

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA w LUBLINIE

Nr ewid. 169/2005/P 05/136/LLU

Informacja o wynikach kontroli

*przygotowania Służb Celnych do wykonywania na
północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy
państwowej zadań związanych z akcesją Polski do
Unii Europejskiej w latach 2002 – 2005 (I kw.)*

L u b l i n g r u d z i e Ń 2 0 0 5 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury

Marian Cichosz

Zatwierdzam

Jacek Jezierski

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 19 grudnia 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	12
3.1.1. Struktura i zadania administracji celnej.	12
3.1.2. Przenoszenie funkcjonariuszy celnych na podstawie ustawy o Służbie Celnej.	13
3.1.3. Środki specjalne	15
3.1.4. Stan prawny w prawie celnym obowiązujący od dnia 1 maja 2004 r.	15
3.1.5. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Wymogi dotyczące administracji celnych państw kandydujących do Unii Europejskiej	17
3.2.2. Wdrażanie standardów unijnych przez polską administrację celną i efekty dotychczasowych działań	18
3.2.3. Realizacja Strategii działania polskiej administracji celnej w latach 2002-2004	18
3.3. Przebieg i realizacja najważniejszych zadań	23
3.3.1. Przekształcenia organizacyjno-strukturalne	23
3.3.2. Realizacja polityki kadrowej i alokacja kadr	28
3.3.3. Finansowanie działalności i zadań Służb Celnych	37
3.3.3.3. Wykorzystanie środków budżetowych i środka specjalnego	37
3.3.3.4. Wykorzystanie środków pomocowych	39
3.3.4. Wyposażenie w sprzęt do kontroli celnej	40
3.3.5. Ochrona rynku wewnętrznego i wspólnotowego	43
3.3.6. Inne ustalenia	47
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	53

4.1. Przygotowanie kontroli	53
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	53
4.2.5. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych	55
5. Załączniki	57
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole.	57
5.1.1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.	57
5.2. Wykaz realizowanych zadań przez Służbę Celną	59
5.3. Zatrudnienie w Izbach Celnych na wschodniej granicy Unii Europejskiej oraz potrzeby w tym zakresie.	62
5.4. Potrzeby i bieżące wydatki rzeczowe Izb Celnych.	63
5.5. Wydatki na działalność terenowej administracji celnej w latach 2002 – 2005 (I kwartał).	64
5.5.1. Wydatki budżetowe na działalność terenowej administracji celnej w latach 2002-2005 (I kwartał).	65
5.5.2. Wydatki ze środka specjalnego na działalność terenowej administracji celnej w latach 2002 – 2005 (I kw.).	66
5.5.3. Rzeczowy zakres zrealizowanych zadań i zakupów inwestycyjnych.	67
5.5.4. Potrzeby i wyposażenie służb granicznych w sprzęt specjalistyczny, wg stanu na dzień 31 marca 2005 r.	68
5.6. Kontrole podmiotów i ujawnione nieprawidłowości.	69
5.6.1. Wyniki postępowań w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe.	70
5.6.2. Ujawnienia przemyty narkotyków i prekursorów.	71
5.7. Graniczny ruch osób i środków transportu.	71
5.8. Liczba zgłoszeń i procedur celnych.	72
5.8.1. Zgłoszenia celne ogółem i uproszczone procedury celne.	73
5.9. Wpływy z tytułu cel i podatków.	73
5.9.1. Kontrole i opłaty za przewozy pojazdami ponadnormatywnymi.	74
A. Wykaz organów, którym zostanie przekazana informacja o wynikach kontroli.	75
B. Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli.	75

1. Wprowadzenie

Temat i numer kontroli oraz uzasadnienie jej podjęcia

Kontrola pn.: *Przygotowanie Służb Celnych do wykonywania na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej w latach 2002-2005 (I kw.)* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Kontrola została ujęta w planie pracy NIK w 2005 r. pod nr P/05/136 i dotyczyła priorytetowych kierunków w zakresie procesów integracyjnych z Unią Europejską.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrola została przeprowadzona w okresie 15 kwietnia – 15 lipca 2005 r.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej spowodowało istotne zmiany w charakterze Służby Celnej w Polsce, która na polskim odcinku granicy północno-wschodnim i wschodnim stała się elementem systemu bezpieczeństwa zewnętrznej granicy UE. Oznacza to zobowiązanie do ochrony rynku wspólnotowego i właściwego kontrolowania towarów w ramach polityk wspólnotowych. Skuteczna realizacja tych zadań i podejmowanie nowych obowiązków jest możliwe przy wysokiej elastyczności organizacyjnej oraz efektywności działania Służby Celnej. Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy przeprowadziła kontrolę funkcjonowania administracji celnej na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Cel kontroli

Głównym celem kontroli było dokonanie oceny przygotowania Służb Celnych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej do ochrony rynku wspólnotowego i właściwego kontrolowania towarów w ramach polityk wspólnotowych, w tym: organizacyjnej i technicznej kompatybilności ze służbami celnymi UE; przygotowania i stosowania procedur kontroli celnej z uwzględnieniem wymogów Unii Europejskiej; wykorzystania środków finansowych na realizację nałożonych na Służbę Celną zadań.

Główne zagadnienia objęte badaniami

Kontrole przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, 4 izbach celnych oraz 6 urzędach celnych obsługujących drogowe i kolejowe przejścia graniczne na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej na obszarze 4 województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego, tj. na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej²

Kontrolą objęto m.in.: zmiany w strukturze organizacyjnej Służb Celnych związane z przygotowaniem i przystąpieniem Polski do Unii Celnej; strukturę i zatrudnienie

¹ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

² Wykaz skontrolowanych jednostek oraz nazwiska ich kierowników przedstawiono w załączniku nr 5.1 i 5.1.1. do niniejszej informacji.

w terenowej administracji celnej oraz zagospodarowanie zasobów kadrowych w związku ze zniesieniem granicy zachodniej i południowej po wejściu Polski i państw sąsiednich do Unii Europejskiej; finansowanie realizowanych przez Służby Celne zadań.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie administracji celnej funkcjonującej na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej do wykonywania zadań w zakresie ochrony rynku wspólnotowego i właściwego kontrolowania towarów w ramach polityk wspólnotowych, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości polegających w szczególności na:

- nieosiągnięciu w planowanym terminie, tj. do końca grudnia 2004 r. zmian organizacyjno-strukturalnych, mających na celu wypracowanie i zatwierdzenie docelowej struktury organizacyjnej polskiej administracji celnej,**
- prowadzonym nierzetelnie przez Ministra Finansów procesie zagospodarowania kadr Służby Celnej, polegającym na przenoszeniu funkcjonariuszy celnych z jednostek na granicy zachodniej i południowej do jednostek administracji celnej funkcjonujących na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, z naruszeniem, w szeregu przypadków, przepisów regulujących prawa pracownicze,**
- niedostosowaniu w pełni do aktualnych i przyszłych zadań stanu wyposażenia technicznego szeregu jednostek Służby Celnej w podstawowy i specjalistyczny sprzęt, w szczególności do zwalczania przygranicznej przestępczości celnej oraz udaremniania przemytu narkotyków i innych towarów podlegających zakazom i ograniczeniom,**
- niezapewnieniu w pełni warunków organizacyjnych do wykonywania kontroli celnej z uwzględnieniem wymogów Unii Europejskiej, w zakresie m.in.: stosowania jednolitych procedur obsługi zgłoszeń celnych oraz wskaźników czasu dokonywania czynności przy ich obsłudze; badań laboratoryjnych towarów podlegających zgłoszeniom celnym; prowadzenia selektywnej kontroli celnej z wykorzystaniem krajowego systemu analizy ryzyka; zwiększenia zakresu i skuteczności systemu powtórnych kontroli podmiotów gospodarczych dokonujących obrotu towarowego za granicą.**

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. W ocenie NIK, polska administracja celna zsynchronizowała swoje plany strategiczne oraz wszelkie posunięcia restrukturyzacyjne z potrzebami przyszłego członkostwa, jednak sposób ich realizacji po 2002 roku, w szeregu przypadków, był nierzetelny.

Przygotowania polskiej administracji celnej do integracji z Unią Europejską rozpoczęły się w II połowie lat 90-tych. Komisja Europejska przygotowała dokument pn. „*Strategia przedakcesyjna dla Służb Celnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*” i wydała nieoficjalne wytyczne, ramowe plany strategiczne – **Blueprints** dla 13 obszarów działalności. Blueprints zostały nieoficjalnie przekazane przez Komisję Europejską krajom kandydującym w trakcie negocjacji członkostwa w UE w obszarze *unia celna* i miały jedynie charakter uniwersalnych wytycznych bez szczegółowego ustalenia wymagań dotyczących dostosowania całej sfery działalności Służb Celnych do określonego wzorca lub modelu.

W 1999 r. został przygotowany przez administrację celną dokument pn. „*Strategia działania polskiej administracji celnej do 2002 r.*”, który został przyjęty przez Radę Ministrów i zaakceptowany przez Komisję Europejską. Według Ministerstwa Finansów, w trakcie realizacji tej Strategii podjęto szereg przedsięwzięć podnoszących standardy działania polskiej administracji celnej i przybliżających ją do poziomu wymaganego przez UE. W 2000 roku dostosowano Kodeks celny z 1997 r. wraz z aktami wykonawczymi do przepisów celnych UE, w szczególności do Wspólnotowego Kodeksu Celnego. Umożliwiło to tymczasowe zamknięcie w 2001 r. obszaru negocjacyjnego *unia celna*. (str. 17 - 18).

2.2.2. Głównym przedakcesyjnym dokumentem, określającym wizję, cele i działania Służby Celnej była opracowana przez administrację celną i przyjęta przez kierownictwo Ministerstwa Finansów „Strategia działania polskiej administracji celnej 2004+” (zmodyfikowana Strategia działania polskiej administracji celnej do 2002 r.).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, jako nierzetelne działania dotyczące sposobu wdrażania przez Ministra Finansów Strategii działania polskiej administracji celnej 2004+ oraz przebiegu jej realizacji.

Na szczecblu MF nie zatwierdzono i nie przekazano izbom celnym wymaganych w tym zakresie planów operacyjnych. Jednostkom tym przekazano jedynie Strategię do wiadomości i realizacji bez określenia jakichkolwiek w tym względzie wymagań. Nie żądano od izb celnych żadnych sprawozdań z realizacji zadań zapisanych w tej Strategii.

Krytyczne uwagi NIK odnoszą się również do sposobu końcowej oceny realizacji Strategii. W czerwcu 2004 r. przeprowadzono w tym zakresie audyt opierając się wyłącznie o przygotowane i przesłane do poszczególnych jednostek administracji celnej, związków zawodowych i środowisk gospodarczych ankiety. Dokonana przez Ministerstwo Finansów w takim trybie ocena realizacji zadań nie była rzetelna i miarodajna.

W *Raporcie z audytu realizacji Strategii 2004+* wskazano m.in. iż stopień realizacji Strategii nie był w pełni zadowalający, ponieważ na dzień 1 maja 2004 r., tj. daty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nie zrealizowano w pełni szeregu zadań, które miały wpływ na jakość i efektywność pracy Służb Celnych, już po akcesji.

Do czasu zakończenia kontroli (15 lipiec 2005 r.), w Ministerstwie Finansów nie zakończono prac nad ostatecznym opracowaniem i wdrożeniem przygotowywanego od listopada 2004 roku kolejnego dokumentu pn. „*Strategia działania polskiej administracji celnej na lata 2005 – 2007*”. (str. 19 i następne).

W ocenie NIK, przyczynami niepełnej realizacji zadań zapisanych w Strategii, obok ograniczonych możliwości finansowych, była niewłaściwa organizacja oraz brak skutecznego nadzoru ze strony kierownictwa Ministerstwa Finansów.

2.2.3. Pomimo podjęcia przez Ministra Finansów działań zmierzających do przekształceń organizacyjno-strukturalnych w polskiej administracji celnej i zakładających dostosowanie jej struktury do pracy w nowych warunkach organizacyjnych, prawnych i finansowych, które zaistniały z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej, nie wypracowano ostatecznie docelowej struktury Służby Celnej, pomimo wyznaczania kolejnych terminów zakończenia w tym zakresie czynności, tj. na dzień 31 grudnia 2004 r. i następnie na koniec czerwca 2005 r., co NIK ocenia krytycznie pod względem rzetelności.

W roku 2002 Służba Celna przeszła głęboką reorganizację, w wyniku której zlikwidowano z dniem 1 maja 2002 r. Główny Urząd Ceł. Na bazie dotychczasowych urzędów celnych utworzono izby celne i podległe im w nowej strukturze urzędy celne. Zadania po zlikwidowanym GUC, wykonują utworzone w Ministerstwie Finansów stosowne departamenty, tworzące nieoficjalnie tzw. „pion celny” na czele którego stoi Szef Służby Celnej w randze podsekretarza stanu.

Na dzień 1 maja 2004 r. liczba jednostek administracji celnej zmniejszyła się w porównaniu ze stanem na dzień 1 maja 2002 r. z **361** do **241**, tj. o **120**, z tego na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej z **57** do **52**, tj. o **5** jednostek. Zmiany na wschodniej granicy polegały głównie na połączeniu małych kadrowo i słabych technicznie komórek organizacyjnych z jednostkami „silniejszymi” organizacyjnie. Po dniu 1 maja 2004 r. kontynuowano prace nad dalszymi zmianami organizacyjnymi w administracji celnej. Zamierzano zlikwidować 8 urzędów celnych i 14 oddziałów celnych oraz utworzyć 2 nowe izby celne w Opolu i Kielcach (str. 23-27).

2.2.4. NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności przeprowadzany przez Ministra Finansów proces zagospodarowania kadry Służby Celnej polegający na przenoszeniu funkcjonariuszy celnych z jednostek na granicy zachodniej i południowej do jednostek administracji celnej funkcjonujących na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej. Przygotowywany od kilku lat proces alokacji kadr Służby Celnej nie został zakończony, a jego realizacja napotykała na coraz większe trudności.

W IV kw. 2003 r., w wyniku dużego oporu i niechęci funkcjonariuszy celnych do przenoszenia się na granicę wschodnią, związki zawodowe rozpoczęły w ograniczonym zakresie akcję protestacyjną w jednostkach organizacyjnych administracji celnej. Zarzucono przede wszystkim niestosowanie, przy wyborze osób do przeniesienia, zapisów dokonanych w *Protokole uzgodnień w sprawie kryteriów i trybu alokacji kadr w Służbie Celnej* podpisanym w Ministerstwie Finansów we wrześniu 2003 r.

W okresie od lipca 2002 do maja 2005 roku, Minister Finansów wydał ogółem **1.745** decyzji o przeniesieniu na stałe funkcjonariuszy. W wyniku rozpoznania 594

wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (34% ogólnej liczby wydanych decyzji), liczba uchylonych lub zmienionych decyzji wyniosła **404**, tj. 68 %.

NIK negatywnie ocenia pod względem legalności wydawanie przez Ministra Finansów na podstawie przekazanych przez dyrektorów izb celnych „imiennych list alokacyjnych”, decyzji o przenoszeniu na stałe funkcjonariuszy celnych do wykonywania zadań w innej miejscowości z naruszeniem przepisów prawa. Dotyczyło to szeregu przypadków alokowania funkcjonariuszy celnych pomimo ustawowych zakazów wynikających z art. 19 ustawy o Służbie Celnej oraz art. 178 § 2 Kodeksu pracy w zw. z art. 43 ustawy o Służbie Celnej (ciąża, opieka nad dzieckiem do ukończenia 4 roku życia, sprawowanie samodzielnej opieki nad dzieckiem do lat 14).

Do dnia 1 czerwca 2005 r., do 4 izb celnych i podległych im jednostek na zewnętrznej granicy przeniesiono na stałe ogółem **606** funkcjonariuszy celnych, wśród wielu z nich wystąpiło zjawisko masowej absencji chorobowej od kilkunastu do kilkudziesięciu procent nominalnego czasu pracy.

Realizacja ujętego w Strategii 2004 priorytetowego wzmocnienia obsady kadrowej na zewnętrznej granicy UE przebiegała zbyt wolno i w stopniu niewystarczającym w stosunku do potrzeb (str.28-36).

2.2.5. Nie wyposażono w stopniu zadowalającym urzędów celnych, obsługujących zewnętrzną granicę Unii w specjalistyczny sprzęt, pozwalający na skuteczną kontrolę i identyfikację towarów podlegających zakazom oraz ograniczeniom. Nie zakończono działań związanych z przeniesieniem sprzętu używanego do kontroli z likwidowanych placówek na granicy południowej i zachodniej oraz nie przygotowano w pełni nowych stanowisk pracy na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej. Nie wdrożono w szczególności spójnego systemu zarządzania infrastrukturą techniczną administracji celnej, umożliwiającą optymalne wykorzystanie oraz rozwój posiadanych zasobów, co NIK ocenia krytycznie pod względem rzetelności.

Prace nad tworzeniem *Systemu Zarządzania Zasobami Technicznymi Administracji Celnej* rozpoczęto w Ministerstwie Finansów w 2002 r., jednak do dnia zakończenia kontroli NIK nie osiągnięto efektywności jego działania. Na początku 2004 r. oddano do użytku na serwerze umiejscowionym w Izbie Celnej w Rzepinie program informatyczny bazy danych sprzętu do kontroli celnej pn. „Machina”. Dopiero w marcu 2005 roku Szef Służby Celnej zatwierdził opracowany dokument pn. „Wykazy standardowego sprzętu do kontroli celnej”, jednocześnie rozpoczęto prace nad udoskonaleniem i pełnym wykorzystaniem systemu Machina.

Na koniec marca 2005 r. potrzeby w zakresie wyposażenia w sprzęt specjalistyczny izb celnych i podległych im jednostek funkcjonujących na wschodniej granicy UE dotyczyły szeregu podstawowego i specjalistycznego ich rodzaju. (str. 40-42 i 49-50).

2.2.6. Administracja celna funkcjonująca na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej nie była w pełni przygotowana do wypełniania zadań w zakresie ochrony rynku wspólnotowego i właściwego kontrolowania towarów w ramach realizacji polityk wspólnotowych.

Pomimo podejmowanych w Ministerstwie Finansów prób, nie wypracowano, a tym samym nie osiągnięto w praktyce standardowych wskaźników dokonywania odpraw celnych.

W następujących obszarach działalności Służby Celnej występowały braki w określeniu jednolitych procedur postępowania: grup mobilnych i komórek dokumentacji celnej; metodyki kontroli przy zwalczaniu przestępczości celnej; analityki prowadzonej w komórkach zarządzania ryzykiem oraz kryteriów selektywnej kontroli celnej.

Nie osiągnięto pełnej gotowości organizacyjnej mającej na celu zapewnienie prawidłowego prowadzenia badań w 3 laboratoriach celnych funkcjonujących na wschodniej granicy Unii Europejskiej w strukturach izb celnych w: Białymstoku, Białej Podlaskiej i Przemyśle. Tylko Laboratorium Celne w Białymstoku posiadało Certyfikat akredytacji na wybrane procedury pomiarowe. We wszystkich laboratoriach występowały braki w wyposażeniu i sprzęcie.

Nie dostosowano w pełni systemu powtórnej kontroli celnej do wymagań UE w odniesieniu do jednostek Służby Celnej funkcjonujących na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej. W szczególności nie osiągnięto 10 % w skali roku wskaźnika objęcia powtórą kontrolą podmiotów systematycznie dokonujących obrotu towarowego z zagranicą. Nie wdrożono w pełni koncepcji zarządzania ryzykiem i właściwego typowania do kontroli celnej oraz zintegrowanego systemu zwalczania przestępczości celnej. Nie opracowano jednolitej procedury wykonywania przez komórki realizujące zadania z zakresu zwalczania przestępczości, kontroli podmiotów gospodarczych i kontroli podatkowej. Nie dokonano znaczącego wzmocnienia struktur zwalczających obrót narkotykami i prekursorami³ oraz nie określono jednolitych zasad funkcjonowania grup mobilnych.

Jedynie system realizacji zadań z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej został wdrożony w sposób zadowalający. (str.43- 47).

2.2.7. Efekty finansowe kontroli wyniosły ogółem 4.765,5 tys. zł, z tego m.in.: uszczuplenia środków publicznych 4.468,9 tys. zł (z tytułu niepobраниch opłat od nieważonych pojazdów za potencjalne przekroczenia dopuszczalnych norm), kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa przy realizacji zamówień publicznych 126,9 tys. zł (str. 39 i 52).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Przemiany związane z procesem reorganizacji, jakie przeszła administracja celna w ostatnich latach stawiają przed nią nowe wyzwania w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i szerszymi zadaniami Służby Celnej. Służba Celna odprowadziła należności z tytułu podatku akcyzowego pobieranego na granicy i wewnątrz kraju, podatku VAT od towarów przywożonych spoza UE oraz ceł, stanowiące blisko 45 % na koniec 2004 r. dochodów budżetu państwa. Funkcjonariusze celni wykonują zadania wynikające ze sprawowania szczególnego nadzoru podatkowego nad wytwarzaniem i obrotem niektórymi wyrobami

³ Według ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (T.j. Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 198 z zm.) – *prekursorem jest każda substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego, która może być przetworzona na środek odurzający lub substancję psychotropową.*

akcyzowymi. Służba Celna odpowiedzialna jest za kontrolę oraz potwierdzanie wywozu i przywozu towarów objętych dopłatami w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz przeprowadza także kontrolę legalności zatrudnienia i pobytu cudzoziemców. Służba Celna na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej jest elementem systemu ochrony granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Sprostanie tym wymogom wymaga zagwarantowania i przeznaczenia określonych środków z budżetu państwa na wydatki bieżące i inwestycyjne, ale przy pełnym rozpoznaniu potrzeb i celów oraz przewidywaniu efektów ich wydatkowania. Wyraźnie sprecyzowane cele działań powinny być także podstawą do ubiegania się o współfinansowanie konkretnych przedsięwzięć ze środków Unii Europejskiej, w tym w szczególności w sferze kontroli obrotu towarowego z krajami trzecimi, poboru podatku akcyzowego, zwalczania przestępczości związanej z obrotem towarowym i udziału Służby Celnej w systemie zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu państw UE przed zagrożeniami terrorystycznymi.

Wyniki i ustalenia kontroli wskazują na konieczność zintensyfikowania działań przez całą administrację celną mających na celu sprostanie oczekiwaniom w zakresie zwiększenia ochrony rynku wewnętrznego i wspólnotowego, poprzez zapewnienie większej skuteczności i efektywności w jej działaniach.

W tym celu, NIK uwzględniając wnioski skierowane w wystąpieniach pokontrolnych, widzi potrzebę podjęcia działań przez:

1. Ministra Finansów zmierzających do:

- usprawnienia działalności departamentów wchodzących w skład „pionu celnego” MF, w celu zapewnienia prawidłowości i efektywności realizacji zadań oraz skutecznego nadzoru nad podległymi terenowymi jednostkami administracji celnej, w szczególności funkcjonujących na wschodniej granicy Unii Europejskiej, zapewnienia efektywności działań mających na celu zakończenie trwających od kilku lat prac nad zmianami organizacyjnymi w administracji celnej oraz racjonalnym zagospodarowaniem kadr,
- szybkiego zatwierdzenia i wdrożenia *Strategii działania polskiej Służby Celnej na lata 2005 – 2007* oraz zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją zapisanych celów i zadań.

2. Dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych zmierzających do:

- zapewnienia, w ramach posiadanych możliwości i kompetencji, pełnego wdrażania zadań podejmowanych na szczeblu Ministerstwa Finansów na rzecz całej administracji celnej.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Struktura i zadania administracji celnej.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące ustawy:

- do 30.04.2004 r. – ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny⁴, przy czym wydane na jego podstawie przepisy wykonawcze obowiązywały do czasu wejścia w życie nowych przepisów, lecz nie dłużej niż do 31.12.2004 r.,
- od 01.05.2004 r. – ustawa z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne⁵.
- w całym okresie: ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej⁶ (nowelizowana w szczególności z dniem 01.09.2003 r., 01.01.2004 r., 01.05.2004 r.).

Z dniem 1 maja 2002 r. na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw⁷ zniesiono organy administracji państwowej w sprawach celnych: **Prezesa Głównego Urzędu Cel** oraz **dyrektora urzędu celnego**, a w ich miejsce utworzono nowe organy administracji rządowej w sprawach celnych: **dyrektora izby celnej** oraz **naczelnika urzędu celnego**.

Dotychczasowe zadania i kompetencje Prezesa GUC w zakresie postępowań indywidualnych w sprawach celnych na podstawie art. 4 cytowanej ustawy przekazane zostały do kompetencji dyrektorów izb celnych. Pozostałe zadania i kompetencje Prezesa GUC dotyczące spraw o charakterze strategicznym, mające istotne znaczenie dla funkcjonowania administracji celnej przekazane zostały do zakresu działania Ministra Finansów.

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej⁸ (w brzmieniu obowiązującym po wejściu Polski do UE), jednolita, umundurowana Służba Celna utworzona została w celu zapewnienia zgodności z prawem przywozu towarów na obszar celny Wspólnoty Europejskiej oraz wywozu towarów z obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego.⁹

Minister Finansów wydał w okresie objętym kontrolą następujące rozporządzenia dotyczące struktury organizacyjnej administracji celnej:

- na podstawie art. 284 § 3 Kodeksu celnego:

- 1) rozporządzenie z dnia 31.12.1997 r. w sprawie utworzenia urzędów celnych oraz określenia ich siedzib¹⁰, obowiązujące do 01.05.2002 r.;

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802, ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 68, poz. 622.

⁶ T.j. Dz.U. z 2004, Nr 156, poz. 1641, zwana dalej ustawą o SC.

⁷ Dz. U. Nr 41, poz. 365, zwana dalej ustawą o przekształceniach w administracji celnej.

⁸ T.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 156, poz. 1641 ze zm., zwana dalej ustawą o SC.

⁹ Szczegółowy wykaz zadań realizowanych przedstawiono w załączniku nr 5.2. do niniejszej informacji.

¹⁰ Dz.U.97.162.1122

- 2) rozporządzenie z dnia 19.04.2002 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib¹¹, obowiązujące od 01.05.2002 r. do 01.05.2004 r.;
- 3) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 09.04.2004 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib¹², obowiązujące od dnia 01.05.2004 r. do czasu wydania nowego rozporządzenia, jednak nie dłużej niż do 31.12.2004 r.;
- na podstawie art. 1d ust. 3 ustawy o SC:
- 4) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15.12.2004 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib¹³, obowiązujące z dniem 01.01.2005 r.

Według art. 284 § 4 Kodeksu celnego w brzmieniu obowiązującym od 1 maja 2002 roku, organizację izb celnych i urzędów celnych określał statut nadany, w drodze zarządzenia, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych (przed przekształceniem statut nadawał Prezes GUC). Do dnia 01.09.2003 r. obowiązywał statut wydany na mocy zarządzenia nr 8 Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutowi izmom celnym i urzędowi celnym¹⁴, po tej dacie, do dnia 30.04.2004 r. obowiązywał statut nadany przez Ministra Finansów Zarządzeniem Nr 22 Finansów z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutowi izmom celnym i urzędowi celnym¹⁵.

Na podstawie art. 1d ust. 4 ustawy o SC, organizację izb celnych i urzędów celnych określa statut nadany, w drodze zarządzenia, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W dniu 22.04.2004 r. Minister Finansów wydał Zarządzenie nr 8 w sprawie nadania statutowi izmom celnym i urzędowi celnym¹⁶.

