdzające podejmowane przez organy celne w celu zabezpieczenia zgodności obrotu towarowego z zagranicą z prawem i umowami międzynarodowymi (art. 2 pkt 11 ustawy Prawo celne). Kontrolę tę sprawuje się m.in. przez przeprowadzanie rewizji celnej towarów i środków przewoźnych, przeszukiwanie terenów i pomieszczeń służących do ich przechowywania, badanie dokumentów dotyczących obrotu towarowego z zagranicą (art. 63 ustawy). Rewizja celną polega na: ustaleniu rodzaju, ilości oraz w razie potrzeby wartości celnej towaru, przeszukaniu i zbadaniu, czy przedmiotem obrotu towarowego z zagranicą jest towar nie zgłoszony (art. 64 ust. 4 ustawy Prawo celne).

W rozumieniu art. 3 § 1 pkt 5 - Kodeksu celnego poprzez kontrolę celną rozumie się wykonywanie czynności w ramach dozoru celnego, w szczególności takich jak: rewizja celną towarów, nakładanie i sprawdzanie zamknięć celnych, przeszukiwanie osób i pomieszczeń, konwój celny, strzeżenie towarów, kontrola wymaganych dokumentów i ich autentyczność, kontrola innych dokumentów i kontrola księgowości osób, zatrzymywanie i kontrola środków transportu, kontrola bagaży i innych towarów przewożonych przez osoby oraz innych podobnych czynności.

¹⁸Zadania dyrektora urzędu celnego w ustawie - Kodeks celny uregulowane są w art. 283.

¹⁹obecnie - art. 284 § 2 Kodeksu celnego.

polega natomiast na: ustaleniu rodzaju, ilości, a w razie potrzeby wartości celnej towaru, przeszukaniu i zbadaniu, czy przedmiotem obrotu towarowego z zagranicą jest towar nie zgłoszony (art. 64 ust. 4). Organ celny - zgodnie z art. 65 ustawy - może pobierać próbki towaru w celu ustalenia jego rodzaju. W myśl art. 67 ust. 1 ustawy, **decyzję o dopuszczeniu towaru do obrotu na polskim obszarze celnym lub o wywozie go za granicę, a także o wymiarze należności celnych, organ celny podejmuje po zakończeniu kontroli.**

Postępowanie w sprawach celnych wszczyna się na pisemny wniosek strony (art. 50) lub z urzędu (art. 47). Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy Prawo celne, do postępowania przed organami celnymi stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wtedy, gdy przepisy ustawy nie stanowią inaczej. W zakresie postępowania przed organami celnymi regulowanego odmiennie przez ustawę Prawo celne, postępowanie to ma charakter postępowania odrębnego.

Podmiot dokonujący obrotu z zagranicą towarem, którego rodzaj lub ilość wskazuje na przeznaczenie do działalności gospodarczej, składa wniosek o wszczęcie postępowania celnego w formie pisemnej (art. 50 ust. 1). Do wniosku należy dołączyć: deklarację wartości celnej, fakturę w oryginale lub inny dokument służący do ustalenia wartości celnej (określony przez Prezesa GUC) oraz przedstawić do wglądu dokument przewozowy, jeżeli w danym rodzaju transportu występuje (art. 50 ust. 3)²⁰. Szczegółowo zostało to uregulowane w zarządzeniach Prezesa GUC w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego²¹.

Podmioty, o których wyżej mowa, wnioski o wszczęcie postępowania celnego składają na formularzu Jednolitego Dokumentu Administracyjnego (Single Administrative Document - SAD). Jest on znormalizowanym dokumentem celnym, za pomocą którego dokonywane jest zgłoszenie celne w obrocie towarowym z zagranicą. Wnioski o wszczęcie postępowania celnego, składane na formularzach lub zestawach SAD, należy sporządzać zgodnie z "Instrukcją" posługiwania się formularzami Jednolitego Dokumentu Administracyjnego. Instrukcja ta stanowi załącznik nr 5 do zarządzenia Prezesa GUC z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego²².

Odprawy celne ostateczne i czasowe

Ustawa Prawo celne przewiduje odprawy celne ostateczne i czasowe.

Odprawa celna ostateczna opiera się na założeniu, że towar jest przewożony przez granicę jednorazowo. W razie wywozu za granicę towar pozostanie za granicą, a w razie przywozu będzie w wolnym obrocie na polskim obszarze celnym. W odniesieniu do tej odprawy, przepisy ustawy Prawo celne nakładają ograniczenia związane z towarem, co do spełnienia ustalonych wymagań dla importu lub eksportu danego towaru (np. pozwolenie przywozu towaru lub pozwolenie wywozu)²³.

W przypadku odprawy celnej eksportowej, organ celny wydaje decyzje o dopuszczeniu towaru do wywozu za granicę i o wymiarze opłat manipulacyjnych. Odprawą ostateczną wywozową jest także wprowadzenie towaru do składu celnego z pozostałego polskiego obszaru celnego.

W przypadku importu, odprawa celna polega na wydaniu przez organ celny decyzji o dopuszczeniu towaru do obrotu na polskim obszarze celnym oraz o wymiarze należności (cło, opłaty i podatek). Jeżeli importer korzysta ze zwolnień celnych, decyzja określa też warunki zwolnienia od cła. Jako odprawę ostateczną przywozową traktuje się także wyprowadzenie towaru ze składu celnego na pozostały polski obszar celny.

Odprawa czasowa ujęta w przepisach ustawy Prawo celne różni się od odprawy celnej ostatecznej tym, że pierwsza określa czas wywozu (przywozu) i czas powrotnego przywozu (wywozu) towaru, w granicach ustalonych norm czasowych, na warunkach określonych w decyzji o odprawie czasowej. Szczegółowo jest to uregulowane okólnikiem nr 1 Prezesa GUC z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawie odpraw czasowych²⁴ oraz okólnikiem nr 6 Prezesa GUC z dnia 31 maja 1996 r. w sprawie odpraw czasowych²⁵. Odprawy czasowej dokonuje się m.in. w celu: przerobienia lub przetworzenia towaru, wystawienia go na targach i wystawach. Od

²⁰ Obecnie procedura celna uregulowana jest w Dziale II - Kodeksu celnego, który reguluje zasady objęcia towarów procedurą celną (art. 60-83) dopuszczenia do obrotu (art. 84-88), procedury zawieszające i gospodarcze procedury celne (art. 89-165), wywozu (art. 166-167).

²¹ Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 26 listopada 1992 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 38, poz. 279, z 1993 r. Nr 25, poz. 249, Nr 34, poz. 344 i Nr 69, poz. 616 oraz z 1994 r. Nr 35, poz. 302 i Nr 67, poz. 600). Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 34, poz. 411 i z 1996 r. Nr 25, poz. 263). Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 38, poz. 380 i Nr 85, poz. 760).

²² Patrz przypis 21.

²³ Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 31 grudnia 1989 r. w sprawie określenia spraw, w których pozwolenie na przywóz i wywóz będą wydawały organy celne (Dz.U. z 1990 r. Nr 1, poz. 7). Uchylone 1 stycznia 1998 r. - na mocy art. 297 - ustawy Kodeks celny.

²⁴ Biuletyn Urzędowy GUC z 1993 Nr 1, poz. 2.

²⁵ Biuletyn Urzędowy GUC Nr 9, poz. 34.

towarów przywożonych czasowo pobierane jest zabezpieczenie należności celnych i podatków tak jak od towarów wprowadzonych na polski obszar celny. W decyzji celnej powinien być określony termin, na jaki towar został odprawiony czasowo. W celu stwierdzenia tożsamości towaru przy wwozie (wywozie), w dokumentach odprawy czasowej powinny znajdować się odpowiednie dane identyfikacyjne określonego towaru²⁶.

Towary mogą być wprowadzane czasowo na polski obszar celny pod osłoną karnetu ATA, według konwencji o karnecie ATA²⁷. Przywóz towarów zgodnie z tą konwencją jest wolny od należności celnych. Karnet ATA obejmuje czasowy przywóz m.in. wyposażenia zawodowego i towarów do wystawienia na targach lub kongresach. Towary nie mogą być wykorzystane do przerobu lub naprawy.

Karnety ATA wydaje „Zrzeszenie” posiadające zezwolenie władz celnych Umawiających się Stron.

W razie nieprzestrzegania warunków ustalonych dla odprawy celnej, zapłatę należności celnych uiszcza „Zrzeszenie Gwarantujące”.

Szczegółowy tryb postępowania organów celnych przy dokonywaniu kontroli celnej towarów odprawianych czasowo z zastosowaniem karnetów ATA określił Prezes GUC w instrukcji z dnia 12 lipca 1993 r.²⁸.

Ustawa - Prawo celne stanowi, że przywóz towarów z zagranicy podlega cłu, z wyjątkami określonymi w przepisach prawa (art. 4 ust. 1). Cło wymierza się według stanu towaru i jego wartości celnej w dniu dokonania zgłoszenia celnego i według stawek w tym dniu obowiązujących (art. 23 ust. 1). Zasady ustalania wartości celnej towarów są określone szczegółowo w art. 25-30 ustawy Prawo celne oraz w okólniku nr 6 Prezesa GUC z dnia 12 października 1994 r. w sprawie ustalenia wartości celnej towarów²⁹. Według tych przepisów wartością celną towaru jest cena zapłacona lub należna (wartość transakcyjna) wraz z kosztami w niej nie ujętymi, a faktycznie poniesionymi³⁰.

Na mocy odrębnych przepisów urzędy celne, poza cłem, pobierają podatki i opłaty. I tak:

- Według art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym³¹, opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym podlega eksport i import towarów (usług).
- Ustawą z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy³² został wprowadzony podatek importowy.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o opłacie wyrównawczej od niektórych towarów rolnych i spożywczych przywożonych z zagranicy³³ wprowadziła obowiązek pobierania opłat od towarów rolnych i spożywczych o istotnym znaczeniu dla

²⁶W Kodeksie celnym procedura celna obejmuje: dopuszczenie do obrotu, tranzyt, skład celny, uszlachetnienie czynne, przetwarzanie pod kontrolą celną, odprawę czasową, uszlachetnienie bierne, wywóz (art. 3 § 3).

²⁷Konwencja celna w sprawie karnetu ATA dla odprawy warunkowej towarów (Konwencja ATA) sporządzona w Brukseli dnia 6 grudnia 1961 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 30, poz. 242, Dz.U. z 1998 r. Nr 14, poz. 61).

²⁸Biuletyn Urzędowy GUC z 1993 r. Nr 3, poz. 18.

²⁹Biuletyn Urzędowy GUC z 1994 r. Nr 6, poz. 45.

³⁰Na mocy obecnie obowiązujących przepisów cła określone są na podstawie taryfy celnej lub innych środków taryfowych (art. 13 § 1 Kodeksu celnego). Natomiast wartość celna towarów określana jest w celu ustalenia kwoty wynikającej z długu celnego oraz innych należności pobieranych przez organ celny, jak również stosowania środków polityki handlowej (art. 21 - Kodeks celny). Wartością celną towarów jest wartość transakcyjna, to znaczy cena faktycznie zapłacona lub należna za towar sprzedany, w celu przywozu na polski obszar celny, ustalana, o ile jest to konieczne z uwzględnieniem art. 30 i art. 31 - art. 23 § 1 - Kodeksu celnego. Zgodnie z art. 32 Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia szczegółowy tryb ustalania wartości celnej przywożonych towarów. W oparciu o przepis art. 34 Minister Finansów zobowiązany został do określenia zasady stosowania kursów walut obcych, ustalanych przez Prezesa NBP i ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski.

³¹Dz.U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50, Nr 28, poz. 127 i Nr 129, poz. 599; Dz.U. z 1994 r. Nr 132, poz. 670, Dz.U. z 1995 r. Nr 44, poz. 231, Nr 142, poz. 702 i 703, Dz.U. z 1996 r. Nr 137, poz. 640, z 1997 r. Nr 123, poz. 776, Nr 162, poz. 1104, Nr 111, poz. 722, Nr 123, poz. 780, Nr 137, poz. 926, Nr 141, poz. 943.

³²Dz.U. z 1993 r. Nr 123, poz. 551, z 1994 r. Nr 132, poz. 669, Dz.U. z 1995 r. Nr 138, poz. 683.

³³Dz.U. z 1994 r. Nr 43, poz. 160.

dochodowości gospodarstw rolnych i restrukturyzacji gospodarki żywnościowej oraz przywożonych w ilościach i na warunkach grożących spowodowaniem poważnej szkody krajowym producentom towarów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych.

- Na mocy ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. o zasadach, warunkach i trybie nakładania opłat celnych dodatkowych na niektóre towary rolne przywożone z zagranicy³⁴, urzędy celne mogą pobierać dodatkowe opłaty, jeżeli ilość towaru rolnego wprowadzonego na polski obszar celny w celu dopuszczenia do wolnego obrotu przekroczy tzw. „wielkość progową” lub jednostkowa cena importowa tego towaru jest niższa od ceny „progu”. Wielkość progową i cenę progu ustala Rada Ministrów.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego³⁵ nałożyła obowiązek pobierania opłat od zagranicznych podmiotów gospodarczych, wykonujących międzynarodowy przewóz drogowy na terytorium RP pojazdami zarejestrowanymi za granicą (art. 16 ust. 1). Opłaty te pobierają: Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej - podczas dokonywania czynności związanych z dopuszczeniem do wykonywania międzynarodowego przewozu na terytorium RP - oraz graniczne urzędy celne podczas przekraczania granicy Państwa (art. 17 ustawy). Wpływy uzyskane z tych opłat przekazywane są na wyodrębniony rachunek Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych z przeznaczeniem na budowę dróg ekspresowych i autostrad.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej - wykonując upoważnienie z ww. ustawy - rozporządzeniem z dnia 2 marca 1995 r. w sprawie określenia wysokości opłat drogowych pobieranych od zagranicznych podmiotów gospodarczych³⁶ ustalił zasady obliczania należności z tego tytułu.

Ww. ustawa utraciła moc z dniem 12 grudnia 1997 r. Zastąpiła ją ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego³⁷.

- Na mocy art. 70 ust. 1-3 ustawy Prawo celne, organy celne pobierają opłaty: za wydanie pozwolenia, depozytowe za przechowanie towarów celnych w depozycie urzędu celnego, manipulacyjne (za wykonanie czynności kontroli celnej), manipulacyjne dodatkowe (za niewykonanie w terminie obowiązków celnych), za sprawowanie (na wniosek strony) dozoru celnego, manipulacyjne dodatkowe w przypadku ujawnienia (w wyniku rewizji celnej środka

³⁴Dz.U. z 1995 r. Nr 98, poz. 485.

³⁵Dz.U. z 1991 r. Nr 75, poz. 332, Dz.U. z 1992 r. Nr 75, poz. 369, Dz.U. z 1997 r. Nr 80, poz. 501, Nr 121, poz. 770.

³⁶Dz.U. z 1995 r. Nr 29, poz. 151.

przewozowego) towaru celnego nie zgłoszonego do odprawy celnej (wysokość tej opłaty równa się wartości celnej towaru).

Środki pochodzące z ww. opłat - a także 30 % kwot uzyskanych ze sprzedaży przedmiotów z przestępstw celnych i dewizowych - przeznaczone są na usprawnienie funkcjonowania organów celnych oraz na premie dla pracowników administracji celnej, a w szczególności dla tych, którzy przyczynili się bezpośrednio do wykrycia przestępstw lub wykroczeń celnych i dewizowych (art. 70 ust. 4 ustawy). Środki te gromadzone są na rachunku środków specjalnych Głównego Urzędu Cel³⁸.

Tranzyt towarów przez polski obszar celny³⁹

Art. 45 ust. 5 ustawy Prawo celne stanowi, że dyrektor urzędu celnego może, na wniosek strony lub z urzędu, przekazać odprawę celną dyrektorowi innego urzędu celnego. Osoba przewożąca towar jest zobowiązana dostarczyć go do urzędu celnego wskazanego w dokumencie przewozowym (art. 42 ustawy) oraz zgłosić do odprawy celnej (art. 40 ustawy). Omawiane przekazanie następuje w drodze postanowienia, w którym określa się: termin dostarczenia towaru (nie może być dłuższy niż 14 dni), rodzaj i ilość towaru oraz organ celny, do którego należy towar dostarczyć, a także osobę zobowiązaną do jego dostarczenia (art. 82 ust. 1 ustawy). Przed wydaniem postanowienia organ celny może dokonać oględzin zewnętrznych i rewizji celnej przekazywanego towaru (art. 82 ust. 2). Prezes GUC okólnikiem nr 2 z dnia 22 marca 1991 r. ustalił tryb kontroli celnej i postępowania celnego przy przekazywaniu w tranzycie spraw dotyczących towarów przewożonych samochodowymi środkami przewozowymi⁴⁰.

Organ celny może uzależnić dokonanie przekazania od zabezpieczenia majątkowego należności celnych (art. 82 ust. 3). Prawo celne stanowi przy tym, że nie można wydać decyzji w sprawie wymiaru należności celnych po upływie 2 lat od dnia, w którym powstał obowiązek ich uiszczenia (art. 83 ust. 1 ustawy).

Szczegółowy tryb postępowania organów celnych przy przyjmowaniu i zwrocie zabezpieczenia majątkowego należności celnych, podatków, opłat wyrównawczych i opłat celnych dodatkowych określił Prezes GUC okólnikiem nr 4 z dnia 30 lipca 1993 r.⁴¹ oraz okólnikiem nr 5 z dnia 29 maja 1996 r.⁴², powtarzając zasadę ustawową, że złożenie zabezpieczenia majątkowego w przypadku przewozu towaru przez polski obszar celny

³⁷Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz. 677.

³⁸Opłaty w sprawach celnych regulują przepisy art. 275-277 Kodeksu celnego, z których m.in. wynika, że organ celny pobiera opłatę za wydanie pozwolenia i koncesji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 275 § 1). Organ celny pobiera opłatę za przechowanie towarów w depozycie lub w magazynie prowadzonym przez organ celny (art. 275 § 2). Organ celny pobiera także opłaty manipulacyjne i opłaty manipulacyjne dodatkowe w przypadkach wskazanych w art. 275 § 3 i § 4. Środki finansowe z opłat, o których mowa w art. 276 § 2, art. 275, a także 40% kwot uzyskanych ze sprzedaży przedmiotów z przestępstw celnych i dewizowych ujawnionych przez funkcjonariuszy celnych przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania organów celnych oraz na premie dla pracowników podległych Prezesowi Głównego Urzędu Cel, w szczególności dla tych, którzy przyczynili się bezpośrednio do wykrycia przestępstwa lub wykroczeń celnych i dewizowych (art. 276 § 3). Opłaty są pobierane na zasadach i w trybie ustalonym dla należności celnych przywozowych i wywozowych (art. 277).

³⁹W obecnie obowiązującym Kodeksie celnym tranzyt został uregulowany w przepisach art. 97-101. Wynika z nich, że procedura tranzytu pozwala na przemieszczenie z jednego do drugiego miejsca znajdującego się na polskim obszarze celnym: - towarów niekrajowych, nie podlegających w tym czasie należnościom celnym przywozowym, środkiem polityki handlowej, jeśli przemieszczanie towarów ma się zakończyć poza polskim obszarem celnym lub towarów niekrajowych, jeśli przemieszczanie towarów ma się zakończyć na polskim obszarze celnym, (art. 57 § 2 stosuje się odpowiednio) lub towarów krajowych w wypadkach określonych w przepisach szczególnych (art. 97 § 1). W wypadku wprowadzenia na polski obszar celnych towarów, o których mowa w § 1 pkt 2 organ celny może z urzędu, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, uwzględniając interes osoby zobowiązanej objąć towar procedurą tranzytu (art. 97 § 4).

Procedura tranzytu zostaje zakończona, gdy towary i odpowiednie dokumenty zostaną przedstawione w Urzędzie Celnym przeznaczenia, zgodnie z przepisami tej procedury (art. 98).

Osobą uprawnioną do korzystania z procedury tranzytu jest główny zobowiązany (art. 101 § 1). Jest to osoba, która sama lub za pośrednictwem uprawnionego przedstawiciela, przez zgłoszenie celne, wyraziła wolę wykonania obowiązków przewidzianych procedurą tranzytu (art. 99 § 1).

Główny zobowiązany powinien złożyć zabezpieczenie w celu zagwarantowania pokrycia kwoty, wynikającej z długu celnego i innych należności mogących powstać w związku z przywozem lub wywozem towaru, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 99 § 2). Zwolnienie z obowiązku złożenia zabezpieczenia może nastąpić tylko w wypadkach określonych w art. 99 § 3, art. 100 § 1.

⁴⁰Biuletyn Urzędowy GUC z 1991 r. Nr 2, poz. 3 i z 1996 r. Nr 12, poz. 60.

⁴¹Biuletyn Urzędowy GUC z 1993 r. Nr 3, poz. 14, z 1994 r. Nr 5, poz. 23.

⁴²Biuletyn Urzędowy GUC z 1996 r. Nr 8, poz. 26.

w tranzycie jest fakultatywne. Zabezpieczenie majątkowe pobiera się natomiast obligatoryjnie w przypadku przewozu wyrobów alkoholowych, tytoniowych i elektronicznych. Do obrotu towarowego z zagranicą, który występuje ze znaczną częstotliwością istnieje możliwość stosowania tzw. „generalnego” zabezpieczenia majątkowego.

Przepisy zarządzenia Prezesa GUC⁴³ dopuszczają przyjmowanie w urzędzie celnym przeznaczenia, noty tranzytowej na dokumencie SAD, do której zamiast formularzy SAD-BIS dołączone są „listy towarowe”. Oprócz dokumentu SAD wymagane jest także dołączenie właściwych dokumentów. W przypadku importu są to: oryginał faktury, specyfikacja towarów⁴⁴, deklaracja wartości celnej (DWC)⁴⁵, dokument pochodzenia towaru, pozwolenie na przywóz towarów (jeżeli jest wymagane), dokument przewozowy (do wglądu) oraz inne dokumenty szczegółowo wymienione w ww. zarządzeniu. W przypadku eksportu, do wniosku o wszczęcie postępowania celnego należy dołączyć: pozwolenie na wywóz (jeżeli jest wymagane), dokumenty przewozowe (do wglądu) i inne dokumenty wymienione w zarządzeniu.

Towary mogą być przewożone przez polski obszar celny pod osłoną m.in. karnetu TIR i dokumentów celnych innych krajów, dopuszczonych do stosowania w Polsce.

Konwencja celna⁴⁶ dotycząca zastosowania karnetów TIR dotyczy przewozu towarów z wyjściowego urzędu celnego do docelowego urzędu celnego zgodnie z procedurą TIR, ustaloną przez tę konwencję. Konwencję stosuje się do przewozu towarów bez przeładunku przez jedną lub kilka granic, od wyjściowego urzędu celnego jednego państwa do docelowego urzędu celnego innego państwa, w pojazdach drogowych, zespołach pojazdów lub w kontenerach.

Szczegółowy tryb postępowania określił Prezes GUC okólnikiem nr 4 z dnia 12 września 1994 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz postępowania celnego w przypadkach międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR⁴⁷.

W dniu 18 czerwca 1996 r. zostały wydane oświadczenia rządowe:

- w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej, sporządzonej dnia 20 maja 1987 r.⁴⁸,
- w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do konwencji o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (SAD), sporządzonej dnia 28 kwietnia 1987 r.⁴⁹.

Konwencje te weszły w życie z dniem 1 lipca 1996 r.

Pojęcie wspólnej procedury tranzytowej dotyczy procedury przewozu towarów z jednego kraju do innego kraju, jeżeli jest przekraczana przynajmniej jedna granica. W ramach wspólnej procedury tranzytowej składane jest zabezpieczenie w postaci gotówki lub gwarancji. Zabezpieczenie to składa główny zobowiązany⁵⁰ na pokrycie cel, podatków i innych należności, do pobierania których upoważniony jest każdy kraj - strona konwencji. Kontrolę prawidłowości realizacji wspólnych procedur tranzytowych sprawuje Centralne Biuro Wspólnego Tranzytu w Warszawie, do którego urząd przeznaczenia (urząd celny odbiorczy) przekazuje stosowne informacje, określone w konwencji, odnośnie prawidłowego zakończenia wspólnej procedury. Prezes GUC zarządzeniem z dnia 6 sierpnia 1996 r.⁵¹ w Urzędzie Celnym w Warszawie utworzył wewnętrzną komórkę organizacyjną - Centralne Biuro Wspólnego Tranzytu. Do zadań tego Biura należy m.in. pośredniczenie w przekazywaniu z wyznaczonych placówek administracji celnej państw - stron konwencji do/i z polskich urzędów celnych do wyznaczonych placówek administracji celnych państw - stron konwencji określonych dokumentów, związanych ze stosowaniem wspólnej procedury tranzytowej.

⁴³ patrz przypis 21.

⁴⁴ Specyfikacja towarów - jest dokumentem, który zawiera informacje o rodzajach towarów, ich ilości, wadze i liczbie opakowań oraz wartości towarów.

⁴⁵ DWC - jest dokumentem, który służy do określenia wartości celnej towarów oraz stwierdzenia, czy wyznaczona w ten sposób wartość jest wiarygodna. Deklaracja powinna być sporządzona zgodnie z zasadami określonymi w Zarządzeniu Prezesa GUC (patrz przypis 21).

⁴⁶ Konwencja celna dotycząca międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Konwencja TIR) sporządzona w Genewie dnia 14 listopada 1975 r. (Dz.U. z 1984 r. Nr 17, poz. 76).

⁴⁷ Biuletyn Urzędowy GUC z 1994 r. Nr 5, poz. 24 z 1995 r. Nr 1, poz. 7, z 1996 r. Nr 12, poz. 61.

⁴⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 71, poz. 345.

⁴⁹ Dz.U. z 1996 r. Nr 71, poz. 346.

⁵⁰ Główny zobowiązany - osoba, która sama lub przez upoważnionego przedstawiciela, wyraża swoją wolę realizacji wspólnej procedury tranzytowej i składa wymagane zabezpieczenie lub przedkłada dowód jego złożenia.

⁵¹ M.P. z 1996 r. Nr 51, poz. 471

Zabezpieczeniem jest gotówka lub gwarancja, składane przez głównego zobowiązanego na pokrycie cel, podatków i innych należności.

Gwarantem jest bank, zakład ubezpieczeń lub inna osoba prawna, mająca siedzibę w Polsce, uprawniona przez Prezesa GUC (w uzgodnieniu z Ministrem Finansów, Prezesem NBP i Prezesem Państwowego Nadzoru Ubezpieczeń) do udzielania gwarancji we wspólnych procedurach tranzytowych.

W związku z omawianymi konwencjami, Prezes GUC wydał trzy komunikaty⁵² oraz okólnik nr 7 z dnia 26 czerwca 1996 r. w sprawie trybu przyjmowania i zwalniania zabezpieczenia majątkowego, składanego przez głównych zobowiązanych we wspólnej procedurze tranzytowej⁵³.

Funkcjonowanie składów celnych⁵⁴

Na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy Prawo celne, na polskim obszarze celnym mogą być ustanawiane składy celne. Założenie i prowadzenie składu celnego wymaga zezwolenia Prezesa GUC (art. 35 ustawy).

Składem celnym jest wyodrębniona część polskiego obszaru celnego (traktowana jako zagranica), na której podmioty gospodarcze mające siedzibę na terytorium Polski mogą składać towary oraz dokonywać ich konsygnacji i konfekcjonowania (art. 31 ust. 3 ustawy)⁵⁵

Działalność gospodarcza na terenie składu może być prowadzona wyłącznie w zakresie określonym w zezwoleniu Prezesa GUC, a można ją rozpocząć dopiero po zaakceptowaniu przez dyrektora urzędu celnego regulaminu składu. Podlega ona dozorowi celnemu i kontroli celnej. Dla tych celów organy celne mogą zobowiązać prowadzącego skład do prowadzenia określonych rejestrów, ksiąg i dokumentów. Mogą ustanowić stały lub okresowy dozór celny i dokonywać okresowo inwentaryzacji składowanych towarów (art. 39 ustawy). Zasady dozoru celnego i kontroli celnej szczegółowo regulowało rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat⁵⁶.

Złożenie towaru w składzie celnym wymaga zezwolenia dyrektora urzędu celnego oraz złożenia zabezpieczenia majątkowego przez prowadzącego skład (art. 37 ustawy). Wydanie zezwolenia na złożenie towaru celnego w

⁵²Komunikat nr 46 Prezesa GUC z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie wykazu urzędów celnych krajów - stron Konwencji właściwych dla przewozu towarów w ramach Wspólnej Procedury Tranzytowej (Biuletyn Urzędowy GUC Nr 10, poz. 43). Komunikat z dnia 5 lipca 1996 r. w sprawie ustalenia gwarantów uprawnionych do udzielenia gwarancji we Wspólnej Procedurze Tranzytowej (Biuletyn Urzędowy GUC Nr 10, poz. 44). Komunikat nr 39 Prezesa GUC z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie postępowania organów celnych przy przewozach towarów w ramach Wspólnej Procedury Tranzytowej, w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji, o wspólnej procedurze tranzytowej i Konwencji o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym SAD (Biuletyn Urzędowy GUC Nr 9, poz. 37).

⁵³Biuletyn Urzędowy GUC Nr 10, poz. 39.

⁵⁴obecnie obowiązujący Kodeks celny funkcjonowanie składów celnych określił w przepisach art. 102-120. Wynika z nich, że składem celnym jest miejsce określone w pozwoleniu wydanym przez organ celny, podlegające dozorowi celnemu i kontroli celnej, w którym towary mogą być składowane zgodnie z ustalonym warunkami (art. 102 § 2).

Składem celnym może być składem celnym publicznym lub składem celnym prywatnym. Składem celnym publicznym jest skład celny, z którego może korzystać każda osoba krajowa w celu składowania towarów. Składem celnym prywatnym jest skład celny przeznaczony do składowania przez prowadzącego skład celny towarów przeznaczonych wyłącznie na potrzeby prowadzonej przez niego działalności gospodarczej (art. 103).

Procedura składu celnego pozwala na składowanie w nim:

- towarów niekrajowych, które w czasie tego składowania nie podlegają cłu, ani ograniczeniom i zakazom określonym w przepisach odrębnych, z wyjątkiem ograniczeń i zakazów stosowanych do ochrony porządku lub bezpieczeństwa publicznego, obyczajności, higieny lub zdrowia ludzi, zwierząt i roślin oraz ochrony środowiska,
- towarów krajowych dla których dokonano odpowiednich wywozowych formalności celnych (art. 102).

⁵⁵**Składowanie** - jest to stan, w którym złożenie towarów w składzie celnym następuje w wyniku umowy składu i polega wyłącznie na złożeniu ich na warunkach określonych w umowie składu. Towar złożony w składzie celnym nie może być wystawiony, reklamowany lub sprzedawany przez właściciela składu celnego. Składować towary można również w składzie celnym w celu dokonywania tranzytu poza polski obszar celny lub dostaw na zaopatrzenie podmiotów działających na polskim obszarze celnym.

Przechowywanie - obejmuje stan, kiedy w składzie znajdują się towary prowadzącego skład, które mogą być wywiezione za granicę albo też za zgodą urzędu celnego - wprowadzone na polski obszar celny. Prowadzący skład celny jest więc właścicielem przechowywanego towaru.

Konsygnacja - obejmuje stan, w którym towary zostały złożone na podstawie umowy komisu przez prowadzącego skład celny (komisanta) z podmiotem mającym siedzibę lub miejsce zamieszkania za granicą (komitentem) i w jego imieniu będą one sprzedawane przez prowadzącego skład celny.

Konfekcjonowanie - jest to stan, kiedy zostaną podjęte czynności nie mające na celu doprowadzenie do zmiany istoty tego towaru czy jego rodzaju lub przeznaczenia ani też do pozbawienia go cech wyrobu gotowego lub kompletnego lecz celem konfekcjonowania jest tylko przygotowanie towaru do dalszej sprzedaży.

⁵⁶Dz.U. z 1995 r. Nr 30, poz. 155 - tekst jednolity i Nr 90, poz. 451, z 1996 r. Nr 2, poz. 14 i Nr 40, poz. 174, Nr 106, poz. 496 - uchylone z dniem 1.01.1998 r. - art. 297 Kodeksu celnego.

składzie celnym powinno być poprzedzone przeprowadzeniem rewizji celnej. Fakt przeprowadzenia rewizji celnej, jej zakres oraz efekty, powinny być potwierdzone na dokumencie zezwolenia na złożenie towaru w składzie celnym (pkt 9 okólnika nr 3 Prezesa GUC z dnia 24 maja 1992 r.). Zabezpieczenie majątkowe jest obligatoryjne i musi pokrywać w pełnej wysokości należności celne i podatkowe, ciężące na wprowadzonym towarze. Tryb postępowania organów celnych przy przyjmowaniu i zwrocie zabezpieczenia majątkowego należności celnych, podatków, opłat wyrównawczych i opłat celnych dodatkowych został szczegółowo określony okólnikiem nr 4 Prezesa GUC z dnia 30 lipca 1993 r. i okólnikiem nr 5 Prezesa GUC z dnia 29 maja 1996 r. (patrz przypis 24 i 25). Informacja o formie złożonego zabezpieczenia majątkowego powinna być zawarta w treści decyzji zezwalającej na złożenie towaru do składu celnego. Decyzja ta powinna zawierać pouczenie o możliwości wniesienia od niej odwołania, skargi do NSA i wzruszenia jej poza trybem instancyjnym⁵⁷. Towary złożone w składzie celnym mogą być w nim składowane lub przechowywane przez okres 12 miesięcy, przy czym dyrektor urzędu celnego może przedłużyć ten okres o 6 miesięcy (art. 38 ust. 1 i 2 ustawy). Złożone towary mogą być przekazane do innego składu celnego, ale przekazanie nie powoduje przedłużenia ww. terminu. Towary nie podjęte ze składu lub nie wywiezione za granicę w ustalonym okresie składowania lub przechowywania, podlegają sprzedaży w celu pokrycia ciężących na nich należności celnych (art. 38 ust. 3). Towary wyprowadzane ze składu celnego podlegają takim samym rygorom, jak towary przywożone z zagranicy. W przypadku wprowadzenia towaru na polski obszar celny - prowadzący skład celny składa wniosek o dokonanie odprawy celnej ostatecznej towaru. Czyni to we własnym imieniu, gdy jest właścicielem przechowywanego towaru lub z upoważnienia podmiotu dokonującego obrotu z zagranicą, jeżeli towar był składowany w składzie celnym na podstawie umowy składu. Należności celne ciążyą na podmiocie dokonującym obrotu towarowego z zagranicą. Do obrotu towarowego między składem a pozostałym polskim obszarem celnym i zagranicą stosuje się odpowiednio przepisy art. 5 i 6 ustawy Prawo celne.

Nadzór wewnętrzny w administracji celnej

Na podstawie zarządzenia nr 8 Prezesa GUC z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie określenia sposobu i trybu prowadzenia przez urzędy celne ewidencji celnych⁵⁸ oraz zarządzenia nr 5 Prezesa GUC z dnia 2 kwietnia 1996 r. w sprawie określenia wypadków, sposobu i trybu prowadzenia przez urzędy celne ewidencji oraz wzorów rejestrów i ksiąg używanych w toku sprawowania dozoru celnego, kontroli celnej i postępowania celnego⁵⁹, urzędy celne prowadzą ewidencję:

- towarów i samochodowych środków przewozowych w przywozie/wywozie,
- przekazowo-odbiorczą,
- odpraw celnych dokumentowanych z zastosowaniem SAD w przywozie/wywozie oraz na podstawie innych dokumentów,
- odpraw czasowych,
- zezwoleń na złożenie towaru w składzie celnym.

Zgodnie z zarządzeniem nr 5 Prezesa GUC z dnia 4 listopada 1994 r. w sprawie zasad oraz trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w organach administracji celnej⁶⁰, kontrolę działalności organów administracji celnej przeprowadzają:

- Biuro Kontroli Wewnętrznej GUC - w departamentach i w biurach GUC,
- departamenty GUC - w urzędach celnych w ramach nadzoru funkcjonalnego,
- komórki kontroli wewnętrznej - w urzędach celnych.

Kontrole są planowane. Z kontroli sporządzane są protokoły i stosowane jest postępowanie pokontrolne.

⁵⁷Wyrok NSA z dnia 24 marca 1993 r. V.S.A. 1721/92. ONSA 1993/1/27.

⁵⁸Biuletyn Urzędowy GUC Nr 7, poz. 54.

⁵⁹Biuletyn Urzędowy GUC Nr 6, poz. 18 i Nr 9, poz. 33.

⁶⁰Biuletyn Urzędowy GUC Nr 7, poz. 51, z 1996 r. Nr 12, poz. 57.

Prezes GUC co dwa lata dokonuje oceny kwalifikacji funkcjonariuszy celnych mianowanych i zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Szczegółowy tryb dokonywania tych ocen określa zarządzenie nr 4 Prezesa GUC z dnia 24 października 1995 r. w sprawie oceny kwalifikacji pracowników administracji celnej⁶¹.

Pracownikom organów celnych przyznawane są premie specjalne za zwalczanie przestępczości celnej i granicznej dewizowej oraz za wykrycie lub przyczynienie się do wykrycia przestępstwa bądź wykroczenia celnego (dewizowego). Zasady premiowania określa zarządzenie nr 2 Prezesa GUC z dnia 28 maja 1992 r. w sprawie rozdysponowania środków finansowych oraz zasad przyznawania premii pracownikom organów celnych⁶².

Organizacja administracji celnej

Według statutu urzędów celnych nadanego przez Prezesa GUC⁶³, urząd celny jest aparatem wykonawczym dyrektora urzędu celnego. Komórki organizacyjne urzędu celnego dzielą się na wewnętrzne (działy, referaty) i zewnętrzne (oddziały i posterunki). Działem i oddziałem kieruje naczelnik, a referatem i posterunkiem - kierownik. Odpraw, rewizji i kontroli celnych dokonują pracownicy zatrudnieni w oddziałach i posterunkach celnych.

W skład urzędu celnego mogą wchodzić m.in. następujące komórki organizacyjne: kadr i szkolenia, finansowa, rozliczeń cel, postępowania celnego, kontroli wewnętrznej, karna skarbową, kontroli składów celnych, taryfikacji i wartości celnej, informatyki, likwidacyjna, egzekucyjna, do spraw VAT. Komórki te mogą być łączone.

Oddziały i posterunki celne nie mają struktury organizacyjnej. Poza ich siedzibą może zostać wyznaczone na określony czas miejsce odpraw celnych (MOC). MOC nie stanowi struktury organizacyjnej urzędu celnego. Według rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej⁶⁴, funkcjonariuszami celnymi są osoby zatrudnione w urzędach celnych na stanowiskach m.in.: dyrektora urzędu i zastępców, głównego księgowego, naczelnika oddziału, działu, radcy prawnego, kontrolera celnego, referenta i maszynistki. Funkcjonariuszami celnymi są również urzędnicy zatrudnieni w Głównym Urzędzie Cel. Funkcjonariuszem celnym może być osoba, która spełnia wymagania określone w art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁶⁵.

* * *

Niniejsza analiza stanu prawnego obejmuje niewielką część uregulowań wydanych przez Prezesa GUC - obowiązujących w okresie objętym kontrolą. Łączna liczba zarządzeń, okólników, pism okólnych i komunikatów wydanych przez Prezesa GUC w latach 1994-1996 wyniosła 244 (w 1994 r. - 78, w 1995 r. - 97, w 1996 r. - 71). Były to akty normatywne nowe oraz zmieniające poprzednio obowiązujące. Niektóre z nich były zmieniane kilka razy w roku. Poza tym, Prezes GUC wydaje w okresie roku kilkadziesiąt decyzji (aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym), które nie są publikowane.

Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne

Centralnym organem administracji państwowej w sprawach celnych jest Prezes Głównego Urzędu Cel nadzorowany przez Ministra Finansów (art. 107 ust. 1 ustawy Prawo celne). Przed 1 stycznia 1997 r. Prezes Głównego Urzędu Cel był nadzorowany przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Na mocy art. 107

⁶¹Biuletyn Urzędowy GUC Nr 7, poz. 90.

⁶²Biuletyn Urzędowy GUC Nr 3, poz. 10 i 11, z 1994 r. Nr 5, poz. 17 i Nr 7, poz. 53 i 55, z 1995 r. Nr 6, poz. 78.

⁶³Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 12 września 1994 r. w sprawie nadania statutu urzędowi celny (M.P. Nr 52, poz. 442, z 1995 r. Nr 22, poz. 268 i Nr 41, poz. 484, z 1996 r. Nr 51, poz. 471, z 1997 r. Nr 29, poz. 277, Nr 73, poz. 697).

⁶⁴Dz.U. Nr 5, poz. 34, z 1994 r. Nr 136, poz. 704, z 1996 r. Nr 89, poz. 402.

⁶⁵Dz.U. Nr 31, poz. 214., z 1984 r. Nr 35, poz. 187, z 1988 r. Nr 19, poz. 132, z 1989 r. Nr 4, poz. 24, Nr 34, poz. 178 i 182, z 1990 r. Nr 20, poz. 121, z 1991 r. Nr 55, poz. 234, Nr 95, poz. 425, Nr 88, poz. 400, z 1992 r. Nr 90, poz. 451, Nr 54, poz. 254, z 1994 r. Nr 136, poz. 704, z 1995 r. Nr 132, poz. 640, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 98, poz. 604, Nr 133, poz. 883 i 882, Nr 141, poz. 943.

ust. 2 ustawy Prawo celne, organem administracji państwowej w sprawach celnych jest dyrektor urzędu celnego⁶⁶.

W roku 1996 w skład administracji celnej wchodziło: Główny Urząd Celný, 18 urzędów celnych, oraz 165 oddziałów celnych i 228 posterunków celnych⁶⁷. Od 1994 r. przybyło 29 oddziałów celnych i 44 posterunki celne. W okresie objętym kontrolą, według stanu na koniec roku 1995 i 1996, w administracji celnej pracowało odpowiednio 12 526 osób i 12 652 osoby.

Według stanu na dzień 31 grudnia 1997 r. w Rzeczypospolitej Polskiej było:

- 100 drogowych przejść granicznych,
- 35 kolejowych przejść granicznych,
- 5 rzecznych przejść granicznych,
- 17 morskich przejść granicznych,
- 8 lotniczych przejść granicznych⁶⁸.

W roku 1995 administracja celna pobrała łącznie 22 309,2 mln zł należności celnych, podatkowych i innych opłat, natomiast w 1996 r. 28 752,1 mln zł tych należności.

Ponadto w okresie objętym kontrolą, administracja celna uzyskała dochody przekazane następnie na rachunek środków specjalnych. Wyniosły one odpowiednio w 1995 r. 139,6 mln zł, a w 1996 r. 225,7 mln zł.

Dochody budżetowe zrealizowane przez administrację celną stanowiły w 1995 r. 26,6 % dochodów budżetu państwa, a w 1996 r. 28,9 % dochodów budżetu państwa.

Wydatki poniesione przez administrację celną w latach 1995-96 wyniosły odpowiednio 220,1 mln zł i 286,7 mln zł. Stanowiło to 0,23 % i 0,26 % wydatków budżetu państwa ogółem. Poniesione wydatki ze środka specjalnego w 1995 r. wyniosły 143,8 mln zł, a w 1996 r. - 209,5 mln zł.

W latach 1994-1996 organy celne dokonały następującej liczby odpraw:

Tabela A Odprawy celne dokonane przez urzędy celne

Wyszczególnienie	1994	1995	1996
Liczba odpraw celnych ostatecznych	brak danych	4 344 257	4 675 207
Liczba odpraw celnych czasowych	147 033	183 309	215 464
Liczba zezwoleń na złożenie towarów w składzie celnym	64 477	88 056	103 556
Liczba przewozów towarów w tranzycie przez polski obszar celny	593 794	625 385	1 201 515
Ruch graniczny środków transportu	65 061 635	70 635 710	80 199 554

⁶⁶Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne, tj. Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz.312, zmiany: Dz.U. z 1995 r. Nr 85, poz. 427 i Nr 87, poz. 434, z 1996 r. Nr 106, poz.496, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 64, poz. 407, Nr 80, poz. 498 i Nr 23, poz. 117, obecnie reguluje to art. 278 Kodeksu celnego.

⁶⁷Zarządzenie Prezesa Głównego Urzędu Celný z dnia 12 sierpnia 1994 r. w sprawie nadania statutu urzędom celnym. (M.P. Nr 52, poz.442, zmiany M.P. z 1995 r. Nr 22, poz.268, Nr 41, poz. 484, z 1996 r. Nr 51, poz. 471 i z 1997 r. Nr 29, poz.277 i Nr 73, poz. 697)

⁶⁸Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia (M.P. Nr 69, poz. 617, z 1995 r. Nr 58, poz. 642).

Istotne ustalenia kontroli

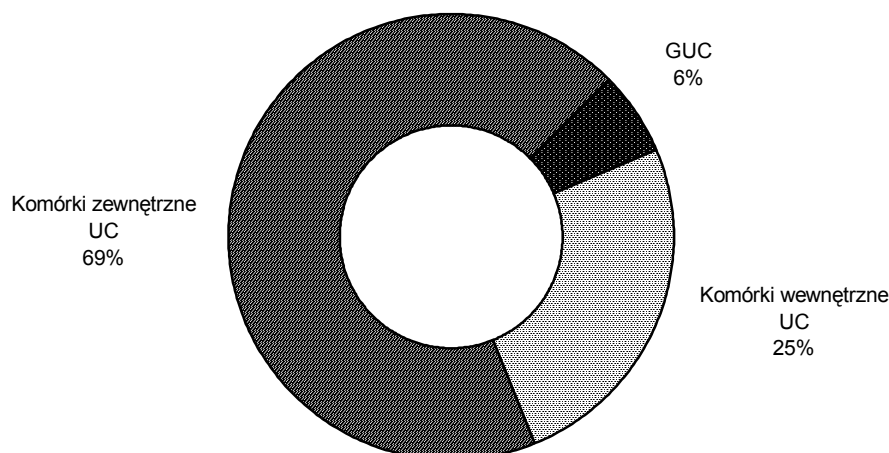
Kadry administracji celnej

Zatrudnienie w administracji celnej

W 1996 r. pracownicy administracji celnej zatrudnieni byli w Głównym Urzędzie Ceł i 18 urzędach celnych, w których zorganizowanych było 165 oddziałów celnych i 228 posterunków celnych. Od 1994 r. Prezes Głównego Urzędu Ceł utworzył 29 oddziałów celnych i 44 posterunki celne.

W administracji celnej w 1996 r. było zatrudnionych 12 651 osób (98,9 % planowanych etatów), w tym w Głównym Urzędzie Ceł 766 (6 % ogółu zatrudnionych). W porównaniu do roku 1995 odnotowano wzrost liczby etatów o 126 czyli o 1 %. Komórki wewnętrzne urzędów celnych w 1996 r. dysponowały 3 215 etatami, a komórki zewnętrzne (oddziały i posterunki celne) 8 671 etatami. Struktura rozdziału etatów pomiędzy Główny Urząd Ceł, komórki wewnętrzne i zewnętrzne urzędów celnych w okresie objętym kontrolą nie zmieniła się i jest przedstawiona na wykresie:

Wykres A Struktura zatrudnienia w administracji celnej w 1996 r.



W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Prezes GUC nie prowadził właściwego, stosownego do potrzeb, zarządzania kadrami. Do lipca 1996 r. Prezes Głównego Urzędu Ceł nie dysponował danymi o zatrudnieniu w administracji celnej, a w konsekwencji w Głównym Urzędzie Ceł nie analizowano struktury zatrudnienia. Informacje o zatrudnieniu, GUC zaczął zbierać na podstawie zarządzenia Prezesa GUC z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie badań statystycznych w organach administracji celnej⁶⁹. Departament Kadr i Szkolenia, który według Regulaminu Organizacyjnego GUC z dnia 4 października 1996 r. jest komórką kształtującą i wdrażającą zasady polityki kadrowej w administracji celnej, nie posiadał zbilansowanych danych o planowanym oraz zrealizowanym zatrudnieniu w oddziałach celnych, posterunkach celnych, z uwzględnieniem funkcjonariuszy dokonujących bezpośrednio odpraw, kontroli i rewizji celnych. Danymi o liczbie pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy dokonywaniu odpraw nie posiadali również dyrektorzy 3 na 16 skontrolowanych urzędów celnych (w Katowicach, Legnicy i Warszawie), co również świadczy o niewłaściwym zarządzaniu kadrami w podległych bezpośrednio im jednostkach administracji celnej. W pozostałych 13 urzędach celnych objętych kontrolą, udział liczby pracowników dokonujących bezpośrednio odpraw w stosunku do zatrudnionych ogółem w tych urzędach przedstawiał się następująco:

⁶⁹M.P. Nr 34, poz. 349.

Tabela B Funkcjonariusze zatrudnieni przy dokonywaniu odpraw

	1994 r.	1995 r.	1996 r.
Liczba zatrudnionych ogółem	7 903	8 845	8 912
w tym:			
liczba zatrudnionych w oddziałach i posterunkach	5 821	6 491	6 554
w tym:			
liczba zatrudnionych bezpośrednio przy odprawach	4 789	5 030	5 269

Przytoczone dane oznaczają, że w latach 1995-1996 ok. 27 % zatrudnionych w 13 poddanych kontroli urzędach celnych, stanowili pracownicy wewnętrznych komórek organizacyjnych, nie dokonujący bezpośrednio odpraw. W porównaniu z 1994 r. nie zmieniły się proporcje zatrudnienia w komórkach zewnętrznych (tj. w oddziałach i posterunkach celnych, gdzie odbywają się odprawy, kontrole i rewizje celne) i w

komórkach wewnętrznych. W 1995 r. - 57 % a w 1996 r. - 59 % ogółu pracowników omawianych urzędów celnych wykonywało czynności związane bezpośrednio z dokonywaniem odpraw celnych, a pozostali pracownicy - czynności administracyjne.

Największy odsetek pracowników oddziałów celnych nie dokonujących odpraw, kontroli i rewizji celnych w 1996 r. odnotowano w Oddziale Celnym „Baza kontenerowa” w Gdyni (61 %), w oddziałach celnych w Poznaniu i w Puławach (56 %) oraz w Oddziale Celnym w Kołbaskowie (51 %). Największy odsetek pracowników dokonujących odprawy, kontrole i rewizje celne stwierdzono w Oddziale Celnym III w Warszawie (91 %).

Wzrost ruchu granicznego i wymiany towarowej z zagranicą w badanym okresie, przy nieznacznym wzroście zatrudnienia, spowodował konieczność dokonywania większej liczby odpraw przez celników. Dane (patrz tabela b) wskazują na mniejszy wzrost liczby pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy dokonywaniu odpraw, kontroli i rewizji celnych od wzrostu liczby odpraw.