3.1.2. Przenoszenie funkcjonariuszy celnych na podstawie ustawy o Służbie Celnej.

Stosownie do art. 18 ust. 2 ustawy o SC, funkcjonariusza celnego można, gdy wymagają tego ważne względy służbowe, przenieść na takie samo lub równorzędne stanowisko do innego urzędu, w tej samej lub innej miejscowości.

Funkcjonariuszowi celnemu, w związku z przeniesieniem do służby w innej miejscowości, przysługuje jednorazowe świadczenie pieniężne na zagospodarowanie w wysokości jednomiesięcznego uposażenia, należnego w dniu przeniesienia, w wypadku gdy łączy się z tym zmiana miejsca zamieszkania (ust. 3). Funkcjonariusza celnego można, gdy wymagają tego potrzeby służbowe, przenieść czasowo na okres do 6 miesięcy w roku kalendarzowym do innej jednostki organizacyjnej Służby Celnej w tej samej lub innej miejscowości (ust. 4).

Na mocy ust. 6, przeniesień, o których mowa w ust. 2 i 4, jeśli łączy się to z przeniesieniem do innego urzędu, dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o SC, przeniesienie funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, wymaga zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych, z

¹¹ Dz.U.02.43.392 ze zm.

¹² Dz.U.04.82.747 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 272, poz. 2692.

¹⁴ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 6, poz. 29 ze zm. dalej: Zarządzenie Nr 8 z 2002 r..

¹⁵ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 11, poz. 65, ze zm., obowiązujące od 01.09.2003 r., dalej: Zarządzenie nr 22 z 2003 r.

¹⁶ Dz. Urz. MF Nr 4, poz. 21, obowiązujące od 01.05.2004 r., zwane dalej Zarządzeniem nr 8 z 2004 r.

uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. W wypadkach określonych w ust. 1 funkcjonariuszowi celnemu przysługuje zwrot kosztów przeniesienia, w tym zwrot kosztów podróży (ust. 2).

Według art. 20a ust. 1 ustawy o SC, dodanego z dniem 01.05.2004 r., w wypadku, o którym mowa w art. 20 ust. 1, jeżeli zapewnienie funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych jest niemożliwe lub utrudnione oraz jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, funkcjonariuszowi celnemu przysługuje równoważnik pieniężny. Minister Finansów określił w rozporządzeniu z dnia 18.05.2004 r. w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości¹⁷, obowiązującym od 12.06.2004 r.:

- 1) szczegółowe warunki przyznawania lokali mieszkalnych lub tymczasowych kwater funkcjonariuszom celnym przeniesionym do pełnienia służby w innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony;
- 2) wysokość świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza do pełnienia służby w innej miejscowości;
- 3) szczegółowe warunki zwrotu kosztów przeniesienia, w tym kosztów podróży;
- 4) wysokość, warunki przyznawania i zwracania równoważnika pieniężnego, wzory wymaganych dokumentów, podmioty właściwe do jego przyznawania i wypłaty lub odmowy przyznawania, a także sposób postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania.

Według art. 81 ust. 1 ustawy o SC, w wypadku wydania decyzji o przeniesieniu, funkcjonariusz celny może, w terminie 14 dni, złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z ust. 1a, złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w ust. 1, nie wstrzymuje wykonania decyzji (ust. 1a).

Do postępowania, o którym mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (ust. 2). Od decyzji rozstrzygającej wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w odrębnych przepisach (ust. 3).

Stosownie do art. 19 ustawy o Służbie Celnej, nie można bez zgody zainteresowanego przenieść do pełnienia służby w innej miejscowości:

- 1) kobiety w ciąży;
- 2) funkcjonariusza celnego samodzielnie sprawującego opiekę nad dzieckiem do lat 14.

Ponadto według art. 178 kodeksu pracy i art. 43 ustawy o SC, nie wolno delegować poza stałe miejsce pracy pracownicy w ciąży oraz pracownika opiekującego się dzieckiem do lat 4. Oznacza to, że tym bardziej nie wolno przenosić na stałe takich pracowników.

¹⁷ Dz. U. Nr 120, poz. 1254 ze zm. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie MF z dnia 14.04.2000 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 403). W przepisach obowiązujących do 30.04.2004 r. nie przewidywano równoważnika pieniężnego dla przenoszonych funkcjonariuszy celnych.

3.1.3. Środki specjalne

Według art. 21 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁸ (ufp) w brzmieniu obowiązującym do 31.12.2004 r., środki specjalne były środkami finansowymi, gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych na podstawie odrębnych ustaw. Środki specjalne przeznacza się na cele wskazane w ustawie (ust. 2 pkt 1). Z dniem 1 stycznia 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, która m.in. zlikwidowała środki specjalne jako jedną z form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, wprowadziła rachunek dochodów własnych jednostek budżetowych (art. 18a ufp) oraz fundusze motywacyjne.

3.1.4. Stan prawny w prawie celnym obowiązujący od dnia 1 maja 2004 r.

System prawa celnego po akcesji Polski do Unii Europejskiej składa się z bezpośrednio stosowanych przepisów prawa wspólnotowego oraz przepisów krajowych, tj. ustawy Prawo celne i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Ponadto zgodnie z art. 37 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo celne, do czasu wydania nowych rozporządzeń, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2004 r., w takim zakresie, w jakim nie stanowią powtórzeń prawa wspólnotowego, obowiązuje także część aktów wykonawczych wydanych na podstawie przepisów kodeksu celnego.

Zgodnie z powyższym od dnia 1 maja 2004 r. rozporządzenia wspólnotowe obowiązują w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zasada ta dotyczy także rozporządzeń regulujących prawo celne. Bezpośrednie stosowanie przepisów rozporządzeń wspólnotowych wynika z zasad dotyczących funkcjonowania Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 249 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską z dnia 25.03.1957 r.¹⁹ – *„Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest stosowane bezpośrednio we wszystkich Państwach Członkowskich.*

Od dnia akcesji w Polsce stosowane są w sposób bezpośredni przepisy wspólnotowego prawa celnego, unormowane przede wszystkim w:

- Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską,
- rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12.10.1992 r. ustanawiającym Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, str. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 4, str. 307), zwany dalej WKC,
- rozporządzeniu Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 02.07.1993 r. ustanawiającym przepisy wykonawcze w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 o Wspólnotowym Kodeksie Celnym (Dz. Urz. WE L 253 z 11.10.1993, str. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, roz. 2, t. 6, str. 3),

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2003 r. , Nr 15, poz. 148 ze zm.

¹⁹ Tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, Dziennik Urzędowy UE C 235 z 24 grudnia 2002 r.), dostępny na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej-Historia UE-Dokumenty-Prawo europejskie-Podstawy traktatowe.

- rozporządzeniu Rady (EWG) nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiającym wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. Urz. WE L 105 z 23.4.1983, ze zm.)²⁰.

Stosownie do art. 23 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat) podstawą Wspólnoty jest unia celna, która rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi (ust. 1).

Według art. 24 Traktatu, produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z Państw Członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym Państwie Członkowskim i jeżeli nie skorzystały z całkowitego lub częściowego zwrotu tych ceł lub opłat.

W Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską wyjaśniono w Tytule II Rolnictwo, na czym polega Wspólna Polityka Rolna. Zgodnie z art. 32 Traktatu, funkcjonowaniu i rozwojowi wspólnego rynku produktów rolnych musi towarzyszyć ustanowienie wspólnej polityki rolnej (ust. 4). Wspólny rynek obejmuje także rolnictwo i handel produktami rolnymi (ust. 1).

W zakresie uzupełniającym regulacje zawarte w rozporządzeniach wspólnotowych od dnia 1 maja 2004 r. obowiązuje ustawa Prawo celne. W rozdziale 7 określone zostały Zasady postępowania z towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną. W szczególności według art. 96 ust. 1 Prawa celnego, w zakresie przewidzianym dla organów celnych postępowanie z towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną obejmuje czynności związane z przywozem towarów na obszar celny Wspólnoty i wywozem towarów z tego obszaru.

W dniu 27.04.2004 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie dokumentów stosowanych w obrocie towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną oraz zasad postępowania z tymi towarami w zakresie przewidzianym dla organów celnych²¹. Według art. 14 Prawa celnego, towary mogą być wprowadzane na obszar celny Wspólnoty lub wyprowadzane z tego obszaru przez otwarte dla danego ruchu przejścia graniczne. Wprowadzanie towarów na obszar celny Wspólnoty i ich wyprowadzanie z tego obszaru jest dozwolone wyłącznie drogą celną określoną przez organ celny i zgodnie z jego instrukcjami, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej (art. 15 ust. 1).

²⁰ Teksty aktów wspólnotowego prawa celnego, w polskiej wersji językowej, zostały opublikowane w Specjalnym Wydaniu Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Regulacje te są dostępne pod adresem <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOIndex.do?ihmlang=pl>. Teksty rozporządzeń dostępne pod ww. adresem nie są ujednolicone. W Unii Europejskiej nie wydaje się bowiem tekstów jednolitych rozporządzeń, które miałyby moc prawnie wiążącą (tak jak teksty jednolite ustaw ogłaszane w Dzienniku Ustaw przez Marszałka Sejmu RP). Robocze teksty ujednolicone rozporządzeń wspólnotowych są dostępne na stronie internetowej Służby Celnej w dziale "[Akty prawne / Przepisy celne / Wspólnotowe przepisy celne](#)".

²¹ Dz.U. Nr 101, poz. 1031.

3.1.5. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Po przystąpieniu z dniem 1 maja 2004 r. Polski do Unii Europejskiej, zachodnia i południowa granica oraz granica polsko-litewska przekształciła się w wewnętrzną granicę Unii, a polsko-ukraińska, polsko-białoruska i polsko-rosyjska stała się zewnętrzną granicą UE. Na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej (1280 km) funkcjonuje ogółem 29 przejść granicznych, w tym 15 drogowych i 14 kolejowych, z tego na granicy: z Federacją Rosyjską 6 przejść (3 drogowe i 3 kolejowe); z Republiką Białoruś 11 przejść (6 drogowych i 5 kolejowych); z Ukrainą 12 przejść (6 drogowych i 6 kolejowych)²². Polska ochraniając zewnętrzną granicę Unii Europejskiej będzie musiała gwarantować właściwą ochronę państw wspólnoty przed niepożądanymi osobami i towarami. Likwidacja dotychczasowych funkcji granicy zachodniej i południowej RP, przy równoczesnym przejściu przez pozostałe granice funkcji zewnętrznej granicy UE będzie dla Służb Celnych dużym wyzwaniem. Do podstawowych zadań Służby Celnej należy: sprawowanie kontroli celnej obrotu towarowego z zagranicą; wymiar i pobór należności celnych i podatkowych w części naliczanej na granicy; zwalczanie przemytu i przeciwdziałanie oszustwom celnym. Tylko prawidłowa i terminowa realizacja procesów modernizacji polskiej administracji celnej pozwoli Polsce zachować status wiarygodnego członka Unii, który solidnie chroni wspólny obszar celny, pobiera i nalicza wymagane należności oraz wypełnia inne wymagania stawiane administracjom celnym państw członkowskich. Sprostanie tym zadaniom wymagać będzie zaangażowania znacznych nakładów finansowych.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wymogi dotyczące administracji celnych państw kandydujących do Unii Europejskiej

3.2.1.1. Przygotowania polskiej administracji celnej do integracji z Unią Europejską rozpoczęły się w II połowie lat 90-tych. W grudniu 1996 r. Parlament Europejski podjął decyzję o przyjęciu, przygotowywanego od kilku lat, wspólnotowego programu działania Służb Celnych, zwanego pod nazwą „*Customs 2000*”²³. Według tego dokumentu, dla ochrony interesów Unii sprawą kluczową jest skuteczność i sprawność administracji celnych.

Komisja Europejska podjęła decyzję o opracowaniu strategicznych założeń budowy w krajach kandydujących Służb Celnych, zdolnych do sprawnego stosowania unijnego ustawodawstwa celnego i przepisów pokrewnych. Komisja Europejska przygotowała dokument pn. „*Strategia przedakcesyjna dla Służb Celnych w krajach Europy*

²² Według Obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 listopada 1990 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia. MP. Nr 37, poz. 568.

²³ Źródło informacji – „*Strategia zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2000 – 2002*” opracowana w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dokument został w czerwcu 2000 r. zaakceptowany przez Radę Ministrów i jest dostępny na stronach internetowych MSWIA – www.mswia.gov.pl

Środkowej i Wschodniej” i wydała nieoficjalne wytyczne (ramowe plany strategiczne, Blueprints) dla 13 obszarów działalności (Ustawodawstwo, Organizacja i zarządzanie, Zarządzanie zasobami ludzkimi, Etyka celna, Szkolenie, Pobór należności, Kontrola na granicach i wewnątrz kraju, Czynności dochodzeniowe i egzekwowanie przestrzegania prawa, Laboratoria celne, Infrastruktura i wyposażenie, Udogodnienia dla handlu i stosunki z przedsiębiorcami, Tranzyt i przepływ towarów, Komputeryzacja). Komisja Europejska wyróżniła w ramach ww. 13 obszarów elementy kluczowe, zwane docelowymi standardami. Blueprints zostały przekazane nieoficjalnie przez Komisję krajom kandydującym w trakcie negocjacji członkostwa w UE w obszarze unia celna i miały jedynie charakter uniwersalnych wytycznych, bez szczegółowego ustalenia wymagań dla krajów członkowskich w zakresie dostosowania całej sfery działalności Służb Celnych do określonego wzorca lub modelu.

3.2.2. Wdrażanie standardów unijnych przez polską administrację celną i efekty dotychczasowych działań

3.2.2.1. W ocenie NIK, polska administracja celna zsynchronizowała swoje plany strategiczne oraz wszelkie posunięcia restrukturyzacyjne z potrzebami przyszłego członkostwa, jednak sposób ich realizacji po 2002 r. przebiegał, w szeregu przypadków, nierzetelnie.

Administracja celna opracowała dokument pn. „*Strategia działania polskiej administracji celnej do 2002 r.*”, który został przyjęty w październiku 1999 r. przez Radę Ministrów jako jeden z dokumentów przedakcesyjnych i zaakceptowany przez Komisję Europejską. Podstawą określenia strategicznych celów był unijny program *Customs 2000, Strategia przedakcesyjna dla Służb Celnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej* oraz wytyczne *Blueprints*.

3.2.2.2. W trakcie realizacji *Strategii działania polskiej administracji celnej do 2002 r.* podjęto w latach 1999 – 2001 szereg przedsięwzięć podnoszących standardy działania polskiej administracji celnej i przybliżających ją do poziomu wymaganego przez Unię Europejską²⁴. W roku 2000 dostosowano Kodeks celny z 1997 r. wraz z aktami wykonawczymi do przepisów celnych UE w szczególności do Wspólnotowego Kodeksu Celnego. Postępy w zakresie dostosowania ustawodawstwa polskiego do ustawodawstwa Unii Europejskiej znalazły odzwierciedlenie w Okresowym Raporcie Komisji Europejskiej (*Regular Report 2002*), w którym stwierdzono m.in., że Polska dostosowała ustawodawstwo w zakresie zwolnień celnych oraz procedur uproszczonych, co miało korzystny wpływ dla sektora biznesu i umożliwiło tymczasowe zamknięcie w marcu 2001 r. obszaru negocjacyjnego „Unia celna”.

3.2.3. Realizacja Strategii działania polskiej administracji celnej w latach 2002-2004

3.2.3.1. Przewidywana data przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – 1 stycznia 2004 r. wyznaczyła nowy horyzont czasowy w realizacji Strategii polskiej administracji celnej. W celu zintensyfikowania działań mających na celu spełnienie

²⁴ Według podsumowania osiągnięć w realizacji Strategii do 2002 r. zamieszczonego w *Strategii działania polskiej administracji celnej 2004+*.

wskazanych przez Komisję Europejską w *Blueprints* minimalnych wymagań, dokonano weryfikacji *Strategii działania polskiej administracji celnej do 2002 r.* Przygotowano dokument pn. „*Strategia działania polskiej administracji celnej 2004+*” (zmodyfikowana *Strategia działania polskiej administracji celnej do 2002 r.*), który został w czerwcu 2002 r. zaakceptowany przez kierownictwo Ministerstwa Finansów. Dokument ten był elementem realizacji *Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa* i stał się także częścią innych dokumentów rządowych – *Strategii zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2000-2002 i 2003-2005*. W Strategii 2004 założono, że do końca 2004 r. zostaną zrealizowane zadania, które miały być podstawą ostatecznej oceny przed włączeniem polskiej administracji celnej do systemu celnego Unii Europejskiej, co wyraziło się m.in. w ustaleniu czterech „celów strategicznych”, tj. jako:

- **doskonalenie standardów działania i przystosowanie do wymagań stawianych przez UE krajom członkowskim,**
- **ułatwianie działalności gospodarczej i usuwanie barier biurokratycznych oraz wspieranie konkurencyjności gospodarki,**
- **prawidłowy wymiar i sprawny pobór cła, należności podatkowych i innych opłat,**
- **realizacja polityki celnej Państwa oraz ochrona społeczeństwa i rynku wewnętrznego.**

W „planie działań” stanowiącym załącznik do Strategii 2004 określono cele pośrednie, jako środki ich realizacji oraz terminy i mierniki osiągnięcia celów na szczeblu centralnym regionalnym (izby celne) i lokalnym (urzędy celne). Zadania przewidziane do realizacji w Strategii 2004 miały być finansowane z trzech źródeł, tj. budżetu państwa (484.420 tys. zł), środka specjalnego Ministerstwa Finansów (20.000 tys. zł) oraz środków pomocowych (29.061 tys. EURO).

3.2.3.2. NIK krytycznie ocenia pod względem rzetelności sposób wdrażania przez Ministerstwo Finansów *Strategii Działania polskiej administracji celnej 2004+* oraz przebieg jej realizacji.

Przyjęto, że Strategia jest głównym dokumentem rządowym określającym wizję, cele i działania na najbliższą przyszłość, a Służba Celną identyfikuje się ze stworzonym przez siebie i realizowanym przedakcesyjnym dokumentem.

W lipcu 2002 r. Departament Organizacji Służby Celnej Ministerstwa Finansów przesłał właściwym komórkom organizacyjnym tegoż Ministerstwa oraz izbom celnym Strategię 2004 ograniczając się w piśmie do następującej treści: „*W załączeniu przesyłamy do wiadomości i realizacji Strategię działania polskiej administracji celnej 2004 +(zmodyfikowany dokument Strategii działania do roku 2002), zaakceptowaną przez kierownictwo Ministerstwa Finansów na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2002 r.*”

Na podstawie Strategii 2004 miały być opracowane na szczeblu centralnym roczne plany operacyjne uzupełnione o plany operacyjne izb celnych.

W I dekadzie sierpnia 2002 r. Departament Organizacji Służby Celnej zwrócił się na piśmie tylko do właściwych departamentów Ministerstwa Finansów o przygotowanie do końca sierpnia tegoż roku planów operacyjnych zawierających opis przedsięwzięć związanych z realizacją zadań określonych w Strategii 2004. Od izb celnych nie żądano wykonania takiego obowiązku. Opracowane plany operacyjne miały być wiążące dla izb celnych i miały stanowić dla nich podstawę do stworzenia własnych planów operacyjnych, określających działania służące osiągnięciu celów strategicznych. Ostatecznie po uzupełnieniach, departamenty przygotowały plany

operacyjne dopiero w grudniu 2002 r. Dokumenty te nie zostały zatwierdzone przez Szefa Służby Celnej i nigdy nie zostały przekazane izbom celnym. Zbiorczy plan operacyjny również był kilkakrotnie poprawiany i uzupełniany ale nie został nigdy ostatecznie zatwierdzony i oficjalnie przekazany do realizacji. Odpowiedzialność za niewłaściwą organizację w tym zakresie ponosi dyrektor Departamentu Organizacji Służby Celnej.

Trzy spośród czterech izb celnych funkcjonujących na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy opracowały w różnych terminach własne plany operacyjne, tj. Izba Celna w Białymstoku – w grudniu 2002 r. (5 miesięcy od otrzymania Strategii 2004), Izba Celna w Białej Podlaskiej – w marcu 2003 r. (8 miesięcy), Izba Celna w Olsztynie – we wrześniu 2003 r. (14 miesięcy). W jednostkach tych sporządzano na własny użytek okresowe sprawozdania z realizacji przedmiotowych planów.

Z kolei, w Izbie Celnej w Przemyśle nie opracowano w ogóle planu operacyjnego, argumentując fakt ten – brakiem ze strony Ministerstwa Finansów wymogów w tym zakresie. Po otrzymaniu z MF tekstu Strategii 2004, dyrektor tej Izby, formalnie przekazał w sierpniu 2002 r. przedmiotowy dokument właściwym komórkom organizacyjnym jedynie „w celu rozpowszechnienia tego dokumentu wśród funkcjonariuszy celnych”. W Izbie Celnej nie oceniano przebiegu realizacji zadań ujętych w Strategii 2004 i nie sporządzano żadnych w tym zakresie dokumentów sprawozdawczych.

Krytyczną opinię w przebiegu realizacji Strategii ilustruje dla przykładu złożone w kontrolowanej przez NIK Izbie Celnej w Białej Podlaskiej przez Naczelnika Wydziału Prawno-Organizacyjnego tejże jednostki wyjaśnienie o następującej treści: *„Od momentu likwidacji Głównego Urzędu Celnego, tj. od maja 2002 r. do roku 2004 brak było komunikacji na płaszczyźnie Ministerstwo Finansów – Izba Celna w zakresie sprawozdawczości z realizacji Strategii, jak również wszelkich instrukcji i informacji dotyczących kwestii związanych z jej realizacją, w tym terminu i trybu przekazania planu operacyjnego Izby do Ministerstwa Finansów, jak też informacji o osobach monitorujących prace nad Strategią z poziomu centralnego”*.

3.2.3.3. Krytyczne uwagi NIK odnoszą się również do sposobu końcowej, jako nie w pełni rzetelnej oceny realizacji Strategii 2004.

W dniu 19 kwietnia 2004 r. Szef Służby Celnej w drodze pisemnej decyzji powołał, złożony z pracowników pionu celnego Ministerstwa Finansów, 9-cio osobowy zespół do przeprowadzenia w terminie do dnia 15 czerwca tego roku audytu realizacji *Strategii działania polskiej administracji celnej 2004+* oraz opracowania strategii poakcesyjnej w terminie do 30 października 2004 r. Nie określono jednak zakresu i formy przeprowadzenia takiego audytu.

Audyt przeprowadzono wyłącznie w oparciu o przygotowane ankiety, które zostały przesłane do poszczególnych departamentów pionu celnego w Ministerstwie Finansów, wszystkich izb celnych, urzędów celnych i oddziałów celnych. Osobne ankiety otrzymali administratorzy systemów informatycznych, audytorzy wewnętrzni, związki zawodowe i członkowie Rady Celnej, którzy upowszechnili je w reprezentowanych środowiskach gospodarczych. Wysłano blisko 300 ankiet. Ostatecznie zostało sformułowanych 185 pytań dotyczących realizacji celów i zadań ujętych w *Strategii działania polskiej administracji celnej 2004+*. Zwrotnie otrzymano ankiety ze wszystkich departamentów pionu celnego Ministerstwa

Finansów, z 37 urzędów celnych (na 52 wysłane) i 96 oddziałów celnych (na 175 wysłanych).

3.2.3.4. W ocenie NIK, dokonana przez Ministerstwo Finansów ocena realizacji zadań ujętych w Strategii 2004 nie była miarodajna. Potwierdzają to sami autorzy przygotowanego „*Raportu z audytu realizacji Strategii działania polskiej administracji celnej 2004+*” – zaakceptowanego w dniu 30 czerwca 2004 r. przez Szefa Służby Celnej. Poddano, przede wszystkim, w wątpliwość uzyskane drogą ankietową wyniki badania, tj. że część odpowiedzi była obarczona pewnymi cechami subiektywnymi, które mogły mieć wpływ na całokształt oceny, a mianowicie: wszystkie odpowiedzi na „tak” bez względu na ich sens, co można było odczytać jako brak rzetelności w formułowaniu odpowiedzi na pytania; pozytywne odpowiedzi „realizatorów” - odpowiedzialnych za wdrażanie działań i negatywne „użytkowników”; udzielanie przez oddziały celne negatywnych odpowiedzi na pytania, które dotyczyły obszaru nie należącego do właściwości rzeczowej danej jednostki; ankietowani nie zawsze udzielali odpowiedzi na wszystkie pytania ankiety; duże niekiedy rozbieżności w odpowiedziach na poszczególnych szczeblach Służb Celnych. W odpowiedzi np. na pytanie dotyczące stopnia zapewnienia obsady etatowej na dzień przystąpienia do UE, związki zawodowe w 100 % (2 z 2 ogółem) oceniły zjawisko negatywnie, 71 % ankietowanych izb celnych (10 z 14 ogółem) i 57 % urzędów celnych (20 z 35 ogółem) twierdziło, że obsada etatowa na dzień akcesji nie zapewniała sprawnej obsługi, natomiast 76 % ankietowanych oddziałów celnych (71 z 93 ogółem) uznało, że aktualna obsada zapewnia sprawną realizację zadań.

Według wyjaśnienia dyrektora Departamentu Organizacji Służb Celnych Ministerstwa Finansów, ocenę kompleksową realizacji Strategii 2004 przeprowadzono w wyżej opisany sposób „ze względu na zmiany kadrowe w Służbie Celnej”.

3.2.3.5. Według *Raportu z audytu realizacji Strategii 2004*, cel Strategii przyjętej w 1999 r. oraz zmodyfikowanej w roku 2002 jakim było przygotowanie administracji celnej do akcesji, został osiągnięty, jednak stopień realizacji Strategii 2004 nie był w pełni zadowalający. Na dzień 1 maja 2004 r. nie zrealizowano, co potwierdziły również ustalenia NIK, w pełni szeregu działań, które miały wpływ na jakość i efektywność pracy Służb Celnych już po akcesji. W sformułowanych w *Raporcie z audytu realizacji Strategii 2004* wnioskach skoncentrowano głównie uwagę na zadaniach związanych z bieżącą działalnością administracji celnej, które powinny być realizowane bez dodatkowych nakładów finansowych zgodnie z zapisami Strategii, przez komórki organizacyjne odpowiedzialne za poszczególne działania. Należą do nich w szczególności:

- szersze upowszechnienie w urzędach celnych i oddziałach celnych przepisów wspólnotowych i materiałów szkoleniowych,
- dokonanie weryfikacji dotychczasowych procedur obsługi zgłoszeń celnych i wdrożenie procedur przyjaznych dla środowiska gospodarczego oraz wskaźników czasu dokonywania czynności przy obsłudze zgłoszeń celnych z uwzględnieniem systemu CELINA,
- podjęcie działań w celu należytego zabezpieczenia należności celnych i podatkowych oraz wzmocnienie egzekucji,
- stworzenie zintegrowanego ogólnopolskiego systemu analizy ryzyka w administracji celnej,
- zbudowanie w administracji celnej systemu zwalczania przestępczości,

- **określenie zasad funkcjonowania i wyposażenia grup mobilnych,**
- **określenie planów i podjęcie decyzji dotyczących funkcjonowania laboratoriów w administracji celnej.**

W *Raporcie z audytu realizacji Strategii 2004* zapisano ogólnie, że „w 2002 r. problemy finansowe budżetu państwa ograniczyły możliwość finansowania zadań inwestycyjnych określonych w tejże Strategii. **Natomiast problemy, jakie pojawiły się w roku 2003 wynikały ze słabego wsparcia dla jej realizacji ze strony ówczesnego Szefa Służb Celnej Roberta Kwaśniaka oraz nieprzemyślanej alokacji, która wprowadziła zamieszanie w administracji celnej i dotknęła także osoby prowadzące działania wynikające ze Strategii., a przyczynami niepełnej realizacji celów i zadań ujętych w tymże dokumencie były m.in., nieoczekiwane zmiany kadrowe, brak wsparcia kierownictwa Ministerstwa Finansów oraz dezintegracja zespołów zadaniowych.** Wymaga podkreślenia, iż w okresie realizacji Strategii 2004 r. wymienionym resortem kierowały kolejno po sobie 4 osoby, a na stanowisku Szefa Służby Celnej 3 osoby²⁵. Również, w wiodących departamentach pionu celnego wystąpiła duża rotacja na stanowiskach dyrektorów, którym powierzano okresowe pełnienie obowiązków.