Tabela C Liczba odpraw przypadająca na funkcjonariuszy celnych

	1994 r.	1995 r.	1996 r.
Liczba zatrudnionych przy odprawach	4 789	5 030	5 269
Liczba odpraw (w tys.)	3 590	3 863	5 134
Przeciętna liczba odpraw przypadających na jednego pracownika w roku	749	768	974

W ocenie NIK, zwiększenie ilości odpraw dokonywanych przez funkcjonariuszy celnych miało niekorzystny wpływ na sprawne i prawidłowe przeprowadzenie kontroli i rewizji celnych, a co za tym idzie - na prawidłowe wymierzenie należnego cła, podatków i opłat. Aby przeciwdziałać niekorzystnej tendencji wzrostu ilości odpraw dokonywanych przez jednego pracownika, dyrektorzy urzędów celnych corocznie zgłaszali potrzebę zatrudnienia dodatkowej liczby pracowników. Ogółem w latach 1995-96 tylko urzędy celne zgłosiły potrzeby wyższe o 7 246 etatów, niż w tym samym okresie zwiększony został limit etatów dla całej administracji celnej. Prezes GUC nie określił szczegółowego trybu i zasad zgłaszania i rozpatrywania potrzeb kadrowych komórek organizacyjnych administracji celnej. Nie określił również formalnych kryteriów rozdziału limitu etatów dla poszczególnych urzędów celnych. Decyzje dotyczące ustalenia liczby etatów w danym urzędzie celnym, każdorazowo Prezes GUC podejmował indywidualnie, na wniosek Departamentu Kadr i Szkolenia GUC. Jednak Departament Kadr i Szkolenia nie posiadał zbilansowanych danych o planowanym oraz zrealizowanym zatrudnieniu w oddziałach celnych, posterunkach celnych, z uwzględnieniem funkcjonariuszy dokonujących bezpośrednio odpraw, kontroli i rewizji celnych. W ocenie NIK brak bieżących, szczegółowych danych o stanie kadr i ich wykorzystaniu w komórkach zewnętrznych i wewnętrznych administracji celnej oraz nieunormowany tryb zgłaszania potrzeb kadrowych i rozdziału etatów dla poszczególnych jednostek administracji celnej, znacznie utrudniał Prezesowi GUC zarządzanie kadrą w podległych mu jednostkach, a w konsekwencji ocenę racjonalności wykorzystania kadr i celowości zatrudniania dodatkowych pracowników.

Przygotowanie zawodowe pracowników administracji celnej do dokonywania odpraw, kontroli i rewizji celnych

Zgodnie z decyzjami Prezesa GUC w sprawie szkolenia zawodowego funkcjonariuszy celnych: nr 95 z dnia 23 grudnia 1991 r., nr 50 z dnia 11 lipca 1996 r. i nr 81 z dnia 16 września 1996 r., funkcjonariusz celny uzyskuje uprawnienia do samodzielnego wykonywania obowiązków służbowych po zakończeniu zasadniczego kursu celnego i złożeniu egzaminu kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym. Udział w kursie poprzedzony jest szkoleniem praktycznym prowadzonym przez okres od 3 do 9 miesięcy. NIK ustaliła, że pomimo przyznania w latach 1995-96 środków finansowych na cele szkoleniowe, nie przeszkolono na zasadniczych kursach celnych planowej liczby osób. W 1995 r. na omawiany cel przeznaczono 4,1 mln zł, a wydano 3,3 mln zł (ok. 80 % kwoty przeznaczonej). W 1996 r. przeznaczono blisko 5,6 mln zł, a wydano ponad 4,8 mln zł (ok. 87 %). Skutkiem nieprzeprowadzenia szkolenia pracowników w zamierzonej liczbie, wg stanu na dzień 1 lipca 1996 r., w 18 urzędach celnych na przeszkolenie w zakresie zasadniczych kursów celnych oczekiwały 1 053 osoby, w tym 787 osób oczekiwało na kurs ponad 6 miesięcy. W końcu roku 1996 na przeszkolenie oczekiwało 695 osób, w tym 529 osób ponad 6 miesięcy.

W Urzędzie Celnym w Katowicach w liczbie pracowników ze stażem do 3 lat na koniec 1995 r. było 340 osób (52 % liczby zatrudnionych ogółem), a w końcu 1996 r. - 225 osób (35 % liczby zatrudnionych w Urzędzie). Spośród ww. 340 pracowników, 258 (76 %) nie było przeszkolonych na zasadniczych kursach celnych, a spośród ww. 225 pracowników - szkolenia takiego nie odbyły 144 osoby (64 %).

W Urzędzie Celnym we Wrocławiu w latach 1995-1996 z 326 pracowników oczekujących na odbycie zasadniczego kursu celnego przeszkolono 121 (37 % liczby oczekujących). Pozostali nie przeszkoleni pracownicy (205 osób) w końcu 1996 r. stanowili 24 % ogólnej liczby zatrudnionych w Urzędzie (863 osoby).

Zaległości w szkoleniu powodują, że funkcjonariusze nie mogą samodzielnie wykonywać obowiązków służbowych. Nieprzeszkolenie nowo przyjętych pracowników prowadzi także do naruszenia postanowień decyzji Prezesa GUC w sprawie szkolenia zawodowego funkcjonariuszy celnych.

W Oddziale Celnym w Toruniu w latach 1995-1996 dziewięciu pracowników posiadało upoważnienia Dyrektora Urzędu Celnego w Toruniu do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu, mimo iż pracownicy ci nie ukończyli zasadniczego kursu celnego. Wydanie ww. upoważnień narusza przepis § 6, ust. 2 pkt 2 cytowanej decyzji Prezesa Główny Urząd Cel w sprawie szkolenia zawodowego funkcjonariuszy celnych. Przepis ten stanowi, że: „do samodzielnego wykonywania obowiązków służbowych uprawnienia funkcjonariusza celnego zaświadczenie, którym komisja powołana przez dyrektora Departamentu Polityki Kadrowej i Szkolenia GUC potwierdza ukończenie zasadniczego kursu celnego i złożenie egzaminu kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym”.

Poza zasadniczym szkoleniem zawodowym Główny Urząd Cel organizuje szkolenia doskonalące. Według danych GUC, w latach 1995-1996 w szkoleniach tych uczestniczyło 2,5 tys. osób. Dotyczyły one m.in.: „prania brudnych pieniędzy”, znaków akcyzy na wyrobach alkoholowych i tytoniowych, wspólnej procedury tranzytowej, wypełniania Jednolitego Dokumentu Administracyjnego (SAD), taryfy celnej, powtórnych kontroli celnych. Uczestnicy omawianych szkoleń - stosownie do poleceń GUC - przekazują zdobytą wiedzę w ramach szkolenia wewnętrznego pozostałym pracownikom administracji celnej. NIK stwierdziła, że Departament Kadr i Szkolenia nie dysponował pełnymi danymi o ilości i zakresie przeprowadzonych szkoleń wewnętrznych.

System wynagradzania pracowników administracji celnej

Na system wynagradzania pracowników administracji celnej składają się: wynagrodzenie podstawowe⁷⁰ ze środków budżetowych i premie ze środków specjalnych. Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wypłacanych z budżetu stanowił w okresie objętym kontrolą ok. 61 %.

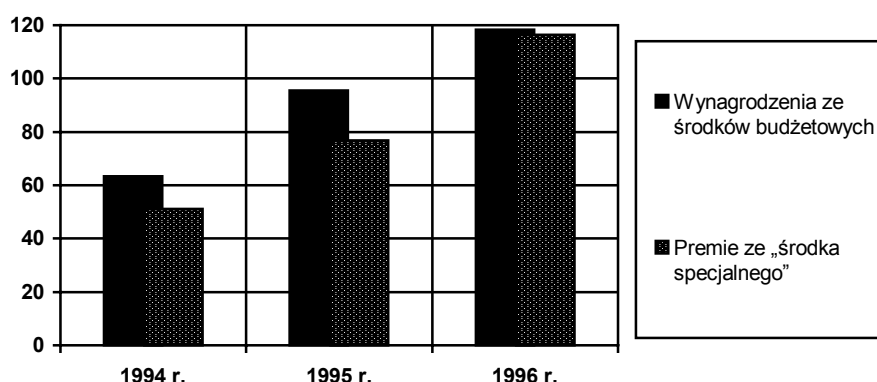
Podziału środków budżetowych dla GUC i dla urzędów celnych dokonuje Prezes GUC, a decyzje o podziale wynagrodzeń w urzędach celnych podejmują dyrektorzy tych urzędów. Strukturę i wielkość wypłat dla pracowników ukazuje tabela d.

⁷⁰Wynagrodzenia podstawowe obejmują m.in.: wynagrodzenia zasadnicze, dodatki stałe, premie, dodatki za wysługę lat, godziny nadliczbowe, umundurowanie, nagrody jubileuszowe, (nagrody wypłacane są z funduszu nagród stanowiącego 3 % planowanych wynagrodzeń zasadniczych) oraz tzw. trzynastą pensję.

Tabela D Wynagrodzenia pracowników administracji celnej

	1994 r.	1995 r.	Wzrost 1995/1994	1996 r.	Wzrost 1996/1995
	mln zł	mln zł	%	mln zł	%
Wynagrodzenia ze środków budżetowych (§ 11 i § 17)	63,4	95,4	150,4	118,3	124,1
Premie ze „środków specjalnych”	51,0	76,9	150,8	116,5	151,5
R a z e m	114,4	172,3	150,6	234,8	136,3

Wykres B Wynagrodzenia pracowników administracji celnej w latach 1994-1996



W okresie objętym kontrolą, kwoty przeznaczone na wynagrodzenia i premie, zarówno z budżetu jak i ze środków specjalnych wzrastały szybciej niż wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych. W stosunku do 1994 r. środki na wynagrodzenia i premie wzrosły w 1995 r. o 51 %. W 1996 r. środki na wynagrodzenia z budżetu wzrosły o 24 % w stosunku do roku poprzedniego, a ze środków specjalnych o 51 %. Ogółem wzrost ww. kwot w 1996 r. wynosił 36 %.

Elementem motywującym pracownika do rzetelnej i efektywnej pracy, powiązany ściśle z jej jakością, miały być w badanym okresie premie wypłacane ze środków specjalnych administracji celnej. Ze środków specjalnych dla funkcjonariuszy celnych były wypłacane m.in. dwa rodzaje premii:

1. Comiesięczna premia uznaniowa była przyznawana wszystkim funkcjonariuszom celnym, a jej kwota uzależniona była od wysokości wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym. Premia mogła być obniżona lub nie przyznana tylko w wyszczególnionych przypadkach np. gdy pracownik był ukarany dyscyplinarnie lub nieobecny z powodu choroby. Premia uznaniowa była więc praktycznie stałym elementem wynagrodzenia, nie powiązany z indywidualnymi osiągnięciami funkcjonariuszy. Utrata motywacyjnego charakteru premii uznaniowej znalazła swój wyraz w zarządzeniu nr 4 Prezesa GUC z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie rozdysponowania środków finansowych oraz zasad przyznawania premii pracownikom organów celnych⁷¹, gdzie w uzasadnieniu Prezes GUC stwierdził, że premia otrzymała charakter premii regulaminowej.
2. Premie specjalne za zwalczanie przestępczości celnej i granicznej dewizowej oraz za wykrycie lub przyczynienie się do wykrycia przestępstwa lub wykroczenia celnego lub dewizowego miały charakter motywacyjny. Premie te były przyznawane przez dyrektora urzędu celnego lub Prezesa GUC w zależności od wysokości wnioskowanej premii. Przyznanie wyższej premii specjalnej wymagało każdorazowo rozpatrzenia wniosku dyrektora urzędu celnego, w którym zatrudniony był funkcjonariusz⁷², a wniosek taki mógł być złożony w terminie 30 dni od zarachowania kwot uzyskanych ze sprzedaży przedmiotu przestępstwa lub uprawomocnienia się orzeczenia, gdy nie orzeczono przepadku rzeczy stanowiącej przedmiot przestępstwa.

⁷¹Biuletyn Urzędowy GUC z 1997 r. Nr 2, poz. 15.

⁷²Regulamin przyznawania premii specjalnych stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 2 Prezesa GUC z dnia 28 maja 1992 r. - niepublikowany.

Prezes Głównego Urzędu Cei przyznał premie specjalne na ogólną kwotę: w 1994 r. - 1,38 mln zł, w 1995 r. - 1,99 mln zł, w 1996 r. - 3,10 mln zł. Kwoty te stanowiły średnio tylko 2,7 % kwot wydatkowanych w danym roku na premie uznaniowe i inne wydatki osobowe ze środków specjalnych.

Sami dyrektorzy urzędów celnych traktowali premie specjalne marginalnie, gdyż liczba wniosków o premie specjalne za wykrycie przestępstw była niewspółmiernie mała w odniesieniu do liczby przypadków udaremnionego przemytu. Stosowne dane zawiera tabela e:

Tabela E Udaremniony przemyt i premie specjalne

	1994 r.	1995 r.	1996 r.
Udaremniony przemyt:			
Liczba przypadków	14 863	16 960	17 365
Wartość towarów (dewiz), których przemyt udaremniono w tys. zł	63 293	92 298	81 732
Premie specjalne			
Liczba wniosków	1 225	450	1 966
Kwota premii w tys. zł	576	625	1 323

W ocenie NIK, Prezes GUC i dyrektorzy urzędów celnych nie stworzyli motywacyjnego systemu premiowania funkcjonariuszy bezpośrednio dokonujących odpraw celnych towarów. Brak takiego systemu nie pozwalał na premiowanie funkcjonariuszy, sumiennie i wnikliwie przeprowadzających kontrole i rewizje celne.

Warunki dokonywania odpraw

Miejsca pracy służb celnych

W 1997 r. administracja celna dysponowała lokalami o łącznej powierzchni użytkowej 176 178 m², placami o łącznej powierzchni 351 283 m² i magazynami o powierzchni 30 867 m². W okresie objętym kontrolą legitymowała się 17 tytułami własności do zajmowanych lokali, 254 lokale były najmowane, 66 administracja celna użytkowała na podstawie umowy użyczenia lub oddania w użytkowanie. Pozostałe lokale były dzierżawione (2), przejęte w zarząd (17), natomiast 7 obiektów było użytkowanych w ramach umowy o wspólnej kontroli granicznej (z Czechami i RFN). W latach objętych kontrolą (1995-96) administracja celna nabyła 7 nieruchomości dla potrzeb urzędów celnych.

Według danych GUC w końcu III kw. 1997 r. 13 % użytkowanych powierzchni lokali, 22 % powierzchni placów i 23 % powierzchni magazynów stanowiło własność administracji celnej. W pozostałych przypadkach odprawy celne dokonywane były na terenie stanowiącym własność innych podmiotów, w tym podmiotów prowadzących obrót towarowy z zagranicą.

Oddział Celny II Poczty w Warszawie dysponował salą odpraw użytkowaną wspólnie z Urzędem Wymiany Poczty. Powierzchnia sali była przy tym tak mała, że uniemożliwiała przydzielenie każdemu pracownikowi Oddziału własnego biurka.

Spośród 59 skontrolowanych oddziałów celnych - 10 nie posiadało placów do przeprowadzania odpraw, kontroli i rewizji celnych, a 29 - nie miało ramp do ewentualnego rozładunku towarów poddawanych kontroli i rewizji celnych.

W I Oddziale Celnym w Lublinie czynności celne dokonywane były na ogólnodostępnej ulicy miejskiej. Z powodu braku placu i ramp rozładunkowych pracownicy Oddziału dokonywali odpraw celnych na podstawie dokumentów - bez kontroli i rewizji celnej towarów.

Oddział Celny w Puławach dokonywał odpraw celnych na placu manewrowym użytkowanym wspólnie przez właściciela i kilku innych dzierżawców tego placu, wśród licznych pojazdów należących do klientów innych podmiotów gospodarczych korzystających z placu.

W konsekwencji odprawy dokonywane były w miejscach nieprzystosowanych do tego celu. Brak odpowiednich warunków ich dokonywania był jedną z przyczyn nieprzeprowadzania rewizji celnych, co w ocenie NIK miało wpływ na rzetelność dokonywania odpraw celnych.

Wyposażenie techniczne służb celnych

Skuteczność kontroli i rewizji celnych zależy w znaczącym stopniu od wyposażenia technicznego funkcjonariuszy. Kontrola NIK wykazała, że wyposażenie w sprzęt funkcjonariuszy dokonujących odpraw jest niedostateczne, a przeznaczane przez Prezesa Głównego Urzędu Cel kwoty na ten cel są wysoce niewystarczające.

W 1995 r. Urzędy celne zgłosiły potrzeby w zakresie zakupu środków technicznych ogółem na kwotę 64,8 mln zł. W planie wydatków na wyposażenie techniczne przeznaczono środki w kwocie 2,0 mln zł (3,1 % potrzeb). W części opisowej planu stwierdzono: „(...) Wynika z tego, że zakupy środków technicznych zostały zminimalizowane niemalże do opcji zerowej. Wynika z tego również, że jednostki administracji celnej będą musiały bazować tylko i wyłącznie na dotychczas posiadanym sprzęcie, bez możliwości jego zwiększenia bądź wymiany po wyeksploatowaniu”

W planie wydatków na ww. cele w 1996 r. potrzeby oszacowano na 30,8 mln zł, a przydzielono środki w wysokości 2,38 mln zł (7,7 %).

W planach wydatków na wyposażenie techniczne zawarte były łączne kwoty na zakup wyposażenia technicznego bez podziału na poszczególne jednostki administracji celnej. W GUC nie było regulacji ustalającej tryb, kryteria i zasady rozdziału zakupionego wyposażenia dla określonych urzędów (oddziałów) celnych. Rozdziału tego wyposażenia dokonywano stosownie do jednostkowych poleceń Prezesa lub Wiceprezesa GUC.

Prezes Głównego Urzędu Cel dopiero w grudniu 1996 r. określił standardowe wyposażenie oddziałów celnych w urządzenia techniczne, a w kwietniu 1997 r. wydał Decyzję Nr 97⁷³, w której ustalił wykaz wyposażenia technicznego grupy rewizyjnej. Według tych standardów oddział celny towarowy i towarowo-osobowy powinien być wyposażony m.in. w: wagę samochodową (na przejściach granicznych w dwie), wagę dziesiętną i laboratoryjną, urządzenie rentgenowskie do prześwietlania samochodów ciężarowych i bagażu, miernik do badania skażeń radioaktywnych, sygnalizator radioaktywności (osobisty), walizkę narzędziową, narzędzia elektryczne (piła, wiertarka, szlifierka), endoskop, wykrywacz metali, przyrząd do obliczania powierzchni przez obmiar, drabiny, podnośniki hydrauliczne, aparat fotograficzny, latarki specjalistyczne, lusterko podświetlane, alkoholomierz, narkotesty, testery do badania banderoli, banknotów i dokumentów, sondy do badania zawartości towarów sypkich i płynnych.

Kontrola wykazała, że oddziały celne objęte kontrolą nie posiadały odpowiednich urządzeń i narzędzi do przeprowadzania kontroli i rewizji celnych. Stan wyposażenia oddziałów celnych w sprzęt specjalistyczny ilustrują przykłady:

Spośród 59 skontrolowanych oddziałów celnych:

- w urządzenia do prześwietlania wyposażone były 2 oddziały: w Cieszyńie i Baza Kontenerowa w Gdyni,
- endoskopy posiadały 4 oddziały: w Budzisku, Jędrzychowicach, Kuźnicy Białostockiej i Ogrodnikach,
- wykrywaczami metali dysponowały 4 oddziały: w Gdyni (Dworzec Morski i Baza Kontenerowa), w Katowicach i w Zgorzelcu,
- urządzenia do badań toksycznych posiadało 12 oddziałów: w Gdyni (Baza Kontenerowa), Jędrzychowicach, Warszawie (Oddział III), Lubieszynie, Kostrzynie n/Odrą, Zgorzelcu, Kudowie, Szczecinie (Oddział Odpraw Zleconych), Krakowie, Kuźnicy Białostockiej, Kołbaskowie i Chałupkach,
- urządzeniami do załadunku i wyładunku towarów dysponowało 5 oddziałów - w: Bytomiu, Dorohusku, Jędrzychowicach, Łodzi (Oddział II) i Cieszyńie.

W latach 1995-1996 zakupiono dla oddziałów celnych objętych kontrolą zaledwie: 1 endoskop, 2 wykrywacze metali, 4 urządzenia do badań toksycznych i 5 urządzeń do załadunku i wyładunku. Według oceny naczelników skontrolowanych oddziałów celnych, oddziały te nie posiadały również odpowiedniej, w porównaniu do potrzeb, ilości środków transportowych i środków łączności.

Stan wyposażenia niektórych przejść granicznych ilustrują następujące przykłady:

⁷³ Decyzja Nr 97 z dnia 24 kwietnia 1997 r. w sprawie działań organizacyjno-dyscyplinujących w urzędach celnych oraz określenia podstawowego wyposażenia technicznego dla wykonywania rewizji celnej (DNC-IV-0171-30/97/942), nie publikowana.

W Oddziale Celnym w Budzisku ponad 60 pracowników dokonujących bezpośrednio odpraw na 4 pasach ruchu, wyposażonych było tylko w jeden endoskop i w jedno lusterko do kontroli podwozi samochodowych. Oddział, zatrudniający ogółem 80 pracowników, dysponował jednym samochodem osobowym.

W zakresie wyposażenia w sprzęt do rewizji celnej, Oddział Celny w Chałupkach posiadał jedynie urządzenia do badań toksycznych. Przy zatrudnianiu 140 pracowników Oddział ten dysponował tylko jednym samochodem osobowym.

Przejście graniczne w Kuźnicy Białostockiej było wyposażone tylko w 1 endoskop i 1 urządzenie do badań toksycznych oraz 1 samochód osobowy.

Pracownicy dokonujący rewizji, zatrudnieni w Oddziale Celnym we Włocławku wyposażeni byli jedynie w drabinę.

Oddział Celny w Ogrodnikach dysponował 4 latarkami elektrycznymi, 1 śrubokrętem i 1 kompletem kluczy.

Zarówno ilość środków przeznaczanych corocznie na zakup wyposażenia technicznego, jak i ujawniona w trakcie kontroli liczba sprzętu i narzędzi będących w wyposażeniu funkcjonariuszy celnych, NIK ocenia jako zdecydowanie niewystarczające. Zdaniem NIK niezapewnienie funkcjonariuszom właściwego sprzętu technicznego prowadziło do nierzetelnego i mało sprawnego dokonywania odpraw.

Elektroniczne wagi samochodowe

W latach 1992-1995 Główny Urząd Cel zakupił i zainstalował na przejściach granicznych 37 elektronicznych wag samochodowych celem sprawdzania zgodności ciężaru przewożonych towarów z ciężarem deklarowanym w dokumentach celnych oraz pobierania opłat za przekroczenie norm ciężaru i nacisku na oś samochodowych pojazdów drogowych.

Spośród 18 drogowych przejść granicznych objętych kontrolą, w elektroniczne wagi samochodowe było wyposażonych 11 przejść (w: Budzisku, Bobrownikach, Chałupkach, Cieszynie, Dorohusku, Jędrzychowicach, Kołbaskowie, Kudowie, Kuźnicy Białostockiej, Medyce i Ogrodnikach). Na przejściach tych było zainstalowanych łącznie 21 wag. Kontrola wykazała, że z wyjątkiem przejścia granicznego w Kołbaskowie, na którym 2 wagi będące własnością niemieckich służb celnych są przez nie obsługiwane, na pozostałych przejściach granicznych 19 zainstalowanych wag nie użytkowano. Przyczynami nieużywania wag były:

- nieprawidłowa lokalizacja lub infrastruktura towarzysząca,

Przejście graniczne w Kuźnicy Białostockiej zostało wyposażone w 1993 r. w 2 elektroniczne wagi samochodowe, które do lipca 1997 r. nie były używane. Powodem było nieprawidłowe wykonanie podjazdów i niewłaściwe ich zlokalizowanie (na pasach ruchu pasażerskiego), co powodowało częste psucie się tych wag. Brak było także programu komputerowego obsługującego wagi i legalizacji wag.

- uszkodzenia mechaniczne wag,

Na posterunku celnym w Chałupkach dwie zainstalowane wagi elektroniczne od 1994 r. do sierpnia 1997 r. były niesprawne technicznie i nie posiadały legalizacji. Z tego powodu Oddział nie ważył samochodów i nie pobierał należności za przekraczanie dopuszczalnego obciążenia osi pojazdów drogowych. Według szacunku sporządzonego w toku kontroli Oddziału, niepobrane opłaty z tego tytułu w latach 1994-1996 wynosiły ponad 1,4 mln zł.

- brak przeszkolonych pracowników do obsługi wag lub aktualnego programu komputerowego do wyliczania należności,

Drogowe przejście graniczne w Budzisku jest wyposażone w 2 wagi samochodowe. Montaż tych wag trwał od 1993 r. do marca 1997 r. Wagi te do czasu zakończenia kontroli (maj 1997 r.) nie były używane. Urząd Celny w Białymstoku - odpowiadając na zawiadomienie z marca 1997 r. o możliwości korzystania z tych wag - poinformował Urząd Wojewódzki w Suwałkach (właściciela tych urządzeń), że nie może z nich korzystać, gdyż nie posiada odpowiednio przeszkolonych pracowników

do obsługi oraz programu ważenia i wytycznych GUC.

- brak legalizacji wagi,

W dniu 27 maja 1997 r., na wniosek kontrolerów NIK na przejściu granicznym w Budzisku, wyposażonym w dwie wagi nie przejęte do eksploatacji, a montowane od 1993 r. do marca 1997 r., zważono 4 pojazdy, z których 3 przekraczały dopuszczalny nacisk na oś. Powinno to spowodować wymierzenie i pobranie opłaty za przejazd tymi samochodami w kwocie 2 440 zł. Z powodu nieprzejęcia wag do użytku, opłaty nie zostały wymierzone i pobrane. Wg losowo wybranych dokumentów, kontrolerzy stwierdzili, że w okresie od 1 do 5 czerwca 1996 r. przez przejście w Budzisku przejechało 281 pojazdów, których parametry (ciężar i gabaryty) przekraczały dopuszczalne normy.