3.2.3.6. W *Raporcie z audytu realizacji Strategii 2004* nie przedstawiono w ogóle szczegółowych kwestii związanych z finansowaniem realizacji zarówno całej Strategii, jak i poszczególnych celów strategicznych oraz zadań. W Ministerstwie Finansów nie prowadzono także udokumentowanych analiz ekonomicznych dotyczących przebiegu finansowania realizacji Strategii 2004 w odniesieniu do skalkulowanych w załączniku, stanowiącym integralną część tego dokumentu, kosztów realizacji jej celów. Nie dokonano również, od strony finansowej, końcowej oceny realizacji stopnia zaspokojenia w tym zakresie potrzeb. Taką, ogólną analizę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, dopiero w trakcie kontroli NIK, i tylko w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych, gdyż z przyczyn organizacyjnych nie było możliwe wydzielenie wydatków rzeczowych związanych z realizacją Strategii 2004 z wydatków ponoszonych ogółem na działalność bieżącą Służb Celných.

3.2.3.7. Ogółem w latach 2002 – 2004 w ramach realizacji Strategii 2004 przewidziano sfinansowanie wydatków inwestycyjnych w wysokości 454.449 tys. zł (w tym z budżetu państwa 434.449 tys. zł i środka specjalnego 20.000 tys. zł) oraz środków pomocowych PHARE – 29.061 tys. EURO. Dotyczyło to: inwestycji budowlanych – 132.063 tys. zł, zakupu środków technicznych - 115.334 tys. zł, informatyzacji - 150.298 tys. zł, współfinansowania programów PHARE – 56.754 tys. zł.

Wydatkowano ogółem 226.083 tys. zł (w tym 169.351 tys. zł ze środków budżetowych i 56.732 tys. zł ze środka specjalnego), co stanowiło 49,7 % przewidzianych do sfinansowania wydatków inwestycyjnych i 12.625 tys. EURO (43,4 %) ze środków pomocowych, z tego na realizację: inwestycji budowlanych – 97.608 tys. zł (73,5 % planowanych wydatków), zakupów środków technicznych – 10.480 tys. zł (9,1 %), informatyzacji 103.131 tys. zł (68,6 %), współfinansowania programów PHARE - 14.864 tys. zł (26,2%).

²⁵ Szczegółowe dane obrazuje załącznik nr 5.1.1. do niniejszej informacji

W latach 2002-2004, stopień zaspokojenia potrzeb finansowych ze środków budżetowych (bez środka specjalnego) dotyczących realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w Strategii 2004 r. wynosił odpowiednio 33 %, 40 % i 41 %. Nie dokonywano jednak weryfikacji tego dokumentu w zakresie urealniania celów realizacji zadań do faktycznych możliwości finansowych.

3.2.3.8. Audyt realizacji Strategii 2004 miał pokazać, w jakich obszarach działania służby celnej występują braki lub niedociągnięcia, a w związku z tym, które zadania trzeba kontynuować wpisując je do kolejnej strategii na lata 2005-2007.

NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności, iż do czasu zakończenia kontroli (15 lipiec 2005 r.) i od ponad jednego roku od daty zaakceptowania Raportu z audytu realizacji Strategii 2004, w Ministerstwie Finansów nie zakończono prac na ostatecznym opracowaniu i wdrożeniu w życie przygotowywanej Strategii działania polskiej Służby Celnej na lata 2005 – 2007. Formalnie, projekt takiego dokumentu został opracowany i przedstawiony w listopadzie 2004 r. kierownictwu Ministerstwa Finansów, które zadecydowało o przygotowaniu jednego dokumentu strategicznego dla Służb Celnych i skarbowych tego resortu. W styczniu 2005 r. Minister Finansów powołał w tym celu Komitet Sterujący i dwa stałe zespoły robocze, które pracowały niezależnie od siebie bez wspólnych posiedzeń. Przygotowano dwa dokumenty zawierające propozycje „strategii celnej” oraz „strategii skarbowej”. Jednak decyzje o ostatecznym przyjęciu i wdrożeniu tego dokumentu do końca sierpnia 2005 r. nie zapadły.

3.3. Przebieg i realizacja najważniejszych zadań

3.3.1. Przekształcenia organizacyjno-strukturalne

3.3.1.1. W roku 2002 Służba Celna przeszła głęboką reorganizację, w wyniku której na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw, z dniem 1 maja 2002 r. zniesiono dotychczasowe organy administracji państwowej w sprawach celnych: Prezesa Głównego Urzędu Cei oraz dyrektora urzędu celnego. Jednocześnie utworzono dwa organy administracji rządowej I stopnia w sprawach celnych, tj. **dyrektora izby celnej i naczelnika urzędu celnego**. Ustawodawca przekazał kompetencje Prezesa Głównego Urzędu Cei ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz dyrektorom izb celnych. Utworzono stanowisko Szefa Służby Celnej działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zadania w zakresie spraw celnych wykonują na szczeblu centralnym wchodzące w strukturę organizacyjną Ministerstwa Finansów aktualnie departamenty: Departament Organizacji Służby Celnej, Departament Cei i Departament Kontroli Celno-Akcyzowej – tworzące nieformalnie tzw. „pion celny MF”.

Po zmianach w strukturze administracji celnej, na dzień 1 maja 2002 r. funkcjonowało ogółem **361** terenowych jednostek, z tego: **17 izb celnych**, którym podlegało **67 urzędów celnych** oraz **277 oddziałów celnych**, zewnętrznych komórek organizacyjnych tych urzędów, w tym ogółem **77** jednostek na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej, z tego: **4 izby celne** (Olsztyn, Białystok, Białą Podlaska i Przemyśl) oraz **16 urzędów celnych** i **57 oddziałów celnych**.

3.3.1.2. Pomimo podjęcia przez Ministra Finansów działań zmierzających do przekształceń organizacyjno-strukturalnych w polskiej administracji celnej i zakładających dostosowanie jej struktury do pracy w nowych warunkach organizacyjnych, prawnych i finansowych, które zaistniały z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej, nie wypracowano ostatecznie docelowej struktury Służby Celnej, pomimo wyznaczania kolejnych terminów zakończenia w tym zakresie czynności, tj. na dzień 31 grudnia 2004 r. i następnie na koniec czerwca 2005 r., co NIK ocenia krytycznie jako nierzetelne działania. Proponowane przez Ministra Finansów zmiany organizacyjne polegające na likwidacji szeregu jednostek administracji celnej spotykały się z ostrą krytyką, zarówno dyrektorów izb celnych funkcjonujących na zachodnim i południowym odcinku granicy państwowej, jak też i na wschodniej granicy Polski.

W celu realizacji w tym zakresie zadań, ówczesny Szef Służby Celnej **Tomasz Michalak** powołał w połowie października 2002 r. 10-cio osobowy zespół ds. przekształceń organizacyjno-strukturalnych w administracji celnej. Zespół złożony z pracowników różnych jednostek administracji celnej miał za zadanie opracować w terminie do 31 grudnia 2002 r. docelową strukturę administracji celnej oraz harmonogram jej wdrażania ze szczególnym uwzględnieniem warunków funkcjonowania przyszłej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej.

Na początku grudnia 2002 r. zespół opracował *„Projekt struktury polskiej administracji celnej na dzień przystąpienia Polski do Unii Europejskiej”* i przesłał go izbom celnym w celach konsultacji. W ramach zmian organizacyjnych opracowanych na podstawie określonych wskaźników, zespół zaproponował m.in. zmniejszenie: izb celnych z 17 do 15 (od 1 maja 2003 r.); urzędów celnych z 67 do 47, tj. o 20 i oddziałów celnych z 277 do 161, tj. o 116 (od 1 maja 2004 r.). W odniesieniu do północno-wschodniego i wschodniego odcinka granicy państwowej proponowane zamiany dotyczyły w przypadku urzędów celnych jedynie zmiany ich statusu i to tylko w odniesieniu do dwóch Urzędów Celnych w Iławie i Elku (Izba Celna w Olsztynie), którym zespół zaproponował nadać rangę oddziałów celnych.

Krytyczne uwagi niektórych dyrektorów izb celnych dotyczyły m.in. *„przyjętych o charakterze ogólnym i sztywnym szeregu wskaźników, na podstawie których przygotowano strukturę organizacyjną. Wskazywano, że opracowany na podstawie przyjętych „a priori” wskaźników projekt struktury organizacyjnej może być dotknięty wadami niekorzystnie wpływającymi na funkcjonowanie polskiej administracji celnej po integracji z Unią Europejską”*.

Na ostatnim posiedzeniu zespołu ds. przekształceń organizacyjno-strukturalnych w administracji celnej, które odbyło się w grudniu 2002 r. przeanalizowano wnioski i uwagi zgłoszone do *Projektu struktury polskiej administracji celnej na dzień przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Ostatecznie, projekt tego dokumentu nie został zatwierdzony przez Szefa Służby Celnej i nie był przyjęty przez kierownictwo Ministerstwa Finansów.

3.3.1.3. W ocenie NIK, w roku 2003 nastąpiło spowolnienie prac związanych z rozpoczętymi przekształceniami w administracji celnej.

Od połowy stycznia 2003 r., ówczesnego Szefa Służb Celnych **Tomasza Michalaka** zastąpił na tym stanowisku **Robert Kwaśniak**.

Wprowadzone w 2003 r. zmiany organizacyjne wymuszone zostały wejściem w życie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów

Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. W celu zbliżenia struktury organizacyjnej polskiej administracji celnej do podziału administracyjnego z dniem 1 listopada 2003 r. zlikwidowano Izby Celne w Cieszynie, Nowym Targu oraz IC Port Lotniczy w Warszawie. Właściwości tych izb przejęły odpowiednio izby celne w Katowicach, Krakowie i Warszawie.

3.3.1.4. W ocenie NIK, zintensyfikowanie działań w zakresie zmian organizacyjnych w strukturach Służb Celnych nastąpiło na początku 2004 r., a więc na kilka miesięcy przed akcesją Polski do UE.

Od stycznia 2004 roku, w celu uzyskania uwag i opinii, na stronie internetowej Ministerstwa Finansów²⁶ prezentowano złożenia do modelu docelowej struktury organizacyjnej administracji celnej. Od 24 lutego 2004 r. Szefem Służb Celnych został **Wiesław Czyżowicz**. Zebrane uwagi zostały przeanalizowane w Ministerstwie Finansów w trakcie prac nad aktami prawnymi dotyczącymi struktury organizacyjnej Służby Celnej. W ostatnich dniach marca 2004 r. na posiedzeniu kadry kierowniczej Służb Celnych zaprezentowano projekty struktur organizacyjnych izby celnej, urzędu celnego i oddziału celnego, zawierający szczegółowy wykaz komórek organizacyjnych oraz schemat podporządkowania. Przedstawione rozwiązania spotkały się z krytyką dyrektorów izb celnych *„ze względu na zbyt sztywne ramy organizacyjne, niezgodność z koncepcją funkcjonowania kontroli celnej, a także zbyt późny termin zakończenia prac w tym zakresie, określony na dzień 15 kwietnia 2004 r”*.

Efektem końcowym prac nad zmianami organizacyjnymi Służb Celnych na kilka dni przed datą integracji Polski z Unią Europejską było m.in. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib oraz zarządzenie Ministra Finansów Nr 8 z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym.

3.3.1.5. Na dzień akcesji, tj. 1 maja 2004 r. funkcjonowało ogółem **241** terenowych jednostek administracji celnej (o 120 mniej, niż na dzień 1 maja 2002 r.), z tego: **14 izb celnych** (o 3 mniej), którym podlegało **52 urzędy celne** (o 15 mniej) oraz **175 oddziałów celnych** (o 102 mniej), w tym ogółem **72** jednostki (o 5 mniej) na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej, z tego: **4 izby celne** (Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska i Przemyśl) oraz **13 urzędów celnych** (o 3 mniej) i **55 oddziałów celnych** (o 2 mniej).

W wyniku dokonanych zmian organizacyjnych, wzrósł udział procentowy liczby jednostek Służby Celnej funkcjonujących na wschodniej granicy Unii Europejskiej z **21,4 %** według stanu na dzień 1 maja 2002 r. do **29,9 %** na dzień 1 maja 2004 r. Zmiany te polegały m.in. na likwidacji małych, słabo kadrowo i technicznie komórek organizacyjnych na rzecz utworzenia silnych i mobilnych jednostek, posiadających wyspecjalizowaną kadrę oraz odpowiednią i infrastrukturę techniczną umożliwiającą właściwe sprawowanie dozoru celnego.

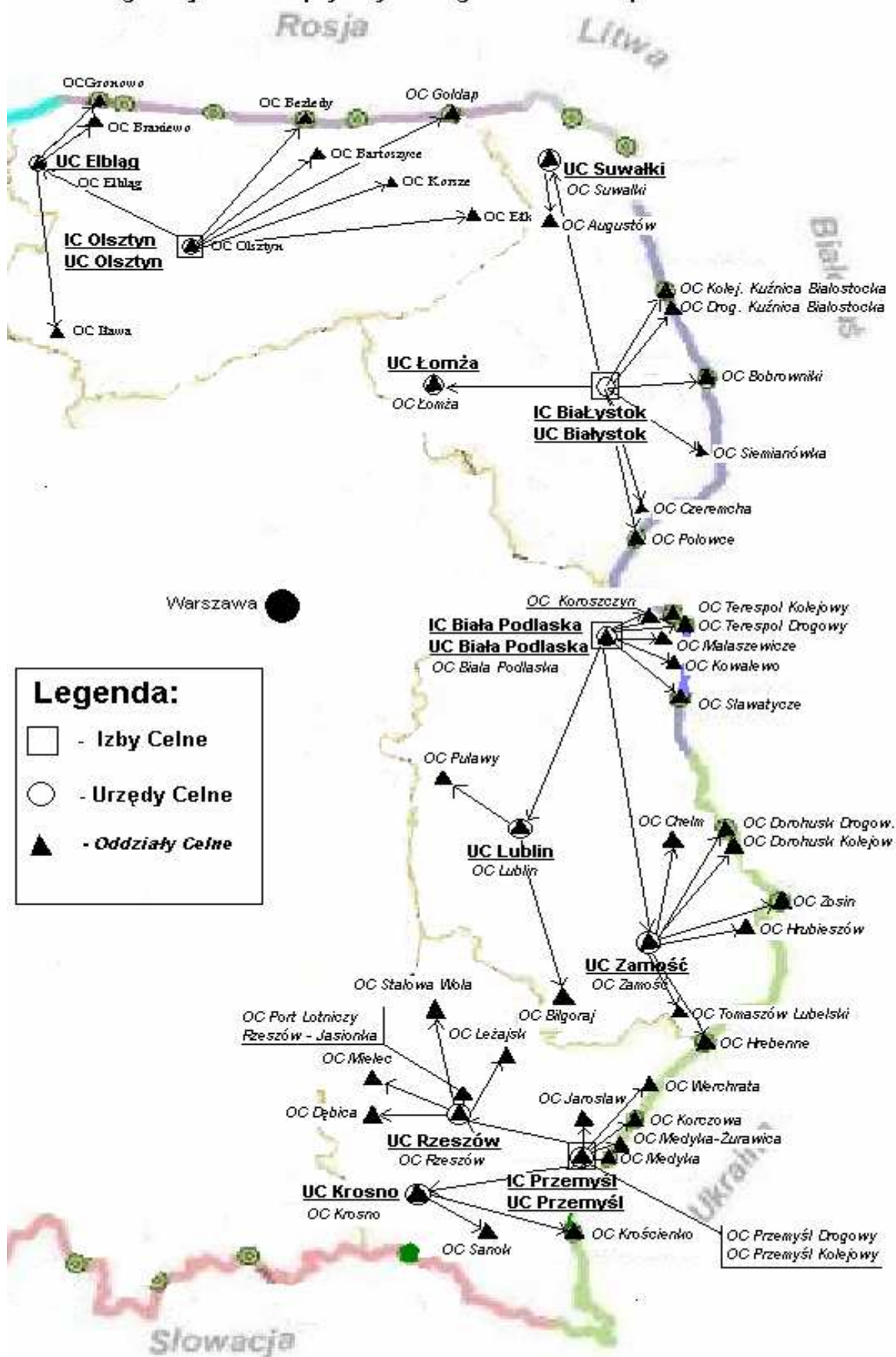
3.3.1.8. Po dniu 1 maja 2004 r. kontynuowano w Ministerstwie Finansów prace nad dalszymi zmianami organizacyjnymi w administracji celnej na podstawie

²⁶ www.mf.gov.pl/sluzba_celna

prowadzonego monitoringu dotyczącego funkcjonowania jednostek Służby Celnej. Minister Finansów podjął decyzję o prolongowaniu do dnia 30 czerwca 2005 r. terminu wprowadzenia zasadniczych zmian w strukturze administracji celnej, likwidując z dniem 1 stycznia 2005 r. Urząd Celny w Ełku z terenu działania IC w Olsztynie, OC w Gnieźnie i OC w Budzisku (IC Białystok) oraz tworząc Izbę Celną w Opolu.

Z dniem 1 sierpnia 2005 r. Minister Finansów podjął decyzję o likwidacji 5 urzędów celnych, w tym UC w Stalowej Woli oraz 10 oddziałów celnych funkcjonujących na wewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Z dniem 1 września 2005 r. utworzono Izbę Celną w Kielcach. Utworzenie izb celnych w Opolu i Kielcach wynikało, według Ministerstwa Finansów, z potrzeby dostosowania struktur administracji celnej do podziału terytorialnego kraju, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje oraz organizację jednostek podległych ministrowi do spraw finansów publicznych.

Struktura organizacyjna administracji celnej na wschodniej granicy Unii Europejskiej według stanu na 1 sierpnia 2005 r.



3.3.2. Realizacja polityki kadrowej i alokacja kadr

3.3.2.1. NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności przeprowadzany przez Ministra Finansów proces zagospodarowania kadr Służby Celnej, polegający na przenoszeniu funkcjonariuszy celnych z jednostek na granicy zachodniej i południowej do jednostek administracji celnej funkcjonujących na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Polska administracja celna nie była przygotowana do realizacji alokacji kadr, a sam proces przebiegał w sposób nie do końca przemyślany i konsekwentny. W Ministerstwie Finansów powoływano w tym zakresie kolejne zespoły robocze, które tworzyły różne i niespójne koncepcje zagospodarowania kadr bez możliwości ich praktycznej realizacji. Minister Finansów nie zabezpieczył środków na realizację zagospodarowania kadr Służby Celnej. Nie zagwarantowano przy tym należytych świadczeń związanych z realizacją tego procesu, a wśród przeniesionych na północno-wschodnią i wschodnią granicę UE funkcjonariuszy wystąpiło zjawisko masowej absencji chorobowej.

3.3.2.2. W celu przygotowania programu zmian strukturalnych, organizacyjnych i kadrowych Służby Celnej oraz alokacji w tym zakresie kadr, Szef Służby Celnej **Tomasz Michalak** powołał w ostatnim dniu października 2002 r. trzy grupy robocze, które miały za zadanie opracowanie do końca marca 2003 r. *modelu obsady kadrowej SC na 2004 r.* Zadanie te jednak nie zostało wykonane, a przyczyną zaniechania ich realizacji i przerwania pracy w tym zakresie było powołanie w dniu 4 grudnia 2002 r. przez Prezesa Rady Ministrów RP Międzyresortowego Zespołu do Spraw Alokacji Kadr Służby Celnej (Zespół do Spraw Alokacji Kadr) jako organu opiniotawczo-doradczego. W skład tego Zespołu weszli: Szef SC (przewodniczący) oraz podsekretarze stanu w Ministerstwach: Infrastruktury, Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Komendant Główny Straży Granicznej i Komendant Główny Policji. Do zadań Zespołu należało m.in. opracowanie w terminie do końca maja 2003 r. programu i harmonogramu alokacji kadr SC oraz nadzór nad jego realizacją, dokonanie analizy i oceny struktury organizacyjnej i obsady kadrowej Służb Celnych przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz analizy potrzeb budżetowych i przygotowania propozycji regulacji prawnych dotyczących procesu alokacji. Założono, że realizacja programu alokacji zakończy się w terminie 4 miesięcy po dacie przystąpienia Polski do UE i z upływem tego terminu Zespół miał być rozwiązany.

3.3.2.3. Zespół do Spraw Alokacji Kadr przygotował w czerwcu 2003 r. materiał pn. „*Propozycje dotyczące alokacji kadr Służby Celnej*”, proponując m.in. zwiększenie obsady kadrowej w czterech izbach celnych funkcjonujących na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej z 2.983 osób do poziomu 4.626, tj. o 1.643 etaty (55,1 %).

Ostatnie posiedzenie Międzyresortowego Zespołu ds. Alokacji Kadr Służby Celnej odbyło się w dniu 20 maja 2003 r. Po tym terminie, tj. wbrew postanowieniom zawartym w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów o jego powołaniu, Zespół zaprzestał dalszych roboczych spotkań i nie nadzorował realizacji ustalonych przez siebie zadań

W ocenie NIK, po zaprzestaniu działalności wymienionego Zespołu proces alokacji przebiegał nierzetelnie, a jego realizacja napotykała na coraz większe trudności.

W dniu 25 lipca 2003 r. Minister Finansów **Andrzej Raczko** na mocy decyzji powołał wprawdzie **Leszka Jasiuna** – dyrektora Departamentu Organizacji Służb Celnych na Pełnomocnika Ministra Finansów do Spraw Alokacji Kadr Służby Celnej, ale jego działania ograniczyły się w zasadzie do formalnego upoważnienia w sierpniu 2003 r. dyrektorów izb celnych do podjęcia rozmów z organami administracji rządowej i władzami samorządowymi w celu możliwości zatrudnienia w jednostkach tych organów pracowników Służby Celnej, którzy nie wyrażą zainteresowania pozostaniem w służbie oraz rozmów w zakresie zapewnienia warunków materialnych i innych form pomocy dla przenoszonych funkcjonariuszy celnych i ich rodzin.

Pełnomocnik Ministra Finansów, wbrew obowiązkowi, nie sporządzał i nie przedkładał temu Ministrowi oraz Szefowi Służb Celnych kwartalnych sprawozdań z realizacji wymienionych wyżej zadań i nie nadzorował ich realizacji.

3.3.2.5. W IV kw. 2003 r. wśród pracowników izb celnych funkcjonujących na granicy zachodniej i południowej RP zaczęło narastać niezadowolenie z przebiegu dotychczasowych działań związanych z alokacją kadr Służby Celnej. W wyniku dużego oporu i niechęci funkcjonariuszy celnych do przenoszenia się na granicę wschodnią, Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej rozpoczęła akcję informacyjną w mediach, a także w ograniczonym zakresie akcję protestacyjną w jednostkach organizacyjnych administracji celnej. Związki zawodowe zarzucały przede wszystkim niestosowanie, przy wyborze osób do przeniesienia, zapisów dokonanych w *Protokole uzgodnień w sprawie kryteriów i trybu alokacji kadr w Służbie Celnej z dnia 30 września 2003 r.* Największe emocje wśród funkcjonariuszy celnych wzbudził tryb alokacji w oparciu o postanowienia art. 32 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, według których funkcjonariusze celni, mogli w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, otrzymać od kierownika macierzystej jednostki pisemne propozycje przeniesienia do innej jednostki organizacyjnej Służby Celnej. Odmowa przyjęcia propozycji przeniesienia do innej jednostki dawała podstawę do rozwiązania z pracownikiem stosunku pracy za wypowiedzeniem lub zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby.

Do postanowień zawartych w art. 32 tejże ustawy zastrzeżenia wniósł również Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując na kwestie niekonstytucyjności tych zapisów. Związki zawodowe podnosiły ponadto, że ustawa o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych nie gwarantowała żadnych świadczeń dla przenoszonych osób.

3.3.2.5.1. W związku z „zaistniałą sytuacją i koniecznością podjęcia szczególnych działań organizacyjnych”, ówczesny Szef Służby Celnej Robert Kwaśniak powołał na mocy decyzji z dnia 15 listopada 2003 r. kolejny roboczy zespół pn. *Zespół Monitorujący i Nadzorujący dla Pełnomocnika Ministra Finansów w sprawie alokacji*, do zadań którego należało głównie: nadzorowanie dyrektorów izb celnych w wykonywaniu obowiązków związanych z prawidłowym wykonywaniem zadań służbowych; monitorowanie na bieżąco informacji o stanach zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu nadzorowanych izb celnych; natychmiastowe przekazywanie do Pełnomocnika i Szefa Służby Celnej informacji o ewentualnych zagrożeniach lub protestach funkcjonariuszy celnych.

W celu wyjaśnienia powstałych „nieporozumień” pomiędzy kierownictwem Służby Celnej a związkami zawodowymi rozpoczęto z inicjatywy Ministra Finansów na początku grudnia 2003 r. cykl spotkań i konsultacji. Były to spotkania, zarówno ze związkami zawodowymi, jak i z dyrektorami izb celnych. W celu prowadzenia rozmów w sprawie alokacji Minister Finansów powołał Pełnomocnika ds. negocjacji ze związkami. W wyniku tych spotkań Minister Finansów polecił służbom celnym m.in.: *ponowne rozpatrzenie wszystkich odwołań złożonych przez funkcjonariuszy celnych z uwzględnieniem przyjętych zapisów w Protokole uzgodnień w sprawie kryteriów i trybu alokacji kadr w Służbie Celnej z dnia 30 września 2003 r.; dokonanie wielopłaszczyznowego bilansu potrzeb kadrowych przez dyrektorów izb celnych oraz zweryfikowanie planu alokacyjnego i struktury administracji celnej na 2004 r.; zawieszenie przygotowanych w izbach celnych list alokacyjnych.*

3.3.2.5.2. W dniu 18 grudnia 2003 r. odbyło się spotkanie Ministra Finansów z przedstawicielami Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, na którym Minister Finansów **Andrzej Raczek** poinformował o podjętych działaniach i dalszych zamierzeniach w sprawie alokacji kadr. Powołany został kolejny Zespół ds. Alokacji Kadr, w skład którego weszli przedstawiciele związków zawodowych, Ministerstwa Finansów oraz izb celnych i którego głównym zadaniem było przygotowanie w terminie do 20 stycznia 2004 r. ogólnej koncepcji planu alokacji kadr. Efektem prowadzonych rozmów i uzgodnień, było zawieszenie akcji protestacyjnej związku zawodowego. Przedmiotowy zespół odbył trzy robocze spotkania w dniach: 30 grudnia 2003 r. oraz 12 stycznia i 20 stycznia 2004 r. Opracowano materiał pn. „*Ogólna koncepcja planu alokacji kadr w Służbie Celnej na 2004 r.*”, jednocześnie Zespół zastrzegł, że *krótki czas na opracowanie ogólnej koncepcji planu alokacji utrudnił jego prace. W szeregu przypadków odnotowano brak informacji bądź dokumentów ze strony Ministerstwa Finansów.*

W związku z faktem, iż w budżecie państwa w 2004 r. nie przewidziano środków finansowych na zwiększenie obsady etatowej, zaproponowano przekazanie w 2004 r. na wzmocnienie przeszłej wschodniej granicy Unii Europejskiej 1362 etatów w ramach alokacji.