- niejednoznaczności interpretacji przepisów regulujących pobieranie opłat drogowych.

Na przejściu granicznym w Kudowie Zdroju zainstalowana jest elektroniczna waga samochodowa, przyjęta na stan wyposażenia w 1993 r., a w kwietniu 1996 r. przekazana nieodpłatnie przez GUC Wojewodzie Wałbrzyskiemu. Waga w latach 1994-1997 (do lipca) nie była wykorzystywana, mimo że była sprawna technicznie, posiadała stosowny program komputerowy, a pracownicy Oddziału byli przeszkoleni w zakresie jej obsługi. Naczelnik Oddziału wyjaśnił, że odstąpił od ważenia samochodów w związku z poleceniem Wiceprezesa GUC z 2 lutego 1994 r.⁷⁴, który uznał, że „pobieranie opłat przez urzędy celne za przewozy nienormatywne jest niedopuszczalne”. Kontrolujący ustalili, że Oddział po uruchomieniu wagi ważył samochody, a za przekroczenie norm ładowności w 1993 r. pobrał od przewoźników opłaty w kwocie 41 tys. zł.

Wiceprezes GUC Edward Czejkowski - powołując się na rozporządzenie MTiGM z dnia 24 września 1993 r. w sprawie opłat drogowych w międzynarodowym transporcie drogowym⁷⁵ - w piśmie z dnia 2 lutego 1994 r. znak DKP-I-578-26/94 skierowanym do dyrektorów urzędów celnych podał, że „zezwolenia wydaje i opłaty pobiera za przekroczenia dopuszczalnych norm wagi, wymiarów i nacisku na oś ciężarowych pojazdów drogowych tylko Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego w Warszawie. Pobieranie opłat przez urzędy celne za przewozy nienormatywne jest niedopuszczalne. Pojazdy, które nie spełniają wymagań dotyczących ich wagi i wymiarów i nie posiadają zezwoleń na przejazd pojazdu lub zespołu o gabarytach i ciężarze przekraczającym dopuszczalne normy, należy bezwzględnie zawrócić z przejścia granicznego”.

Natomiast Wiceprezes GUC Andrzej Gołoś w dokumencie z dnia 28 marca 1995 r. nr DNC-II-0702-23/95/623 stwierdził m.in., że:

- stworzenie skutecznego systemu wymaga wyposażenia w omawiane wagi wszystkich przejść granicznych i przebudowy niektórych przejść w celu umożliwienia cofania za granicę pojazdów przekraczających normy ciężaru lub nacisku osi,
- wprowadzenie obowiązku ważenia wszystkich pojazdów ciężarowych przekraczających granicę spowodowałoby zablokowanie przejść granicznych,
- nie ma dotychczas przepisów prawnych pozwalających na pobieranie na przejściach granicznych opłat drogowych od przewozów nienormatywnych, a przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego nie są w tej sprawie jednoznaczne,
- GUC zamierza wykorzystać zainstalowane wagi (po rozwiązaniu problemów technicznych) do sprawowania kontroli celnej obrotu towarowego z zagranicą oraz do selektywnej kontroli przewoźników zagranicznych w zakresie zgodności parametrów

⁷⁴Pismo Wiceprezesa GUC nr DKP-I-578-26-94 z dnia 2 lutego 1994 r.

pojazdów ciężarowych z obowiązującymi normami.

Obecnie kwestię pobierania opłat drogowych reguluje art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Natomiast kontrola pojazdów w zakresie masy, nacisków osi lub wymiarów oraz pobieranie opłat od pojazdów nienormatywnych pozostaje w gestii urzędów celnych, zgodnie z art. 40b ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷⁶. Szczegółowe zasady wprowadzania opłat za przejazdy po drogach publicznych pojazdów zarejestrowanych w kraju lub za granicą z ładunkiem lub bez ładunku, o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających dopuszczalne wielkości parametrów określone w przepisach o ruchu drogowym (pojazdy nienormatywne) określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych⁷⁷.

NIK uważa, że zakup wag przy jednoczesnym niewykonaniu stosownej infrastruktury, której brak uniemożliwiał ważenie pojazdów, nosi znamiona działań niegospodarnych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieprzeszkolenie funkcjonariuszy, a także brak legalizacji wag i ich długotrwałe wyłączenie z eksploatacji z powodu uszkodzeń, świadczą również o braku nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem sprzętu ze strony Prezesa GUC i dyrektorów urzędów celnych. Nieużytkowanie wag skutkowało nieodprowadzeniem do budżetu państwa opłat, jakie należałoby pobrać od przewoźników, których pojazdy przekraczały dopuszczalny ciężar.

Obecnie organami zobowiązanymi do stałego utrzymywania przejść granicznych na mocy art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej są Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w odniesieniu do przejść granicznych kolejowych, lotniczych i morskich oraz właściwi wojewodowie, w odniesieniu do drogowych przejść granicznych. W latach 1996-97 administracja celna spośród 35 wag dynamicznych, zamontowanych na 15 drogowych przejściach granicznych, przekazała właściwym wojewodom 25 wag zlokalizowanych na 11 przejściach oraz 1 wagę samochodową w Terminalu Odpraw Towarowych w Świecku. Do przekazania pozostało 10 wag na 4 drogowych przejściach granicznych oraz 2 wagi na przejściu morskim (promowym) w Świnoujściu.

Komputeryzacja oddziałów celnych⁷⁸

Według danych Głównego Urzędu Cei administracja celna dysponowała sprzętem, infrastrukturą i oprogramowaniem komputerowym o wartości: (patrz: tabela f)

Tabela F Wartość urządzeń informatycznych i oprogramowania⁷⁹

na dzień 31 grudnia:	1994	1995	1996
	zł		
Sprzęt komputerowy	7 483 520	12 100 041	12 307 365
Infrastruktura (okablowanie)	85 502	2 983 138	4 544 208
Oprogramowanie	354 041	1 539 970	1 347 702
Razem	7 923 063	15 623 150	18 199 275

W skontrolowanych oddziałach celnych liczba użytkowanych komputerów wzrosła ze 141 w 1994 r. do 345 w 1996 r., tj. blisko 2,5-krotnie. Zwiększyła się także w tym czasie liczba programów komputerowych obsługujących czynności celne - odpowiednio z 83 do 213 (ponad 2,5-krotnie). W 33 oddziałach celnych (56 %

⁷⁵Dz.U. z 1993 r. Nr 92, poz. 428, Dz.U. z 1994 r. Nr 132, poz. 680 i Dz.U. z 1995 r. Nr 11, poz. 55.

⁷⁶Dz.U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60, zm. Dz.U. z 1988 r. Nr 19, poz. 132, Dz.U. z 1989 r. Nr 35, poz. 192, Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Dz.U. z 1991 r. Nr 75, poz. 332, Dz.U. z 1993 r. Nr 47, poz. 212, Dz.U. z 1994 r. Nr 127, poz. 627, zmiany wynikające z Dz.U. z 1995 r. Nr 141, poz. 692, zm. Dz.U. z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 497, Nr 106, poz. 677, Nr 123, poz. 780.

⁷⁷Dz.U. Nr 40, poz. 230

⁷⁸Omówienie nieprawidłowości zaistniałych przy wprowadzaniu systemów informatycznych zostało przedstawione w Informacji o wynikach kontroli wprowadzania przez Główny Urząd Cei systemów informatycznych dla administracji celnej (luty 1998).

⁷⁹Dane liczbowe zaczerpnięto z Informacji o wynikach kontroli wprowadzania przez Główny Urząd Cei systemów informatycznych dla administracji celnej (luty 1998).

liczby oddziałów skontrolowanych) nie było programów komputerowych obsługujących czynności administracyjne, w tym księgowe.

Do czasu zakończenia kontroli (listopad 1997 r.) nie wprowadzono kompleksowej informatyzacji administracji celnej, gdyż nie zakończono prac związanych z wdrażaniem ogólnopolskiego systemu informatycznego dla administracji celnej (OSIAC). W żadnym ze skontrolowanych urzędów celnych nie było również systemu informatycznego obejmującego oddziały i posterunki celne danego urzędu. Urzędy i oddziały celne dysponowały oprogramowaniem wspomagającym tylko fragmentarycznie pracę organów celnych, a dodatkowo nie były one połączone w sieć.

Stan skomputeryzowania niektórych oddziałów celnych ilustrują przykłady:

Oddział Celny w Kudowie Zdroju w latach 1995-1996 dysponował 2 komputerami i 5 programami obsługującymi czynności celne. Nie posiadał programów do obsługi czynności administracyjnych. W związku z tym ewidencja celna i finansowo-księgowa prowadzona była ręcznie. Wymienione programy obsługujące czynności celne były wykorzystywane w ograniczonym zakresie, gdyż sprzęt komputerowy pracował na stanowiskach nie połączonych w sieć. Komputery te nie były połączone z Urzędem Celnym we Wrocławiu i z innymi oddziałami celnymi tego urzędu.

Oddział Celny w Medyce w 1996 r. posiadał 6 komputerów i 4 programy obsługujące czynności celne. Nie posiadał natomiast programów księgowo-administracyjnych m.in. do ewidencjonowania dochodów z cła, podatków i opłat. Programy obsługujące czynności celne były mało przydatne, gdyż nie zawierały m.in. takich danych jak: wartość dokonanych odpraw, stopień pokrycia zabezpieczeń majątkowych na należności celne i podatkowe, liczby i wartości odpraw dokonanych bez kontroli i rewizji celnych, wartości odpraw niepotwierdzonych, wartości towarów znajdujących się w tranzycie i przekazanych do innych organów celnych.

Brak kompleksowej obsługi informatycznej organów celnych, zdaniem NIK, skutkuje znacznie utrudnionym przekazywaniem informacji pomiędzy jednostkami administracji celnej, np. w zakresie towarów przekazywanych do innych urzędów celnych, niemożliwością gromadzenia danych o importerach mających zadłużenie wobec organów celnych, prowadzenia ewidencji odpraw, brakiem stale uaktualnianego narzędzia pomocnego w stosowaniu taryfy celnej i stawek preferencyjnych. Fragmentaryczna komputeryzacja, użytkowanie niespójnego oprogramowania, a przede wszystkim brak połączenia sieciowego między jednostkami administracji celnej świadczą, w ocenie NIK, o nieprawidłowościach w działaniu osób odpowiedzialnych za inwestycje informatyczne w GUC⁸⁰.

Dokonywanie odpraw celnych

Organizacja odpraw celnych

W skontrolowanych urzędach celnych dominowała taka organizacja odpraw, w której funkcjonariusz celny przyjmował od importera lub eksportera zgłoszenie celne wraz z odpowiednim kompletem dokumentów⁸¹. Następnie ten sam funkcjonariusz dokonywał kontroli tych dokumentów. W wybranych przypadkach, środek transportu lub towar poddawał oględzinom bądź rewizji. W wyniku przeprowadzonych badań, funkcjonariusz dokonywał wymiaru cła, podatków i ewentualnych dodatkowych opłat oraz wydawał decyzję o dopuszczeniu towaru na polski obszar celny lub o przekazaniu towaru. Jedynie poboru należności dokonywał kasjer. Kontrola ujawniała jednostkowe przypadki (dotyczyło to miejsc odpraw celnych), gdzie funkcjonariusz celny kontrolujący towar pobierał również należności celne i podatkowe. Jedynie w niektórych oddziałach celnych w Urzędzie Celnym Port Lotniczy w Warszawie i w Rzepinie oddzielono funkcje kontroli dokumentów od funkcji rewizyjnej. Zgłoszenia celne trafiały do rachmistrzy, którzy sprawdzali poprawność wypełnienia zgłoszenia oraz obliczali należne cło i podatek. Rachmistrz decydował również, które towary będą poddane rewizji. Rewizji dokonywała grupa rewizyjna, nie mająca kontaktu z rachmistrzem, a jej wynik był zapisywany na odwrocie zgłoszenia celnego. W opinii Najwyższej Izby Kontroli, taka organizacja dokonywania odpraw celnych usprawnia pracę i jednocześnie ogranicza możliwość oddziaływania korupcyjnego na funkcjonariuszy celnych.

⁸⁰Patrz przypis 78.

⁸¹Rodzaj wymaganej dokumentacji był zależny od rodzaju odprawy, a także ubieganie się importera o zwolnienia celne lub stosowanie stawek preferencyjnych.

Dokumentowanie odpraw oraz wymiar i pobór cła i podatków

W 1995 r. Wojewódzkie Urzędy Statystyczne zwróciły ponad 87 tys. dokumentów SAD do poprawy urzędowi celny, a w 1996 r. - ponad 60 tys. tych dokumentów (w 1994 r. - ponad 81 tys.). W odniesieniu do ogólnej liczby dokonanych odpraw, liczba zwróconych do poprawy dokumentów SAD w 1995 r. stanowiła ok. 3 %, a w 1996 r. - ok. 2 % (w 1994 r. - ponad 3 %). Oznacza to, że w okresie objętym kontrolą nastąpiła nieznaczna poprawa w rzetelności wypełniania Jednolitych Dokumentów Administracyjnych (SAD). Wśród błędów w wypełnianiu formularzy SAD do najczęstszych należał brak jednostek uzupełniających, nieczytelny numer ewidencyjny, błędy w numerze REGON.

Kontrola NIK oraz kontrole wewnętrzne administracji celnej ujawniły w dokumentach SAD również inne nieprawidłowości skutkujące uszczupleniami dla budżetu państwa. Skalę nieprawidłowości ilustruje kwota 70 365 tys. zł będąca sumą należności, które nie wpłynęły do budżetu państwa, a ujawniona przez kontrole wewnętrzne w administracji celnej.

Ustalenia przeprowadzonych przez GUC kontroli wewnętrznych dowodzą, że nieprawidłowości i niedociągnięcia, które spowodowały ww. straty dotyczą głównie organizacji pracy, postępowania odwoławczego, ustalania wartości celnej towarów i stosowania preferencyjnych stawek celnych oraz zwolnień od cła. Przy ustalaniu wartości celnej towaru, stwierdzano brak należytej wnikliwości i rzetelności przy przyjmowaniu wniosków o wszczęcie postępowania celnego oraz ocenie dołączonych dokumentów. Kontrola GUC ustaliła, że przyjmowano wartość celną towarów przedstawioną w fakturach, które to faktury w przeważającej liczbie przypadków nie odzwierciedlały rzeczywistej ceny importowanego towaru. Do podstawowych nieprawidłowości w zakresie stosowania preferencyjnych stawek celnych oraz zwolnień od cła należy akceptowanie dokumentów, których wiarygodność budzi wątpliwości. Nie zawsze jest to korygowane przez osoby sprawujące nadzór funkcjonalny i merytoryczny. Również przy ocenie dokumentów niezbędnych do zastosowania zwolnień od cła stwierdzono liczne przypadki braku należytej wnikliwości. Największe straty Skarbu Państwa ujawniono w Urzędzie Celnym w Warszawie - 11 829 039 zł i w Toruniu - 11 603 452,10 zł. W stosunku do osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości wyciągnięto konsekwencje służbowe. Dyrektorzy urzędów celnych ukarali we własnym zakresie 428 osób, a w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Departament Kontroli Wewnętrznych ukaranych zostało 35 osób⁸².

Aktualna kontrola NIK ujawniła uszczuplenia w wysokości 3 408 484,6 zł, których przyczynami były: niewłaściwa taryfikacja, nieprawidłowy wymiar i pobór należności celnych, a także niezasadne zastosowanie stawki preferencyjnej na towar z Unii Europejskiej. W stosunku do 3 osób odpowiedzialnych za powstałe nieprawidłowości NIK przedstawiła oceny wskazujące na niezasadność zajmowania stanowiska (zgodnie z art. 60 ust. 3 i 4 ustawy o NIK) i skierowała dwa zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa do prokuratury, obejmujące 8 osób. Nieprawidłowości ujawnione w latach 1995-1996 ilustrują przykłady:

- **nieprawidłowe stosowanie stawek celnych i podatkowych,**

Kontrole wewnętrzne Oddziału Celnego w Gorzowie Wlkp. ujawniły, że w 1995 r. co czwarty, a w 1996 r. co trzeci dokument SAD był wystawiony nieprawidłowo. Nieprawidłowości polegały m.in. na zastosowaniu stawek podatku VAT oraz akcyzowego niższych od obowiązujących. W wystawionych w okresie od 15 września do 30 listopada 1995 r. dokumentach SAD błędy takie ujawniono w 36 dokumentach. Spowodowało to uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa o 50,1 tys. zł.

- **niewłaściwe ustalenie wartości celnej towaru,**

W Oddziale Celnym VI w Warszawie zbadano wybrane losowo 94 komplety dokumentów, dotyczących odpraw celnych w imporcie z lat 1995-1996 w tym Deklaracje Wartości Celnej i stwierdzono, że:

- w 86 przypadkach (91 %) nie były wypełnione pola dokumentu DWC dotyczące kosztów doliczanych do ceny transakcyjnej (koszty te są częścią składową wartości celnej towaru),
- w 64 dokumentach DWC (68 %) nie podano m.in. kosztów transportu, załadunku i ubezpieczenia towaru (koszty te są elementem wartości celnej towaru),
- w 69 przypadkach (73 %) nie wypełniono pola w dokumencie DWC dotyczącego numeru i daty kontraktu,
- w 17 dokumentach DWC (18 %) nie podano nazwy i numeru dokumentu, na podstawie którego ustalono wartość celną towaru,

⁸²Dane i przyczyny nieprawidłowości oraz informacje o ukaranych osobach zaczerpnięto z dokumentu GUC „Sprawozdanie z kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w organach administracji celnej w 1996 r.”

- w 3 przypadkach (3 %) błędnie podano podmiot deklarujący wartość towaru.

- **zastosowanie błędnej taryfikacji towaru,**

W okresie od maja 1995 r. do stycznia 1997 r. pracownicy Posterunku Celnego w Brodnicy - podległego Oddziałowi Celnemu w Toruniu - w 16 odprawach celnych (na 17 odpraw ogółem) dokonali niewłaściwej taryfikacji odprawianych towarów. Przewożony proszek jajeczny (żółtka w proszku i jajka w proszku) zakwalifikowali jako „mieszaninę spożywczą” do wytwarzania wyrobów piekarniczych, bądź też jako „przetwory spożywcze gdzie indziej nie wymienione”. W wyniku niewłaściwej klasyfikacji zastosowali taryfę celną w wysokości 5 %, zamiast 123 % (w 1995 r. i w 1996 r.) i 114,5 % (w 1997 r.). W wyniku tych nieprawidłowości dochody Skarbu Państwa zostały uszczuplone o 3 404 866 zł.

W sprawie do Prokuratury Wojewódzkiej w Toruniu zostało skierowane zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa:

- przez importerów (2 osoby) polegające na tym, że w okresie od maja 1995 r. do stycznia 1997 r. w Posterunku Celnym w Brodnicy, działając w sposób ciągły uczestniczyli w odprawach celnych jako importerzy, wprowadzając organy celne w błąd przez zatajenie danych, co do rzeczywistego stanu rzeczy (...) osiągając w wyniku tego nienależne im korzyści kosztem dochodów Skarbu Państwa w kwocie nie mniejszej niż 3 404 866,60 zł. (przestępstwo określone w art. 80 § 1 ustawy karnej skarbowej z dnia 26 października 1971 r.⁸³ w zw. z art. 58 kk.),
- przez kontrolerów celnych (4 osoby) polegające na tym, że w okresie od maja 1995 r. do stycznia 1997 r. w Brodnicy jako funkcjonariusze celnego zobowiązani do rzetelnego dokonywania odpraw celnych na skutek niewłaściwej taryfikacji, wymiaru i poboru należności celnych i podatkowych od towaru importowanego dokonali 16 odpraw celnych towaru z naruszeniem taryfy celnej. (przestępstwo określone w art. 1 § 1 i 3 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego⁸⁴,
- przez Kierownika Posterunku Celnego polegające na niedopełnieniu obowiązków, polegającym na tym, że nie nadzorował w sposób wystarczający odpraw celnych dokonywanych przez podległych mu funkcjonariuszy (przestępstwo określone jw.),
- przez Naczelnika w Urzędzie Celnym w Toruniu polegające na tym, że zaniechał nadzoru nad prawidłowością dokonywanych odpraw.

- **bezzasadne zastosowanie stawek preferencyjnych lub ulg,**

W toku kontroli Urzędu Celnego w Gdyni sprawdzono, pod względem poprawności dokonanych odpraw, 31 wybranych losowo dokumentów SAD z 1996 r. i stwierdzono, że 4 z nich nie były sporządzone prawidłowo. W przypadku 2 odpraw ujawnione nieprawidłowości wpłynęły na uszczuplenie należności celno-podatkowych w łącznej kwocie 3 377 zł. W jednej odprawie zastosowano świadectwo EUR-2 zamiast świadectwo EUR-1, a w drugiej - bezzasadnie zastosowano stawkę preferencyjną dla towaru importowanego z Unii Europejskiej.

Ujawnione nieprawidłowości świadczą o dużej skali zjawiska nierzetelnego dokonywania odpraw i braku weryfikacji dokumentów przedkładanych przez podmioty dokonujące obrotu towarowego z zagranicą. NIK negatywnie ocenia z punktu widzenia kryterium legalności stosowanie nieprawidłowych stawek i błędną klasyfikację towaru. Należy podkreślić, że wymienione kwoty uszczupleń ujawnionych przez kontrole wewnętrzne administracji celnej i NIK (ogółem 73 773 tys. zł) są stratą Skarbu Państwa.

Zakres rewizji

W myśl ustawy Prawo celne, odprawa celna stanowiła decyzję organu celnego zawierającą rozstrzygnięcie o dopuszczeniu towaru do obrotu na polskim obszarze celnym lub do wywozu za granicę celną oraz o wymiarze należności celnych (art. 2 pkt 12 ustawy Prawo celne), a obrót towarowy z zagranicą podlegał dozorowi, kontroli i rewizji celnej.

Art. 63 ustawy Prawo celne stanowił, że kontrolę celną sprawuje się w szczególności przez przeprowadzanie rewizji celnej towarów i środków przewoźnych, przeszukiwanie, z udziałem organu pocztowego, przesyłek pocztowych, wyłącznie w celu sprawdzenia, czy nie zawierają one towaru, którym obrót z zagranicą podlega

⁸³Dz.U. z 1984 r. Nr 22, poz. 103 ze zm.

⁸⁴Dz.U. z 1994 r. Nr 126, poz. 615

należnościom celnym albo innym ograniczeniom określonym w ustawie. Natomiast art. 64 ust. 1 tej ustawy stwierdzał, że po przyjęciu zgłoszenia celnego, organ celny przeprowadza oględziny zewnętrzne oraz rewizję celną towaru. Oględziny zewnętrzne (ust. 3) polegały na ustaleniu stanu zamknięć celnych, ilości sztuk, znaków, numerów i stanu opakowania oraz sprawdzeniu w miarę potrzeby masy brutto towaru, natomiast rewizja celna polegała na (ust. 4) ustaleniu rodzaju, ilości oraz w razie potrzeby wartości celnej towaru, przeszukaniu i zbadaniu, czy przedmiotem obrotu towarowego z zagranicą nie jest towar nie zgłoszony.

Kontrola NIK wykazała, że funkcjonariusze celni dokonywali odpraw na podstawie dokumentów, bez rewizji celnych lub ograniczając się do oględzin towaru i opisu jego niektórych cech, tj. bez sprawdzania, czy rodzaj i ilość (ciężar, objętość) odprawianego towaru, a tym samym jego wartość, jest zgodna z deklaracją importera. Zdaniem NIK, działanie takie należy ocenić negatywnie, tak pod względem celowości jak i rzetelności.

Administracja celna nie jest zobowiązana do prowadzenia ewidencji przeprowadzonych rewizji i dlatego nie można określić precyzyjnie skali dokonywania odpraw bez rewizji. W wyniku wrywkowej kontroli dokumentów ustalono, że w skontrolowanych oddziałach celnych odprawa towarów bez rewizji sięgała od 65 % (Oddział Celny Towarowy w Urzędzie Celnym Port Lotniczy w Warszawie) do 100 % (Oddział Celny I w Poznaniu).

W Oddziale Celnym we Włocławku zbadano 30 losowo wybranych dokumentów SAD wystawionych w okresie od 3 do 7 kwietnia 1995 r. i stwierdzono, że w większości przypadków rodzaj, ciężar, ilość i wartość odprawianego towaru przyjęto na podstawie dokumentów. W dokumentach SAD znajdowały się następujące adnotacje: „przeprowadzono rewizję wrywkową, stwierdzono substancję w workach”, „w wyniku rewizji celnej jednej beczki stwierdzono proszek w opakowaniu”, „w wyniku wrywkowej rewizji stwierdzono jasny granulat w workach na paletach”.

Oddział I Celny w Poznaniu dokonywał odpraw celnych bez rewizji towarów. W wyniku zbadania w toku kontroli losowo wybranych dokumentów SAD z 1995 r. (38) i z 1996 r. (45) stwierdzono m.in., że we wszystkich przypadkach ilość i wartość towaru ustalono wyłącznie na podstawie dokumentów.