3.3.2.5.3. Zespół ds. Alokacji uznał, że skuteczne przeprowadzenie procesu alokacji uzależnione jest od zabezpieczenia środków na sfinansowanie świadczeń dla przenoszonych funkcjonariuszy wynikających z ustawy o Służbie Celnej, przede wszystkim, lokali mieszkalnych lub kwater tymczasowych. Do dnia (20 stycznia 2004 r.) sporządzenia *Ogólnej koncepcji planu alokacji w Służbie Celnej na 2004 r.* Ministerstwo Finansów nie określiło źródeł sfinansowania kosztów pozyskania lokali mieszkalnych lub kwater tymczasowych oraz innych świadczeń. Według Zespołu, koszty sfinansowania świadczeń osobowych I etapu alokacji wynikających z art. 18 ust. ustawy o Służbie Celnej (jednorazowe świadczenie pieniężne na zagospodarowanie w wysokości jednomiesięcznego uposażenia) oraz z § 12 ust. 1 pkt 1 – 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyznawania świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości (zwrot kosztów podróży, diety, zwrot kosztów przewozu urzędnika domowego) wyniosłyby około **6.000 tys. zł**. Dyrektorzy izb celnych na granicy wschodniej nie dysponowali w tym okresie wystarczającą liczbą lokali mieszkalnych. Z blisko 400 wstępnie wskazanych lokali dla Służby Celnej wyłaniane były te, które spełniały określone wymogi. Oszacowane natomiast, na podstawie przygotowanych

przez dyrektorów izb celnych analiz możliwości pozyskania lokali mieszkalnych, koszty w tym zakresie wyniosłyby **58.500 tys. zł.**

3.3.2.6. Na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Minister Finansów przekazał w dniu 26 stycznia 2004 r. Sekretarzowi Rady Ministrów **Aleksandrowi Proksie** sporządzoną „*Informację na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 27 stycznia 2004 r. dotyczącą przygotowania ogólnej koncepcji planu alokacji kadr Służby Celnej w 2004 r.*” W dokumencie tym przedstawiono wszystkie ustalenia zawarte w wyżej omawianym materiale Zespołu ds. Alokacji Kadr. Ministerstwo Finansów nie dysponowało ewentualnym stanowiskiem Rady Ministrów odnośnie propozycji związanych z alokacją kadr Służby Celnej.

Proces alokacji w trybie przyjętym w *Ogólnej koncepcji planu alokacji kadr w Służbie Celnej na 2004 r.* nie rozpoczął się w wyznaczonym terminie, tj. od lutego 2004 r. Decyzje przenoszące funkcjonariuszy celnych nie zostały wydane i przekazane zainteresowanym do 31 marca 2004 r., co oznaczało odstępianie od przyjętego w tym zakresie harmonogramu. W okresie tym nastąpiła zmiana na stanowisku Szefa Służby Celnej, od 24 lutego 2004 r. **Roberta Kwaśniaka** zastąpił **Wiesław Czyżowicz**. W Ministerstwie Finansów zaczęto przygotowywać kolejną koncepcję alokacji kadr, czego wyrazem było sporządzenie kolejnych w tym zakresie propozycji pn. „*Plan przeniesień ustalonego we Władysławowie w dniu 12 marca 2004 r.*” i który formalnie zmieniał założenia alokacji zawarte w *Ogólnej koncepcji planu alokacji kadr w Służbie Celnej na 2004 r.*

3.3.2.6.1. Założenia *Planu przeniesień ustalonego we Władysławowie* omawiano na posiedzeniu kadry kierowniczej Służby Celnej w dniach 25 – 26 marca 2004 r. z udziałem przedstawicieli związków zawodowych, którzy zwrócili uwagę na występujący wśród funkcjonariuszy celnych „niepokój” związany z możliwością utraty pracy, a także na brak „zaufania” do kierownictwa przekazującego informacje na temat alokacji i przyszłego zagospodarowania kadr.

3.3.2.7. Na początku IV kw. 2004 r. w Ministerstwie Finansów kontynuowano prace nad określeniem „docelowej obsady etatowej w administracji celnej”. W tym celu, w połowie października 2004 r. Departament Organizacji Służby Celnej przekazał dyrektorom izb celnych zweryfikowane kryteria, jakie powinny być uwzględnione przy opracowaniu obsady etatowej izb celnych i podległych urzędów celnych. Dyrektorzy izb celnych zgłosili w tym zakresie różne uwagi. W szczególności dyrektor Izby Celnej we Wrocławiu krytycznie odniósł się do otrzymanych materiałów podtrzymując zgłaszane w okresie sierpień – wrzesień 2004 r. trzykrotne uwagi w zakresie „*błędów merytorycznych i mylnych założeń kryteriów obsady etatowej, zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów, a wykonywanie zadań nałożonych na Służbę Celną przy obsadzie etatowej wynikającej z proponowanych kryteriów, będzie znacznie utrudnione, ze szkodą dla obsługiwanych podmiotów gospodarczych*”

3.3.2.7.1. W dniu 28 października 2004 r. po analizie otrzymanych uwag i opinii, Szef Służby Celnej zatwierdził „docelową obsadę izb celnych”, według której do 4 izb celnych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku zewnętrznej granicy Unii Europejskiej miało być przekazanych 880 etatów, tj. o 482 mniej (54,7 %) niż określono na początku 2004 r. w „*Ogólnej koncepcji planu alokacji kadr w Służbie Celnej na 2004 r.*”.

Cztery Izby Celne funkcjonujące na wschodniej granicy zgłosiły potrzeby na poziomie 5.565 etatów, tj. o 566 więcej od „docelowej obsady” (4.999).

Uwzględniając dokonane przeniesienia oraz przekazane 103 etaty do 1 listopada 2004 r., do jednostek tych powinno trafić 777 etatów (57,8 % potrzeb), z tego do izb celnych w: Olsztynie – 255 etatów, Białymstoku – 203, Białej Podlaskiej -160, Przemyślu – 159.

Przyjęto, że proces przeniesień funkcjonariuszy celnych można rozpocząć w momencie zabezpieczenia środków finansowych na wypłatę funkcjonariuszom celnym należnych świadczeń w związku z przeniesieniem. Obliczono szacunkowy koszt przeniesienia 1 funkcjonariusza w 2005 r., który wynosi ok. 21 tys. zł, gdy funkcjonariusz przenosi się bez rodziny i 13 tys. zł z rodziną. Na 2005 r. w budżecie państwa przyznano Służbie Celnej na alokację 6 mln zł. Rozłożono proces alokacji na II etapy, tj. I etap dotyczyłby przeniesień funkcjonariuszy do izb celnych na granicy wschodniej, a w II etapie miałyby nastąpić przeniesienia do izb celnych wewnętrznych. Jednak harmonogramu w tym zakresie nie opracowano.

3.3.2.8. NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności, że do czasu zakończenia kontroli (15 lipca 2005 r.) przygotowywany od kilku lat proces alokacji kadr Służby Celnej nie został zakończony. W maju 2005 r. Ministerstwo Finansów uznało, że po zatwierdzeniu struktury organizacyjnej Służby Celnej, podjęte zostaną dalsze prace mające na celu ustalenie „ostatecznych limitów etatów” dla poszczególnych izb celnych.

Przeniesienia na stałe, na „wniosek” funkcjonariuszy celnych rozpoczęły się już w lipcu 2002 r., natomiast z „urzędu” od marca 2005 r. Do 1 czerwca 2005 r. do 4 izb celnych funkcjonujących na północno-wschodniej i wschodniej granicy państwowej przeniesiono na stałe ogółem **606 funkcjonariuszy celnych**, z tego na wniosek **328** i z urzędu **278**, w tym ogółem do izb celnych w: Olsztynie – **204**, Białymstoku – **94**, Białej Podlaskiej – **164**, Przemyślu – **144**.

W okresie lipiec 2002 – maj 2005 roku, Minister Finansów wydał ogółem **1745** decyzji (w tym, w okresie styczeń – maj 2005 roku 1.189) o przeniesieniu na stałe funkcjonariuszy celnych do wykonywania zadań w innej miejscowości. W wyniku rozpoznania **594** zgłoszonych przez funkcjonariuszy celnych wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (34% ogólnej liczby wydanych decyzji), liczba uchylonych lub zmienionych decyzji wyniosła **404**, tj. 68 %. Spośród 1.004 wydanych w okresie marzec – kwiecień 2005 r. decyzji o przeniesieniu, 101 funkcjonariuszy (10,1 %) odmówiło wykonania decyzji, bądź żądało zwolnienia ze służby lub zostali przeniesieni do innych jednostek organizacyjnych MF.

NIK negatywnie ocenia pod względem legalności wydawanie przez Ministra Finansów na podstawie przekazanych przez dyrektorów izb celnych „imiennych list alokacyjnych”, decyzji o przenoszeniu na stałe funkcjonariuszy celnych do wykonywania zadań w innej miejscowości z naruszeniem przepisów prawa. Dotyczyło to szeregu przypadków alokowania funkcjonariuszy celnych pomimo ustawowych zakazów wynikających z art. 19 ustawy o Służbie Celnej oraz art. 178 § 2 Kodeksu pracy w zw. z art. 43 ustawy o Służbie Celnej (ciąża, opieka nad dzieckiem do ukończenia 4 roku życia, sprawowanie samodzielnej opieki nad dzieckiem do lat 14), w tym m.in.: 107 decyzji ze względu na opiekę nad dzieckiem do lat 4, 11 decyzji ze względu na ciążę funkcjonariusza, 4 decyzje ze względu na sprawowanie samodzielnej opieki nad dzieckiem do lat 14.

Ponadto, uchylono szereg decyzji ze względu na ich społeczny charakter, tj. 40 decyzji ze względu na opiekę nad członkiem rodziny, 58 decyzji ze względu

na izbę celną bliżej miejsca zamieszkania, 65 decyzji ze względu na zakończenie roku szkolnego dzieci, 17 decyzji ze względu na studia funkcjonariusza.

W świetle powyższych faktów, negatywnie należy również ocenić nadzór kierownictwa Ministerstwa Finansów nad dyrektorami izb celnych, którzy byli odpowiedzialni za przygotowanie tzw. „list alokacyjnych” z jawnym, w szeregu przypadków, naruszeniem uregulowań prawnych oraz uzgodnień przyjętych ze związkami zawodowymi.

3.3.2.8.1. W strategii 2004 przyjęto, że proces alokacji będzie finansowany przede wszystkim z budżetu państwa. W latach 2004 – 2005 (styczeń-kwiecień) na realizację tego procesu wydatkowano na różne świadczenia dla przenoszonych funkcjonariuszy ogółem 6.847 tys. zł, z tego w 2004 r. 5.619 tys. zł w 100 % ze środka specjalnego, którego dysponentem był Minister Finansów i który z dniem 1 stycznia 2005 r. uległ likwidacji. W okresie czterech miesięcy 2005 r. na kontynuację tego procesu wydatkowano z budżetu państwa 1.228 tys. zł.

3.3.2.9. Dotychczasowy przebieg przenoszenia funkcjonariuszy celnych do izb celnych, urzędów celnych i podległych oddziałów celnych funkcjonujących na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej przysporzył kierownikom tych jednostek wiele problemów organizacyjnych, wynikających w szczególności z masowych absencji chorobowych, przenoszonych do danej jednostki funkcjonariuszy celnych. I tak:

- w Izbie Celnej w Białymstoku w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 maja 2005 r. spośród 94 alokowanych funkcjonariuszy 91 przepracowało 68,5 % obliczonego dla nich w tym okresie nominalnego czasu pracy, z tego m.in.: 24 (26,3 %) nie podjęło w ogóle pracy przebywając od dnia przeniesienia na zwolnieniach lekarskich; 14 (15,3 %) przepracowało mniej niż 50 % nominalnego czasu; 15 (16,4 %) przepracowało od 51 do 80 % nominalnego czasu. 3 osoby złożyły pisemne żądanie zwolnienia ze służby. W dniu 7 czerwca 2005 r., 43 % alokowanych funkcjonariuszy celnych przebywało na zwolnieniach lekarskich. Wymaga zwrócenia uwagi, że problem „absencji chorobowej” nie wystąpił w przypadku 142 funkcjonariuszy celnych przeniesionych „wewnętrznie” do innych jednostek organizacyjnych tej Izby po likwidacji odpraw celnych na granicy polsko-litewskiej, po 1 maja 2004 r.;
- w Izbie Celnej w Olsztynie, w okresie od stycznia 2003 r. do 31 marca 2005 r. spośród 113 alokowanych funkcjonariuszy 73 (64,6 %) przebywało na zwolnieniach lekarskich, z tego m.in. 6 funkcjonariuszy (8,2 %) przebywało na zwolnieniach powyżej 60 %, 6 (8,2 %) od 31 do 60 % nominalnego czasu pracy; 61 (83,5 %) do 30 %. Cztery osoby zostały zwolnione ze służby;
- w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej, w okresie 1 styczeń 2004 r. – 30 kwiecień 2004 r., 88 alokowanych funkcjonariuszy przebywało na zwolnieniach lekarskich 31,7 % nominalnego czasu pracy. Spośród 155 funkcjonariuszy alokowanych do 31 marca 2005 r., 18 osób przeszło na emeryturę lub zwolniło się ze służby na własną prośbę. Spośród 45 funkcjonariuszy skierowanych od dnia 20 maja 2005 r. do pracy w Urzędzie Celnym w Białej Podlaskiej, tylko 5 z nich (11 %) pracowało do czasu zakończenia kontroli (24 czerwca 2005 r.) nie korzystając ze zwolnień lekarskich. Naczelnik tego Urzędu kilkakrotnie informował kierownictwo Izby Celnej o pogarszających sytuację kadrową, negatywnych aspektach związanych z alokacją funkcjonariuszy, takich jak: *roszczeniowa postawa przenoszonych funkcjonariuszy, minimalnie przykładających się do powierzonych obowiązków; brak możliwości efektywnego wykorzystania alokowanych pracowników z uwagi na konieczność kierowania ich na*

stanowiska, na których występowały największe braki kadrowe, często niezgodne z ich zawodowym doświadczeniem; wzrost zachorowalności przeniesionych funkcjonariuszy, zmuszający kierowników komórek organizacyjnych do wyznaczenia innym pracownikom zadań, czego skutkiem były stale rosnące godziny nadliczbowe;

- w Izbie Celnej w Przemyślu, w okresie całego 2004 r. 88 alokowanych funkcjonariuszy przebywało na zwolnieniach lekarskich 22 % nominalnego czasu pracy, w tym 6 z nich, od 84 do 97 %. Ze 145 alokowanych do dnia 31 maja 2005 r. 11 osób zostało zwolnionych ze służby, a 7 osób zostało przeniesionych do innych jednostek.

O problemach związanych z alokacją kadr, dyrektor Izby Celnej kilkakrotnie informował w 2004 r. kierownictwo Służby Celnej w Ministerstwie Finansów. Z treści tych pism wynikało m.in., że *przeniesienia funkcjonariuszy celnych nie przynoszą efektów w zakresie zagwarantowania płynnej obsługi ruchu granicznego. Wynika to głównie z negatywnego stosunku przenoszonych funkcjonariuszy do nowej sytuacji, z których większość nie przejawia zaangażowania w wykonywanych czynnościach służbowych oraz korzysta z długoterminowych zwolnień lekarskich (ok. 70 % przeniesionych czasowo). Niektórzy z przeniesionych nie pojawili się w ogóle w pracy w Izbie. Sytuacja taka powodowała dezorganizację w pracy sporządzanie fikcyjnych planów służby, które wskazywały, na przykład na 25 funkcjonariuszy na zmianie, kiedy w rzeczywistości było ich znacznie mniej. Poza absencją chorobową, funkcjonariusze dopuszczali się innych naruszeń dyscypliny pracy, a w stosunku do niektórych z nich wszczęto postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne. Alokowani czasowo funkcjonariusze nie stanowili zatem wsparcia kadrowego a byli źródłem wysokich kosztów związanych z wypłatą świadczeń im przysługujących. Największą barierą dotyczącą alokacji kadr celnych były ograniczone możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przenoszonych do pracy w Izbie funkcjonariuszy celnych. Podjęte przez Izbę czynności mające na celu pozyskanie mieszkań dla przenoszonych funkcjonariuszy i ich rodzin nie przyniosły efektów. W wyniku rozmów przeprowadzonych w urzędach gmin znajdujących się w pobliżu granicy wschodniej ustalono, że nie dysponują one wolnymi lokalami.*

Dodatkową barierą dotyczącą przenoszonych funkcjonariuszy celnych były trudności ze znalezieniem pracy przez współmałżonków przenoszonych funkcjonariuszy celnych.

3.3.2.9.1 Zgodnie z art. 39 ustawy o Służbie Celnej, Szef Służby Celnej działając w imieniu Ministra Finansów, zawarł w dniu 22 lutego 2004 r. z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji porozumienie dotyczące badań lekarskich funkcjonariuszy celnych, skierowanych z urzędu, w celu określenia stanu zdrowia oraz ustalenia zdolności do wykonywania służby. Na mocy tego porozumienia badania miała przeprowadzać służba medycyny pracy przy MSWiA. Szef Służby Celnej polecił dyrektorom izb celnych kierowanie funkcjonariuszy przebywających na długotrwałych zwolnieniach na badania lekarskie z urzędu.

NIK krytycznie ocenia pod względem celowości i rzetelności brak w Ministerstwie Finansów informacji o ewentualnych przypadkach kierowania przez dyrektorów izb celnych funkcjonariuszy na badania lekarskie oraz brak ze strony Ministerstwa nadzoru nad realizacją przedmiotowego porozumienia.

3.3.2.9.2. W ocenie NIK, realizacja ujętego w Strategii 2004 priorytetowego działania w zakresie wzmocnienia obsady etatowej administracji celnej na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej jako

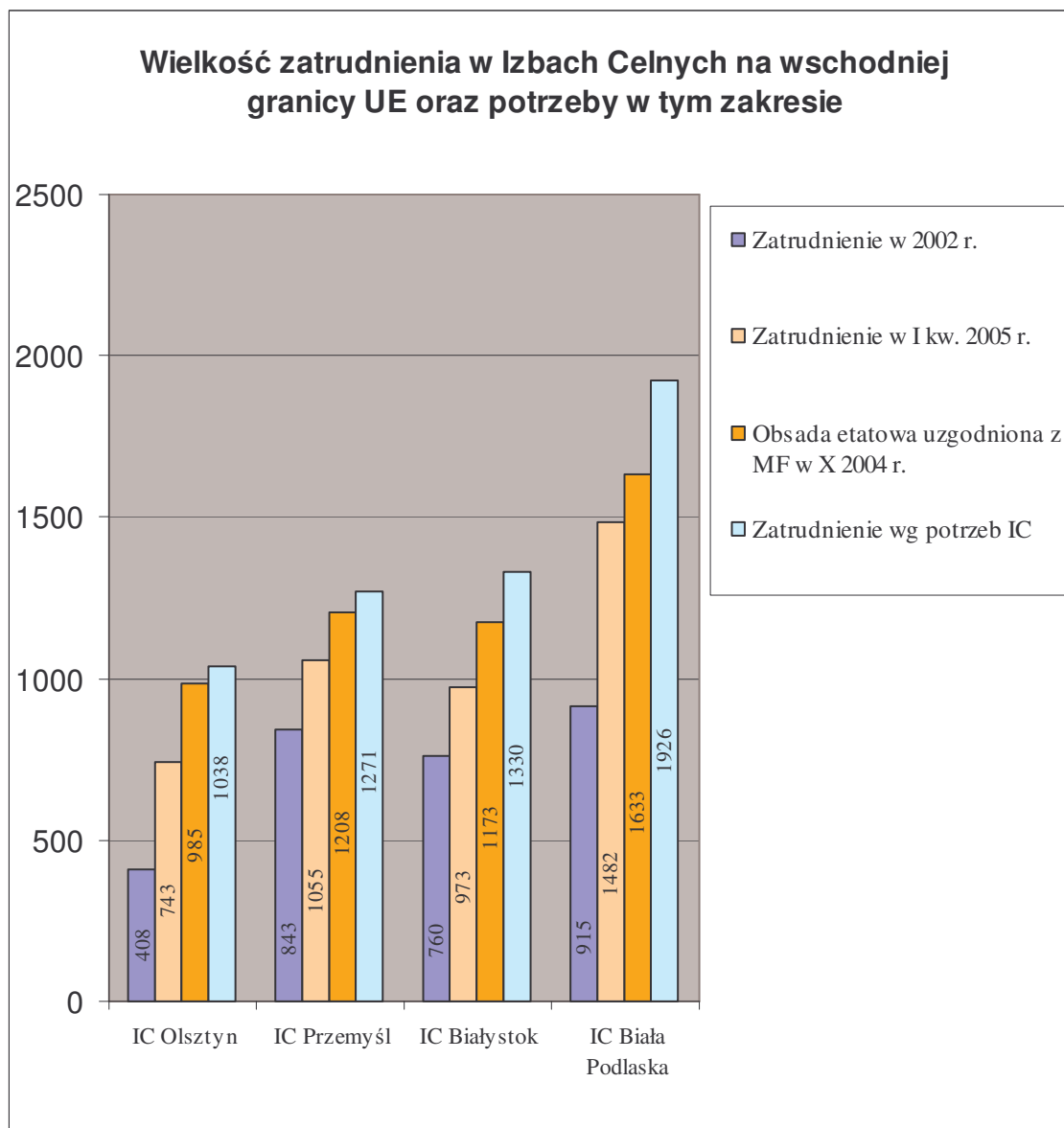
zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, przebiegała zbyt wolno i w stopniu niewystarczającym w stosunku do potrzeb.

Zatrudnienie ogółem w 4 izbach celnych (Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska, Przemysł) na koniec I kw. 2005 r. wzrosło w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2002 r., w przeliczeniu na pełne etaty z 2.926 do 4.253 osób, tj. o 1.327 (o 45,3 %)²⁷. Udział zatrudnienia tych jednostek w obsadzie etatowej wszystkich izb celnych zwiększył się w tym okresie z 20 % do 27,5%.

W odniesieniu do przyjętej „obsady docelowej Służby Celnej” z października 2004 r. zatrudnienie na koniec I kw. 2005 r., w 4 izbach celnych, kształtowało się ogółem na poziomie 85,1 %, tj. od 75,4 % w IC w Olsztynie do 90,8 % w IC w Białej Podlaskiej. Dotyczyło to ogółem brakujących **746 etatów**, z tego w izbach w: Białej Podlaskiej – **151**, Przemysłu – **153**, Białymstoku – **200**, Olsztynie – **242**.

W odniesieniu natomiast do potrzeb zgłaszanych przez Izby, zatrudnienie na koniec I kw. 2005 r., w 4 izbach celnych, kształtowało się ogółem na poziomie 76,4 %, tj. od 71,6 % w IC w Olsztynie do 83 % w IC Przemysłu. Dotyczyło to ogółem brakujących 1.312 etatów, z tego w izbach w: Białej Podlaskiej – 444, Białymstoku – 357, Przemysłu – 216, Olsztynie – 295.

²⁷ Szczegółowe dane zawarte są w załączniku nr 5.3 do niniejszej informacji.



3.3.2.9.3. W latach 2002 - 2004, w celu zapewnienia wysokiego poziomu wiedzy zawodowej, różnymi i wielokrotnymi szkoleniami zawodowymi objęto w 4 izbach celnych ogółem 19.791 osób, z tego w: IC Olsztyn 3.238, IC Białystok 2.453, IC Biała Podlaska 6.791, IC Przemysł 7.115. Najważniejsze tematy szkoleń dotyczyły m.in.: stosowania unijnego prawodawstwa celnego, zasadniczego kursu celnego, zagadnień związanych z WPR, wdrażania systemu informatycznego wspomaganie zgłoszeń celnych CELINA, procedur tranzytowych związanych z systemem informatycznym NCTS, czynności operacyjno-rozpoznawczych.

3.3.3. Finansowanie działalności i zadań Służb Celnych

3.3.3.1. W ocenie NIK, realizacja bieżących zadań izb celnych przebiegała w warunkach ograniczonych środków finansowych.

W latach 2003 – 2004, cztery izby celne (Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska, Przemyśl) przy sporządzaniu planów finansowych, zgłosiły do Ministerstwa Finansów potrzeby finansowe na realizację pozapłacowych wydatków rzeczowych w § 4140 - § 4610 klasyfikacji budżetowej, ogółem w wysokości 43.918 tys. zł, a otrzymały i wydatkowały 22.970 tys. zł, co stanowiło 52,3 % potrzeb w tym zakresie²⁸.

W 2005 roku izby te dysponowały w tym zakresie kwotą w wysokości ogółem 15.645 tys. zł, tj. na poziomie 43,4 % zgłoszonych potrzeb. W trakcie realizacji wydatków, izby celne wielokrotnie występowały do Ministerstwa Finansów z prośbami o dodatkowe środki niezbędne do zapewnienia działalności tych jednostek. Zgłaszane potrzeby były uwzględniane tylko w niewielkim stopniu. Np. w 2003 r. w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75013 – Izby celne i Urzędy celne, wymienione jednostki otrzymały ogółem 908 tys. zł dodatkowych środków budżetowych, co stanowiło zaledwie 11,3 % kwoty wydatków ujętych w początkowych planach finansowych, a w roku 2004 - 1.686 tys. zł (13,6 %). Sytuacja taka powodowała, że izby celne zmuszone były wprowadzać szereg ograniczeń i limitów w wydatkach, np. nie przeprowadzano niezbędnych remontów bazy lokalowej, utrzymywano ograniczenia w zakresie remontów i eksploatacji samochodów oraz częstotliwości konserwacji, napraw sprzętu komputerowego i kopiującego, limitowano zakup usług telekomunikacyjnych i pocztowych.

Również w zakresie wydatków inwestycyjnych wystąpiły w tym okresie znaczne ograniczenia.

W latach 2003 – 2004, 4 izby celne (Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska, Przemyśl) zgłosiły zapotrzebowanie na rozbudowę i modernizację swojej bazy lokalowej, ogółem na sumę 45.600 tys. zł, a otrzymały i wydatkowały ze środków budżetowych kwotę w wysokości 34.326,4 tys. zł, tj. na poziomie 75,3 % potrzeb. Na 2005 r. potrzeby w tym zakresie określono na kwotę 37.100 tys. zł, a zagwarantowana przez MF kwota wyniosła 10.700 tys. zł (28,8 %).