W Oddziale Celnym w Rzeszowie liczba odpraw celnych wzrosła z 20,6 tys. w 1994 r. do 37,4 tys. w 1996 r., tj. o 81 %, przy nie zmienionej w tym okresie liczbie pracowników dokonujących tych czynności (30 osób). Oznacza to wzrost odpraw przypadających na jednego pracownika z 685 -w 1994 r. do 1206 - w 1996 r., tj. o 76 %. Z 96 zbadanych w toku kontroli odpraw czasowych, dokonanych przez Oddział w 1995 r. i w 1996 r., tylko co czwarta była objęta rewizją celną.

W Oddziale Celnym II Pocztowym w Warszawie w 1995 r. na jednego pracownika przypadało dziennie średnio ponad 50 odpraw celnych, a w 1996 r. - ponad 70. Omawiane odprawy dotyczyły towarów znajdujących się w paczkach, które dalej przesyłano pocztą. Przy tak dużej liczbie odpraw pracownicy wykonujący te czynności nie byli w stanie zrewidować każdej paczki, a Oddział nie posiadał jakichkolwiek urządzeń do prześwietlania przesyłek.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że przyczynami niedokonywania rewizji towarów celnych były nieodpowiednie warunki terenowe i lokalowe oraz brak podstawowego wyposażenia technicznego służb celnych, umożliwiającego przeprowadzenie rewizji odprawianych towarów. Na pobieżność rewizji wpływ miała również organizacja odpraw, a w tym niedostateczna liczba pracowników dokonujących bezpośrednio odpraw celnych. W konsekwencji czas, którym dysponują ci pracownicy w odniesieniu do liczby odpraw, wystarcza niejednokrotnie tylko na kontrolę dokumentów.

Niewielkie zainteresowanie funkcjonariuszy celnych w dokonywaniu kompleksowych i skutecznych rewizji jest również, w opinii NIK, efektem funkcjonującego w administracji celnej sposobu wynagradzania, który w minimalnym stopniu premiuje pracowników ujawniających przestępstwa celne.

W okresie objętym kontrolą, Prezes GUC nie podjął skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie przyczyn wrywkowych i pobieżnych rewizji. Zdaniem NIK, nierozwiązanie powyższego problemu prowadzić może do faktycznie niekontrolowanego ruchu towarów przez granice Polski.

Przekazania towarów do innych urzędów celnych (z uwzględnieniem tranzytów)

Zgodnie z art. 45 ust. 5 Prawa celnego, dyrektor urzędu celnego mógł na wniosek strony lub z urzędu, przekazać sprawę do rozpatrzenia dyrektorowi innego urzędu celnego, jeżeli wymagał tego interes strony lub ważne względy służbowe. Przekazanie (art. 82) następuje w drodze postanowienia, w którym określa się termin dostarczenia towaru, rodzaj i ilość towaru, organ celny, do którego należy towar dostarczyć oraz osobę zobowiązaną do jego dostarczenia. Przed wydaniem postanowienia, organ celny może dokonać oględzin zewnętrznych i rewizji celnej przekazywanego towaru. Organ celny może uzależnić dokonanie przekazu od zabezpieczenia majątkowego należności celnych.

Przekazanie towarów może odbywać się do urzędów celnych wewnętrznych lub z jednego urzędu celnego granicznego do drugiego urzędu celnego granicznego w celu wywozu ich za granicę. Takie przekazanie nazywane jest tranzytem.

Tabela G Liczba i wartość przekazanych towarów

	1994	1995	1996
	w tys.		
Liczba rozpoczętych przekazanych wewnętrznych	1 153	1 086	1 585
w tym niepotwierdzonych	3	10	5
Liczba tranzytów rozpoczętych	560	610	1 029
w tym niepotwierdzonych	12	9	9

W 1995 r. całkowita liczba przekazanych rozpoczętych w skontrolowanych urzędach celnych wyniosła 1 696 tys., a w 1996 r. - 2 614 tys., co stanowiło wzrost o 54 %. Średnio ok. 0,5 % przekazanych w 1996 r. nie zostało potwierdzonych przez jednostki odbiorcze, co oznacza, że urzędy celne odbiorcze nie dokonały odprawy przekazanych towarów. I tak:

W Oddziale Celnym w Lubieszynie w 1995 r.

rozpoczęto 3.279 tranzytów do granicznych oddziałów celnych o wartości celnej towarów 98,1 mln zł, z których urzędy celne odbiorcze nie potwierdziły dostarczenia 24 przekazów o wartości celnej towarów 2,9 mln zł. Stanowiło to 0,73 % liczby tranzytów rozpoczętych i 3,0 % wartości celnej towarów będących w tranzycie. W 1996 r. liczba tranzytów niepotwierdzonych (17) stanowiła 0,86 % liczby tranzytów rozpoczętych (1988), a wartość tranzytów niepotwierdzonych (4,9 mln zł) - 10,7 % wartości celnej towarów w tranzycie (45,7 mln zł).

Oddział Celny w Gubinie w 1996 r. dokonał 36 732 przekazanych towarów do odprawy ostatecznej wewnątrz kraju. Według ewidencji Oddziału w 646 przypadkach (1,8 % liczby przekazanych) urzędy celne odbiorcze nie potwierdziły w ustalonym terminie przyjęcia przekazanych towarów. W wyniku wszczęcia postępowań wyjaśniających ustalono, że w 590 przypadkach urzędy celne odbiorcze zwlekały z poinformowaniem Oddziału o otrzymaniu towaru, a 56 przekazanych nie zostało dostarczonych do odprawy ostatecznej.

W roku 1996, w porównaniu z 1994-1995 nastąpiła poprawa w zakresie zgłaszania do odprawy ostatecznej towarów przekazywanych do urzędów celnych wewnętrznych i granicznych. Niedostarczenie towaru przekazanego skutkuje uszczupleniami dla budżetu, gdy organ celny nadawczy nie pobrał zabezpieczeń na poczet należnego cła i podatków lub pobrał zabezpieczenia nie pokrywające pełnej wysokości należnego cła i podatków. Niedostarczanie do urzędu celnego odbiorczego towaru celnego, przekazanego przez urząd celny nadawczy bez przyjęcia fakultatywnego zabezpieczenia majątkowego lub za karnetem TIR stanowi jedną z głównych przyczyn zadłużenia podmiotów wobec administracji celnej (60 134 325 zł) stanowiącego na dzień 31 grudnia 1996 r. 13,66 % kwoty ogólnego zadłużenia.

Kontrola NIK ujawniła nieprawidłowości w procedurze przekazanych, które prowadzą do powstania należności wobec Skarbu Państwa.

Omówione w poprzednim rozdziale nierzetelne i prowadzone w niewielkim stopniu oględziny i rewizje towarów ujawniają się również przy procedurach przekazanych. I tak:

W toku kontroli Oddziału Celnego w Kołbaskowie zbadano 36 przekazanych towarów dokonanych w grudniu 1996 r. do innych urzędów celnych i w ramach własnego urzędu. Stwierdzono, że w przypadku 5 przekazanych (ok. 14 %) urzędy odbiorcze potwierdziły dostarczenie tych samych towarów, ale o innej wartości:

- W dniu 10 grudnia 1996r. Oddział na podstawie świadectwa przekroczenia granicy przekazał do Urzędu Celnego w Warszawie telewizory o wartości 216 168 USD, a Urząd ten potwierdził przyjęcie tego sprzętu o wartości większej, tj. 250 770 USD i 63 654 NLG.
- W dniu 21 grudnia 1996 r. Oddział przekazał za karnetem TIR do Urzędu Celnego w Białymstoku wino o wartości 89 604 FRF, a Urząd ten potwierdził przyjęcie wina o wartości znacznie większej - 149 500 FRF.
- W dniu 21 grudnia 1996 r. Oddział - na podstawie dokumentów - przekazał do Urzędu Celnego w Terespolu wino o wartości 35 397 BEF, a Urząd ten potwierdził dostarczenie wina o wartości dwukrotnie większej - 78 246 BEF.

Zdaniem NIK, powyższe przykłady świadczą o nierzetelnej kontroli towarów przez urzędy celne nadawcze i przyjęciu zaniżonej wartości towarów. W przypadku pobrania zabezpieczenia na poczet cel i podatków, obliczona wartość zabezpieczenia nie pokryje, w razie niedostarczenia towaru do urzędu celnego odbiorczego, całkowitej wartości wymierzonego cła i podatków.

W ocenie NIK, organy celne postępują nierzetelnie i niecelowo nie pobierając zabezpieczeń majątkowych na pokrycie należnego cła, podatków i opłat w sytuacjach, gdy importer nie rozliczył się z poprzednich przekazania.

Oddział Celny w Kołbaskowie w okresie od 13 stycznia do 1 lutego 1996 r. przekazał m.in. do Urzędu Celnego w Warszawie 6 transportów części do kaset video nie pobierając zabezpieczenia majątkowego na należności celne i podatkowe. Towary te nie zostały dostarczone do urzędu odbiorczego. Mimo to, Oddział w okresie od 28 lutego do 20 kwietnia 1996 r. przekazał dalsze 4 transporty części (tego samego importera) również bez pobrania zabezpieczenia majątkowego.

Opieszale podejmowanie czynności poszukiwawczych towarów, które nie zostały dostarczone do urzędów odbiorczych i niepowiadamianie urzędów celnych odbiorczych o przekazaniu towarów lub niezadanie potwierdzenia dostawy przekazanych towarów celnych to kolejne, ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości, które w konsekwencji prowadziły do uszczupień w dochodach Skarbu Państwa z tytułu wymierzonych, a niepobranych cel i podatków. I tak:

Z ewidencji prowadzonej przez Oddział Celny Drogowy w Zgorzelcu wynika, że w okresie od dnia 1 stycznia 1995 r. do dnia 16 października 1995 r. oraz od dnia 3 lipca 1996 r. do dnia 31 grudnia 1996 r. na teren polskiego obszaru celnego obywatele innych państw (głównie obywatele WNP) wprowadzili łącznie 24 228 pojazdów samochodowych. Mimo, że samochody te znajdowały się faktycznie w transzycie przez polski obszar celny, naczelnik Oddziału nie występował do granicznych oddziałów odbiorczych o potwierdzenie ich wywozu i nie pobierał zabezpieczeń majątkowych na pokrycie cła i podatków. Z informacji uzyskanych z rejonowych komend policji wynika, że 55 ww. samochodów nie opuściło polskiego obszaru celnego.

Oddział Celny w Lubieszynie postępowanie poszukiwawcze wszczynał w okresie od 15 do 26 dni po upływie wyznaczonego terminu 14 dni na dostarczenie towaru do urzędu celnego odbiorczego. W wyniku szczegółowych badań wybranych losowo dokumentów SAD dotyczących omawianych przekazania stwierdzono m.in., że według odprawy nr 011418 z dnia 18 grudnia 1996 r. Oddział przekazał do Urzędu Celnego w Warszawie części komputerowe i portfele o łącznej wartości 34 040 USD, a Urząd odbiorczy potwierdził dostawę tylko portfeli o wartości 6 240 USD.

Kontrola ujawniła także przypadki świadczące, że towary objęte gwarancją TIR nie są przekazywane do urzędów celnych odbiorczych.

W dniu 2 grudnia 1996 r. Oddział Celny w Kołbaskowie przekazał za karnetem TIR do Urzędu Celnego w Białymstoku sprzęt elektroniczny o wartości 60 230 USD. Urząd ten potwierdził przyjęcie tego sprzętu o wartości 55 518 USD.

W dniu 15 grudnia 1996 r. Oddział Celny w Kołbaskowie przekazał na podstawie SAD do Urzędu Celnego w Warszawie części komputerowe o wartości 632 030 USD, a Urząd ten potwierdził dostarczenie tych części o wartości 62 030 USD.

W takich, jak przytoczone powyżej, przypadkach należności celne za towary, które nie zostały przywiezione do urzędu celnego odbiorczego powinien uiścić przewoźnik. W razie gdy niemożliwe jest wyegzekwowanie należności od przewoźnika, organ celny zwraca się z żądaniem zapłaty do gwaranta - Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce (ZMPD).

Gwarancje udzielane na podstawie karnetów TIR nie zabezpieczają interesów Skarbu Państwa w przypadku niedostarczenia towarów przekazywanych do odbiorczych urzędów celnych. ZMPD nie reguluje bowiem powstałych zobowiązań. Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce jest największym dłużnikiem administracji celnej. Zadłużenie ZMPD wobec administracji celnej, które w końcu 1994 r. wynosiło 44,7 mln zł, na dzień 31 grudnia 1995 r. wzrosło do 46,2 mln zł, a w końcu 1996 r. wynosiło 43,8 mln zł. Do końca maja 1997 r. kwota zadłużenia nie uległa zmianie⁸⁵.

Zrzeszenie, stosownie do art. 3 lit. b i art. 8 ust. 1 Konwencji celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Konwencja TIR)⁸⁶ oraz §§ 2, 3 i 5 Zarządzenia Nr 31 Ministra Handlu Zagranicznego z dnia 14 kwietnia 1959 r. w sprawie nadania ZMPD uprawnień do wydawania karnetów TIR

⁸⁵patrz przypis 7 na str.7.

⁸⁶Konwencja celna dotycząca międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Konwencja TIR) Dz. U. z 1984 r. Nr 17, poz. 76.

oraz uznania go gwarantem w rozumieniu art. 5 konwencji TIR, jest gwarantem zapłaty roszczeń polskich organów celnych wobec sprawców naruszenia przepisów tej Konwencji. ZMPD ponosi odpowiedzialność za wszelkie należności celne, podatkowe i odsetki, które przypadają Skarbowi Państwa od towarów przywożonych, wywożonych i przewożonych tranzytem przez polski obszar celny na podstawie karnetów TIR, wydanych przez ZMPD i stowarzyszenia będące gwarantem pozostałych państw Stron Konwencji.

Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce, będące gwarantem należności celnych i podatkowych, od połowy lat dziewięćdziesiątych przestało wywiązywać się z tych obowiązków. Zrzeszenie wyjaśniło, że nie dysponuje majątkiem własnym mogącym zaspokoić roszczenia administracji celnej. Natomiast przedstawiciele IRU (Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego) 13 czerwca 1995 r. oświadczyli, że nie są w stanie pokryć długów powstałych poprzez działania ZMPD. Na wniosek KERM, który w 1995 r. dwukrotnie rozpatrywał sprawę zadłużenia Zrzeszenia, Minister Finansów wyraził zgodę na zawieszenie przez urzędy celne egzekucji należności celnych i podatkowych od ZMPD (pismo Ministra Finansów Nr PO6-D-1706-9943/95). W latach 1995-1997 (do listopada) pomiędzy Głównym Urzędem Celnym, b. Ministerstwem Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej oraz ZMPD prowadzona była korespondencja dotycząca m.in.:

- projektu zarządzenia zmieniającego zarządzenie Ministra Handlu Zagranicznego z dnia 14 kwietnia 1959 r.,
- zadłużenia ZMPD, w tym złożenia przez to Zrzeszenie weksli poręczających (gwarancyjnych),
- zmiany stowarzyszenia będącego gwarantem na stowarzyszenie wypłacalne,
- zmiany zasad przewozu towarów przez polski obszar celny na podstawie karnetu TIR.

Do czasu zakończenia kontroli nie uzgodniono żadnego stanowiska i nie zapadły w tych sprawach decyzje. Minister Finansów opracował 2 projekty aktów prawnych w sprawie nadania ZMPD uprawnień do wydawania karnetów TIR oraz uznania go gwarantem zapłaty roszczeń polskich organów celnych. Z ustaleń kontroli wynika, że do czasu jej zakończenia nie zakończono prac nad tymi aktami.

ZMPD i stowarzyszenia będące gwarantami innych państw Stron Konwencji TIR nadal wydają przewoźnikom karnety TIR, na podstawie których dokonywane są przewozy towarów przez Polskę. Przewoźnicy nie mają innego zabezpieczenia należności za przewożony towar, niż gwarancja ZMPD i wiadomym jest, że Zrzeszenie nie będzie w stanie wywiązać się z obowiązku uregulowania ewentualnych roszczeń polskich organów celnych. Powoduje to wymierne straty dla Skarbu Państwa. NIK negatywnie ocenia niewypracowanie rozwiązań, które z jednej strony umożliwiłyby wypełnianie przez Polskę obowiązków wynikających z ratyfikowanej Konwencji TIR, z drugiej zaś zabezpieczałyby interes Skarbu Państwa.

Odwołania od decyzji celnych

Od decyzji organu celnego stronie przysługuje odwołanie do Prezesa Głównego Urzędu Celnego, natomiast w sprawach wymiaru podatków - do Izby Skarbowej.

Do Głównego Urzędu Celnego wpływają odwołania w zakresie klasyfikacji taryfowej, wartości celnej i reguł pochodzenia towarów, postępowania celnego, administracyjnego i karnego skarbowego w zakresie wynikającym z przepisów celnych oraz innych przepisów ustanawiających obowiązki administracji celnej. W 1994 r. do Głównego Urzędu Celnego wpłynęło ogółem 40 tys. odwołań, w 1995 r. wpłynęło 36,9 tys. odwołań, a w 1996 r. - 38,6 tys. odwołań (o 4 % więcej).

W sprawach związanych z klasyfikacją towarową, wartością celną i pochodzeniem towarów w 1995 roku rozpatrzono 10 485 spraw, a w 1996 r. 14 099 spraw (w tych latach wpłynęło odpowiednio 13 464 sprawy i 15 025 spraw). W wyniku postępowania odwoławczego utrzymano w mocy 54 % decyzji I instancji w 1994 r., 51 % decyzji I instancji w 1995 r. i 40 % decyzji w 1996 r. Średni termin rozpatrywania odwołań wynosił w latach 1994-95 do 3 miesięcy, natomiast w 1996 r. wydłużył się do 4 miesięcy. Najdłuższe terminy rozpatrywania odwołań wynoszą rok i wynikają z konieczności weryfikacji świadectw pochodzenia w celu ustalenia zasadności stosowania stawek preferencyjnych.

W sprawach związanych z postępowaniem celnym, administracyjnym i karnym skarbowym do GUC wpłynęło w 1995 r. 23 437 spraw, rozpatrzone zostały 24 892 sprawy, natomiast w 1996 r. wpłynęło 23 535 spraw, a rozpatrzone 25 412 spraw. W wyniku postępowania odwoławczego utrzymano w mocy 37 % decyzji I instancji w 1994 r., 46 % decyzji I instancji w 1995 r. i 41 % decyzji w 1996 r. Średni termin rozpatrywania odwołań wynosił w 1995 roku 3 do 4 miesięcy, natomiast w 1996 r. skrócił się do 1-3 miesięcy.

Do najczęstszych przyczyn zmian decyzji organów I instancji należało:

- nieprzeprowadzenie dokładnego postępowania wyjaśniającego,
- niezbranie wszystkich niezbędnych dowodów do rozpatrzenia sprawy w prowadzonym postępowaniu,
- wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń dotyczących zakwestionowania (jako niezgodnych z Konstytucją) przepisów Prawa celnego lub przepisów wykonawczych do Prawa celnego⁸⁷.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia obniżanie liczby decyzji organów celnych I instancji, utrzymanych w mocy w wyniku postępowania odwoławczego. Świadczy to o nierzetelnym prowadzeniu postępowania przez urzędy celne. Jako nierzetelne postępowanie wobec podmiotów dokonujących obrotu z zagranicą, Najwyższa Izba Kontroli ocenia również przewlekłość postępowania odwoławczego. Narusza to jednocześnie przepis art. 35 kpa § 3, który w postępowaniu odwoławczym wyznacza termin miesięczny na rozpatrzenie odwołania.

Nadzór nad działalnością administracji celnej.

Na mocy art. 109 pkt 4 ustawy Prawo celne, Prezes Głównego Urzędu Cel sprawuje nadzór nad organami celnymi. Nadzór jest sprawowany przy pomocy departamentów funkcjonalnych i Departamentu Kontroli Wewnętrznej.

Wyniki kontroli wewnętrznych świadczą o niedostatecznym bezpośrednim nadzorze sprawowanym przez dyrektorów urzędów celnych nad dokonywaniem odpraw, kontroli i rewizji celnych. Na przykład:

W wyniku braku odpowiedniej organizacji miejsc odpraw celnych i braku nadzoru ze strony Dyrektora Urzędu Celnego w Poznaniu, pracownicy Oddziału Celnego III w Poznaniu, zatrudnieni w miejscach odpraw celnych, dokonywali poboru należności celnych i podatkowych (zarówno gotówkowych, jak też w formie bezgotówkowej), których nie mogli przekazać do kasy Oddziału tego samego dnia.

Mimo zwiększającej się wymiany towarowej z zagranicą zmniejszyła się ilość kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w administracji celnej. Główny Urząd Cel w 1995 r. przeprowadził w całej administracji celnej 24 kontrole problemowe, 42 kontrole doraźne, 2 kontrole kompleksowe i 13 kontroli sprawdzających, a w 1996 r. 15 kontroli problemowych, 16 kontroli doraźnych i 7 kontroli sprawdzających. Oznacza to spadek ilości przeprowadzonych kontroli o 53 %. Straty Skarbu Państwa w 1996 r. ujawnione tylko w wyniku działań kontrolnych Biura Kontroli Wewnętrznej GUC, a następnie Departamentu Kontroli Wewnętrznej GUC, wyniosły 41,4 mln zł. Ogólna kwota strat Skarbu Państwa poniesionych z winy pracowników administracji celnej w 1996 r., a ujawniona w wyniku wszystkich kontroli przeprowadzonych przez departamenty GUC i działy kontroli wewnętrznej urzędów celnych, wyniosła 70,4 mln zł. Ukarano w sumie 463 osoby.

Skalę ujawnionych w 1995 r. nieprawidłowości ilustruje poniższy przykład:

Według danych GUC w wyniku kontroli problemowej dotyczącej prawidłowości dokonywania odpraw celnych pojazdów samochodowych w trybie art. 14 ust. 1 pkt. 7 ustawy Prawo celne, przeprowadzonej w 1995 r. przez Biuro Kontroli Wewnętrznej GUC w Urzędzie Celnym w Gdyni, stwierdzono uszczuplenie należności Skarbu Państwa w wysokości 101 mln zł. Zakwestionowano 3084 odprawy celne przywozowe pojazdów samochodowych (71 %). W wyniku kontroli, wobec 10 winnych funkcjonariuszy celnych, Dyrektor Urzędu Celnego skierował wnioski do rzecznika dyscyplinarnego w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i skierowania spraw do komisji dyscyplinarnej.

Kontrola Najwyższej Izby Kontroli ujawniła nieprawidłowości świadczące o nierzetelnym, w ocenie NIK, nadzorze sprawowanym przez Prezesa Głównego Urzędu Cel i dyrektorów urzędów celnych.

W Oddziale Celnym w Gorzowie Wielkopolskim ujawniono uszczuplenia Skarbu Państwa w wysokości 50 189 zł powstałe na skutek nieterminowego dostarczenia Oddziałowi Celnemu w Gorzowie Wielkopolskim aktualnych wartości stawek podatku akcyzowego i w konsekwencji pobranie zaniżonych kwot podatku. Na wniosek kontrolujących zostały wymierzone i pobrane podatki w wysokości

⁸⁷obwieszczenie Prezesa TK z dnia 13 kwietnia 1994 r., orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r. i orzeczenie TK z 26 września 1995 r.

50 189 zł.

Jednym ze sposobów nadzoru nad prawidłowością działań funkcjonariuszy celnych jest możliwość dokonywania powtórnych kontroli i rewizji celnych towarów, które zostały już odprawione i dopuszczone do obrotu na polskim obszarze celnym (art. 46 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo celne). Administracja celna jednak bardzo rzadko korzystała z tej możliwości. Ponadto, ponownych kontroli i rewizji dokonywali pracownicy tych samych oddziałów celnych, w których dokonano odprawy pierwotnej i dopuszczono odprawiony towar do obrotu, co nie skłaniało do ujawniania ewentualnych nieprawidłowości.

Skalę ponownych kontroli i rewizji celnych towarów w odniesieniu do liczby dokonanych odpraw ilustrują następujące przykłady:

Oddział Celny I we Wrocławiu w 1995 r. przeprowadził 30 ponownych rewizji odprawionych towarów, a w 1996 r. - 12. W stosunku do liczby dokonanych odpraw stanowiło to odpowiednio 0,16 % i 0,06 %.

Oddział Celny VI w Warszawie w 1995 r. przeprowadził 11 ponownych rewizji celnych, co stanowiło 0,03 % liczby dokonanych odpraw ogółem (33 273). W 1996 r. oddział przeprowadził 47 ponownych rewizji celnych, co stanowiło 0,13 % odpraw ogółem.

Oddział Celny w Puławach w 1995 r. dokonał 7 098 odpraw w imporcie i w eksporcie, a przeprowadził w tym czasie zaledwie 4 ponowne kontrole. W 1996 r. ponownych kontroli odpraw Oddział nie przeprowadzał.

O małej wadze jaką administracja celna przykładła do omawianego instrumentu nadzoru w postaci powtórnych kontroli i rewizji celnych świadczy przykład Urzędu Celnego w Szczecinie.

Urząd Celny w Szczecinie do czerwca 1997 r. nie utworzył w swojej strukturze organizacyjnej Działu Powtórnej Kontroli Celnego. Stanowiło to naruszenie przepisów Regulaminu Organizacyjnego urzędu, obowiązującego od października 1994 r.

Wyniki kontroli NIK wskazują na występowanie nieprawidłowości w pracy funkcjonariuszy celnych przy dokonywaniu odpraw. Dlatego, zdaniem NIK, niewłaściwym było zmniejszenie liczby dokonanych kontroli wewnętrznych w 1996 r. w stosunku do roku poprzedniego. Również negatywnie NIK ocenia nikłe wykorzystywanie możliwości przeprowadzania powtórnych kontroli celnych, albowiem stanowi ona instrument bezpośredniego nadzoru nad pracownikami dokonującymi odpraw celnych.