3.3.3.3. Wykorzystanie środków budżetowych i środka specjalnego

3.3.3.3.1. W latach 2002 – 2004 wydatki na zadania realizowane przez wszystkie izby celne wyniosły ogółem 2,7 mld zł, z tego sfinansowane ze środków budżetowych w wysokości 2,4 mld zł (89,7 %) i środka specjalnego 275,6 mln zł (10,3 %)²⁹.

W 2004 r. wydatki ogółem wzrosły w porównaniu do 2002 r. z 815,5 mln zł do 990 mln zł, tj. o 21,4 %.

W latach 2002 – 2004 wydatki na zadania realizowane przez 4 izby celne (Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska, Przemyśl) wyniosły ogółem 572,8 mln zł, z tego sfinansowane ze środków budżetowych w wysokości 533,5 mln zł (93,1 %) i środka

²⁸ Szczegółowe dane - załącznik nr 5.4

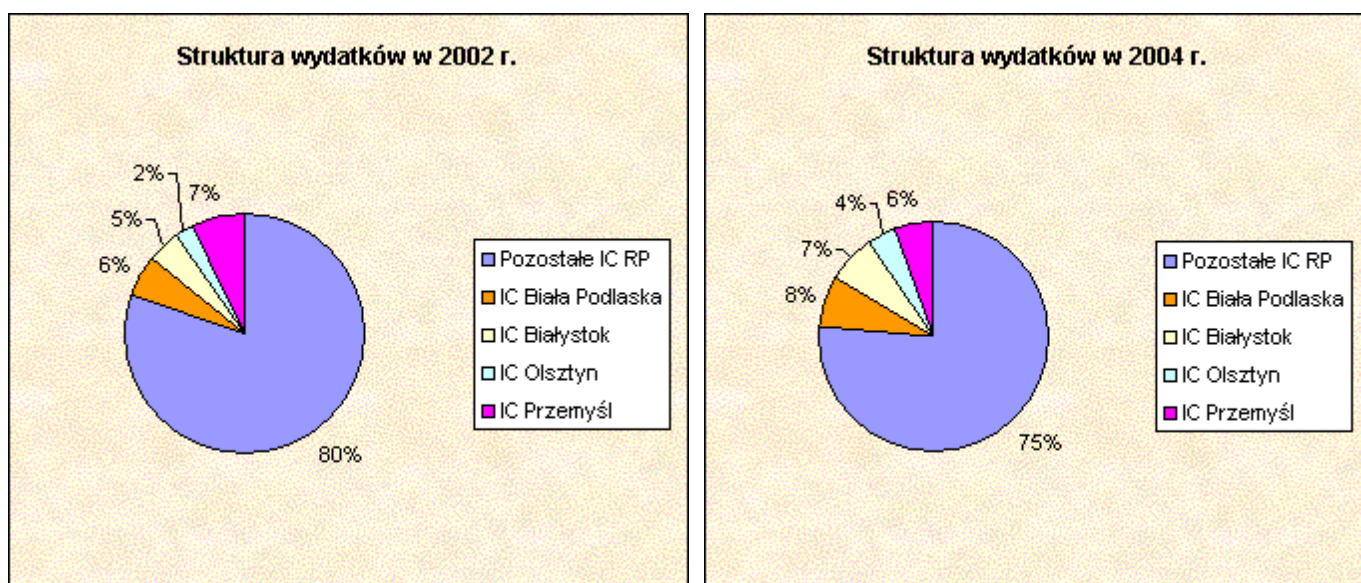
²⁹ Szczegółowe dane - załącznik nr 5.5.

specjalnego 39,1 mln zł (6,9 %). W 2004 r. wydatki ogółem wzrosły w porównaniu do 2002 r. z 156,3 mln zł do 237,6 mln zł, tj. o 51,9 %, a dynamika tego wzrostu była większa o 30,5 punktów procentowych w odniesieniu do wzrostu wydatków ogółem we wszystkich izbach celnych. Planowane wydatki zostały wykorzystane w 100 %.

Z kwoty 572, 8 mln zł, wydatki poniesione w latach 2002 – 2004 przez poszczególne izby celne stanowiły w: IC Olsztyn – 81,9 mln zł (14,3 %), IC Białystok – 156,8 mln zł (27,4%), IC Biała Podlaska – 178,5 mln zł (31,2 %), IC Przemysł – 155,6 mln zł (27,1 %).

W latach 2002 – 2004 wydatki w 4 izbach celnych związane z finansowaniem: płac i pochodnych (§§ 3020 – 4120) wyniosły ogółem 458 mln zł, tj. 85,9 % wydatkowanej w tym okresie całej sumy środków budżetowych. Pozapłacowe wydatki rzeczowe (§§ 4140 – 4610) stanowiły kwotę 34,1 mln zł (6,4 %), a inwestycyjne (§§ 605 – 606), 41, 4 mln zł (7,7 %)³⁰.

W omawianym okresie, ze środka specjalnego (39,1 mln zł) sfinansowano wydatki bieżące (płacowe i rzeczowe) na sumę 28,2 mln zł i inwestycyjne w wysokości 10, 9 mln zł³¹.



3.3.3.3.2. W latach 2002 – 2004 na realizację zadań inwestycyjnych w 4 izbach celnych wydatkowano ogółem 52,2 mln zł, z tego w: IC Olsztyn - 5,1 mln zł, IC Białystok – 27, 6 mln zł, Biała Podlaska – 4,8 mln zł, Przemysł – 14,7 mln zł.

Wykonanie zakresu rzeczowego było m.in. następujące³²:

- IC Olsztyn, modernizacja placu odpraw Urzędu Celnego w Olsztynie (1.813 tys. zł), zakup nieruchomości i modernizacja siedziby Oddziału Celnego w Ełku (800 tys. zł), zakup sprzętu dla systemów informatycznych (1.305 tys. zł) i sprzętu komputerowego (513 tys. zł), zakup wyposażenia dla grup mobilnych (175 tys. zł);

³⁰ Szczegółowe dane - załącznik nr 5.5.1.

³¹ Szczegółowe dane - załącznik nr 5.5.2.

³² Szczegółowe dane - załącznik nr 5.5.3

- IC Białystok, rozbudowa siedzib Urzędów Celnych w Łomży i Suwałkach (23.759 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego (1.951 tys. zł), wyposażenie grup mobilnych (175 tys. zł);
- IC Biała Podlaska, rozbudowa UC w Lublinie (1.908 tys. zł), zakup sprzętu dla systemów informatycznych (1.311 tys. zł) i sprzętu komputerowego (455 tys. zł), zakup wyposażenia grup mobilnych (178 tys. zł), doposażenie laboratorium celnego (65 tys. zł);
- IC Przemysł, modernizacja budynku Izby Celnej w Przemysłu (9.214 tys. zł), rozbudowa i modernizacja obiektów Urzędu Celnego w Rzeszowie Stalowej Woli i OC w Leżajsku (845 tys. zł), zakupy dla systemów informatycznych (951 tys. zł), zakupy sprzętu komputerowego (1.887 tys. zł), wyposażenie grup mobilnych (177 tys. zł).

W trzech izbach celnych (Białystok, Biała Podlaska, Przemysł) kontrola wybranych zadań inwestycyjnych (po 3 największe) wykazała przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych³³ lub ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁴. Natomiast w Izbie Celnej w Olsztynie stwierdzono 2 przypadki naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. przy: udzieleniu zamówienia dodatkowego przy zakupie sprzętu komputerowego w trybie z wolnej ręki przekraczającego dopuszczalną wartość 20 % zamówienia podstawowego (66 tys. zł) o blisko 5 %, tj. o kwotę **3.160 zł**; udzieleniu zamówienia publicznego w wysokości **76,9 tys. zł** na budowę kotłowni w trybie z wolnej ręki, a nie w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego.

Również w Ministerstwie Finansów ujawniono 1 przypadek naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych, polegający na zakupie w 2003 r. na kwotę **46,8 tys. zł** 8 sygnalizatorów promieniowania jonizującego w trybie zamówienia z wolnej ręki, pomimo niespełnienia wszystkich wymaganych przesłanek ustawowych do zastosowania tego trybu.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁵ popełnienie czynu polegającego na naruszeniu przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.3.3.4. Wykorzystanie środków pomocowych

W latach 2002 – 2005 (5 miesięcy) na realizację zadań dla całej Służby Celnej zagwarantowano w zawartych pomiędzy rządem RP a Unią Europejską 5 memorandumów finansowych środki pomocowe z programów Phare (1999 – 2003) w wysokości 35.700 tys. EURO. Na koniec maja 2005 r. podpisano kontrakty na realizację 4 memorandumów na sumę 23.516 tys. EURO, tj. na poziomie 66 % dostępnych środków. W wyniku korzystnych postępowań przetargowych zakontraktowane kwoty były o 2.084 tys. EURO mniejsze niż przewidziane w memorandumach finansowych.

³³ T.j. Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 ze zm.

³⁴ Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

³⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 114

Do końca maja 2005 r. wydatkowano ogółem 20.204 tys. EURO, tj. na poziomie 86 % zakontraktowanych środków pomocowych oraz 25.251 tys. zł z budżetu państwa, na współfinansowanie w tym zakresie zadań.

Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zrealizowano kontraktów w ramach Memorandum Finansowego Phare 2002 z dnia 17 maja 2002 r., których termin wydatkowania środków upływał z dniem 31 lipca 2005 r. Dotyczyło to realizacji zadań pn. „*Rozszerzenie i modernizacja systemu komunikacyjnego na przyszłej wschodniej granicy UE*” i „*Zakup sprzętu do kontroli celnej na granicy morskiej*”. Do końca maja 2005 r. wydatkowano w tym zakresie 3.397 tys. EURO, tj. 61,8 % zakontraktowanych środków (5.491 tys. EURO). Pierwotny termin (31 lipca 2005 r.) wydatkowania środków krajowych w ramach tego programu został przedłużony za zgodą Komisji Europejskiej do końca 2005 r. Ponadto, w ramach realizowanych kontraktów na wydatki związane z realizacją działań twinningowych wydatkowano ogółem 4.523 tys. EURO, tj. 76,4 % (5.921 tys. EURO). Według Ministerstwa Finansów było to spowodowane głównie mniejszymi niż planowano wydatkami związanymi z kosztami pracy ekspertów twinningowych (niższe stawki wynagrodzeń, tańsze bilety lotnicze, łączenie poszczególnych działań twinningowych).

Na bezpośrednie potrzeby administracji celnej funkcjonującej na wschodniej granicy Unii Europejskiej zakupiono i zainstalowano:

- sprzęt dla regionalnych laboratoriów celnych: w Przemyślu i Białymstoku oraz urządzenia rentgenowskie o wartości 3.165 tys. EURO, z przeznaczeniem na przejścia graniczne w Bezledach i Budzisku.
- sprzęt i oprogramowanie komputerowe na wartość 4.349 tys. EURO w ramach utworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa – CAIFS dla 21 granicznych oddziałów celnych na północnym-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, nie zawarto kontraktów na realizację zadań pn. „*Informatyzacja Służby Celnej*”, wynikających z podpisanego w dniu 16 lipca 2003 r. Memorandum Finansowego na kwotę 10.100 tys. EURO. Spowodowane to było przewlekłe trwającymi pracami nad przygotowaniem i zatwierdzeniem dokumentacji przetargowych, które do 15 lipca 2005 r. nie zostały zakończone. W ramach tego Memorandum wydatkowano do końca maja 2005 r. jedynie kwotę 345 tys. EURO na realizację zadań wynikających z zawartej na wartość 800 tys. EURO umowy twinningowej. Termin kontraktacji środków pomocowych upływa z dniem 30 listopada 2005 r. a ich wydatkowania z końcem listopada 2006 r.

3.3.4. Wyposażenie w sprzęt do kontroli celnej

3.3.4.1. W ocenie NIK, nie w pełni dostosowany do aktualnych i przyszłych zadań był stan wyposażenia w sprzęt do kontroli celnej szeregu jednostek administracji celnej funkcjonujących na wschodniej granicy państwowej. Prace nad tworzeniem *Systemu Zarządzania Zasobami Technicznymi Administracji Celnej* rozpoczęto w Ministerstwie Finansów w 2002 r., jednak do dnia zakończenia kontroli NIK nie osiągnięto zakładanych efektów jego działania, co NIK ocenia krytycznie pod względem rzetelności.

Na początku 2004 r. oddano do użytku na serwerze umiejscowionym w Izbie Celnej w Rzepinie program informatyczny bazy danych sprzętu do kontroli celnej pn. „Machina”. Dopiero w marcu 2005 roku. Szef Służby Celnej zatwierdził

opracowany dokument pn. „Wykazy standardowego sprzętu do kontroli celnej”, jednocześnie rozpoczęto prace nad udoskonaleniem i pełnym wykorzystaniem systemu Machina.

NIK krytycznie ocenia pod względem rzetelności, że nie ustalono docelowego wyposażenia w sprzęt specjalistyczny do prowadzenia kontroli celnej, środki transportu i łączności dla poszczególnych izb celnych i podległych im jednostek organizacyjnych.

Jedną z przyczyn tego stanu była jakość i istotne różnice w nazewnictwie wprowadzanych do systemu Machina w izbach celnych danych dotyczących wyposażenia w sprzęt do kontroli celnej, co powodowało bardzo znaczące ograniczenia w przetwarzaniu danych oraz w edytowaniu w tym zakresie raportów. Funkcjonalność systemu Machina była ograniczona, ponieważ nie zapewniał on pełnej informacji obrazującej stan wyposażenia Służb Celnych w środki techniczne oraz ograniczał możliwości określenia zgłaszanych przez izby celne potrzeb i sporządzania rzetelnych w tym zakresie planów wydatków finansowych. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w związku z ujawnionymi rozbieżnościami pomiędzy danymi dotyczącymi sprzętu do kontroli celnej i rewizji, zawartymi w zestawieniach przekazanych do MF przez izby celne a tymi danymi wprowadzonymi do systemu Machina, dyrektor Departamentu Organizacji Służby Celnej polecił dyrektorom wszystkich izb celnych dokonanie szczegółowej w tym zakresie weryfikacji.

3.3.4.2. W marcu 2003 r. w Ministerstwie Finansów opracowano propozycje rozdysponowania po 1 maja 2004 r. sprzętu znajdującego się w jednostkach Służby Celnej na granicy zachodniej i południowej. Do izb celnych i podległych im jednostek na przyszłej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej miał być przekazany następujący sprzęt: urządzenia rentgenowskie do prześwietlania kontenerów – 3 szt.; urządzenia rentgenowskie do prześwietlania przesyłek małogabarytowych i bagaży – 8 szt.; detektory przemytu – 36 szt.; endoskopy i fiberoskopy – 34 szt.; kamery podczerwieni – 9 szt.; wideoendoskopy – 5 szt.

Przedmiotowe propozycje nie zostały jednak zrealizowane. Według Ministerstwa Finansów planowany pierwotnie zakres alokacji sprzętu został ograniczony do przemieszczenia na wschodnią granicę państwową jedynie „sprzętu zbędnego”, ze względu na potrzebę zapewnienia warunków sprawowania kontroli celnej przez jednostki wewnętrzne, w zakresie odpowiadającym nowym zadaniom realizowanym po przystąpieniu Polski do UE. W maju 2004 r. cztery izby celne (Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska, Przemyśl) były zainteresowane całą gamą sprzętu, od urządzeń do prześwietlania do drobnego sprzętu, do kontroli celnej oraz odzieży ochronnej. Zgłoszono potrzeby w zakresie m.in.: wszelkiego rodzaju urządzeń do prześwietlania towarów – 45 szt. wideoendoskopów, fiberoskopów, boroskopów, detektorów przemytu, kamer na podczerwień – ogółem 109 szt., urządzeń do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych – 15 szt., różnego rodzaju środków transportu – 87 szt.

Natomiast do przekazania zaoferowano niewielką ilość sprzętu, w dużej mierze uszkodzonego lub ze względów formalnych wyłączonego, w przypadku środków transportu, z ruchu. W rezultacie do jednostek funkcjonujących na wschodniej granicy UE trafił drobny i w niewielkich ilościach sprzęt, głównie zestawy montażownicze do zakładania i zdejmowania opon w samochodach wraz ze sprężarkami.

3.3.4.3. Na koniec marca 2005 r. potrzeby w zakresie wyposażenia w sprzęt specjalistyczny izb celnych i ich podległych jednostek funkcjonujących na wschodniej granicy UE dotyczyły szeregu ich rodzaju³⁶, w tym m.in.: endoskopów, fiberoskopów, boroskopów – ogółem 31 szt. (46,3 % stanu); sprzętu rentgenowskiego – 37 szt. (94, 9 %); różnego rodzaju wag – 16 szt. (13,6 %), sprzętu łączności, ogółem – 59 szt. (15 %); środków transportu, ogółem 48 szt. (96 %); stanowisk komputerowych – 401 szt. (38 %).

3.3.4.4. Obowiązek wyposażania Służb Celnych spoczywał również na właściwych wojewodach, którzy na podstawie postanowień §1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1991 r.³⁷ są zobowiązani m.in. do planowania i realizacji inwestycji w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, w szczególności obiektów kubaturowych, infrastruktury technicznej i stałych urządzeń odprawowych oraz dostarczanie nieodpłatnie pomieszczeń wyposażonych w sprzęt kwaterunkowy i biurowy oraz urządzeń technicznych niezbędnych do przeprowadzania m.in. sprawnej kontroli celnej.

W niektórych rodzajach sprzętu, wyposażenie dostarczane przez właściwych wojewodów miało znaczący udział i dotyczyło m.in.: stanowisk komputerowych 303 szt. (28,6 %), sprzętu rentgenowskiego 19 szt. (48,7 %), bramki radiometryczne 6 szt. (100 %), wagi 35 szt. (29,9 %).

3.3.4.5. W ocenie NIK, trwający od kilku lat proces komputeryzacji administracji celnej zapewnił m.in. osiągnięcie kompatybilności organizacyjnej i funkcjonalnej ze służbami celnymi państw Unii Europejskiej w zakresie systemów zarządzania i komunikowania.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła m.in. w Ministerstwie Finansów w III i IV kw. 2004 r kontrolę pn. Systemy informatyczne w administracji celnej³⁸. Kontrola dotyczyła lat 2000 – 2004 (I półrocze). W skierowanym w lipcu 2005 r. do Ministra Finansów wystąpieniu pokontrolnym, NIK stwierdziła, że objęte nią *kluczowe systemy informatyczne³⁹ funkcjonowały i były wykorzystywane, jednak ich zakup i wdrożenie przeprowadzono naruszając zasady rzetelności i oszczędnego gospodarowania mieniem państwowym*. Kontrola NIK ujawniła następujące m.in. nieprawidłowości: *nierzetelnie opracowano kolejne „strategie informatyzacji”, nie stworzono centralnego modułu danych, rozpoczynano budowę systemów bez założeń funkcjonalnych, wdrożono formalnie w zasadzie wszystkie systemy na dzień 1 maja 2004 r., tj. ISZTAR, ISZTAR II, ZEFIR, CELNIA, NCTS, lecz ze znacznym opóźnieniem w odniesieniu do harmonogramu (opóźnienia wynosiły od 471 dni do 774) opieszale dostosowywano systemy do wymogów UE, nierzetelnie planowano środki na informatyzację*.

Administracja celna wywiązała się z nałożonych zadań⁴⁰ dot. informatyzacji związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Komisja Europejska, już w styczniu 2002 r. określiła wymagania dotyczące prac dostosowawczych w obszarze

³⁶ Szczegółowe dane - załącznik nr 5.5.4.

³⁷ w sprawie określenia obowiązków organów obowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowania tych przedsięwzięć, a także określenia organów zobowiązanych do osadzenia i utrzymania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych. Dz. U. Nr 49, poz. 215.

³⁸ Była to planowa koordynowana kontrola ujęta w planie pracy NIK na 2004 r. pod nr P/04/053.

³⁹ ISZTAR, ISZTAR II, ZEFIR, CELNIA, NCTS.

⁴⁰ Na podstawie *Interoperability Implementation Strategy*

informatyzacji, tj. wskazano 12 systemów informatycznych, podatkowych i celnych, odpowiedzialnych za współdziałanie i wymianę informacji pomiędzy krajami członkowskimi UE, z tego 7 systemów dotyczących obszaru celnego: TARIC – zintegrowana taryfa celna (polska nazwa ISZTAR), TQS – kontyngenty i nadzór, EBTI – europejski system informacji o taryfach, SMS – system zarządzania wzorami, ISPP – system przetwarzania procedur, NCTS – obsługa tranzytu, EMCS/SEED – kontrola przemieszczania towarów akcyzowych. W latach 2000 - 2004 (I półrocze) łączne wydatki (środki budżetowe i inne) na informatyzację wyniosły 262,7 mln zł.

Kontrola NIK potwierdziła funkcjonowanie, na ogół bez znaczących problemów technicznych, systemów informatycznych w skontrolowanych jednostkach Służby Celnej. Wdrożone systemy informatyczne, w szczególności CELINA i ZEFIR, przyczyniły się do usprawnienia procedur związanych z kontrolą celną, w szczególności skróciło to czas rejestracji i weryfikacji dokumentów celnych, poprzez zapewnienie technicznej możliwości stosowania zgłoszenia elektronicznego, umożliwiło dostęp i wymianę danych z innymi jednostkami administracji celnej, jak również bezpośrednią łączność z systemami informatycznymi Służb Celnych innych państw UE.

3.3.5. Ochrona rynku wewnętrznego i wspólnotowego

3.3.5.1. W ocenie NIK, administracja celna funkcjonująca na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej nie była w pełni przygotowana do wypełniania zobowiązań w zakresie ochrony rynku wspólnotowego i właściwego kontrolowania towarów w ramach realizacji polityk wspólnotowych.

Pomimo podejmowanych w Ministerstwie Finansów prób, nie wypracowano i nie osiągnięto w praktyce standardowych wskaźników dokonywania odpraw celnych. W 2003 r. w MF opracowano i przekazano Służbie Celnej w celu ewentualnego stosowania *Standardy postępowania przy dokonywaniu zgłoszeń celnych dla transportu drogowego*. Nie dokonano jednak weryfikacji dotychczasowych procedur przy obsłudze zgłoszeń celnych i nie opracowano na poziomie MF jednolitego dokumentu dotyczącego standardowych procedur działania. W następujących obszarach działalności Służby Celnej występowały braki w określeniu jednolitych procedur postępowania: grup mobilnych i komórek dokumentacji celnej; niszczenia towaru; metodyki kontroli przy zwalczaniu przestępczości celnej; analityki prowadzonej w komórkach zarządzania ryzykiem oraz kryteriów selektywnej kontroli celnej.

3.3.5.2. W ocenie NIK, system realizacji zadań z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej został wdrożony. Utworzono jednostki WPR w izbach celnych oraz Jednostkę Centralną w Ministerstwie Finansów. W urzędach celnych i ich oddziałach powołano koordynatorów ds. WPR. Przygotowano i wdrożono „Instrukcję określającą zasady postępowania organów celnych w ramach WPR”. Podpisano i wdrożono porozumienia pomiędzy Szefem Służby Celnej i Prezesem Agencji Rynku Rolnego oraz Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Działania w tym zakresie miały na celu zapewnienie właściwego poziomu obsługi w ramach kontroli operatywnej, związanej z weryfikacją zgłoszenia celnego, tj. obligatoryjnego w UE wymogu kontroli fizycznej towarów.

Prowadzono cykl szkoleń z zakresu WPR na szczeblu centralnym i regionalnym z udziałem ekspertów UE i krajowych. Szkoleniami objęci zostali wszyscy funkcjonariusze, którzy mieli dokonywać odprawy celne w zakresie WPR. W organizowanych centralnie szkoleniach przeprowadzonych w latach 2002-2005 (I półrocze) udział wzięło 1.365 uczestników, w tym m.in.: 97 z IC w Białej Podlaskiej, 96 z IC w Białymstoku, 92 z IC w Olsztynie, 91 z IC w Przemyślu. Ogółem ze środków budżetowych na szkolenia z zakresu WPR wydatkowano w tym okresie 337 tys. zł.

W 2004 roku na przygotowanie do realizacji zadań w ramach WPR poniesiono wydatki ogółem w wysokości 2.163 tys. zł, w tym ze środków budżetowych 1.167 tys. zł i środków specjalnych 996 tys. zł, z tego 1.348 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące, a 815 tys. zł na wydatki inwestycyjne. 4 izby celne (Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska, Przemyśl) otrzymały z tego 652 tys. zł (30,1 %), w tym 303 tys. zł na wydatki bieżące i 349 tys. zł na wydatki inwestycyjne związane z wyposażeniem laboratoriów celnych w niezbędnych sprzęt do poboru próbek towaru i jego przechowywania.

W skontrolowanych przez NIK jednostkach Służby Celnej zapewniono w stopniu podstawowym warunki organizacyjne dla komórek WPR. Liczba zatrudnionych osób była na ogół wystarczająca do dokonywania odpraw towarów w ramach WPR. Zapewniono na ogół również niezbędny sprzęt umożliwiający wykonywanie nałożonych w tym zakresie zadań. Potrzeby dotyczyły głównie brakujących środków transportu. Unia Europejska nie określiła jednak szczegółowych wymogów dotyczących poziomu infrastruktury i wyposażenia w tym zakresie.

3.3.5.3. W ocenie NIK, nie osiągnięto pełnej gotowości organizacyjnej mającej na celu zapewnienie prawidłowego prowadzenia badań w 3 laboratoriach celnych funkcjonujących na wschodniej granicy Unii Europejskiej w strukturach izb celnych w: Białymstoku, Białej Podlaskiej i Przemyślu. Przyczyną tego, były niewystarczające środki finansowe przeznaczone na rozwój infrastruktury i wyposażenia w niezbędny sprzęt tych laboratoriów.

Tylko **Laboratorium Celne w Białymstoku** posiadało od lipca 2004 r. *Certyfikat akredytacji na wybrane procedury pomiarowe*. Jednak, ze względu na nowe potrzeby i metody badań, dotychczasowe warunki lokalowe Laboratorium Celnego i obsada etatowa były niewystarczające. W 2005 r. rozpoczęły się prace adaptacyjne w uzyskanych 3 nowych pomieszczeniach. Planowany jest zakup wyposażenia na kwotę 800 tys. zł.

Dopiero w grudniu 2004 roku, formalnie zgłoszono **Laboratorium Celne w Koroszczynie** (IC Biała Podlaska) z wnioskiem o rozpoczęcie akredytacji ale do czasu zakończenia kontroli NIK (15 czerwca 2005 r.) nie uzyskano stosownego certyfikatu. Barrierami, dla zapewnienia należytej jakości badań laboratoryjnych było szereg różnych ograniczeń takich, jak: *zbyt mała obsada etatowa i wysoka absencja chorobowa pracowników spowodowana szkodliwymi warunkami pracy; niewystarczające środki finansowe na zakup odczynników, wzorców, certyfikowanych materiałów koniecznych do uzyskania akredytacji; trudności lokalowe w postaci niekorzystnego jego umiejscowienia w piwnicy i na piętrze budynku*. Planowany jest zakup aparatury na kwotę 1.500 tys. zł.