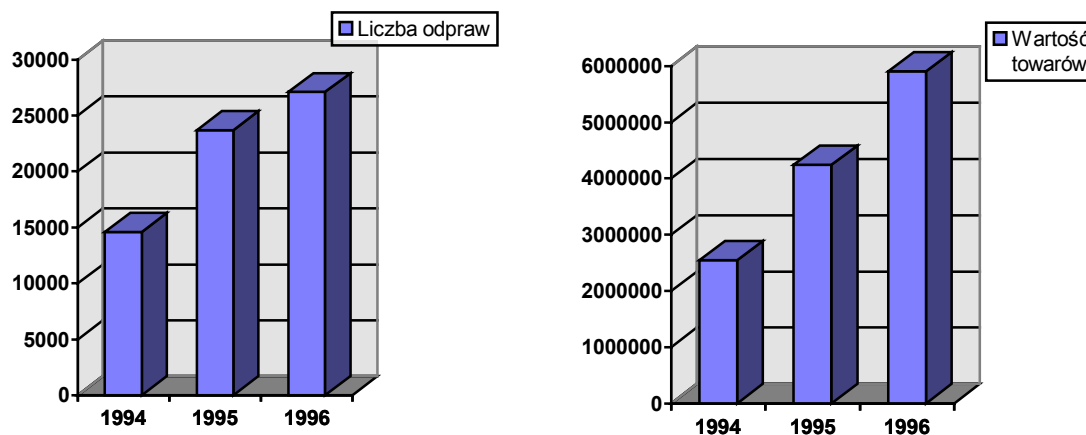
Funkcjonowanie składów celnych

Przepływ towarów przez składy celne

Zgodnie z art. 35 ustawy Prawo celne, organem właściwym do wydania zezwolenia na prowadzenie składu celnego był Prezes Głównego Urzędu Cel. Według zestawienia podpisanego przez Prezesa GUC, liczba zaewidencjonowanych składów celnych wynosiła w 1995 r. - 2 956, a w 1996 r. - 2 527. W latach tych, Prezes GUC wydał odpowiednio 518 i 437 nowych zezwoleń na utworzenie składu celnego. Według „Sprawozdania z dozoru i kontroli celnej obrotu towarowego z zagranicą za lata 1994-96” sporządzonego przez Departament Informatyki i Statystyki, Prezes GUC w 1995 r. wydał 952 zezwolenia na utworzenie składu celnego, a w 1996 r. - 1 295 zezwoleń. Departament ten jest odpowiedzialny m.in. za gromadzenie, przetwarzanie i przechowywanie informacji w zakresie obrotu towarowego z zagranicą lub dotyczących administracji celnej dla potrzeb kierownictwa urzędu i departamentów, przedkładanie kierownictwu Urzędu określonych raportów, a także wydawanie informacji statystycznych. Natomiast według Dyrektora Departamentu Nadzoru Celnego rzeczywista liczba wydanych zezwoleń wynosiła w ww. latach odpowiednio 506 i 437. Departament Nadzoru Celnego jest odpowiedzialny m.in. za prowadzenie ewidencji składów celnych i za prowadzenie spraw z zakresu udzielania zezwoleń na prowadzenie składów celnych.⁸⁸ Do czasu zakończenia kontroli nie udało się zweryfikować i ujednolicić ww. danych. Ujawnione nieprawidłowości wiążą się z dublowaniem kompetencji departamentów i brakiem systemu ewidencji funkcjonujących składów celnych. Ogółem w 1995 r. dyrektorzy urzędów celnych wydali 88 056 pozwoleń na złożenie towarów w składach celnych, a w 1996 r. - 103 556 pozwoleń, co oznacza wzrost o 17,6 %.

⁸⁸Regulamin Organizacyjny Głównego Urzędu Cel z dnia 4 kwietnia 1996 r.

Wykres C Liczba i wartość przekazania do składów celnych



W skontrolowanych składach dokonano w 1994 r. - 14,6 tys. odpraw przy wywozie towaru ze składu celnego o wartości 2 543 mln zł. W 1995 r. liczba odpraw wzrosła do 23,7 tys., a wartość towarów do 4 243 mln zł. W 1996 r. było 27,1 tys. odpraw o wartości 5 907 mln zł. Udział przekazania w procedurze tranzytu wynosił w 1994 r. 10,3 %, w 1995 r. - 14,3 %, i wzrósł w 1996 r. do 17 %. Liczba przekazania do innych składów celnych stanowiła od 2,8 % ogółu przekazania w 1994 r. do 1,3 % przekazania w 1996 r.

W 52 składach (44 %) towary celne składowano przez okres przekraczający 12 miesięcy. We wszystkich przypadkach prowadzący składy celne posiadali zezwolenie dyrektorów właściwych urzędów celnych na przedłużenie składowania towarów. Wartość towarów składowanych przez okres ponad 12 miesięcy wyniosła w 1995 r. - 101,0 mln zł, a w 1996 r. - 65,6 mln zł.

Nieprawidłowości w działalności składów celnych

Spośród 127 skontrolowanych składów celnych, które prowadziły działalność w latach 1995-1996, nieprawidłowości ujawniono w 59 składach celnych (46 % liczby skontrolowanych). Rodzaj i skala stwierdzonych nieprawidłowości przedstawiała się następująco:

- 10 składów (8 %) nie było przystosowanych do składowania towarów celnych wymienionych w regulaminie nadanym przez dyrektora właściwego urzędu celnego, co świadczy, zdaniem NIK, o nierzetelnym sprawdzeniu warunków przed zatwierdzeniem regulaminu prowadzenia składu.

W składzie celnym prowadzonym przez Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe AMIBA w Toruniu, zgodnie z pkt 11 regulaminu prowadzenia składu miały być składowane lub przechowywane reaktory jądrowe, lokomotywy pojazdów szynowych, statki powietrzne i kosmiczne, kotły, maszyny, pierwiastki promieniotwórcze, izotopy, materiały wybuchowe i łatwopalne, paliwa mineralne, minerały, materiały budowlane, a także meble, pościel, zegary i inne. Regulamin stwierdzał, że „pomieszczenia (tereny) składu celnego oraz ich wyposażenie są dostosowane do składowania i przechowywania towarów, o których mowa w pkt 11 regulaminu. W rzeczywistości skład dysponował tylko jednym pomieszczeniem o powierzchni 80 m² - nie wyposażonym w jakiegokolwiek maszyny czy urządzenia. Wobec niezgodności między możliwościami lokalowymi składu a wymienionymi w regulaminie towarami, jakie w składzie mogą być składowane, Dyrektor Urzędu Celnego w Toruniu dokonał stosownych zmian w regulaminie składu.

Przytoczony powyżej przykład świadczy o braku realizmu dyrektora urzędu celnego przy zatwierdzaniu regulaminu składu celnego.

- w 9 składach (7 %) stwierdzono niezgodność ilości towarów celnych składowanych ze stanem ewidencyjnym, a więc nierzetelność w prowadzeniu ewidencji.

W składzie celnym prowadzonym przez Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Cleve” Spółka z o.o. w Kaliszu stan faktyczny składowanych towarów był niezgodny ze stanem ewidencyjnym. I tak, w dniu 3 czerwca 1997 r. brakowało, w porównaniu ze stanem ewidencyjnym, 34 kineskopów telewizyjnych marki TV Schneider o łącznej wartości 8 959 DEM i 13 kineskopów COMTEL di TV Schneider o wartości 3 425 DEM. W tym samym czasie w składzie celnym znajdowało się 50 kineskopów firmy Philips wprowadzonych do składu bez zezwolenia dyrektora Urzędu Celnego w Łodzi. Towary, których brak ujawniono w toku kontroli, zostały zgłoszone przez prowadzącego skład celny do odprawy celnej, a należności celne i podatkowe z tego tytułu w łącznej kwocie 9 007 zł spółka zapłaciła w dniu 12 czerwca 1997 r.

- w 9 składach (7 %) kontrolujący ujawnili, że prowadzący te składy zapłacili mniejsze cła i podatki niż powinni byli zapłacić. Uszczuplenia dochodów Skarbu Państwa z tego tytułu wyniosły: w 1995 r. - 2,0 mln zł i w 1996 r. - 3,8 mln zł,
- w 9 składach (7 %) ujawniono przypadki wyprowadzenia towarów bez zapłacenia cła i podatków. Wartość tych towarów wyniosła w 1995 r. - 27,9 mln zł i 1996 r. - 81,0 mln zł,
- w 6 składach (5 %) wystąpiły przypadki wprowadzenia i wyprowadzenia towarów celnych bez zgody dyrektora urzędu celnego,

Kontrola Spółki z o.o. PROVET w Warszawie wykazała, że wyprowadzanie towarów ze składu celnego prowadzonego przez tę Spółkę w przeważającej mierze następowało przed uzyskaniem na to zezwolenia dyrektora Urzędu Celnego w Warszawie. Nieprawidłowości te stwierdzono w ok. 62 % ilości odpraw celnych ostatecznych dokonanych w 1994 r., w ok. 88 % - w 1995 r. i w 86 % w 1996 r. Składowany towar był wydawany bez zezwolenia nawet w okresie do 40 dni przed decyzją dyrektora Urzędu Celnego.

- w 5 składach (4 %) stwierdzono, że zabezpieczenia majątkowe złożone przez podmioty prowadzące składy celne nie pokrywały należności celnych i podatkowych, co było niezgodne z art. 37 ustawy Prawo celne.

Auto-Transport Szczecin S.A. PEKAES - GROUP w Szczecinie nie wyodrębnił w swojej strukturze składu celnego, który prowadził. Spółka nie podpisała z pracownikiem prowadzącym skład umowy o odpowiedzialności materialnej za składowane towary. W dniu 9 marca 1995 r. Spółka złożyła zabezpieczenie majątkowe na kwotę 3,0 mln zł, a w dniu 16 marca 1995 r. w składzie został złożony towar, od którego należności celne wyniosły 4,6 mln zł. Brak więc było zabezpieczenia majątkowego na kwotę 1,6 mln zł.

- Stwierdzono także przypadek prowadzenia składu bez zezwolenia Prezesa GUC, co naruszało art. 35 ustawy Prawo celne.

„Cefarm - Lublin” S.A. w Lublinie w okresie od dnia 26 października 1995 r. do dnia 8 marca 1996 r. prowadziła skład celny na podstawie zezwolenia wydanego dla innego przedsiębiorstwa, które uległo likwidacji, tj. bez zezwolenia Prezesa GUC. Stwierdzono ponadto, że pomieszczenia składu nie były zabezpieczone zgodnie z wymogami regulaminu (brak odpowiednich zamknięć), towary wyprowadzano ze składu bez pokwitowania odbiorcy, a osoba prowadząca skład nie miała pisemnego upoważnienia do tej działalności.

Nadzór nad działalnością składów celnych

Zgodnie z art. 39 ust. 1 i 2 ustawy Prawo celne, działalność gospodarcza prowadzona w składzie celnym podlega dozorowi celnemu i kontroli celnej oraz kontroli organów celnych w zakresie dokumentowania obrotu towarowego. Zgodnie z brzmieniem pkt 3 decyzji Prezesa GUC z dnia 5 marca 1996 r w sprawie nadzoru nad funkcjonowaniem składów celnych, (DNC-III-503-17/95/1054) kontrole dotyczące przestrzegania przez prowadzącego skład celny zasad prowadzenia działalności gospodarczej składu powinny być przeprowadzane w zależności od potrzeb. Nadzór nad działalnością składów celnych sprawują dyrektorzy właściwych miejscowo urzędów celnych, m.in. poprzez prowadzenie kontroli w tych składach.

Na terenie działania skontrolowanych 16 urzędów celnych, liczba składów celnych na początku 1995 r. wynosiła 2 731, a na początku 1996 r. - 2 211. Urzędy te skontrolowały w 1995 r. łącznie 1 594 składy celne i w 1996 r. - 1 547 składów celnych. Stanowiło to odpowiednio 58,3 % i 69,9 % liczby składów działających na początku tych lat. Oznacza to, że przeciętnie tylko co drugi skład celny był kontrolowany raz w roku.

Spośród wspomnianych 11 urzędów celnych tylko 3 urzędy (w Gdyni, Krakowie i Terespolu) przeprowadziły więcej niż jedną kontrolę w każdym składzie celnym w ww. okresie.

Urząd Celny we Wrocławiu w 1995 r. przeprowadził 49 kontroli składów celnych z 350 istniejących, tj. 14 %, a w 1996 r. - 50 składów z 230 istniejących. Urząd Celny w Warszawie w 1995 r. przeprowadził 169 kontroli składów celnych z 1076 istniejących, tj. 15,7 %, a w 1996 r. - 156 kontroli składów z 787 istniejących.

Urząd Celny w Terespolu w 1995 r. przeprowadził 301 kontroli 82 istniejących składów, a w 1996 r. 248 kontroli 79 istniejących składów celnych.

W wyniku stwierdzenia nieprawidłowości, polegających m.in. na niezgodnym z regulaminem dokumentowaniu obrotu towarowego, składowaniu towarów bez zezwolenia dyrektora urzędu celnego, dyrektorzy urzędów celnych wnioskowali o cofnięcie zezwolenia na dalsze prowadzenie składu celnego. Ujawnione nieprawidłowości ilustrują przykłady:

Urząd Celny w Warszawie w 1995 r. skontrolował 169 składów celnych, co stanowiło ok. 16 % liczby tych składów działających na początku 1995 r. (1 076). W 151 składach stwierdzono nieprawidłowości, które spowodowały wystąpienie dyrektora Urzędu o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie składu. W 26 składach ujawniono wyprowadzenie towaru bez zgody dyrektora Urzędu. W 1996 r. Urząd przeprowadził kontrole w 156 składach celnych, co stanowiło ok. 20 % liczby składów prowadzących działalność na początku 1996 r. (787). W wyniku tych kontroli Urząd wystąpił o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie 70 składów celnych.

Na terenie właściwości Urzędu Celnego w Szczecinie na początku 1995 r. funkcjonowały 92 składy celne, a na początku 1996 r. - 100. Urząd Celny w 1995 r. przeprowadził kontrole w 81 składach celnych, a w 1996 r. - w 71. W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in.: niewłaściwe wypełnianie dokumentów SAD (42 składy), prowadzenie ewidencji obrotu towarowego niezgodnie z regulaminem bądź nierzetelnie (13 składów), wprowadzanie lub wyprowadzanie towarów ze składu bez zgody dyrektora Urzędu Celnego (4 składy), niezgodności między stanem faktycznym i ewidencyjnym składowanych towarów (5 składów). Na podstawie ustaleń kontroli dyrektor Urzędu wystąpił z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie 2 składów celnych. Wobec 7 składów Urząd zastosował kary.

Ujawniona przez kontrole wewnętrzne urzędów celnych i kontrolę NIK skala nieprawidłowości wskazuje, że nierzetelne prowadzenie ewidencji obrotu towarowego, wprowadzanie lub wyprowadzanie towarów ze składu bez zgody dyrektora urzędu celnego, są zjawiskami powszechnie występującymi.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niską częstotliwość przeprowadzania kontroli składów celnych przez organy kontroli wewnętrznej urzędów celnych. Ujawnione nieprawidłowości w funkcjonowaniu składów celnych wskazują na konieczność zintensyfikowania działań kontrolnych.

Wyniki finansowe działalności administracji celnej

Przychody administracji celnej

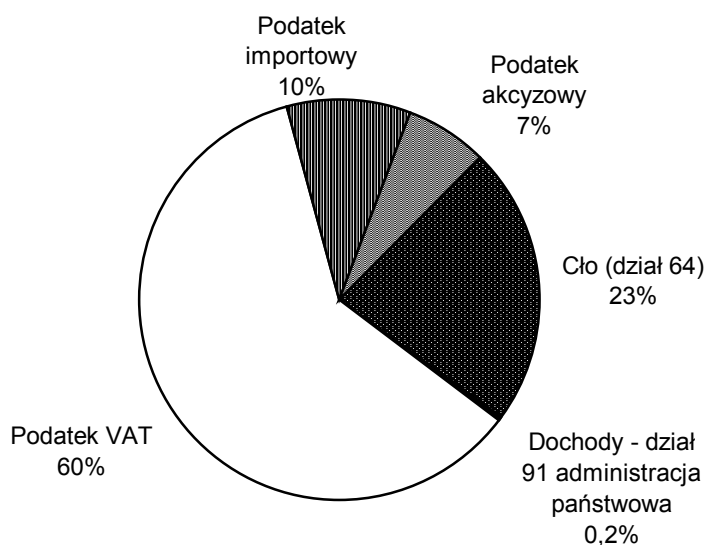
Wysokość zrealizowanych dochodów budżetowych w okresie objętym kontrolą przedstawiona została w tabeli:

Tabela H Dochody zrealizowane przez administrację celną

	1994 r.	1995 r.	1996 r.
	mln zł		
Cło (dział 64)	4 888,8	5 774,5	6 498,3
Oplaty wyrównawcze	30,7	24,4	0
Dochody - dział 91 administracja państwowa (wpływy z usług, ze sprzedaży składników majątkowych, grzywny, kary, różne opłaty, odsetki)	33,4	39,8	49,9
Podatek VAT	8 523,7	11 893,5	17 416,9
Podatek importowy	2 579,2	3 186,4	2 901,2
Podatek akcyzowy	976,0	1 316,8	1 883,8
Podatek obrotowy ^{*)}	92,3	73,8	2,0
Razem	17 124,2	22 309,2	28 752,1

*) Wpływy z tytułu podatku obrotowego wynikają z należności zaległych.

Wykres D Struktura przychodów administracji celnej w 1996 r.



W okresie objętym kontrolą, dochody administracji celnej z cła (dział 64) uzyskane w 1995 r. były wyższe od dochodów uzyskanych w 1994 r. o 18 %, natomiast uzyskane w 1996 r. - o 12,5 % w stosunku do roku poprzedniego. Dochody działu 91 uzyskane w 1995 r. w stosunku do 1994 r. były wyższe o 19 %, natomiast w 1996 r. były wyższe o 25 % w stosunku do roku 1995. Na dochody te składają się wpływy z usług, z najmu lokali, środków transportu itp., wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych z tytułu odsprzedaży zużytych środków trwałych i wyposażenia, grzywny i kary wymierzane na podstawie ustawy karnej skarbowej, wpływy uzyskane ze sprzedaży towarów zajętych w postępowaniu karnym skarbowym oraz przypadających na rzecz skarbu państwa, a także różne opłaty. Zmniejszenie tempa wzrostu wpływów z tytułu pobieranych cła jest związane z obniżaniem stawek celnych i stosowaniem stawek preferencyjnych na towary pochodzące z określonych krajów.

W badanym okresie utrzymywało się stałe tempo wzrostu wpływów z podatków. W 1995 i w 1996 roku wzrosły one w odniesieniu do roku poprzedniego odpowiednio o 35,3 % i o 34,9 %, co przekraczało wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w tych latach⁸⁹. W strukturze wpływów z podatków dominowały wpływy z tytułu

⁸⁹Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł:
w 1995 r. w stosunku do 1994 r. - 27,8 %,

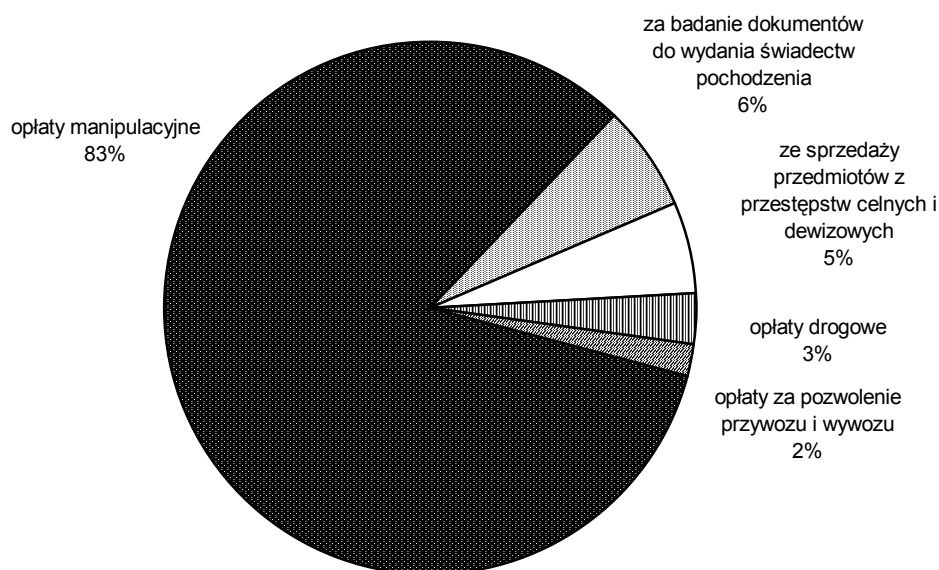
podatku VAT (78 % w 1996 r. i 72 % w 1995 r.). Wpływy z tytułu podatku importowego malały ze względu na zmniejszanie stawki tego podatku (w 1994 r. stawka podatku importowego wynosiła 6 %, a w 1996 r. - 3 %).

Tabela I Przychody środków specjalnych

	1994	1995	1996
	mln zł		
opłaty manipulacyjne	91,8	113,5	187,3
opłaty za badanie dokumentów do wydania świadectw pochodzenia	8,4	8,9	14,6
wpływy ze sprzedaży przedmiotów z przestępstw celnych i dewizowych	6,9	10,5	12,2
opłaty drogowe	1,6	3,3	7,2
opłaty za pozwolenie przywozu i wywozu	2,9	3,4	4,3
Razem	111,6	139,6	225,6

W strukturze przychodów środków specjalnych podstawowe znaczenie miały wpływy z opłat manipulacyjnych⁹⁰ (82 % w 1994 r., 81 % w 1995 r. i 83 % w 1996 r.). W roku 1996 odnotowano najniższy udział wpływów ze sprzedaży przedmiotów z przestępstw celnych i dewizowych.

Wykres E Struktura przychodów środków specjalnych w 1996 r.



Zadłużenie podmiotów wobec administracji celnej wzrosło z 412 871 tys. zł w roku 1995 do 440 222 tys. zł w roku 1996 (o 6,6 %), jednocześnie nieznacznie obniżył się udział zadłużenia w dochodach ogółem (z 1,8 % do 1,5 %). Negatywnym zjawiskiem jest wzrost bezwzględnej wartości zadłużenia podmiotów wobec administracji celnej, zwłaszcza przy znacznym wzroście kwoty należności, które uległy przedawnieniu (z 1 543 tys. zł w roku

w 1996 r. w stosunku do 1995 r. - 19,9 %,

w 1997 r. w stosunku do 1996 r. - 14,9 %.

⁹⁰art. 70 ust. 1 pkt 2 i pkt. 3 ustawy Prawo celne.

1995 r. do 21 811 tys. zł w roku 1996, czyli 14-krotnie). Z danych przedstawionych przez Główny Urząd Celny⁹¹ wynika, że głównymi przyczynami powstania zadłużeń w 1996 r. były:

- niedostarczanie do urzędu celnego odbiorczego towaru celnego przekazanego przez urząd celny nadawczy, bez przyjęcia fakultatywnego zabezpieczenia majątkowego lub za karnetem TIR (13,7 %),

Trzydziestu dłużników Urzędu Celnego w Szczecinie, zalegających w końcu 1996 r. z zapłatą należności w łącznej kwocie 7,9 mln zł (ok. 37 % kwoty całego zadłużenia) nie złożyło zabezpieczenia majątkowego pokrywającego w pełni należności celne i podatkowe.

- wydanie decyzji o uznaniu odprawy celnej towaru na czas oznaczony za odprawę celną ostateczną z jednoczesnym wymiarem cła i opłat manipulacyjnych, które wymagają egzekwowania z uwagi na brak zabezpieczenia majątkowego. (5,7 %),

W 1996 roku 23 % przypadków nieściągniętych należności Urzędu Celnego w Toruniu było spowodowanych niezlikwidowaniem odprawy czasowej w terminie i uznaniem jej za odprawę ostateczną z jednoczesnym wydaniem decyzji wymiarowej (w 1995 r. - 50 przypadków, w 1996 r. - 52 przypadki).

W Urzędzie Celnym w Gdyni przyczyną powstania zadłużenia były m.in. zmiany decyzji z dotychczasowej odprawy celnej czasowej na odprawę ostateczną, z jednoczesnym wymiarem cła i opłat (w 1995 r. stwierdzono 44 przypadki, a w 1996 r. - 35 przypadków).

- wydanie decyzji zawierających ponowny wymiar należności celnych, po uprzednim stwierdzeniu nieważności decyzji wymiarowych wydanych z rażącym naruszeniem prawa, wskutek błędu zawinionego przez organy celne. Decyzje te najczęściej nie mogą być wykonane z uwagi na nieistnienie podmiotu lub brak jego nowego adresu. (13,6 %),
- zbyt późne przekazanie do egzekucji nie wykonanych decyzji wymiarowych zawartych w dokumentach SAD, co powoduje niejednokrotnie niemożność skorzystania z nieaktualnego już zabezpieczenia majątkowego lub też niemożność przeprowadzenia egzekucji, wskutek braku możliwości doręczenia upomnienia, czy też z powodu postawienia dłużnika w stan upadłości (23,4 %),

Należności Urzędu Celnego w Gdańsku wzrosły z 22,5 mln zł w 1994 r. do 30,3 mln zł w 1996 r. (o 34 %), a liczba tych należności odpowiednio: z 1 307 do 1 620 (o 24 %). Stwierdzono, że działania Urzędu zmierzające do wdrożenia postępowania egzekucyjnego w 13 sprawach, na 17 zbadanych, prowadzone były przewlekłe. Upomnienia do zobowiązanych Urząd wysyłał po upływie od 59 do 365 dni od daty powstania obowiązku uregulowania długu.