Działające od czerwca 2003 r. w **Izbie Celnej w Przemyślu Laboratorium Celne** również nie posiadało stosownego certyfikatu i do czasu zakończenia kontroli NIK, nie wystąpiono z wnioskiem o rozpoczęcie w tym zakresie akredytacji z powodu

m.in. niewdrożenia zgodnie z normami dotychczas wszystkich procedur badawczych. Na koniec czerwca 2005 r. zatrudnienie w Laboratorium wynosiło 8 osób i zaspokajało w tym zakresie potrzeby. W latach 2002 – 2004 na zakup sprzętu i wyposażenia wydatkowano ogółem 1.430 tys. zł. Potrzeby wyposażenia w aparaturę pomiarowo-badawczą były zaspokojone na poziomie 70 %. Planowany jest zakup brakującej aparatury na kwotę 690 tys. zł oraz wydatki związane z uzyskaniem certyfikatu akredytacji w wysokości 80 tys. zł.

3.3.5.4. W ocenie NIK, przyjęty w Strategii 2004 cel dostosowania systemu powtórnej kontroli celnej do wymagań UE w odniesieniu do jednostek Służby Celnej funkcjonujących na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej nie został w pełni zrealizowany. W szczególności nie osiągnięto 10 % w skali roku wskaźnika objęcia powtórnią kontrolą podmiotów systematycznie dokonujących obrotu towarowego z zagranicą. Przyczyną tego, były przede wszystkim braki kadrowe w komórkach realizujących powtórne kontrole.

W związku z realizacją Strategii 2004, zostały opracowane na szczeblu Ministerstwa Finansów i przekazane izbom celnym wytyczne w sprawie planowania powtórnych kontroli celnych oraz wytyczne w sprawie przeprowadzenia powtórnej kontroli celnej.

Do 30 kwietnia 2004 r. zadania w tym zakresie były wykonywane przez służby kontrolne w Izbach celnym, a od 1 maja 2004 r. „pion powtórnej kontroli celnej” został przeniesiony na szczebel urzędów celnych.

Na koniec grudnia 2004 r. ogólny wskaźnik⁴¹ objęcia powtórnią kontrolą podmiotów systematycznie dokonujących obrotu towarowego na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy UE wyniósł **4,6 %** (w 2002 r. - 3,2 %, w 2003 r. 3,5 %), w tym z terenu działania izb celnych w: Olsztynie – **6,3 %**, Białymstoku – **5,2 %**, Białej Podlaskiej – **7,6 %**, Przemyślu – **2,5 %**.

Liczba podmiotów u których, w wyniku powtórnej kontroli celnej, ujawniono nieprawidłowości finansowe w rozliczaniu cel i podatków wzrosła z **80** w 2002 r. do **117** w 2003 r., a kwoty uszczupień z **3.719 tys. zł** do **15.344 tys. zł**. W roku 2004 ujawnione kwoty uszczupień w wyniku powtórnych kontroli celnych wynosiły od 78 tys. zł (0,5 %) w IC w Olsztynie do 12.358 tys. zł (80,5 %) w IC Białej Podlaskiej.

Zatrudnienie w komórkach organizacyjnych powtórnej kontroli celnej wzrosło z 51 osób na koniec 2002 r. do 77 na koniec czerwca 2005 r. w tym w jednostkach izb celnych w : Olsztynie z 12 osób do 15 (potrzeby 4 osoby), Białymstoku z 18 do 25, Białej Podlaskiej z 6 do 22 (potrzeby 2 osoby), Przemyślu z 15 do 26 osób (potrzeby 9 osób).

Główne potrzeby w zakresie wyposażenia tych służb dotyczyły: samochodów osobowych, stanowisk komputerowych, laptopów, drukarek przenośnych, telefonów komórkowych, cyfrowych aparatów fotograficznych, telefaksów.

3.3.5.5. NIK ocenia, że przyjęte w Strategii 2004 zadanie dotyczące wdrożenia w terminie do 30 czerwca 2003 r. koncepcji zarządzania ryzykiem i właściwym typowaniem do kontroli celnej nie zostało w pełni zrealizowane. Do czasu

⁴¹ Szczegółowe dane -załącznik nr 5.6

zakończenia kontroli NIK, nie stworzono na poziomie MF krajowego systemu zarządzania ryzykiem, który by zapewnił prowadzenie selektywnej kontroli z wykorzystaniem systemu analizy ryzyka, dla którego miernikiem miał być 5 % wskaźnik weryfikacji zgłoszeń celnych oraz wzrost odsetka ujawnień przestępstw podczas kontroli celnej.⁴² Przyczyną tego były m.in. opóźnienia we wdrożeniu systemu informatycznego CELINA oraz brak rozstrzygnięć w MF co do koncepcji funkcjonowania centralnej analizy ryzyka i selektywnej kontroli celnej.

Wdrażanie w tym zakresie rozwiązań systemowych rozpoczęły trzy decyzje Szefa Służb Celnych z 24 czerwca 2004 r., tj. w sprawie: *określenia zasad organizacji planowania analiz mających znaczenie dla sprawowania kontroli przez organy celne; prowadzenia upowszechnienia analiz mających znaczenie dla sprawowania kontroli przez organy celne; formułowania, wprowadzania do systemu CELINA, weryfikowania, aktualizowania, modyfikowania oraz usuwania zastrzeżeń i dyspozycji*. W listopadzie 2004 r. wydana została decyzja Szefa SC w sprawie *międzynarodowej wymiany formularzy informacji o ryzyku – RIF*.

Kompleksowe rozwiązanie w tej sprawie zostało ujęte w przygotowanym dokumencie pn. „*System kontroli prowadzonych przez Służbę Celną*”, który został w kwietniu 2005 r. przedstawiony kierownictwu Służby Celnej ale do czasu zakończenia kontroli NIK (15 lipiec 2005 r.) nie został wdrożony.

3.3.5.6. W ocenie NIK, nie został w pełni wdrożony zintegrowany system zwalczania przestępczości celnej. Nie opracowano i nie wdrożono jednolitych procedur wykonywania przez komórki realizujące zadania z zakresu zwalczania przestępczości, kontroli podmiotów gospodarczych i kontroli podatkowej. Nie dokonano wzmocnienia na koniec grudnia 2004 r. struktur zwalczających obrót narkotykami i prekursorami. Przyczyną tego były braki kadrowe oraz ograniczone środki finansowe.

Zadania w tym zakresie wykonywały w izbach celnych wydziały *zwalczania przestępczości* oraz podległe im *referaty grup mobilnych*. Dopiero w I półroczu 2004 r. rozpoczął się proces związany z organizowaniem grup mobilnych i ich wyposażaniem w niezbędny sprzęt do prowadzenia skutecznych kontroli.

W 2004 r. na wyposażenie grup mobilnych, 4 izby celne wydatkowały ogółem 705 tys. zł., co zaspokoiło tylko najpilniejsze potrzeby.

Wszystkie skontrolowane izby celne podkreślały brak odpowiedniego wyposażenia tych grup w zakresie: odpowiedniej ilości środków transportu, np. pojazdów specjalnych, terenowych, towarowo-osobowych do przewozów psów; nowoczesnego sprzętu komputerowego do prowadzenia czynności analitycznych i przeszukiwania dostępnych baz danych; umundurowania polowego; osobistych kamizelek kuloodpornych i hełmów; sprzętu do czynności obserwacyjnych (noktowizory, lornetki); detektorów przemytu; systemów skanujących numery rejestracyjne samochodów współpracujących z komputerem przenośnym; zestawów do rozpoznawania i identyfikacji materiałów wybuchowych; psów do wykrywania narkotyków.

⁴² zadanie ujęte w załączniku do Strategii 2004 w pkt. 4.4.5.

Liczba referatów grup mobilnych, obsada kadrowa (na koniec czerwca 2005 r.) i potrzeby w tym zakresie przedstawiają się następująco: IC Olsztyn, 5 referatów zatrudniających łącznie 60 funkcjonariuszy (potrzeby 36), IC Białystok, 5 referatów z 85 osobami (potrzeby 3 etaty), IC Biała Podlaska, 6 referatów z obsadą 79 funkcjonariuszy (potrzeby 41), IC Przemysł, 3 referaty zatrudniające ogółem 45 osób (potrzeby 30 etatów).

Ministerstwo Finansów nie określiło jednolitych zasad funkcjonowania grup mobilnych. Dopiero w I półroczu 2005 r. MF przekazało do konsultacji izbom celnym następujące projekty dokumentów: *„Koncepcja funkcjonowania wydziałów zwalczania przestępczości, Koncepcja funkcjonowania służby koordynacyjnej komórek zwalczania przestępczości*, które do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały wdrożone.

3.3.5.6.1. W 2 izbach celnych nastąpił w 2004 r. spadek liczby postępowań w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe w porównaniu do 2002 r., tj. w IC Biała Podlaska z 2.231 do 1909 (o 322 sprawy) i IC Białystok z 3.709 do 3.268 (o 441 spraw). Natomiast wzrost spraw w tym zakresie odnotowano w IC Olsztyn z 2.918 do 3.877 (o 959 spraw) i IC Przemysł z 2.706 do 6.621 (o 3.915 spraw).

Wartość zajętych natomiast towarów i środków płatniczych wzrosła w 2004 r. w porównaniu do 2002 r. w IC Biała Podlaska z 19.968 tys. zł do 35.538 tys. zł (o 80 %), IC Przemysł z 1.946 tys. zł do 5.130 tys. zł (o 163,6 %), a zmalała w IC Białystok z 11.825 tys. zł do 7.589 tys. zł (o 35, 8 %), IC Olsztyn z 8.743 tys. zł do 3.287 tys. zł (62,4 %) ⁴³. Najczęściej zajmowanymi towarami były wyroby tytoniowe i alkoholowe.

W latach 2002 – 2004, w omawianych izbach celnych ujawniono ogółem 57 przypadków prób przemytu narkotyków i prekursorów ⁴⁴, w tym m.in. marihuany 31 przypadków (4,8 kg); amfetaminy 13 (110 g.); heroiny 4 (266,2 kg). Z ogólnej liczby ujawnionych przypadków prób przemytu, na poszczególne izby celne przypadało, w : IC Olsztyn 21 przypadków, IC Białystok 12, IC Biała Podlaska 12, w tym 181,5 kg heroiny i 16 kg opium, IC Przemysł 17, w tym 4,6 kg marihuany i 84,7 kg heroiny.

3.3.6. Inne ustalenia

3.3.6.1. W latach 2002 – 2004 liczba przekraczających granicę na 17 drogowych przejściach na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej wyniosła ogółem 85,5 mln osób a pojazdów 29 mln ⁴⁵. Największe natężenie ruchu osobowego odnotowano na przejściach obsługiwanych przez podległe Izbie Celnej w Białej Podlaskiej jednostki organizacyjne i wyniosło 30,3 mln osób a najmniejsze z terenu działania Izby Celnej w Olsztynie – 10,8 mln osób.

Od roku 2002 nastąpił spadek natężenia ruchu granicznego w ruchu osobowym ogółem z 31,2 mln do 27,7 mln osób w 2004 r. Natomiast wzrosło w tym okresie natężenie ruchu samochodowego z 8,9 mln do 10,8 mln pojazdów.

⁴³ Szczegółowe dane - załącznik nr 5.6.1

⁴⁴ Szczegółowe dane - załączniku nr 5.6.2

⁴⁵ Szczegółowe dane - w załączniku nr 5.7.

3.3.6.2. W II i III kw. 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Ministerstwie Finansów oraz czterech urzędach wojewódzkich kontrolę *realizacji programów i planów zagospodarowania granicy państwowej zakresie modernizacji i budowy drogowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej w latach 2000 – 2004(I kw.)*⁴⁶.

NIK oceniła, że stan infrastruktury drogowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej był bardzo zróżnicowany. Najgorsza sytuacja w tym zakresie występowała w woj. warmińsko-mazurskim na granicy z Federacją Rosyjską i dotyczyła wszystkich funkcjonujących trzech drogowych przejść, tj. w **Bezledach, Gołdapi i Gronowie** (IC Olsztyn), a **NIK negatywnie oceniła w tym zakresie działania Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z powodu kilkuletnich opóźnień w realizacji planów rozbudowy przejść granicznych oraz nieprawidłowości w wydatkowaniu części środków budżetowych.**

Stan infrastruktury na wszystkich wymienionych przejściach nie był dostosowany do potrzeb Służby Celnej, w szczególności w zakresie: liczby pomieszczeń do przechowywania sprzętu kwaterunkowego i biurowego oraz urządzeń technicznych do przeprowadzania kontroli celnych, pomieszczeń socjalnych dla funkcjonariuszy celnych, garaży i parkingów oraz do odpraw szczegółowych.

Przejście drogowe w **Medyce** (IC Przemysł) nie było dostatecznie przygotowane do wykonywania zadań zgodnie z wymogami Unii Europejskiej. Brak było przede wszystkim głównego budynku do kontroli celnej dla odpraw samochodów ciężarowych, stosownej wielkości powierzchni magazynowych i ograniczona przepustowość w ruchu osobowym i towarowym oraz niewystarczające wyposażenie w sprzęt specjalistyczny do wykonywania kontroli.

Stan infrastruktury technicznej i architektonicznej przejścia drogowego w **Hrebennem** uniemożliwiał prawidłową realizację odpraw celnych. Przejście było niewystarczająco wyposażone w sprzęt i urządzenia do kontroli, a ich standard nie zaspokajał potrzeb Służb Celnych. Stan przejścia miał charakter tymczasowy. Przejście nie posiadało stałych budynków. Odprawy dokonywane były w obrębie zabudowy kontenerowej. W 1 kw.2004 rozpoczęto rozbudowę przejścia o wartości kosztorysowej 150,9 mln zł i 14,9 mln EURO, z planowanym terminem zakończenia przedsięwzięcia na koniec 2006 r.

Rozwiązania architektoniczne, organizacyjne i techniczne przejścia drogowego w **Kukurykach**, a w szczególności będącego jego integralną częścią terminalu samochodowego w **Koroszczynie**, przejścia w **Dorohusku** (IC Biała Podlaska), **Kuźnicy Białostockiej** (IC Białystok) i **Korczej** (IC Przemysł), czynią je jednym z najbardziej nowoczesnych i dostosowanych do wymogów Unii Europejskiej przejść na zewnętrznych jej granicach.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁴⁷ organami zobowiązanymi do stałego utrzymywania przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzanie skutecznej kontroli

⁴⁶ Kontrola planowa koordynowana P/04/152. Informacja o wynikach przedmiotowej kontroli została zatwierdzona w listopadzie 2004 r. przez Wiceprezesa NIK Krzysztofa Szwedowskiego (Nr ewid. 174/2004/P0152/LLU)

⁴⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 461 ze zm.

granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej - w odniesieniu do przejść drogowych jest właściwy wojewoda, a w przypadku przejść kolejowych – właściwy minister ds. transportu.

Z dniem 1 stycznia 2006 r. właściwi wojewodowie na podstawie art.2 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw⁴⁸ będą zobowiązani do stałego utrzymania drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych przejść granicznych.

3.3.6.2.1. NIK przeprowadziła oględziny stanu infrastruktury i wyposażenia 17 oddziałów celnych obsługujących na wschodniej granicy UE przejścia graniczne drogowe oraz kolejowe. Na 8 z nich, stan wyposażenia w tym zakresie był niewystarczający w stosunku do potrzeb. I tak:

- drogowe przejścia graniczne w **Bezledach i Gołdapi** nie posiadały wystarczającej liczby pomieszczeń biurowych, socjalnych, magazynowych oraz wydzielonych o odpowiedniej powierzchni hal do kontroli szczegółowej. Liczba pasów do odpraw na ww. przejściach nie była dostosowana do natężenia ruchu. Oddziały celne w **Gołdapi i Korszach** (kolejowy) nie dysponowały systematami oddzielnego zasilania, sygnalizacji pożaru i nagłośnienia alarmowego oraz systemem dozoru kontroli telewizyjnej. Oddział w **Korszach**, który obsługiwał oddalony o około 8 km terminal przeładunkowy w Kotkach, nie posiadał samochodu służbowego. Wszystkie oddziały nie były przystosowane do elektronicznego pobierania płatności (kartami płatniczymi) od interesantów z uwagi na brak odpowiednich urządzeń oraz nie były w sposób wystarczający wyposażone w specjalistyczny sprzęt do kontroli. Największe potrzeby w zakresie doposażenia w sprzęt stwierdzono w zakresie: radiotelefonów - 89 szt. (w stosunku do 15 szt. posiadanych), endoskopów, fiberoskopów i boroskopów - 5 szt. (4 szt.) sprzętu rentgenowskiego - 2 szt. (2 szt.);
- Stan infrastruktury i wyposażenia kolejowych przejść granicznych w **Kuźnicy Białostockiej i Siemianówce** był znacznie gorszy niż przejść drogowych obsługiwanych przez Urząd Celny w Białymstoku. Budynki Oddziału Celnego Kolejowego w Kuźnicy nie posiadały centralnej dyspozytorni, nie były też wyposażone w podstawowe systemy sterowania, takie jak system sygnalizacji pożarowej, nagłośnienia alarmowego lub telewizji dozoru. Oddział posiadał wystarczającą liczbę pomieszczeń, ale o niskich walorach użytkowych – brak było m.in. magazynu depozytowego, a interesanci korzystali z tych samych pomieszczeń higieniczno sanitarnych co pracownicy. Nie było również parkingu dla interesantów. Oddział Celny w Siemianówce zajmował 11 pokoi o łącznej powierzchni 157 m² w budynku wynajmowanym od PKP, co nie zaspokajało potrzeb lokalowych Oddziału. W Oddziale brakowało serwerowni, pomieszczeń magazynowych i oddzielnych pomieszczeń higieniczno sanitarnych dla pracowników i interesantów. Pomieszczenia nie były wyposażone w podstawowe systemy takie jak: wewnętrzna sieć telefoniczna, centralna dyspozytorna, własne źródła zasilania, sygnalizacja pożarowa lub monitoring telewizyjny. Braki stwierdzono również w zakresie wyposażenia w sprzęt specjalistyczny. Zgłaszane potrzeby dotyczyły m.in. fiberoskopu, sprzętu rentgenowskiego, wagi podestowej, 4 radiotelefonów oraz sprzętu rozładunkowego;

⁴⁸ Dz. U. Nr 90, poz. 75

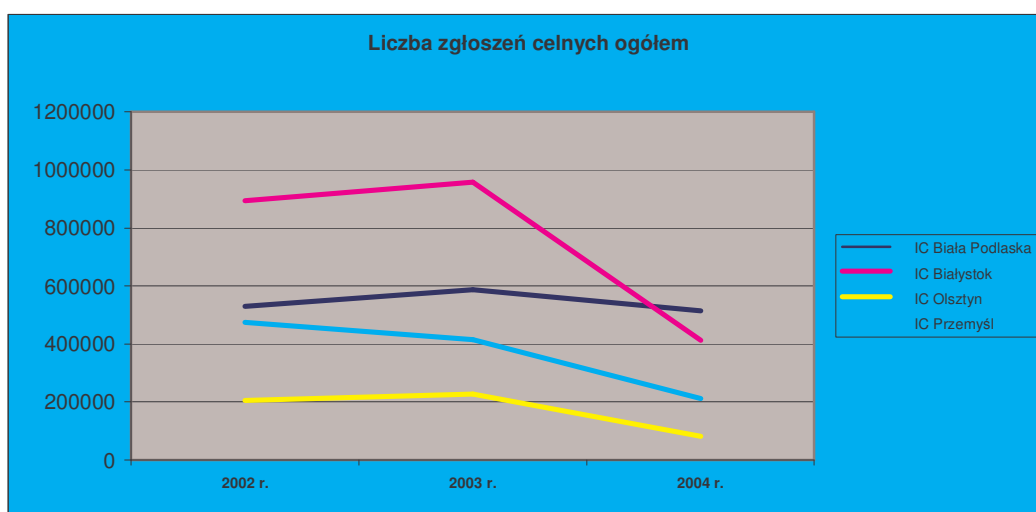
- budynki oddziałów celnych kolejowych w **Terespolu i Małaszewiczach** nie były wyposażone w podstawowe systemy, takie jak sygnalizacji pożaru, czy nagłośnienia alarmowego. Oddziały nie posiadały parkingów dla samochodów służbowych i interesantów. Ze względu na małą powierzchnię użytkową nie było możliwości wydzielenia pomieszczeń na przebieralnię dla funkcjonariuszy. Istotne problemy stwarzało usytuowanie siedziby OC w Terespolu w odległości 3.700 m od granicy między Polską a Białorusią. Brak oświetlenia, ogrodzenia oraz monitoringu przy pomocy kamer kolejowej drogi celnej pomiędzy Oddziałem a granicą państwa, umożliwiał dokonywanie tzw. „wyrzutów” przemycanych towarów. Tylko w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2005 r. funkcjonariusze Straży Granicznej ujawnili i zabezpieczyli w tym rejonie przemyt towarów o wartości 447 tys. zł. Urząd Celny w Białej Podlaskiej od 2002 r. wielokrotnie, lecz bezskutecznie, informował Ministerstwo Finansów i Izbę Celną w Białej Podlaskiej o tym problemie oraz zwracał się do PKP SA o zabezpieczenie kolejowej drogi celnej.

Stwierdzono również zagrożenia związane z brakiem urządzenia rentgenowskiego do skanowania kontenerów i wagonów przy dokonywaniu odpraw celnych w ruchu kolejowym w **Małaszewiczach**. W 2005 r. nastąpił wzrost przewozów towarowych koleją. Ilość odprawianych pociągów towarowych w 2005 r. wzrosła w stosunku do 2003 r. o 67% (z 18 do 30 na dobę), a przewozy towarów kontenerami z 1122 kontenerów w 2004 r. do 2347 w miesiącach styczeń-maj 2005 r. W związku tym, iż organy celne mają ograniczone możliwości rewidowania zawartości kontenerów zgłaszanych do odprawy celnej na granicy (decyduje o tym między innymi rodzaj przewożonego towaru, np. koks), kolejowy transport kontenerowy staje się bardziej zagrożony możliwością dokonywania prób przemytu towarów. W realiach tego przejścia granicznego przyjęcie tak dużej ilości kontenerów bez zastosowania do kontroli urządzeń skanujących, może stanowić poważne zagrożenie wystąpienia prób przemytu na teren UE. Analiza rynku wskazuje, że dominującym kolejowym przejściem granicznym będzie przejście w Małaszewiczach, znajdujące się na głównej trasie Moskwa – Berlin;

- w Oddziale Celnym obsługującym drogowe przejście w **Hrebennem**, lokalizacja i organizacji przejścia nie była dostosowana do potrzeb ze względu na zbyt małą liczbę pasów odprawowych. Brak było budynku kontroli specjalnej i budynku kontroli autobusów. Brak było większości wymaganych systemów, w tym m.in. systemu sterowania i kontroli ruchu oraz dostępu i rejestracji pojazdów, systemu kontroli dostępu osób, telewizji dozorowej, sygnalizacji alarmowej napadu i włamania, systemu sygnalizacji pożaru. Wyposażenie w sprzęt specjalistyczny było niewystarczające, w zakresie urządzeń rentgenowskich do prześwietlania towarów przewożonych na samochodach ciężarowych, dynamicznych i statycznych wag samochodowych oraz sprzętu rozładunkowego. Wszystkie pomieszczenia będące w dyspozycji OC były zbyt małe i o niedostatecznym standardzie jakościowym. Brak było parkingów dla pojazdów służbowych i podróżnych, sali odpraw i placu do kontroli celnej;
- oględziny wykazały również braki w infrastrukturze drogowego przejścia granicznego w **Medyce**. Na przejściu granicznym nie było pomieszczenia socjalnego, przebieralni o powierzchni zapewniającej ustawienie szafek dla wszystkich funkcjonariuszy, wydzielonego parkingu dla interesantów, placu do kontroli celnej, zadaszonych i oświetlonych ramp umożliwiających przeprowadzenie rewizji celnej towarów oraz magazynu depozytowego dostosowanego do potrzeb jednostki. Braki w infrastrukturze przejścia granicznego w Medyce utrudniały jego prawidłowe funkcjonowanie i realizację zadań przez funkcjonariuszy celnych. Szczególnie brak placu do kontroli celnej

i odpowiednio wyposażonych ramp utrudniał lub wręcz uniemożliwiał w niektórych przypadkach przeprowadzenie rewizji celnej.

3.3.6.3. Po 1 maja 2004 r., tj. dacie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, we wszystkich jednostkach administracji celnej funkcjonujących na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej znacznie zmalała liczba wszystkich zgłoszeń celnych w procedurach tranzytu, dopuszczenia do obrotu, wywozie i procedurach gospodarczych z 2.186,6 tys. w 2003 r. do 1.219,9 tys. na koniec 2004 r., tj. o 966,7 tys. (44,2 %), z tego w: IC Olsztyn z 228,1 tys. do 81,1 tys. (o 147 tys., tj. 64,4 %); IC Białystok z 957 tys. do 413 tys. (o 544 tys., tj. 56,8 %); IC Biała Podlaska z 586,5 tys. do 514 tys. (o 72,5 tys., tj. 12,4 %); IC Przemyśl z 414,9 tys. do 211,8 tys. (o 203,1 tys., tj. 49,0 %).⁴⁹



Z ogólnej liczby zgłoszeń celnych odnotowano również spadek zgłoszeń w ramach procedur uproszczonych, z 188,1 tys. w 2003 r. do 114,5 tys., tj. o 73,6 tys. (39,1%) w tym od 33,3 % w IC Olsztyn do 49,8 % w IC Białystok.

W latach 2002 – 2004 udział odsetka zgłoszeń celnych w ramach procedur uproszczonych do liczby zgłoszeń ogółem wynosił odpowiednio: 5,6 %, 7,8 %, 7,7 %.⁵⁰

3.3.6.4. Wpływy z ceł i podatków uzyskane ogółem w całej administracji celnej wzrosły na koniec 2004 r. w porównaniu do 2002 r. z 45,9 mld zł do 62,9 mld zł, tj. o 17 mld zł (37 %), przy czym same wpływy z ceł zmalały 3,8 mld zł do 2,3 mld zł (o 1,5 mld zł, tj. 39,4%). Udział wpływów z ceł i podatków w dochodach budżetu państwa wzrósł z 32 % w 2002 r. do 45,5 % w 2004 r.

Wpływy z ceł i podatków uzyskane przez 4 izby celne (Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska, Przemyśl) wzrosły na koniec 2004 r. w porównaniu do 2002 r. z 3,1 mld zł do 8,3 mld zł, tj. o 5,2 mld zł (167,7 %) przy czym same wpływy z ceł, głównie z powodu spadku po wejściu Polski do UE zgłoszeń celnych, zmalały z 273,9 mln zł do 149,8 mln zł (o 124 mln zł, tj. o 45,3 %). Udział wpływów z ceł i podatków uzyskanych w wymienionych izbach celnych we wpływach ogółem z tego tytułu

⁴⁹ Szczegółowe dane - załącznik nr 5.8

⁵⁰ Szczegółowe dane - załącznik nr 5.8.1

oraz w dochodach budżetu państwa stale wzrastał i wynosił odpowiednio w 2002 r. 6,7 % i 2,1 % oraz w 2004 r. 11,6 % i 5,3%.⁵¹

3.3.6.5. NIK zbadała również wykonywanie przez Służby Celne obowiązku kontroli pojazdów wykonujących międzynarodowy transport drogowy, w zakresie nacisków osi lub wymiarów określonych przepisami o ruchu drogowym, tj. zadań wynikających z postanowień art. 40b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵².

W latach 2002 – 2004 liczba przeprowadzonych kontroli nacisków osi pojazdów ciężarowych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej stale wzrastała, tj. z 405,3 tys. do 478,4 tys. (o 18 %), z tego aż 71,7 % takich kontroli przeprowadzono w Oddziale Celnym w Kukurykach (IC Biała Podlaska). W wymienionym okresie opłaty za przejazdy pojazdów ponadnormatywnych wyniosły ogółem 22,9 mln zł, przy czym z tendencją wyraźnie malejącą w badanym okresie, tj. 11,3 mln zł do 3,0 mln zł (o 73,5 %). W badanym okresie, przy wzroście o 18,8 % liczby pojazdów ciężarowych przekraczających granicę, zmalała liczba pojazdów przeciążonych i ponadnormatywnych, tj. z 10,1 tys. do 6,1 tys. (o 40 %).⁵³

Na wielkość uzyskanych opłat wpływ miały również problemy związane z utrzymaniem w stałej sprawności technicznej wag na niektórych przejściach drogowych. Z powodu długotrwałych ich awarii, Służby Celne nie mogły wykonywać swoich ustawowych obowiązków. I tak w badanym okresie: na przejściach drogowych w Bobrownikach i Kuźnicy Białostockiej (Izba Celna Białystok), na skutek awarii wagi były wyłączone z eksploatacji łącznie przez 211 dni, co odpowiada szacunkowo obliczonej utracie wpływów do budżetu państwa w kwocie **277 tys. zł** z tytułu niepobranych opłat od nieważonych pojazdów za potencjalne przekroczenia dopuszczalnych norm; na przejściu drogowym w Bezledach (IC Olsztyn) wagi były niesprawne ogółem przez 696 dni. Dopiero w czerwcu 2005 r. służby Wojewody Warmińsko-Mazurskiego rozpoczęły remont nawierzchni pasa dojazdowego do tych wag (szacunkowe uszczuplenie **469,8 tys. zł**); na drogowym przejściu w Hrebennem (IC Biała Podlaska) wagi były wyłączone z eksploatacji na skutek jego rozbudowy ogółem 803 dni (szacunkowe uszczuplenie **398 tys. zł**); na przejściach drogowych w Korczowej i Medyce (IC Przemyśl) wagi były nieczynne z powodu usterek i awarii łącznie przez 1.077 dni, a szacunkowe obliczone uszczuplenia wyniosły ogółem **3.324 tys. zł**.

Łącznie ze wszystkich wymienionych 4 przypadków uszczuplenia wyniosły **4.468,8 tys. zł**.

⁵¹ Szczegółowe dane – załącznik nr 5.9

⁵² T.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.

⁵³ Szczegółowe dane – załącznik nr 5.9.1

Służby Celne podejmowały działania, na ogół bezskuteczne, kierując do właściwych wojewodów pisma i monity o zapewnienie utrzymania wag w pełnej sprawności technicznej.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Metodyka kontroli wyróżniała trzy kategorie jednostek kontrolowanych: Ministerstwo Finansów, izby celne i urzędy celne. Doboru jednostek dokonano optymalnie ze względu na realizowane zadania w zakresie kontrolowanej działalności odpowiednio do celów i tematyki kontroli. Przyjęto, że zostaną skontrolowane wszystkie 4 izby celne obejmujące swym zasięgiem cały północno-wschodni i wschodni odcinek granicy państwowej oraz urzędy celne obsługujące wszystkie przejścia drogowe i kolejowe na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy przeprowadziła kontrolę funkcjonowania administracji celnej na wschodniej granicy państwowej w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Czynnościami kontrolnymi objęto maksymalny obszar działalności Służb Celnych, umożliwiając dokonanie oceny przygotowania tych służb do pracy w warunkach integracji Polski z Unią Europejską. Formułowane w programie kontroli pytania i zagadnienia, wymagające zbadania, wynikały głównie z zapisów działań i zadań przewidzianych w *Strategii działania polskiej administracji celnej 2004 +*.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. Do realizacji kontroli wytypowano 11 jednostek organizacyjnych. Wyniki kontroli przedstawiono w 11 protokołach kontroli, które zostały podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń przewidzianych w art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o NIK.

4.2.2. Nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli omówione zostały na naradach zorganizowanych w trzech kontrolowanych jednostkach, tj. w: Ministerstwie Finansów, Izbie Celnej w Olsztynie i Izbie Celnej w Białej Podlaskiej.

4.2.3. W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów, 4 wystąpienia do dyrektorów izb celnych w: Olsztynie, Białymstoku, Białej Podlaskiej i Przemyślu, 6 wystąpień do naczelników urzędów celnych w: Przemyślu, Zamościu, Białej Podlaskiej, Białymstoku, Olsztynie i Elblągu, 1 wystąpienie, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK - do Wojewody Podkarpackiego. W wystąpieniach zawarto oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokołach kontroli, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości. W wystąpieniach przedstawiono ogółem 35 wniosków, z czego 28 zrealizowano, a 7 wniosków pozostawało w trakcie realizacji.

4.2.4. NIK wnioskowała o podjęcie następujących działań w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do:

Ministra Finansów o:

1. Dokończenie procesu alokacji kadr Służby Celnej i osiągnięcie stanu etatów stosownie do docelowej obsady etatowej.
2. Zwiększenie nadzoru nad dyrektorami izb celnych i monitorowanie efektów zawartego z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji porozumienia z dnia 22.02.2005 r.
3. Opracowanie i zatwierdzenie strategii działania administracji celnej na lata następne, zawierającej cele możliwe do zrealizowania przy uwzględnieniu realnie możliwych do pozyskania środków budżetowych.
4. Nadzorowanie podejmowanych przez izby celne działań w celu uzyskania akredytacji dla laboratoriów celnych w Koroszczynie, Gdyni i Rzeszowie.
5. Objęcie podmiotów gospodarczych powtórna kontrolą celną zapewniające osiągnięcie zakładanego w *Strategii* wskaźnika.
6. Zintensyfikowanie prac dotyczących zarówno uzupełnienia danych, jak i weryfikacji już wprowadzonych danych w zakresie wyposażenia jednostek organizacyjnych administracji celnej w specjalistyczny sprzęt do kontroli i pozostałe składniki majątkowe do bazy Systemu „Machina”.

Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej o:

1. Podjęcie działań w celu pełnej realizacji zadań ujętych w planie operacyjnym Izby na 2005 r.
2. Kontynuowanie działań w celu doposażenia komórek organizacyjnych Izby w brakujący sprzęt specjalistyczny.
3. Podjęcie działań organizacyjnych, zmierzających do wzmocnienia struktur zwalczających obrót narkotykami i prekursorami.
4. Zintensyfikowanie działań ukierunkowanych na zapewnienie wysokiej jakości badań laboratoryjnych, potwierdzonej uzyskaniem akredytacji.
5. Wystąpienie do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o wyasygnowanie środków na uregulowanie zaległości w zakresie zapłaty za nierozliczone godziny nadliczbowe.

Naczelnika Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej o:

1. Wystąpienie do Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej o formalne wyrażenie zgody na połączenie w podległych Urzędowi oddziałach celnych komórek zgłoszeń celnych i procedur uproszczonych.
2. Podjęcie działań w celu zabezpieczenia miejsc parkingowych dla pojazdów oczekujących na wjazd na terminal odpraw celnych w Koroszczynie.
3. Zintensyfikowanie działań prowadzących do niezwłocznego zabezpieczenia kolejowej drogi celnej pomiędzy OC w Terespolu i granicą państwa.
4. Podjęcie działań ukierunkowanych na wyposażenie kolejowego przejścia granicznego w Małaszewiczach w urządzenie do skanowania wagonów i kontenerów.

Naczelnika Urzędu Celnego w Zamościu o:

1. Podjęcie działań na rzecz naprawy lub likwidacji niesprawnego sprzętu specjalistycznego, będącego na wyposażeniu OC w Hrebennem.
2. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, gwarantujących pełne wykorzystanie wag do ważenia samochodów ciężarowych.

Dyrektora Izby Celnej w Białymstoku o:

1. Kontynuowanie działań mających na celu pełną realizację zadań ujętych w „Planie działań Izby Celnej w Białymstoku 2004+”.
2. Kontynuowanie działań w kierunku doposażenia komórek organizacyjnych Izby w brakujący sprzęt.
3. Podjęcie działań mających na celu usprawnienie usuwania awarii wag do pomiaru nacisków osi samochodów ciężarowych.

Naczelnika Urzędu Celnego w Białymstoku o:

1. Podjęcie działań na rzecz poprawy wyposażenia Oddziałów Celnych Kolejowych w Kuźnicy i Siemianówce.

2. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych minimalizujących okresy nie używania wag do pomiaru nacisków osi samochodów ciężarowych, spowodowanych awariami.
3. Podjęcie działań mających na celu poprawę jakości wydawanych decyzji wymiarowych należności z tytułu cła i podatków.

Dyrektora Izby Celnej w Olsztynie o:

1. Opracowanie i wdrożenia zasad doskonalenia poziomu etyki wśród funkcjonariuszy celnych.
2. Dostosowanie poziomu zatrudnienia w wydziałach Izby Celnej do poziomu określonego w zarządzeniu Ministra Finansów w sprawie nadania statutów izbom i urzędom celnym.
3. Spowodowanie opracowania procedur antykorupcyjnych przez powołany w tym celu zespół.
4. Podjęcie działań w celu dalszego doposażenia grup mobilnych w sprzęt do kontroli celnej.

Naczelnika Urzędu Celnego w Olsztynie o:

1. Podjęcie działań mających na celu egzekwowanie od kierowników komórek organizacyjnych wywiązywania się z obowiązku przeprowadzania kontroli w zakresie zabezpieczania znaków urzędowych.
2. Zatwierdzanie planów kontroli oraz wysyłanie sprawozdań sporządzanych przez Referat Kontroli Podmiotów Gospodarczych w terminach określonych w wytycznych Dyrektora Izby Celnej w Olsztynie.

Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu o:

1. Podjęcie działań w celu doposażenia komórek organizacyjnych Izby Celnej w sprzęt specjalistyczny.
2. Zapewnienie uzyskania przez Laboratorium Celne certyfikatu Centrum Akredytacji, potwierdzającego spełnienie wymagań w tym zakresie norm.

Naczelnika Urzędu Celnego w Przemyślu o:

1. Podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia nieprzerwanego ważenia samochodów ciężarowych przekraczających granicę RP.
2. Podjęcie działań w celu doposażenia drogowych przejść granicznych w brakujący sprzęt specjalistyczny.

Wojewody Podkarpackiego o:

1. Podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia nieprzerwanego ważenia samochodów ciężarowych przekraczających granicę RP.
2. Podjęcie działań w celu poprawy infrastruktury drogowego przejścia granicznego w Medyce, w szczególności pomieszczeń i urządzeń umożliwiających przeprowadzanie skutecznej kontroli celnej.

Kierownicy skontrolowanych jednostek nie wnieśli żadnych zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

4.2.5. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych

- Delegatura NIK w Olsztynie skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów o naruszeniu przez zastępcę dyrektora Izby Celnej w Olsztynie dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego, którego przedmiotem była modernizacja kotłowni, z zastosowaniem trybu z wolnej ręki, w sytuacji gdy nie istniały przesłanki do jego zastosowania (art. 17 ust.1 pkt 2 lit a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 r.);

- Delegatura NIK w Lublinie skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów o naruszeniu przez pełniącego obowiązki dyrektora Departamentu Budżetu Resortu i Spraw Majątkowych Ministerstwa Finansów dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego, którego przedmiotem była dostawa 8 sygnalizatorów promieniowania jonizującego, z zastosowaniem trybu z wolnej ręki, przyjmując nieprawidłową podstawę prawną (art. 17 ust.1 pkt 2 lit a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 r.).

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole.

Lp.	Jednostka kontrolowana	Jednostka organizacyjna NIK
1.	Ministerstwo Finansów	Delegatura NIK w Lublinie
2.	Izba Celna w Białej Podlaskiej	Delegatura NIK w Lublinie
3.	Urząd Celný w Białej Podlaskiej	
4.	Urząd Celný w Zamościu	
5.	Izba Celna w Białymstoku	Delegatura NIK w Białymstoku
6.	Urząd Celný w Białymstoku	
7.	Izba Celna w Olsztynie	Delegatura NIK w Olsztynie
8.	Urząd Celný w Olsztynie	
9.	Urząd Celný w Elblągu	
10.	Izba Celna w Przemyśle	Delegatura NIK w Rzeszowie
11.	Urząd Celný w Przemyśle	

5.1.1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.

Lp.	Jednostka kontrolowana	Stanowisko / Imię i nazwisko	Okres sprawowania funkcji
1.	Ministerstwo Finansów	Minister Marek Belka	19.10.2001 – 6.07.2002
		Minister Grzegorz Kołodko	6.07.2002 – 16.06.2003
		Minister Andrzej Raczko	16.06.2003 – 21.07.2004
		Minister Mirosław Gronicki	21.07.2004 -
		Szef Służby Celnej Tomasz Michalak	1.05.2002 – 17.01.2003
		Szef Służby Celnej Robert Kwaśniak	17.01.2003 – 23.02.2004
		Szef Służby Celnej Wiesław Czyżowicz	24.02.2004 -
2.	Izba Celna w Białej Podlaskiej	Dyrektor Piotr Witkowski	1.05.2002 -

3.	Urząd Celny w Białej Podlaskiej	Naczelnik Andrzej Trymczuk	do 30.04.2002
		Naczelnik Remigiusz Zachariasz	1.05.2002 – 30.04.2004
		Naczelnik Krzysztof Kropiejewski	1.05.2004 -
4.	Urząd Celny w Zamościu	Naczelnik Sławomir Juś	1.05.2002 – 16.10.2003
		Naczelnik Jerzy Gaik	17.10.2003 -
5.	Izba Celna w Białymstoku	Dyrektor Mirosław Sienkiewicz	1.05.2002 -
6.	Urząd Celny w Białymstoku	Naczelnik Dariusz Muszyński	1.05.2002 -
7.	Izba Celna w Olsztynie	Dyrektor Artur Wrochna	1.05.2002 -
8.		Naczelnik Krzysztof Umbras	1.05.2002 -
9.	Urząd Celny w Elblągu	Naczelnik Romuald Adamowicz	1.05.2002 -
10.	Izba Celna w Przemyślu	Dyrektor Marek Kachniak	1.05.2002 -
11.	Urząd Celny w Przemyślu	Naczelnik Andrzej Karpiński	1.05.2002 -

5.2. Wykaz realizowanych zadań przez Służbę Celną

od 15.09.1999	od 01.07.2002 r. ⁵⁴	od 01.09.2003 r. ⁵⁵	od 01.01.2004 r. ⁵⁶	od 01.05.2004 r. ⁵⁷
1) kontrola przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów; 2) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; 3) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; 4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym innymi ustawami; 5) zapobieganie	1) kontrola przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów; 2) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; 3) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; 4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym innymi ustawami; 5) rozpoznawanie,	1) kontrola przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów; 2) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; 3) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; 3a) wymiar i pobór podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, 3b) kontrola, szczególny nadzór podatkowy, wymiar i pobór	1) kontrola przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów; 2) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; 3) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; 3a) wymiar i pobór podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, 3b) kontrola, szczególny nadzór podatkowy, wymiar i pobór	1) kontrola przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów; 2) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; 3) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; 3a) wymiar i pobór podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów; 3b) kontrola, szczególny nadzór podatkowy, wymiar i pobór podatku akcyzowego; 3c) pobór opłaty paliwowej;

⁵⁴ art. 17 lit. a) ustawy z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz.U. Nr 89, poz. 804

⁵⁵ ustawa z dnia 27.06.2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Dz.U. Nr 137, poz. 1302.

⁵⁶ art. 10 ustawy z dnia 14.11.2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 217, poz. 2124

⁵⁷ art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 19.03.2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo celne

od 15.09.1999	od 01.07.2002 r. ⁵⁴	od 01.09.2003 r. ⁵⁵	od 01.01.2004 r. ⁵⁶	od 01.05.2004 r. ⁵⁷
wprowadzaniu na polski obszar celny oraz wyprowadzaniu z polskiego obszaru celnego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, w szczególności takich jak: odpady szkodliwe, substancje chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe oraz broń, amunicja, materiały wybuchowe i technologie objęte kontrolą międzynarodową; 6) współpraca z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi; 7) wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych.	wykrywanie, zwalczanie i zapobieganie przestępstw i wykroczeń związanych z wprowadzaniem na polski obszar celny oraz wyprowadzaniem z polskiego obszaru celnego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, w szczególności takich jak: odpady szkodliwe, substancje chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe oraz broń, amunicja, materiały wybuchowe i technologie objęte kontrolą międzynarodową, a także przestępstw naruszających prawa ochrony dóbr kultury i własności intelektualnej;; 6) współpraca z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi; 7) wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych.	podatku akcyzowego, 4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym innymi ustawami; 5) rozpoznawanie, wykrywanie, zwalczanie i zapobieganie przestępstw i wykroczeń związanych z wprowadzaniem na polski obszar celny oraz wyprowadzaniem z polskiego obszaru celnego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, w szczególności takich jak: odpady szkodliwe, substancje chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe oraz broń, amunicja, materiały wybuchowe i technologie objęte kontrolą międzynarodową, a także	podatku akcyzowego, 3c) pobór opłaty paliwowej 4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym innymi ustawami; 5) rozpoznawanie, wykrywanie, zwalczanie i zapobieganie przestępstw i wykroczeń związanych z wprowadzaniem na polski obszar celny oraz wyprowadzaniem z polskiego obszaru celnego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, w szczególności takich jak: odpady szkodliwe, substancje chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe oraz broń, amunicja, materiały wybuchowe i technologie	3d) współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej; 3e) wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę dotyczącą obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej (INTRASTAT); 4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym innymi ustawami; 5) rozpoznawanie, wykrywanie, zwalczanie i zapobieganie przestępstw i wykroczeń związanych z wprowadzaniem na polski obszar celny oraz wyprowadzaniem z polskiego obszaru celnego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, w szczególności takich jak: odpady szkodliwe, substancje chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe oraz broń, amunicja, materiały

od 15.09.1999	od 01.07.2002 r. ⁵⁴	od 01.09.2003 r. ⁵⁵	od 01.01.2004 r. ⁵⁶	od 01.05.2004 r. ⁵⁷
		<i>przestępstw naruszających prawa ochrony dóbr kultury i własności intelektualnej;</i> <i>5a) kontrola przestrzegania legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców;</i> <i>6) współpraca z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi;</i> <i>7) uchylony</i>	<i>objęte kontrolą międzynarodową, a także przestępstw naruszających prawa ochrony dóbr kultury i własności intelektualnej;</i> <i>5a) kontrola przestrzegania legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców;</i> <i>6) współpraca z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi;</i> <i>7) uchylony.</i>	<i>wybuchowe i technologie objęte kontrolą międzynarodową, a także przestępstw naruszających prawa ochrony dóbr kultury i własności intelektualnej;</i> <i>5a) kontrola przestrzegania legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców;</i> <i>6) współpraca z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi</i> <i>7) uchylony</i> <i>8) współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych.</i>

5.3. Zatrudnienie w Izbach Celnym na wschodniej granicy Unii Europejskiej oraz potrzeby w tym zakresie.

Lp.	Wyszczególnienie	Zatrudnienie wg stanu na koniec roku (kwartału):				Wzrost zatrudn. 2005 r. / 2002 r.		Obsada etatowa		Stopień wykonania zatrudnienia w 2005 r. w stosunku do obsady etatowej:			
		2002 r.	2003 r.	2004 r.	I kw. 2005 r.	ilość	dynamika	docelowa uzgodn. z MF	wg potrzeb Izb Celnym	uzgodnionej z MF		wg potrzeb Izb Celnym	
						(etaty)	(%)	w X 2004 r.		(etaty)	(%)	(etaty)	(%)
						(6 - 3)	(6 : 3)			(6 - 9)	(6 : 9)	(6 - 10)	(6 : 10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1.	Zatrudnienie w Służbie Celnej RP	14 610	15 969	15 875	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	z tego:												
a)	Pion celny w Ministerstwie Finansów	280	264	307	x	x	x	x	x	x	x	x	x
b)	Izby Celne RP ogółem	14 330	15 705	15 568	15 476	1 146	108,0	16 026	x	-550	96,6	x	x
c)	Razem - Izby Celne na wschodniej granicy UE	2 926	3 533	4 108	4 253	1 327	145,4	4 999	5 565	-746	85,1	-1 312	76,4
	Struktura: (c : b) %	20,0	22,5	26,4	27,5	x	x	31,2	x	x	x	x	x
	w tym:												
	IC w Białej Podlaskiej	915	1 287	1 451	1 482	567	162,0	1 633	1 926	-151	90,8	-444	76,9
	IC w Białymstoku	760	860	954	973	213	128,0	1 173	1 330	-200	82,9	-357	73,2
	IC w Olsztynie	408	547	719	743	335	182,1	985	1 038	-242	75,4	-295	71,6
	IC w Przemysłu	843	839	984	1 055	212	125,1	1 208	1 271	-153	87,3	-216	83,0
d)	w tym - funkcjonariuszy celnych	2 829	3 192	3 720	3 869	1 040	136,8	x	x	x	x	x	x
	Struktura: (d : c) %	96,7	90,4	90,6	91,0	78,4	x	x	x	x	x	x	x
	w tym:												
	IC w Białej Podlaskiej	885	1 147	1 310	1 345	460	152,0	x	x	x	x	x	x
	IC w Białymstoku	724	779	877	897	173	123,9	x	x	x	x	x	x
	IC w Olsztynie	393	467	636	661	268	168,2	x	x	x	x	x	x
	IC w Przemysłu	827	799	897	966	139	116,8	x	x	x	x	x	x
e)	z tego - funkcj. celnych wykonujących czynności służb. na przejściach gran.	1 327	1 560	1 599	1 652	325	124,5	x	x	x	x	x	x
	Struktura: (e : d) %	46,9	48,9	43,0	42,7	31,3	x	x	x	x	x	x	x
	w tym:												
	IC w Białej Podlaskiej	451	614	635	642	191	142,4	x	x	x	x	x	x
	IC w Białymstoku	377	433	348	350	-27	92,8	x	x	x	x	x	x
	IC w Olsztynie	150	184	268	280	130	186,7	x	x	x	x	x	x
	IC w Przemysłu	349	329	348	380	31	108,9	x	x	x	x	x	X

5.4. Potrzeby i bieżące wydatki rzeczowe Izb Celnych.

/ zł /

Lp.	Izba Celna	ROK 2002	ROK 2003			ROK 2004			ROK 2005		
		Wykonanie §4140-4610 na dzień 31.12.02 r.	Razem §4140-4610 Potrzeby zgłaszane przez IC na 2003 r.	Razem §4140-4610 Układ wykonawczy 2003r.	Wykonanie §4140-4610 na dzień 31.12.03 r.	Razem §4140-4610 Potrzeby zgłaszane przez IC na 2004 r.	Razem §4140-4610 Układ wykonawczy 2004r.	Wykonanie §4140-4610 na dzień 31.12.04 r.	Razem §4140-4610 Potrzeby zgłaszane przez IC na 2005 r.	Razem §4140-4610 Układ wykonawczy 2005r.	Wykonanie §4140-4610 na dzień 31.03.05 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Białej Podlaskiej	1 130 821	4 491 000	2 234 000	2 290 062	8 070 000	4 360 000	4 628 965	11 536 000	5 170 000	1 989 761
2	Białymstoku	967 685	5 556 000	2 026 000	2 222 014	5 172 000	2 910 000	3 295 596	10 984 000	4 421 000	1 569 410
3	Olsztynie	925 186	2 651 000	1 356 000	1 809 758	3 612 000	1 961 000	2 940 856	6 086 000	2 785 000	787 412
4	Przemyślu	1 815 048	8 209 000	2 414 000	2 616 261	6 157 000	3 115 000	3 166 759	7 388 000	3 269 000	1 461 493
	Ww. IC razem	4 838 740	20 907 000	8 030 000	8 938 095	23 011 000	12 346 000	14 032 176	35 994 000	15 645 000	5 808 076
	Udział % w poz. Ogółem (w.19)	15,3	14,6	14,9	15,7	15,5	21,0	19,6	24,6	17,8	24,3
5	Cieszyn	1 686 846	8 118 000	2 660 000	2 176 258	0	0	0	0	0	0
6	Gdyni	1 840 145	10 224 000	2 994 000	3 793 222	9 862 000	3 217 000	3 772 399	9 371 000	5 039 000	1 426 683
7	Katowicach	1 715 181	7 667 000	2 762 000	3 110 049	17 993 000	6 337 000	6 673 930	11 000 000	7 026 000	1 564 527
8	Krakowie	1 473 732	6 330 000	2 643 000	2 937 388	8 355 000	3 770 000	4 550 263	8 574 000	6 731 000	1 578 187
9	Łodzi	1 201 836	5 034 000	2 175 000	2 064 496	5 707 000	2 676 000	3 410 042	6 091 000	4 360 000	1 601 133
10	Nowy Targ	666 979	2 756 000	1 199 000	1 006 224	0	0	0	0	0	0
11	Opole	0	0	0	0	0	0	0	0	3 060 000	395 958
12	Poznaniu	3 107 796	8 428 000	4 675 000	4 687 775	9 754 000	4 333 000	5 021 613	9 790 000	7 696 000	1 691 659
13	Rzepinie	2 221 968	8 415 000	3 777 000	3 969 871	8 048 000	3 938 000	7 833 649	7 233 000	4 612 000	1 189 657
14	Szczecinie	2 169 807	9 549 000	4 019 000	3 874 813	11 915 000	3 533 000	3 801 883	12 473 000	5 951 000	1 326 731
15	Toruniu	1 137 397	3 863 000	1 652 000	1 686 984	4 296 000	1 642 000	2 000 010	4 727 000	3 079 000	677 273
16	Warszawie	4 808 154	20 049 000	7 611 000	9 077 693	28 215 000	10 823 000	13 527 457	20 804 000	15 299 000	4 075 170
17	Warszawa PL	573 946	5 780 000	1 557 000	1 507 587	0	0	0	0	0	0
18	Wrocławiu	4 278 388	25 738 000	8 097 000	8 203 206	21 262 000	6 157 000	6 991 400	20 041 000	9 175 000	2 612 533
	Ogółem	31 720 915	142 858 000	53 851 000	57 033 661	148 418 000	58 772 000	71 614 822	146 098 000	87 673 000	23 947 587