Należności nie ściągnięte przez Urząd Celny w Szczecinie wzrosły z 14,0 mln zł w 1994 r. do 18,6 mln zł w 1995 r. i do 21,5 mln zł w 1996 r., tj. odpowiednio o 33 % i o 16 %. Zaległości te obejmowały w 1996 r. 3 455 spraw - o 1 440 (tj. o 71 %) więcej niż w 1994 r. Największe zaległości dotyczyły cła, które w końcu 1996 r. wynosiły 10,7 mln zł i były wyższe o 126 % w porównaniu do zaległości z tego tytułu w 1994 r. Przyczyną wzrostu należności celnych i podatkowych była mała skuteczność w ich egzekwowaniu - Urząd do 1996 r. nie posiadał wewnętrznej komórki organizacyjnej zajmującej się egzekucją należności.

⁹¹Główne przyczyny powstania zadłużeń w 1996 r - DBF-VII-0271-10/97.

- wydanie decyzji dotyczących ponownego wymiaru należności celnych w związku z uchyleniem pierwotnych decyzji wydanych w oparciu o nieprawdziwe dokumenty, np. faktury, zaświadczenia uprawniające do zwolnienia od cła, pozwolenia na bezcłowy przywóz towarów, itp. (25,7 %),

Zadłużenie Spółki z o.o. WABO z siedzibą w Warszawie wobec Urzędu Celnego w Łodzi w końcu 1996 r. wynosiło 8,6 mln zł. Wynikało ono z uchylenia 1.232 decyzji wydanych przez Urząd na podstawie dokumentów sfałszowanych przez tę Spółkę i wydania nowych decyzji. W sprawie tej zostało wszczęte przez prokuraturę postępowanie przygotowawcze.

- wydanie decyzji wymiarowych w związku z ujawnieniem przemytu towaru w postępowaniu celnym. toczącym się niezależnie od postępowania karnego skarbowego (3,08 %),
- wydanie orzeczenia w postępowaniu karnym skarbowym nakładającego na obwinionego grzywnę lub inną karę pieniężną (2,69 %),
- nieuiszczenie przez Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce sum gwarancyjnych w przypadkach niemożności lub bezskuteczności dochodzenia wymierzonych przewoźnikom kwot (1,19 %),
- przedstawienie nieprawdziwych dowodów wpłaty lub polecenia przelewu należności na rachunek urzędu lub niezrealizowanie przez „zawieszony” bank polecenia przelewu czy czeku albo też odmowa wykonania przez gwaranta (bank, ubezpieczyciela) jego zobowiązania przyjętego jako zabezpieczenie majątkowe (1,25 %).

Wydatki administracji celnej

W latach 1994 - 1996 ustawy budżetowe przewidywały wydatki administracji celnej ogółem w wysokości 601 118 tys. zł. W rzeczywistości, uwzględniając plany po zmianach, łączne wydatki administracji celnej wyniosły 655 533 tys. zł. Wykonanie budżetu w okresie objętym kontrolą przedstawia tabela:

Tabela J Wydatki administracji celnej

	1994	1995	1996
	tys. zł		
GUC	31 355	36 950	58 104
urzędy celne	114 832	179 619	225 018
współpraca z zagranicą	2 547	3 562	3 547
Razem	148 734	220 131	286 670

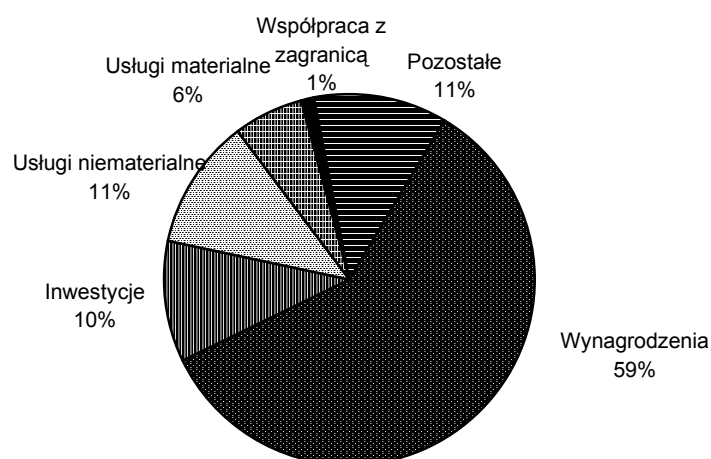
tabela k i

wykres f przedstawiają wielkości wydatków administracji celnej i strukturę rzeczową wydatków.

Tabela K Wydatki budżetowe administracji celnej

	1994	1995	1996
	tys. zł		
Wynagrodzenia osobowe ⁹²	89 668	136 015	170 068
Inwestycje	16 845	13 500	30 000
Usługi niematerialne ⁹³	12 550	24 424	32 563
Usługi materialne ⁹⁴	9 110	14 580	17 526
Współpraca z zagranicą ⁹⁵	2 546	3 562	3 547
Pozostałe wydatki ⁹⁶	18 015	28 040	32 964

Wykres F Struktura wydatków budżetowych administracji celnej w 1996 r.



Największą pozycję w wydatkach administracji celnej stanowiły wynagrodzenia. Pochłonęły one w sumie w badanym okresie 395 751 tys. zł, co stanowiło ok. 61 % wszystkich wydatków w całym okresie objętym kontrolą. Prócz środków budżetowych, Prezes Głównego Urzędu Celnego dysponował również środkami uzyskanymi zgodnie z art. 70 ust. 4 ustawy Prawo celne. Przepis ten stanowił, że środki finansowe uzyskane z opłat depozytowych, manipulacyjnych, manipulacyjnych dodatkowych, a także 30 % kwot uzyskanych ze sprzedaży przedmiotów z

⁹²Wynagrodzenia osobowe, Zakładowy Fundusz Nagród, pochodne od wynagrodzeń.

⁹³Czynsze lokalowe, szkolenia, parkowanie zajętych pojazdów, prowizje bankowe, ekspertyzy, opinie biegłych, tłumaczenia, ochrona i dozór mienia, opłaty RTV, opłaty inkasa utargów gotówkowych przekazywanych do banku.

⁹⁴Opłaty pocztowe i telekomunikacyjne, remonty i roboty budowlane, holowanie zajętych środków transportu, wywóz nieczystości.

⁹⁵Współpraca naukowo-techniczna i gospodarcza z zagranicą - podróże służbowe zagraniczne, składki do organizacji międzynarodowych.

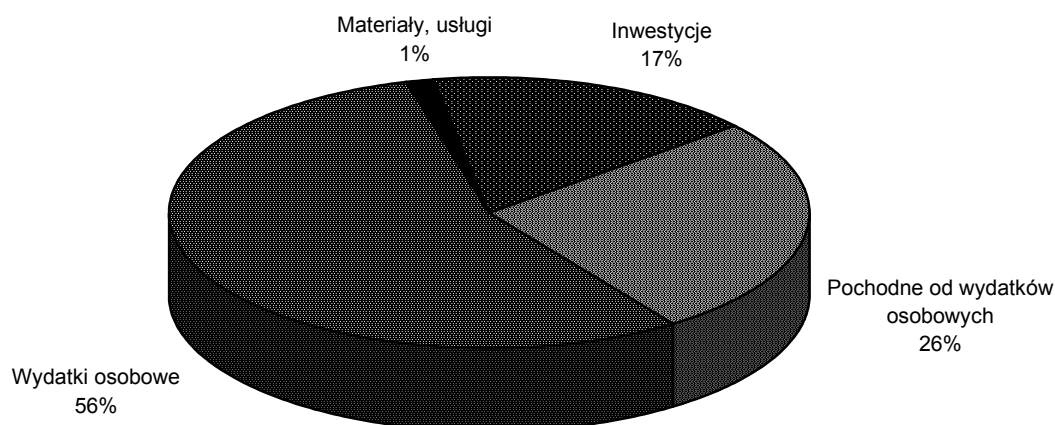
⁹⁶Nagrody i wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń, podróże służbowe krajowe, materiały i wyposażenie, energia, kary i odszkodowania, podatki.

przestępstw celnych i dewizowych ujawnionych przez funkcjonariuszy celnych przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania organów celnych oraz na premie dla pracowników podległych Prezesowi GUC, a w szczególności dla tych, którzy przyczynili się bezpośrednio do wykrycia przestępstw lub wykroczeń celnych i dewizowych. Prezes GUC gromadzi uzyskane kwoty w formie środków specjalnych.

Tabela L Struktura wydatków ze środków specjalnych

	1994	1995	1996
	tys. zł		
Premie, nagrody z ZFN, inne wydatki osobowe i świadczenia społeczne	51 000	76 920	116 520
Pochodne od ww.	24 180	36 570	55 280
Materiały, usługi i pozostałe	6 010	320	2 700
Finansowanie inwestycji	25 000	30 000	35 000

Wykres G Struktura wydatków ze środków specjalnych w 1996 r.



§ 1 zarządzenia nr 2 Prezesa Głównego Urzędu Celnego z dnia 28 maja 1992 r.⁹⁷ określa cele wydatkowania funduszy ze środków specjalnych. Mogą one być przeznaczone na inwestycje, zakup towarów i usług dla usprawnienia funkcjonowania organów celnych, premie uznaniowe dla pracowników organów celnych oraz należne od premii nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne, nagrody z zakładowego funduszu nagród i składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, premie specjalne za wykrycie przestępstw celnych i granicznych dewizowych.

Ustalenia kontroli wskazują, że w okresie objętym kontrolą wydatki ze środków specjalnych przeznaczano na premie uznaniowe, premie specjalne, premie z okazji dnia celnika, nagrody jubileuszowe, odprawy, nagrody z zakładowego funduszu nagród, ekwiwalenty za nie wykorzystane urlopy, składki na ubezpieczenie i Fundusz Pracy od wypłacanych wynagrodzeń i świadczeń.

Ekwiwalenty za nie wykorzystane urlopy nie były wymienione w cytowanym zarządzeniu. Również decyzje Prezesa Głównego Urzędu Celnego Nr 71 z dnia 10 września 1991 r. i Nr 102 z dnia 25 października 1996 r. w sprawie finansowania działalności administracji celnej w formie środków specjalnych, nie upoważniały Prezesa Głównego Urzędu Celnego do wydatkowania funduszy ze środków specjalnych na ekwiwalenty za nie wykorzystane urlopy. W związku z czym działanie takie należy ocenić jako nielegalne, bowiem stanowiło ono naruszenie cytowanego zarządzenia oraz ww. decyzji.

⁹⁷Biuletyn Urzędowy Głównego Urzędu Celnego Nr 3, poz. 10, zmiany: BU GUC z 1995 r. Nr 5, poz. 17, Nr 6, poz. 78 i z 1997 r. Nr 4, poz. 15.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia rozdysponowanie środków finansowych uzyskanych zgodnie z art. 70 ust 4 ustawy Prawo celne. Prezes Głównego Urzędu Cel w § 4 Regulaminu przyznawania premii specjalnych⁹⁸ dopuścił możliwość przeznaczenia całej kwoty (wbrew cytowanym wyżej przepisom ustawy) przekazywanej przez urzędy celne na rachunek środków specjalnych z tytułu sprzedaży przedmiotów z przestępstw celnych i dewizowych, na premie dla pracowników organów celnych, którzy w sposób szczególnie swoim działaniem przyczynili się do organizacji i koordynacji zwalczania bądź zapobiegania przestępczości celnej i granicznej dewizowej. Tym samym stworzył możliwość pominięcia przeznaczenia tych środków na usprawnienie funkcjonowania organów celnych. Wymienione (patrz: tabela 1 struktura wydatków ze środków specjalnych) wydatki na premie, nagrody i pochodne stanowiły odpowiednio: w 1994 - 70,8 % ogólnej kwoty wypłat ze środków specjalnych (tj. 75,18 mln zł), w 1995 r. - 78,9 % (113,49 mln zł), w 1996 r. - 82 % tej kwoty (171,80 mln zł). Z wydatków zrealizowanych ze środków specjalnych w 1994 r. na inwestycje przeznaczono 25 mln zł, co stanowiło 23,5 % kwoty wszystkich wydatków ze środków specjalnych, w 1995 r. odpowiednio 30 mln zł (20,9 %), a w 1996 r. - 35 mln zł (16,7 %). Należy podkreślić, że uwzględniając wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 1996 r. (19,9 %) realna wartość środków na inwestycje była w 1996 r. mniejsza o 1 mln zł w stosunku do roku poprzedniego. Działo się to w sytuacji, gdy ze środków budżetowych nie można było zaspokoić potrzeb inwestycyjnych administracji celnej. [patrz rozdział: wyposażenie techniczne służb celnych]

Udaremnione próby przemytu

Ujawnione przez celników próby przemytu towarów, stwierdzono na terenie działania 15 (na 16 poddanych kontroli) urzędów celnych i 32 (na 59 objętych kontrolą) oddziałów celnych. Ustalenia kontroli wskazują, że w okresie objętym kontrolą wzrosła liczba ujawnionych przypadków przemytu. W 1995 r. celnicy ujawnili 16,9 tys. prób przemytu o wartości ogółem 92,3 mln zł. Stanowi to wzrost liczby ujawnionych przypadków o 14,2 % w stosunku do roku 1994, a wartości towarów, których przemyt udaremniono o 145,8 %. W 1996 r. ujawniono 17,4 tys. prób przemytu (wzrost o 2,9 % w stosunku do 1995 r.) towarów o wartości 81,7 mln zł (spadek o 11,5 %). Odnotowano jednocześnie spadek udziału przypadków udaremnionego przemytu w odniesieniu do liczby odpraw ogółem. W 1994 i w 1995 roku, udział przypadków udaremnionego przemytu stanowił ok. 0,6 % a w 1996 r. - ok. 0,5 % w odniesieniu do liczby odpraw ogółem. Również spadł udział wartości zatrzymanych towarów w wartości towarów odprawionych. Wynosił on w analogicznych okresach 0,07 % i 0,05 %.

Na terenie działania Urzędu Celnego w Katowicach liczba przypadków zatrzymanego przemytu towarów wzrosła z 500 w 1994 r. do 693 w 1995 r. i do 725 w 1996 r. Wartość zajętych towarów wyniosła odpowiednio: 2,6 mln zł, 6,0 mln zł i 5,5 mln zł. W latach 1994-1995 orzeczono kary za przemyt w łącznej kwocie 562 tys. zł i przepadek mienia w 497 przypadkach. Przedmiotem przemytu były głównie samochody, sprzęt elektroniczny i artykuły spożywcze.

Na terenie działania Urzędu Celnego w Białymstoku w latach 1995-1996 ujawniono i zatrzymano łącznie 4.562 próby przemytu towarów i dewiz o wartości 8 807 tys. zł. Z tytułu kar za przemyt i grzywien Urząd wyegzekwował w latach 1995-1996 łącznie 899 tys. zł. Przedmiotem przemytu były głównie: alkohol, papierosy, samochody, płyty kompaktowe.

W latach 1995-1996 na terenie działania Urzędu Celnego w Łodzi nastąpił spadek liczby przypadków zatrzymanego przemytu i oszustw celnych ogółem ze 179 w 1994 r., 94 w 1995 r. i 83 w 1996 r. Spadkowi ilościowemu przemytu i oszustw towarzyszył jednak wzrost wartości towarów objętych tymi przestępstwami. W 1996 r. wartość wynosiła 2 292,7 tys. zł i była wyższa od odnotowanej w 1995 r. o 35 %. W okresie objętym kontrolą malał udział przemycanych samochodów i papierosów, wzrastał natomiast przemyt alkoholu, tkanin i sprzętu gospodarstwa domowego.

W ocenie NIK, odnotowany spadek wartości zatrzymanych towarów może świadczyć o zmniejszaniu się prób nielegalnego przewozu przez granice Polski towarów. Jednakże mając na uwadze brak wyposażenia technicznego służb celnych, złe warunki dokonywania odpraw, a przede wszystkim niedostateczny zakres rewizji celnych, NIK ocenia zmniejszenie udziału ujawnionych przypadków przemytu w stosunku do ogólnej ilości odpraw jako przejaw małej skuteczności działania służb celnych.

⁹⁸patrz przypis 9 na str. 5.

Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte 1 kwietnia 1997 r. i trwały do 22 grudnia 1997 r., 202 protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń. Do protokołu kontroli Głównego Urzędu Cel Prezes Głównego Urzędu Cel wniósł zastrzeżenia, które w części zostały przez kontrolujących uwzględnione, a protokół stosownie uzupełniony został następnie podpisany.

W wyniku działań kontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła uszczuplenia na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 514 068 887,4 zł, a do czasu zakończenia kontroli odzyskano 200 609 zł. Stwierdzone uszczuplenia miały swoje źródło m.in. w:

- ujawnieniu strat Skarbu Państwa w wyniku wszystkich przeprowadzonych w 1996 r. kontroli wewnętrznych w wysokości 70 365 000 zł,
- ujawnieniu zadłużenia podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą wobec administracji celnej (440 222 000 zł),
- niewłaściwej taryfikacji, wymiarze i poborze należności celnych i podatkowych towaru (3 404 866,60 zł),
- niezasadnym zastosowaniu stawki preferencyjnej na importowane towary z Unii Europejskiej (3 377,80 zł),
- rozbieżności między stanem faktycznym a ewidencyjnym w składowanych towarach i naliczeniu należności celnych (22 476,80 zł),
- niewłaściwym naliczeniu podatku akcyzowego (50 189 zł).

W wyniku kontroli, do prokuratury skierowano dwa zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa obejmujące razem 8 osób.

Do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych skierowane zostały wystąpienia pokontrolne. Wszyscy adresaci wystąpień pokontrolnych przysłali odpowiedzi informujące o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych.

Do dyrektorów urzędów celnych wnioskowano o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości. Dyrektorzy urzędów celnych poinformowali m.in., że:

- wydali stosowne polecenia kierownikom właściwych komórek organizacyjnych urzędu w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych,
- nie mogą poprawić wyposażenia oddziałów celnych w urządzenia do kontroli i rewizji celnych, gdyż środki finansowe na ten cel znajdują się wyłącznie w dyspozycji Prezesa GUC,
- po wejściu w życie Kodeksu celnego nastąpi zmiana struktury organizacyjnej komórek zewnętrznych urzędu celnego, m.in. poprzez podział stanowisk pracy, w tym utworzenie „grup rewizyjnych”,
- zobowiązali naczelników oddziałów celnych do zwiększenia liczby ponownych rewizji celnych,
- podjęli działania mające na celu zwiększenie nadzoru nad funkcjonowaniem składów celnych.

Podmioty gospodarcze prowadzące składy celne poinformowały delegatury NIK, że podjęły stosowne działania mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

Prezes GUC w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, powiadomił NIK o sposobie realizacji wniosków.

Między innymi poinformował o tworzeniu Ogólnopolskiej Bazy Dłużników zawierającej dane o podmiotach zadłużonych wobec organów celnych, z której korzystać będą mogły wszystkie urzędy celne.

W GUC podjęto działania zapobiegające powstaniu nowego zadłużenia ZMPD wobec organów celnych polegające na uczestnictwie administracji celnej w funkcjonującym od 1997 r. systemie SAFETIR, konwojowaniu pojazdów przewożących towary „wrażliwe”, usprawnieniu obiegu informacji o skradzionych lub utraconych karnetach TIR. Prezes GUC przedłożył również Ministrowi Finansów projekt rozporządzenia w kwestii upoważnienia stowarzyszenia będącego gwarantem w Polsce do wydawania karnetów TIR oraz uznania

go gwarantem należności celnych, podatkowych i innych mogących powstać przy przewozie towarów zgodnie z procedurą TIR.

W celu racjonalizacji zatrudnienia w GUC i urzędach celnych zostały opracowane kryteria, w oparciu o które dokonywany jest rozdział etatów dla poszczególnych komórek organizacyjnych. Podjęte zostały działania w celu opracowania motywacyjnego systemu premiowania.

Prezes GUC kontynuuje prace prowadzące do przekazania wag samochodowych gospodarzom przejść granicznych. Do chwili obecnej administracja celna, spośród 35 wag dynamicznych zamontowanych na drogowych przejściach granicznych, przekazała właściwym terytorialnie wojewodom 25 wag zlokalizowanych na 11 przejściach granicznych oraz jedną wagę platformową. Do przekazania pozostało 10 wag zamontowanych na 4 drogowych przejściach granicznych oraz dwie wagi zamontowane na przejściu promowym w Świnoujściu. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, będące gospodarzem przejścia promowego w Świnoujściu odmówiło przejęcia ww. wag. Problematyką związaną z przekazywaniem i eksploatacją wag samochodowych zajmuje się komisja, w której uczestniczą specjaliści z GUC i Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych.

Dyrektor Departamentu
Gospodarki i Integracji Europejskiej

Jan Kołtun
Warszawa, lipca 1998 r.

AKCEPTUJĘ
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz
Warszawa, lipca 1998 r.

ZATWIERDZAM
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, **14** lipca 1998 r.

Wykaz skontrolowanych jednostek

Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej

1. Główny Urząd Ceł, Warszawa ul. Świętokrzyska 12,
2. Urząd Celny Port Lotniczy w Warszawie Oddział Celny I Towarowy w Warszawie, ul. Żwirki i Wigury 1c,
3. Urząd Celny w Warszawie Oddział Celny II Pocztowy w Warszawie, ul. Chmielna 75,
4. Urząd Celny w Warszawie Oddział Celny VI w Warszawie, ul. Sekundowa 1,
5. Urząd Celny w Warszawie Oddział Celny w Błoni, ul. Spedycyjna 1,
6. Spółka z o.o. JANEL w Warszawie, ul. Owsiana 14,
7. VICTORIA Skład Celny Opacz-Michałowice, ul. Polna 14B,
8. PROVET Spółka z o.o. w Warszawie, ul. Zawodzie 16.

Delegatura NIK w Białymstoku

1. Urząd Celny w Białymstoku, ul. Octowa 2,
2. Urząd Celny w Białymstoku Oddział Celny w Ogrodnikach,
3. Urząd Celny w Białymstoku Oddział Celny w Kuźnicy Białostockiej,
4. Urząd Celny w Białymstoku Oddział Celny w Bobrownikach,
5. Urząd Celny w Białymstoku Oddział Celny w Budzisku,
6. Przedsiębiorstwo Handlu Sprzętem Rolniczym AGROMA Skład Celny w Czarnej Białostockiej,
7. Przedsiębiorstwo Państwowe POLMOZBYT w Białymstoku, ul. Zwycięstwa 10,
8. Przedsiębiorstwo Handlu Zagranicznego KASOL w Białymstoku, ul. Baranowicka 119,
9. Spółka z o.o. PRONAR-NAREW w Narwi, ul. Mickiewicza 101A,
10. PONWAL Spółka z o.o. w Białymstoku, ul. Hurtowa 4,
11. ADAMPOL S.A. w Zaściankach, ul. Usługowa 3,
12. Spółka z o.o. „Regulus” w Starym Folwarku,
13. Samochodowy Skład Celny „Sejny” Sobiesław Zasada Ltd. Spółka z o.o. w Sejnach,
14. British-American Tobacco Polska Spółka Akcyjna w Augustowie, ul. Tytoniowa 16,
15. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe Eksport-Import MILANO w Augustowie, ul. Kardynała Wyszyńskiego 2,
16. Przedsiębiorstwo Handlowe EDPOL Export-Import w Łomży, ul. Legionów 114A,
17. „Hubertus” Sprzedaż Broni i Amunicji w Białymstoku, ul. Saturna 41,
18. Przedsiębiorstwo Zaplecza Technicznego TRANSBUD S.A. w Warszawie, Skład Celny w Pisz, ul. Jagodna 3,
19. Zakłady Przemysłu Bawełnianego FASTY S.A. w Białymstoku, ul. Przędzalnicza 8,
20. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe KONRYS S.C. w Białymstoku, ul. Zwycięstwa 8F.

Delegatura NIK w Bydgoszczy

1. Urząd Celny w Toruniu, ul. Mazowiecka 63/65
2. Urząd Celny w Toruniu Oddział Celny w Toruniu, ul. Batorego 61,
3. Urząd Celny w Toruniu Oddział Celny I w Bydgoszczy, ul. Mazowiecka 63/65,
4. Urząd Celny w Toruniu Oddział Celny we Włocławku, ul. Kazimierza Wielkiego 7,
5. Spółdzielnia Pracy „Społem” w Toruniu, ul. Wielki Rów 40b,
6. „Centrowet” Spółka z o.o. w Bydgoszczy, ul. Cieplicka 2,
7. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Wolexim” w Bydgoszczy, ul. Wierzbickiego 1/2,
8. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „Amiba” w Toruniu, ul. Na Zapleczu 4,
9. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe DOMINIUM BiK S.A. w Bydgoszczy, ul. Deszczowa 65,
10. Przedsiębiorstwo Handlowe TOLBUT w Bydgoszczy, ul. Towarowa 36.

Delegatura NIK w Gdańsku

1. Urząd Celny w Gdańsku, ul. Oliwska 35,
2. Urząd Celny w Gdańsku Oddział Celny „Opłotki” w Gdańsku, ul. Opłotki 1,

3. Urząd Celny w Gdańsku Oddział Celny „Basen im. Władysława IV” w Gdańsku, ul. Oliwska 35,
4. Urząd Celny w Gdańsku, Oddział Celny w Braniewie,
5. Urząd Celny w Gdyni, ul. Polska 8,
6. Urząd Celny w Gdyni Oddział Celny „Dworzec Morski” w Gdyni, ul. Polska 1,
7. Urząd Celny w Gdyni Oddział Celny „Port Rybacki” w Gdyni,
8. Urząd Celny w Gdyni Oddział Celny „Baza Kontenerowa” w Gdyni, ul. Kwiatkowskiego 60,
9. BCT Bałtycki Terminal Kontenerowy Spółka z o.o. w Gdyni, ul. Kwiatkowskiego 60,
10. Spółka z o.o. Hempel Coatings w Gdańsku, ul. Marynarki Polskiej 177,
11. JSW Wólczuk Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe Export-Import w Braniewie, ul. Wspólna 9,
12. Wielobranżowe Przedsiębiorstwo Eksport-Import WAJDLEJT w Braniewie, ul. Szkolna 9a,
13. Spółka z o.o. „Customs-Trade” w Gdyni, ul. Łużycka 9,
14. „Organika-Trade” Spółka z o.o. w Malborku, ul. Westerplatte 36/38,
15. „Franke-Gastopol” Spółka z o.o. w Gdyni, ul. Północna 11,
16. DAL-MORS Spółka z o.o. w Gdyni, ul. Hryniewickiego 10,
17. Konsorcjum Przemysłu Naftowego PETROLEX Spółka z o.o. w Kwidzynie, ul. Żwirowa 23,
18. Darboven-Poland Spółka z o.o. w Rumii, ul. Kolejowa 54.

Delegatura NIK w Katowicach

1. Urząd Celny w Cieszynie, ul. Kraszewskiego 4,
2. Urząd Celny w Cieszynie Oddział w Chałupkach, ul. Powstańców Śląskich 1,
3. Urząd Celny w Cieszynie Oddział Celny I w Cieszynie, ul. Kraszewskiego 4,
4. Urząd Celny w Cieszynie Oddział Celny w Bielsku Białej,
5. Urząd Celny w Katowicach, Pl. Grunwaldzki 8/10,
6. Urząd Celny w Katowicach Oddział Celny w Sosnowcu, ul. Modrzewiowa 1,
7. Urząd Celny w Katowicach Oddział Celny w Bytomiu,
8. Urząd Celny w Katowicach Oddział Celny w Katowicach,
9. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe POLTED w Bielsku Białej, ul. Międzyrzecka 134,
10. Przedsiębiorstwo „East West International” Spółka z o.o. w Mikołowie, ul. Kościuszki 59,
11. „Farmacol” S.A. w Katowicach, ul. Rzepakowa 2,
12. „Techmex” S.A. w Bielsku Białej, ul. Partyzantów 71,
13. Przedsiębiorstwo Robót Elektrycznych ELMONTAŻ w Żywcu, ul. Słonki 54,
14. EUROWER BSB-BIS Spółka z o.o. w Żywcu, ul. Leśmianka 73,
15. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe SKABAGIS Eksport-Import w Bielsku-Białej, ul. Dzwonkowa 140,
16. IMPEXMETAL S.A. Oddział w Sosnowcu, ul. Modrzewiowa 1,
17. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe MULTEXIM Spółka z o.o. w Katowicach, ul. Rozdzieńskiego 188,
18. Labo-Market Spółka z o.o. w Bielsku Białej, ul. Strażacka 81.

Delegatura NIK w Krakowie

1. Urząd Celny w Krakowie, ul. Krasieńskiego 11B,
2. Urząd Celny w Krakowie Oddział Celny w Kielcach, ul. Jagiellońska 109,
3. Urząd Celny w Krakowie Oddział Celny Kraków z siedzibą w Tarnowie, ul. Przemysłowa 27,
4. Urząd Celny w Krakowie Oddział Celny „Nowa Huta” w Krakowie, ul. Wąwozowa 34B,
5. Nesky of Poland Spółka z o.o. w Krakowie, ul. Kuźnicy Kołłątajowskiej 13,
6. „ABRA-Weavers” Spółka z o.o. w Krakowie, ul. Wadowicka, 12
7. „DiP” Składy Celne Spółka z o.o. w Krakowie, ul. Pachoskiego 5,
8. Firma Handlowo-Usługowa „Prestige” w Kielcach, ul. Manifestu Lipcowego 34,
9. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowo-Produkcyjne TURIMEX Spółka z o.o. w Kielcach, ul. Zagnańska 84A,
10. Firma Handlowa „Battek International” w Krakowie, ul. Opolska 12,
11. DTK COMPUTER-POLSKA Spółka z o.o. w Krakowie, ul. Centralna 41A,
12. LIMBA Spółka z o.o. w Krakowie, ul. Cechowa 51.

Delegatura NIK w Lublinie

1. Urząd Celny w Terespolu, ul. Janowska 6,
2. Urząd Celny w Terespolu Oddział Celny I w Lublinie,
3. Urząd Celny w Terespolu Oddział Celny w Białej Podlaskiej, ul. Brzeska 126,

4. Urząd Celny w Terespolu Oddział Celny w Darohusku,
5. Urząd Celny w Terespolu Oddział Celny w Puławach, ul. Dęblińska 6A,
6. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowo-Przemysłowe AGAT Spółka z o.o. w Białej Podlaskiej, ul. 34 Pułku Piechoty 2,
7. Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego CEFARM-Lublin S.A. w Lublinie, ul. Bramowa 2/8,
8. Spółka z o.o. „Marimex-Auto” w Białej Podlaskiej, ul. Czerwińskiego 28,
9. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe MADRAT w Lublinie, ul. Diamentowa 13,
10. Agencja Techniczno-Handlowa INFOTECH Spółka z o.o. w Lublinie, ul. Wojciechowska 3A.

Delegatura NIK w Łodzi

1. Urząd Celny w Łodzi, ul. Karolewska 41,
2. Urząd Celny w Łodzi Oddział Celny II w Łodzi, ul. Św. Teresy 106,
3. Urząd Celny w Łodzi Oddział Celny III w Łodzi, ul. Nowe Sady 11/13,
4. Przedsiębiorstwo Handlowe „Bordopol” w Tomaszowie Mazowieckim, ul. Spalska 85,
5. „Cargo System” S.C. w Łodzi, ul. Wydawnicza 1/3,
6. FOZI Spółka z o.o. w Łodzi, ul. Św. Teresy 106,
7. Skład Celny LAMEX w Łodzi, ul. Pojezierska 90,
8. INWAR Spółka Akcyjna w Sieradzu, ul. Wojska Polskiego 102,
9. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „CLEVE” Spółka z o.o. w Kaliszu, ul. Grunwaldzka 50,
10. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe MIESZEK w Łodzi, ul. Obywatelska 191,
11. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „Imtronic” w Łodzi, ul. Rzgowska 17A,
12. Zakłady Techniki Budowlanej BIUROSYSTEM S.A. w Łodzi, ul. Suwalska 19/21,
13. Zespół Zakładów Płytek Ceramicznych OPOCZNO w Opocznie, ul. Przemysłowa 5.

Delegatura NIK w Poznaniu

1. Urząd Celny w Poznaniu, ul. Warszawska 183/185,
2. Urząd Celny w Poznaniu Oddział Celny „Składy Celne” w Poznaniu, ul. Wichrowa 4,
3. Urząd Celny w Poznaniu Oddział Celny III w Poznaniu, ul. Głogowska 23,
4. Urząd Celny w Poznaniu Oddział Celny II w Poznaniu, ul. Warszawska 183/185,
5. Urząd Celny w Poznaniu Oddział Celny I w Poznaniu, ul. Wichrowa 4,
6. S.C. „AK-BUD” w Poznaniu, ul. Ścinawska 24,
7. ALTEX-POLAND Przedsiębiorstwo Handlowe w Poznaniu, ul. Składowa 5,
8. Przedsiębiorstwo Zagraniczne INTER-FRAGRANCES Spółka z o.o. w Poznaniu, ul. Polska 114,
9. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe DEG Spółka z o.o. w Poznaniu, ul. Wylom 16,
10. Przedsiębiorstwo Techniczno-Handlowe „Aneks” Spółka z o.o. w Poznaniu, ul. Kochanowskiego 7,
11. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe MERCATOR Spółka z o.o. w Poznaniu, ul. Romana Maya 1,
12. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe MARWIL w Poznaniu, ul. Gąsiorowskich 6,
13. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe COMET Spółka z o.o. w Poznaniu, ul. Obodrzycka 61,
14. Firma „Eksport-Import” w Poznaniu, ul. Zakopiańska 239,
15. Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Handlowe ELMET S.A. w Poznaniu, ul. Szewska 16.

Delegatura NIK w Rzeszowie

1. Urząd Celny w Przemyśle, ul. Zacisza 4,
2. Urząd Celny w Przemyśle Oddział Celny w Rzeszowie, ul. Przemysłowa 14,
3. Urząd Celny w Przemyśle Oddział Celny Towarowy w Przemyśle, ul. Ofiar Katynia 17,
4. Urząd Celny w Przemyśle Oddział Celny w Barwinku,
5. Urząd Celny w Przemyśle Oddział Celny w Medyce,
6. Zakłady Magnetyzowe „ROPCZYCE” S.A. w Ropczycach, ul. Przemysłowa 1,
7. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe SIGMA-CAR Spółka z o.o. w Rzeszowie, ul. Rejtana 67,
8. Zakład Handlu POLMOZBYT S.A. w Rzeszowie, ul. Lwowska 6,
9. ZELMER w Rzeszowie, ul. Hoffmanowej 19,
10. Spółka Cywilna FIN-Centrum Zaopatrzenia Technicznego w Kolbuszowej, ul. Handlowa 2,
11. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe SINTEC Spółka z o.o. w Rzeszowie, ul. Staszica 17,
12. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe POLIMARKY w Rzeszowie, ul. Bieszczadzka 10A,
13. Fabryka Maszyn w Strzyżowie, ul. 1 Maja,

14. Wytwórnia Filtrów „PZL Sędziszów” w Sędziszowie, ul. Fabryczna 4,
15. Prywatne Przedsiębiorstwo Handlowe KUKUŁKA w Rzeszowie, ul. Wetlińska 3A.

Delegatura NIK w Szczecinie

1. Urząd Celny w Szczecinie, ul. Energetyków 55,
2. Urząd Celny w Szczecinie Oddział Celny w Kołbaskowie,
3. Urząd Celny w Szczecinie Oddział Celny w Lubieszynie, ul. Energetyków 55,
4. Urząd Celny w Szczecinie Oddział Celny Odpraw Zleconych w Szczecinie, ul. Energetyków 55,
5. Urząd Celny w Rzepinie, ul. Dworcowa 5,
6. Urząd Celny w Rzepinie Oddział Celny w Kostrzynie nad Odrą, ul. Sportowa 1,
7. Urząd Celny w Rzepinie Oddział Celny w Gorzowie Wlkp. ul. Kazimierza Wielkiego 61,
8. Przedsiębiorstwo Handlowo-Produkcyjne PLASMEX Spółka z o.o. w Gorzowie Wlkp., ul. Dąbrowskiego 18,
9. HANDEL INTERNATIONAL SPEDITION POZNACHOWSKI Spółka z o.o. w Gorzowie Wlkp., ul. Nadbrzeżna,
10. Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowe w Stargardzie Szczecińskim, ul. Niepodległości 1
11. Intertransport Centre-Polska Sp. z o.o. w Policach, ul. Piotra i Pawła 45,
12. Auto-Transport Szczecin S.A. PEKAES GROUP w Szczecinie, ul. Przyszłości 15,
13. Spółka z o.o. „Polski Dom Farmaceutyczny” w Szczecinie, ul. Hangarowa 1,
14. LODOM Spółka z o.o. w Szczecinie, ul. Pomorska 12,
15. Przedsiębiorstwo Handlowe SYNTI SYNTI-AUTO w Szczecinie, ul. 26 kwietnia 10,
16. Przedsiębiorstwo Motoryzacyjne MOTO-GOBEX Spółka z o.o. w Gorzowie Wlkp., ul. Szczecińska 23,
17. Skład Celny AMD SC w Szczecinie, ul. Mieszka I 79,
18. Zakład Wielobranżowy DARKAT w Stargardzie Szczecińskim, ul. Źródłana 8,
19. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe EUROMAX w Rzepinie, ul. Zielona 2.

Delegatura NIK w Warszawie

1. Urząd Celny w Warszawie, ul. Modlińska 4,
2. Urząd Celny w Warszawie, Oddział Celny IV w Warszawie, ul. Błońska 8,
3. Urząd Celny w Warszawie Oddział Celny I w Warszawie, ul. Modlińska 4,
4. Urząd Celny w Warszawie Oddział Celny III w Warszawie,
5. Urząd Celny w Warszawie Oddział Celny V w Warszawie, ul. Osmańska 5,
6. Urząd Celny w Warszawie Oddział Celny w Radomiu, ul. Łukasika 5,
7. Radomskie Przedsiębiorstwo Handlu Artykułami Technicznymi ELMET w Radomiu, ul. Wrocławska 4,
8. Gorenje-Polska Spółka z o.o. w Górze Kalwarii, ul. Towarowa 8,
9. „ABC DATA” Spółka z o.o. w Warszawie, ul. Elbląska 17,
10. Spółka Akcyjna OVERTOP w Warszawie, ul. Filtrowa 21 m 1 (Skład Celny w Piasecznie, ul. Julianowska 78),
11. CONFEX Spółka z o.o. w Warszawie, ul. Cybernetyki 2,
12. SYNTAX Sp. z o.o. w Warszawie, ul. Łączyny 2/52,
13. Spółka Akcyjna OMIG w Warszawie, ul. Stępińska 22/30,
14. Biuro Usług Celnych Spółka z o.o. w Warszawie, ul. Chełmżyńska 180.

Delegatura NIK we Wrocławiu

1. Urząd Celny w Legnicy, ul. Kamienna 22,
2. Urząd Celny w Legnicy Oddział Celny w Jakuszycach,
3. Urząd Celny w Legnicy Oddział Celny w Jędrzychowicach,
4. Urząd Celny w Legnicy Oddział Celny w Zgorzelcu, ul. Piłsudskiego 1,
5. Urząd Celny we Wrocławiu, ul. Hercena 11,
6. Urząd Celny we Wrocławiu Oddział Celny w Kłodzku, ul. Zajęcza 3,
7. Urząd Celny we Wrocławiu Oddział Celny w Kudowie Zdroju,
8. Urząd Celny we Wrocławiu Oddział Celny I we Wrocławiu, ul. Kamienna 145,
9. Biuro Spedycji Międzynarodowej „Belina” Spółka z o.o. we Wrocławiu, ul. Sołtysowicka 26,
10. Centrum Pneumatyki S.C. „GUDEPOL” w Legnicy, ul. Kołodziejska 38,
11. Przedsiębiorstwo Handlowo-Produkcyjne MERCUS Spółka z o.o. w Polkowicach, ul. Kopalniana 11,
12. Export-Import Artykułów Spożywczych we Wrocławiu, ul. Lotnicza 148,

13. „Solar” Spółka z o.o. we Wrocławiu, ul. A. Brucknera 36/46,
14. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe OLIMP Import-Export S.C. w Wałbrzychu, ul. Wieniawskiego 74,
15. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowo-Produkcyjne TOMIK S.C. w Wojanowie k. Legnicy,
16. Spółka Akcyjna „Soft-tronik Polska” we Wrocławiu, ul. Legnicka 42,
17. Przedsiębiorstwo Zagraniczne MISTRAL-2 Spółka z o.o. w Jeleniej Górze, ul. Spółdzielcza 10,
18. Przedsiębiorstwo „Lubańska Bawełna” Lubań S.A. w Lubaniu, ul. Armii Krajowej 31.

Delegatura NIK w Zielonej Górze

1. Urząd Celny w Rzepinie Oddział Celny w Gubinie, ul. Chrobrego 6,
2. Urząd Celny w Rzepinie Oddział Celny w Zielonej Górze, ul. Zjednoczenia 118A,
3. Urząd Celny w Rzepinie Oddział Celny w Tuplicach, ul. Mickiewicza 3,
4. Skład Celny „Weltton” w Zielonej Górze, ul. Chemiczna 3,
5. Przedsiębiorstwo Inżynieryjne KAPRI Spółka z o.o. w Zielonej Górze, ul. Naftowa 2,
6. ZASTAL S.A. w Zielonej Górze, ul. Sulechowska 4A,
7. Spółka z o.o. ENERGOPOL w Zielonej Górze, ul. Źródlana 25,
8. Skład Celny ALEXIM w Zielonej Górze, ul. Naftowa 6,
9. Przedsiębiorstwo Handlowe „Rudimex” w Zielonej Górze, ul. Konstytucji 3,
10. Skład Celny w Sulechowie, ul. Świerczewskiego 33 Oddział ALL-AND Spółki z o.o. w Warszawie, ul. Poznańska 11/37,
11. Biuro Handlu Zagranicznego EUROIMPEX S.C. w Szprotawie, ul. Przejazdowa 1A,
12. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe UNITECH-IMPEX S.C. w Żarach, ul. Zwycięzców 7,
13. Skład Celny Spółka z o.o. w Droszkowie 6A.

Wykaz Aktów Prawnych

1. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.
2. Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Tekst jednolity Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 - tekst jednolity, 1995 r. Nr 85, poz. 427, Nr 87, poz. 434, 1996 r. Nr 106, poz. 496, 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 64, poz. 407, Nr 80, poz. 498, Nr 23, poz. 117).
3. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. Nr 78, poz. 461, z 1997 r. Nr 6, poz. 31 i Nr 43, poz. 271).
4. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. z 1991 r. Nr 75, poz. 332, z 1992 r. Nr 75, poz. 369, z 1997 r. Nr 80, poz. 501.).
5. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50, Nr 28, poz. 127, Nr 129, poz. 559, z 1994 r. Nr 132, poz. 670, z 1995 r. Nr 44, poz. 231, Nr 142, poz. 702 i 703, z 1996 r. Nr 137, poz. 640, oraz z 1997 r. Nr 111, poz. 722, Nr 123, poz. 776 i 780, Nr 137, poz. 926, Nr 131, poz. 943 i Nr 162, poz. 1104, .
6. Ustawa z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadesłanych z zagranicy (Dz.U. z 1993 r. Nr 123, poz. 551, z 1994 r. Nr 132, poz. 669, z 1995 r. Nr 138, poz. 683).
7. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o opłacie wyrównawczej od niektórych towarów rolnych i spożywczych przywożonych z zagranicy (Dz.U. z 1994 r. Nr 43, poz. 160).
8. Ustawa z dnia 28 czerwca 1995 r. o zasadach, warunkach i trybie nakładania opłat celnych dodatkowych na niektóre towary rolne przywożone z zagranicy (Dz.U. z 1995 r. Nr 98, poz. 485).
9. Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. - Kodeks celny (Dz.U. z 1997 r. Nr 23, poz. 117, Nr 64, poz. 407, Nr 121, poz. 770, Nr 157, poz. 1026, Nr 160, poz. 1084).
10. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz. 677).
11. Konwencja celna w sprawie karnetu ATA dla odprawy warunkowej towarów (Konwencja ATA) sporządzona w Brukseli w dniu 6 grudnia 1961 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 30, poz. 242, z 1998 r. Nr 14, poz. 61).
12. Konwencja celna dotycząca międzynarodowego przewozu towarów i zastosowaniem karnetów TIR (Konwencja TIR) sporządzona w Genewie 14 listopada 1975 r. (Dz.U. z 1984 r. Nr 17, poz. 76).
13. Oświadczenie rządowe z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej, sporządzonej dnia 20 maja 1987 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 71, poz. 345).
14. Oświadczenie rządowe z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (SAD), sporządzonej dnia 28 kwietnia 1987 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 71, poz. 346).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 40, poz. 230).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej (Dz.U. Nr 5, poz. 34, z 1994 r. Nr 136, poz. 704, z 1996 r. Nr 89, poz. 402).
17. Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 31 grudnia 1989 r. w sprawie określenia spraw, w których pozwolenie na przywóz i wywóz będą wydawały organy celne (Dz.U. z 1990 r. Nr 1, poz. 7).

18. Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat (Dz.U. z 1995 r. Nr 30, poz. 155, Nr 90, poz. 451, z 1996 r. Nr 2, poz. 14, Nr 40, poz. 174, Nr 106, poz. 496).
19. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia (M.P. Nr 69, poz. 617, z 1995 r. Nr 58, poz. 642).
20. Zarządzenie nr 2 Prezesa GUC z dnia 28 maja 1992 r. w sprawie rozdysponowania środków finansowych oraz zasad przyznawania premii pracownikom organów celnych (Biuletyn Urzędowy GUC Nr 3, poz. 10 i 11, z 1994 r. Nr 5, poz. 17, Nr 7, poz. 53 i 55, z 1995 r. Nr 6, poz. 78).
21. Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 26 listopada 1992 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 38, poz. 279, Nr 25, poz. 249, Nr 34, poz. 344 i Nr 69, poz. 616, 1994 r. Nr 35, poz. 302, Nr 6, poz. 600).
22. Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 12 września 1994 r. w sprawie nadania statutu urzędowi celny (M.P. Nr 52, poz. 442, z 1995 r. Nr 22, poz. 268 i Nr 41, poz. 484, z 1996 r. Nr 51, poz. 471, z 1997 r. Nr 29, poz. 277 i Nr 73, poz. 697).
23. Zarządzenie nr 5 Prezesa GUC z dnia 4 listopada 1994 r. w sprawie zasad oraz trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w organach administracji celnej (Biuletyn Urzędowy GUC Nr 7, poz. 51; z 1996 r. Nr 12, poz. 57).
24. Zarządzenie nr 8 Prezesa GUC z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie określenia sposobu i trybu prowadzenia przez urzędy celne ewidencji celnych (Biuletyn Urzędowy GUC Nr 7, poz. 54).
25. Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 34, poz. 411, 1996 r. Nr 25, poz. 263).
26. Zarządzenie nr 4 Prezesa GUC z dnia 24 października 1995 r. w sprawie oceny kwalifikacyjnej pracowników administracji celnej (Biuletyn Urzędowy GUC Nr 7, poz. 90).
27. Zarządzenie nr 5 Prezesa GUC z dnia 2 kwietnia 1996 r. w sprawie określenia wypadków, sposobu i trybu prowadzenia przez urzędy celne ewidencji oraz wzorów rejestrów i ksiąg używanych w toku sprawowania dozoru celnego, kontroli celnej i postępowania celnego (Biuletyn Urzędowy GUC z 1996 r. Nr 6, poz. 18, Nr 9, poz. 33).
28. Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie badań statystycznych w organach administracji celnej (M.P. z 1996 r. Nr 34, poz. 349).
29. Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 38, poz. 380 i Nr 85, poz. 760).
30. Zarządzenie Prezesa GUC z dnia 6 sierpnia 1996 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu urzędowi celny (M.P. z 1996 r. Nr 51, poz. 471).
31. Okólnik nr 2 Prezesa GUC z dnia 22 marca 1991 r. w sprawie trybu kontroli celnej i postępowania celnego przy przekazywaniu w tranzycie spraw dotyczących towarów przewożonych samochodowymi środkami przewozowymi (Biuletyn Urzędowy GUC z 1991 r. Nr 2, poz. 3, z 1996 r. Nr 12, poz. 60).
32. Okólnik nr 1 Prezesa GUC z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawie odpraw czasowych (Biuletyn Urzędowy GUC z 1993 r. Nr 1, poz. 2).
33. Okólnik nr 4 Prezesa GUC z dnia 30 lipca 1993 r. w sprawie trybu postępowania organów celnych przy przyjmowaniu podatków w zakresie zabezpieczenia majątkowego należności celnych, podatków i opłat wyrównawczych i opłat celnych (Biuletyn Urzędowy GUC z 1993 r. Nr 3, poz. 14, z 1994 r. Nr 5, poz. 23).
34. Okólnik Prezesa GUC nr 4 z dnia 12 września 1994 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz postępowania celnego w przypadkach międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Biuletyn Urzędowy GUC z 1994 r. Nr 5, poz. 24, z 1995 r. Nr 1, poz. 7, z 1996 r. Nr 12, poz. 61).
35. Okólnik nr 6 Prezesa GUC z dnia 12 października 1994 r. w sprawie ustalenia wartości celnej towarów (Biuletyn Urzędowy GUC z 1994 r. Nr 6, poz. 45).
36. Okólnik nr 5 Prezesa GUC z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie trybu postępowania organów celnych przy przyjmowaniu i zwrocie zabezpieczenia majątkowego należności celnych dodatkowych (Biuletyn Urzędowy GUC z 1996 r. Nr 8, poz. 26).

37. Okólnik nr 6 Prezesa GUC z dnia 31 maja 1996 r. w sprawie odpraw czasowych (Biuletyn Urzędowy GUC z 1996 r. Nr 9, poz. 34).
38. Okólnik nr 7 z dnia 26 czerwca 1996 r. w sprawie trybu przyjmowania i zwalniania zabezpieczenia majątkowego, składanego przez głównych zobowiązanych we Wspólnej Procedurze Tranzytowej (Biuletyn Urzędowy GUC z 1996 r. Nr 10, poz. 39).
39. Komunikat nr 39 Prezesa GUC z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie postępowania organów celnych przy przewozach towarów w ramach Wspólnej Procedury Tranzytowej (Biuletyn Urzędowy GUC z 1996 r. Nr 9, poz. 37).
40. Komunikat nr 46 Prezesa GUC z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie wykazu urzędów celnych krajów - stron konwencji i właściwych dla przewozu towarów w ramach Wspólnej Procedury Tranzytowej (Biuletyn Urzędowy GUC z 1996 r. Nr 10, poz. 43).
41. Komunikat Prezesa GUC z dnia 5 lipca 1996 r. w sprawie ustalenia gwarantów uprawnionych do udzielenia gwarancji we Wspólnej Procedurze Tranzytowej (Biuletyn Urzędowy GUC z 1996 r. Nr 10, poz. 44).