5.5. Wydatki na działalność terenowej administracji celnej w latach 2002 – 2005 (I kwartał).

/ tys. zł, % /

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	Razem 2002 - 2004	Dynamika zmian 2004/2002 /5:3/	I kw. 2005 r.	Wydatki ogółem 2002 - I kw.2005
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
	Wydatki Izb Celných ogółem - środki budżetowe i specjalne razem							
1.	Wydatki Izb Celných w kraju ogółem	815 493,0	871 176,5	989 950,0	2 676 619,5	121,4 %		
a)	- budżetowe	713 321,2	790 170,1	897 495,5	2 400 986,8	125,8 %		
b)	- specjalne	102 171,8	81 006,4	92 454,5	275 632,7	90,5 %		
	<i>udział śr. specj. w wydatkach ogółem (b:1)</i>	<i>12,5 %</i>	<i>9,3 %</i>	<i>9,3 %</i>	<i>10,3 %</i>			
	<i>struktura wydatków ogółem w poszczególnych latach</i>	<i>30,5 %</i>	<i>32,5 %</i>	<i>37,0 %</i>	<i>100 %</i>			
2.	Wydatki nw. Izb Celných ogółem, w tym	156 341,9	178 863,4	237 557,4	572 762,7	151,9 %	59 521,2	632 130,2
a)	- budżetowe	145 349	166 772,6	221 398,7	533 520,3	152,3 %	59 329,5	592 849,8
b)	- specjalne	10 998,9	12 090,8	16 158,7	39 242,3	147,0 %	191,7	39 280,4
	<i>udział śr. specj. w wydatkach ogółem (b:2)</i>	<i>7,0 %</i>	<i>6,8 %</i>	<i>6,7 %</i>	<i>6,8 %</i>			
	<i>struktura wydatków ogółem w poszczególnych latach</i>	<i>27,3 %</i>	<i>31,2 %</i>	<i>41,5 %</i>	<i>100 %</i>			
	z tego:							
2.1	IC w Białej Podlaskiej, w tym:	47 395,3	55 241,7	75 863,2	178 500,2	160,0 %	20 448,8	198 949
	- budżetowe	43 310,5	51 447,2	71 782	166 539,7		20 448,8	186 988,5
	- specjalne	4 084,8	3 794,5	4 081,2	11 960,5		-	11 960,5
2.2	IC w Białymstoku	37 601,1	49 754,9	69 416,7	156 772,7	184,6 %	13 744	170 516,7
	- budżetowe	35 624	46 906	66 257	148 787		13 744	162 531
	- specjalne	1 977,1	2 848,9	3 159,7	7 985,7		-	7 985,7
2.3	IC w Olsztynie	20 518	23 764,9	37 614	81 896,9	183,3 %	9 669,2	91 566,1
	- budżetowe	19 009,7	22 112,7	32 090,4	73 212,8		9 669,2	82 882
	- specjalne	1 508,3	1 652,2	5 523,6	8 684,1		-	8 684,1
2.4	IC w Przemyśle	50 827,5	50 101,9	54 663,5	155 592,9	107,5 %	15 659,2	171 252,1
	- budżetowe	47 404,8	46 306,7	51 269,3	144 980,8		15 467,5	160 448,3
	- specjalne	3 422,7	3 795,2	3 394,2	10 612,1		191,7	10 803,8

5.5.1. Wydatki budżetowe na działalność terenowej administracji celnej w latach 2002-2005 (I kwartał).

/ tys. zł /

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	Razem	Struktura wydatków / % /	I kw. 2005 r.	Wydatki budżetowe, ogółem 2002 - I kw. 2005	w tym: niewygasa- jące
	Wydatki budżetowe Izby Celnych ogółem w rozdz. 75013, 75095, 75000, 75647								
1.	Wydatki budżetowe nw. IC razem:	145 349	166 772,6	221 398,7	533 520,3	100 %	59 329,5	592 849,8	6 344,2
	IC w Białej Podlaskiej	43 310,5	51 447,2	71 782	166 539,7		20 448,8	186 988,5	1 311,2
	IC w Białymstoku	35 624	46 906	66 257	148 787		13 744	162 531	1 933
	IC w Olsztynie	19 009,7	22 112,7	32 090,4	73 212,8		9 669,2	82 882	1 572,4
	IC w Przemyślu	47 404,8	46 306,7	51 269,3	144 980,8		15 467,5	160 448,3	1 527,6
	<i>struktura wydatków z w1. (latami)</i>	<i>27,2 %</i>	<i>31,3 %</i>	<i>41,5 %</i>	<i>100 %</i>				
	z tego:								
a)	Płace i pochodne §§ 3020 - 4120	129 354,6	142 926,4	185 751,4	458 032,4	85,9 %	53 439,9	511 472,3	
	IC w Białej Podlaskiej	40 809,4	47 068,5	66 002,4	153 880,3		18 458,9	172 339,2	
	IC w Białymstoku	33 621	36 661	44 069	114 351		12 103	126 454	
	IC w Olsztynie	16 657	19 198	28 420	64 275		8 885	73 160	
	IC w Przemyślu	38 267,2	39 998,9	47 260	125 526,1		13 993	139 519,1	
b)	Wydatki rzeczowe §§ 4140 - 4610	8 928,8	9 679,6	15 487,5	34 095,9	6,4 %	5 881,6	39 977,5	
	IC w Białej Podlaskiej	2 496,6	2 500,7	5 186,4	10 183,7		1 989,9	12 173,6	
	IC w Białymstoku	1 998	2 535	3 579	8 112		1 633	9 745	
	IC w Olsztynie	1 476	1 880,6	3 365,9	6 722,5		784,2	7 506,7	
	IC w Przemyślu	2 958,2	2 763,3	3 356,2	9 077,7		1 474,5	10 552,2	
c)	Wydatki inwestycyjne - §§605.. - 606..	7 065,6	14 166,6	20 159,8	41 392	7,7 %	8	41 400	6 344,2
	IC w Białej Podlaskiej	4,5	1 878	593,2	2 475,7		-	2 475,7	1 311,2
	IC w Białymstoku	5	7 710	18 609	26 324		8	26 332	1 933
	IC w Olsztynie	876,7	1 034,1	304,5	2 215,3		-	2 215,3	1 572,4
	IC w Przemyślu	6 179,4	3 544,5	653,1	10 377		-	10 377	1 527,6
	w tym:								
c.1)	Inwestycje § 605...	6 381,4	6 845	17 177	30 403,9	x	8	30 411,9	287,7
	IC w Białej Podlaskiej	-	-	-	-		-	-	-
	IC w Białymstoku	-	5 545	17 177	22 722		8	22 730	46
	IC w Olsztynie	241,7	-	-	241,7		-	241,7	241,7
	IC w Przemyślu	6 140,2	1 300	-	7 440,2		-	7 440,2	-
c.2)	Zakupy inwestycyjne § 606....	683,7	7 321,6	2 982,8	10 988,1	x	-	10 988,1	6 056,5
	IC w Białej Podlaskiej	4,5	1 878	593,2	2 475,7		-	2 475,7	1 311,2
	IC w Białymstoku	5	2 165	1432	3 602		-	3 602	1 887
	IC w Olsztynie	635	1 034,1	304,5	1 973,6		-	1 973,6	1 330,7
	IC w Przemyślu	39,2	2 244,5	653,1	2 936,8		-	2 936,8	1 527,6

5.5.2. Wydatki ze środka specjalnego na działalność terenowej administracji celnej w latach 2002 – 2005 (I kw.).
/tys. zł /

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	Razem	% Struktura wydatków kol. 6	I kw. 2005 r.	Wydatki ogółem 2002 - I kw.2005
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
1.	Wydatki śr. specjalnych nw. IC razem:	10 998,9	12 105,8	15 984	39 088,7	100 %	191,7	39 280,4
	IC w Białej Podlaskiej	4 084,8	3 794,5	4 081,2	11 960,5		-	11 960,5
	IC w Białymstoku	1 983,1	2 863,9	2 985	7 832		-	7 832
	IC w Olsztynie	1 508,3	1 652,2	5 523,6	8 684,1		-	8 684,1
	IC w Przemysłu	3 422,7	3 795,2	3 394,2	10 612,1		191,7	10 803,8
	<i>struktura wydatków poz. 1(latami)</i>	<i>28,1 %</i>	<i>31,0 %</i>	<i>40,9 %</i>	<i>100 %</i>			
	z tego:							
a)	Wydatki bieżące (płace, pochodne i rzeczowe)	7 679,6	8 400,3	12 145,3	28 225,2	72,2 %	158,8	28 383,4
	IC w Białej Podlaskiej	2 828,3	3 051,3	3 722,7	9 602,3		-	9 602,3
	IC w Białymstoku	1 671,1	1 940,9	2 917	6 529		-	6 529
	IC w Olsztynie	1 429,7	1 378,4	2 968,6	5 776,7		-	5 776,7
	IC w Przemysłu	1 750,5	2 029,7	2 537	6 317,2		158,8	6 476
b)	Wydatki inwestycyjne - §§6090 - 6100	3 319,3	3 705,5	3 838,7	10 863,5	27,8 %	32,9	10 896,4
	IC w Białej Podlaskiej	1 256,5	743,2	358,5	2 358,2		-	2 358,2
	IC w Białymstoku	312	923	68	1 303		-	1 303
	IC w Olsztynie	78,6	273,8	2 555	2 907,4		-	2 907,4
	IC w Przemysłu	1 672,2	1 765,5	857,2	4 294,9		32,9	4 327,8
	w tym:							
b.1)	Inwestycje § 6090	2 751,8	3 280,1	3 515,4	9 547,3	x	32,9	9 580,2
	IC w Białej Podlaskiej	1 073,3	664	145,9	1 883,2		-	1 883,2
	IC w Białymstoku	120	908	55	1 083		-	1 083
	IC w Olsztynie	50,2	113,2	2 506,9	2 670,3		-	2 670,3
	IC w Przemysłu	1 508,3	1 594,9	807,6	3 910,8		32,9	3 943,7
b.2)	Zakupy inwestycyjne § 6100	567,5	425,4	323,3	1 316,2	x	-	1 316,2
	IC w Białej Podlaskiej	183,2	79,2	212,6	475		-	475
	IC w Białymstoku	192	15	13	220		-	220
	IC w Olsztynie	28,4	160,6	48,1	237,1		-	237,1
	IC w Przemysłu	163,9	170,6	49,6	384,1		-	384,1

5.5.3. Rzeczowy zakres zrealizowanych zadań i zakupów inwestycyjnych.

/ tys. zł /

Lp.	Wyszczególnienie	Inwestycje	Zakupy	Razem	%
1.	Rozbudowa i modernizacja obiektów administracji celnej	38 339,1		38 339,1	73,4%
	- inwestycja budowlana UC w Lublinie	1 908,2		1 908,2	
	- rozbudowa UC w Suwałkach	19 416		19 416	
	- rozbudowa UC w Łomży	4 343		4 343	
	- modernizacja placu UC w Olsztynie	1 813,4		1 813,4	
	- zakup nieruchomości i modernizacja OC w Elku	799,8		799,8	
	- modernizacja budynku IC w Przemyślu	9 213,6		9 213,6	
	- zakup II piętra dla UC w Rzeszowie	582,0		582,0	
	- inwestycje w obiekty OC Leżajsk i placu odpraw w Stalowej Woli	263,1		263,1	
2.	Utworzenie stref bezpieczeństwa Wydz. Dokum. Celnej i systemu ochrony	155,9	463,8	619,7	1,2%
	- IC Biała Podlaska	54,9		54,9	
	- IC Białystok	46,0	327,0	373,0	
	- IC Olsztyn	55,0	136,8	191,8	
3.	Inwestycje i zakupy dla systemów informatycznych Celina, Zefir	249,1	3 567,2	3 816,3	7,3%
	- IC Biała Podlaska		1 311,2	1 311,2	
	- IC Olsztyn	249,1	1 304,7	1 553,8	
	- IC Przemyśl		951,3	951,3	
4.	Wydatki na inwestycje i zakupy sprzętu informat., oprogram. i licencji		4 805,6	4 805,6	9,2%
	- IC Biała Podlaska		454,5	454,5	
	- IC Białystok		1951	1951	
	- IC Olsztyn		513,2	513,2	
	- IC Przemyśl		1 886,9	1 886,9	
5.	Zakupy sprzętu dla grup mobilnych		528,8	528,8	1,0%
	- IC Biała Podlaska		177,8	177,8	
	- IC Białystok				
	- IC Olsztyn		174,5	174,5	
	- IC Przemyśl		176,5	176,5	
6.	Inwestycje i wyposażenie laboratoriów celnych	1325	333,7	1 658,7	3,2%
	- IC Biała Podlaska		64,9	64,9	
	- IC Przemyśl	1325	268,8	1 593,8	
7.	Inne zakupy		2 487,5	2 487,5	4,7%
	- IC Biała Podlaska		862	862	
	- IC Białystok		1 544	1 544	
	- IC Olsztyn		81,5	81,5	
	Razem	40 069	12 187	52 256	100%

5.5.4. Potrzeby i wyposażenie służb granicznych w sprzęt specjalistyczny, **wg stanu na dzień 31 marca 2005 r.**

Lp.	Wyszczególnienie	Posiadany sprzęt specjalistyczny Izba Celna:					w tym otrzy- many od województw	Potrzeby w zakresie sprzętu specjalistycznego Izba Celna:				
		Biała Podlaska	Białystok	Olsztyn	Przemyśl	Razem		Biała Podl.	Białystok	Olsztyn	Przemyśl	Razem
1.	Endoskopy, fiberoskopy, boroskopy	29	23	8	7	67	9	11	2	13	5	31
2.	Minilaboratoria	179	-	3	-	182	9	-	-	-	-	-
3.	Sprzęt rentgenowski	21	9	2	7	39	19	12	3	6	16	37
	w tym: typu Heimann	4	-	1	7	12	7	1	-	-	16	17
4.	Specjalistyczne lusterka	52	20	36	18	126	14	22	-	-	-	22
5.	Bramki radiometryczne	3	-	3	-	6	6	-	-	-	-	-
6.	Wagi laboratoryjne	17	1	1	5	24	1	3	-	-	-	3
7.	Wagi podestowe	22	7	1	12	42	15	-	-	-	3	3
8.	Pozostałe wagi	15	17	14	5	51	19	1	-	-	9	10
9.	Linie telefoniczne stacjonarne	45	37	14	16	112	22	2	3	-	-	5
10.	Telefony komórkowe	16	15	8	7	46	-	15	4	-	5	24
11.	Faksy	37	12	8	10	67	34	2	2	-	2	6
12.	Radiotelefony	113	85	28	41	267	10	24	-	-	-	24
13.	Kserokopiarki	41	31	14	16	102	23	6	12	-	8	26
14.	Stanowiska komputerowe	377	366	121	192	1056	303	13	77	270	41	401
15.	Samochody osobowe	8	12	2	3	25	-	13	5	4	5	27
16.	Samochody terenowe	2	1	-	-	3	-	3	-	5	2	10
17.	Samochody ciężarowe	8	7	3	-	18	-	2	6	-	1	9
18.	Mikrobusy	3	-	1	-	4	-	-	-	1	1	2
19.	Sprzęt rozładunkowy	13	19	7	1	40	17	-	-	1	2	3
20.	Psy	4	7	7	3	21	-	6	-	-	4	10

5.6. Kontrole podmiotów i ujawnione nieprawidłowości.

/ tys. zł /

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	I kw. 2005 r.	Razem
1.	Liczba podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą.	14 818	14 818	14 642	4 109	48 387
	IC w Białej Podlaskiej	2 334	2 518	3 020	1 000	8 872
	IC w Białymstoku	2 800	2 693	2 417	720	8 630
	IC w Olsztynie	3 086	2 999	2 233	664	8 982
	IC w Przemyśle	6 598	6 608	6 972	1 725	21 903
2.	Liczba skontrolowanych podmiotów.	476	527	675	161	1 839
	IC w Białej Podlaskiej	179	158	230	57	624
	IC w Białymstoku	113	133	126	28	400
	IC w Olsztynie	72	109	141	27	349
	IC w Przemyśle	112	127	178	49	466
	<i>odsetek skontrolowanych podmiotów (2:1)</i>	<i>3,2%</i>	<i>3,5%</i>	<i>4,6%</i>	<i>3,9%</i>	<i>3,8%</i>
3.	Liczba podmiotów, u których ujawniono nieprawidłowości.	80	79	117	30	306
	IC w Białej Podlaskiej	24	23	35	5	87
	IC w Białymstoku	18	22	21	3	64
	IC w Olsztynie	18	24	36	12	90
	IC w Przemyśle	20	10	25	10	65
	<i>odsetek podmiotów, w których wystąpiły uszczuplenia (3:2)</i>	<i>16,8%</i>	<i>15,0%</i>	<i>17,3%</i>	<i>18,6%</i>	<i>16,6%</i>
4.	Kwoty stwierdzonych uszczupień /tys. zł /	3 718,8	1 418,9	15 344,2	417,7	20 899,6
	IC w Białej Podlaskiej	1 157,5	209,6	12 358,6	82,1	13 807,8
	IC w Białymstoku	64,8	853,5	1 242,7	285,2	2 446,2
	IC w Olsztynie	207,7	211,9	78	-	497,6
	IC w Przemyśle	2 288,8	143,9	1 664,9	50,4	4 148
	z tego:					
4a.	cło	1 491,1	211	968,3	74,5	2 744,9
	IC w Białej Podlaskiej	291,2	47,3	440,1	57,3	835,9
	IC w Białymstoku	18,7	5,7	193,2	0,2	217,8
	IC w Olsztynie	84,8	98,3	18,6	-	201,7
	IC w Przemyśle	1 096,4	59,7	316,4	17	1 489,5
4b.	akcyza	1,9	13,1	-	232,5	247,5
	IC w Białej Podlaskiej	0,1	13,1	-	-	13,2
	IC w Białymstoku	1,2	-	-	232	233,2
	IC w Olsztynie	-	-	-	-	-
	IC w Przemyśle	0,6	-	-	0,5	1,1
4c.	VAT	2 225,9	1 194,8	14 375,9	110,8	17 907,4
	IC w Białej Podlaskiej	866,3	149,2	11 918,5	24,8	12 958,8
	IC w Białymstoku	44,9	847,8	1 049,4	53,1	1 995,2
	IC w Olsztynie	122,9	113,6	59,5	-	296
	IC w Przemyśle	1 191,8	84,2	1 348,5	32,9	2 657,4

5.6.1. Wyniki postępowań w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe.

I. Liczba postępowań.

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	I kw. 2005 r.	Razem
1.	Liczba wszystkich spraw	11 564	11 285	15 675	3 690	42 214
	IC w Białej Podlaskiej	2 231	1 808	1 909	437	6 385
	IC w Białymstoku	3 709	3 337	3 268	688	11 002
	IC w Olsztynie	2 918	3 566	3 877	1 115	11 476
	IC w Przemyśle	2 706	2 574	6 621	1 450	13 351

II. Wartość zajętych towarów i środków płatniczych.

/ tys. zł /

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	I kw. 2005 r.	Razem
1.	Wartość ogółem	42 481,8	33 882,7	51 543,7	14 655,4	142 563,6
	IC w Białej Podlaskiej	19 967,8	11 135,1	35 537,8	3 065,4	69 706,1
	IC w Białymstoku	11 825	11 082,6	7 588,9	1 208	31 704,5
	IC w Olsztynie	8 743	6 633	3 287	9 462	28 125
	IC w Przemyśle	1 946	5 032	5 130	920	13 028
	w tym:					
1a.	wartość towarów i środków transportu	41 797,7	33 545,4	51 088,1	14 553,5	140 984,7
	IC w Białej Podlaskiej	19 478,7	11 093,2	35 537,8	3 065,4	69 175,1
	IC w Białymstoku	11 785	10 967,2	7 516,3	1 193,1	31 461,6
	IC w Olsztynie	8 743	6 631	3 287	9 462	28 123
	IC w Przemyśle	1 791	4 854	4 747	833	12 225
1b.	wartość środków płatniczych	684,3	337,3	455,6	101,9	1 579,1
	IC w Białej Podlaskiej	489,1	41,9	-	-	531
	IC w Białymstoku	40,2	115,4	72,6	14,9	243,1
	IC w Olsztynie	-	2	-	-	2
	IC w Przemyśle	155	178	383	87	803

III. Przychody ze sprzedaży towarów i zajętych środków płatniczych.

/ tys. zł /

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	I kw. 2005 r.	Razem
1.	Przychody ogółem	5 081,3	10 297,8	5 504,7	555,8	21 439,6
	IC w Białej Podlaskiej	414,3	229,8	295,7	88,8	1 028,6
	IC w Białymstoku	3 726	7 847	3 447	269	15 289
	IC w Olsztynie	450	1 787	1 468	118	3 823
	IC w Przemyśle	491	434	294	80	1 299
	w tym:					
1a.	Przychody pomniejszone o podatki i inne obciążenia	2 666,8	3 206	1 795,7	241	7 909,5
	IC w Białej Podlaskiej	154,8	120	157,7	45	477,5
	IC w Białymstoku	2 051	2 366	985	133	5 535
	IC w Olsztynie	149	511	404	29	1 093
	IC w Przemyśle	312	209	249	34	804

5.6.2. Ujawnienia przemyty narkotyków i prekursorów.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba ujawnień					Ilość ujawnionych narkotyków				
		Biała. P.	Biał.	Olszt.	Przem.	Razem	Biała Podl.	Białystok	Olsztyn	Przemyśl	Razem
1.	Amfetamina		4	8	1	13		23,14 g	76,9 g	10 g	110,04 g
2.	BMK	1				1	40 litr				40 litr.
3.	Ecstasy			1	2	3			9 szt.	258 tab.	267 tabl.
4.	Efedryna										-
5.	Grzybki halucynog.										-
6.	Haszysz		1			1		1,5 g			1,5 g
7.	Kokaina										-
8.	Marihuana	3	5	10	13	31	90 g	23,65 g	102,2 g	4593,5 g	4809,35 g
9.	Nasiona konopi indyjskich			1		1			82 szt.		82 szt.
10.	Psychotropy		2			2		6kg+12000tabl.			6kg+12000tabl.
11.	Słoma makowa										-
12.	Heroina	2		1	1	4	181536,9 g		10,5 g	84705 g	266252,4 g
13.	Opium	1				1	16119 g				16119 g
	Ogółem	7	12	21	17	57	-	-	-	-	

5.7. Graniczny ruch osób i środków transportu.

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	Razem
1.	Liczba osób ogółem przekraczających granicę na drogowych przejściach granicznych				
	Razem - Izby Celne poddane kontroli	31 180 553	26 977 907	27 689 647	85 848 107
	<i>dynamika zmian w stosunku do 2002 r. = 100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>86,5 %</i>	<i>88,8 %</i>	<i>x</i>
	w tym:				
	IC w Białej Podlaskiej	12 070 276	9 395 561	8 803 377	30 269 214
	IC w Białymstoku	6 818 053	7 476 491	7 833 073	22 127 617
	IC w Olsztynie	3 986 724	3 219 912	3 624 945	10 831 581
	IC w Przemyśle	8 305 500	6 885 943	7 428 252	22 619 695
2.	Środki transportu drogowego ogółem, w tym:	8 917 925	9 292 805	10 853 771	32 165 620
	<i>dynamika zmian w stosunku do 2002 r. = 100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>104,2 %</i>	<i>121,7 %</i>	<i>x</i>
	w tym:				
	IC w Białej Podlaskiej	3 870 784	3 546 316	3 496 832	10 913 932
	IC w Białymstoku	2 503 050	2 720 662	3 155 431	8 379 143
	IC w Olsztynie	1 572 156	1 121 245	1 655 540	4 348 941
	IC w Przemyśle	971 935	1 904 582	2 545 968	5 422 485

5.8. Liczba zgłoszeń i procedur celnych.

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	I kw. 2005 r.	Razem
1.	Liczba zgłoszeń celnych - razem					
	- Izby Celne poddane kontroli.	2 102 604	2 186 523	1 219 866	230 553	5 739 546
	IC Biała Podlaska	530 566	586 517	514 013	126 658	1 757 754
	IC Białystok	892 672	956 991	412 955	37 677	2 300 295
	IC Olsztyn	204 036	228 076	81 111	13 853	527 076
	IC Przemyśl	475 330	414 939	211 787	52 365	1 154 421
2.	Liczba procedur ogółem, w tym:	2 359 368	2 443 648	1 379 377	288 097	6 470 490
	IC w Białej Podlaskiej	853 387	907 658	694 930	185 307	2 641 282
	IC w Białymstoku	875 869	939 296	409 264	37 023	2 261 452
	IC w Olsztynie	183 580	203 922	74 509	13 628	475 639
	IC w Przemyśle	446 532	392 772	200 674	52 139	1 092 117
	z tego:					
2a.	Tranzyt					
		1 820 494	1 871 284	997 339	218 761	4 907 878
	IC w Białej Podlaskiej	726 633	762 590	586 494	160 279	2 235 996
	IC w Białymstoku	804 366	862 958	353 595	28 455	2 049 374
	IC w Olsztynie	68 804	82 284	11 777	4 858	167 723
	IC w Przemyśle	220 691	163 452	45 473	25 169	454 785
2b.	Procedura dopuszczenia do obrotu	201 637	194 253	129 107	25 085	550 082
	IC w Białej Podlaskiej	56 537	59 884	42 437	10 698	169 556
	IC w Białymstoku	33 946	30 829	21 447	3 497	89 719
	IC w Olsztynie	37 657	34 356	17 962	2 490	92 465
	IC w Przemyśle	73 497	69 184	47 261	8 400	198 342
2c.	Wywóz					
		291 060	332 929	224 141	41 925	890 055
	IC w Białej Podlaskiej	58 791	74 546	59 904	13 715	206 956
	IC w Białymstoku	35 490	43 319	32 400	4 869	116 078
	IC w Olsztynie	69 609	78 789	41 836	6 115	196 349
	IC w Przemyśle	127 170	136 275	90 001	17 226	370 672
2d.	Procedury gospodarcze					
		46 177	45 182	28 790	2 326	122 475
	IC w Białej Podlaskiej	11 426	10 638	6 095	615	28 774
	IC w Białymstoku	2 067	2 190	1 822	202	6 281
	IC w Olsztynie	7 510	8 493	2 934	165	19 102
	IC w Przemyśle	25 174	23 861	17 939	1 344	68 318

5.8.1. Zgłoszenia celne ogółem i uproszczone procedury celne.

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	I kw. 2005 r.	Razem
1.	Liczba pozwoleń na stosowanie procedur uproszczonych					
	Izby Celne poddane kontroli – razem:	342	273	257	x	x
	IC w Białej Podlaskiej	42	54	60	2	158
	IC w Białymstoku	77	105	104	45	331
	IC w Olsztynie	63	55	28	8	154
	IC w Przemyślu	160	59	65	bd.	
2.	Liczba zgłoszeń celnych	2 358 863	2 426 084	1 487 661	286 026	6 558 634
	IC w Białej Podlaskiej	807 252	860 778	721 056	174 659	2 563 745
	IC w Białymstoku	892 672	956 991	412 955	37 677	2 300 295
	IC w Olsztynie	183 609	193 376	141 863	21 325	540 173
	IC w Przemyślu	475 330	414 939	211 787	52 365	1 154 421
	z tego:					
2a.	w ramach procedur uproszczonych	132 910	188 166	114 527	13 873	449 476
	IC w Białej Podlaskiej	35 495	40 372	23 555	2 906	102 328
	IC w Białymstoku	14 511	19 466	9 770	402	44 149
	IC w Olsztynie	49 114	76 700	51 130	6 961	183 905
	IC w Przemyślu	33 790	51 628	30 072	3 604	119 094
	<i>Udział zgłoszeń celnych procedur uproszczonych w zgłoszeniach celnych ogółem (2a:2)</i>	<i>5,6 %</i>	<i>7,8 %</i>	<i>7,7 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>6,9 %</i>

5.9. Wpływy z tytułu ceł i podatków.

/ tys. zł /

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	I kw. 2005 r.	Razem
1.	Dochody budżetu państwa, w tym:	143 519 800	152 176 000	156 290 200	b.d.	x
1.a	- wpływy z ceł i podatków	45 963 860	62 929 970	71 122 190	b.d.	x
	<i>Udział poz. 2 w poz. 1 (2:1) %</i>	<i>2,1 %</i>	<i>3,3 %</i>	<i>5,3 %</i>	<i>x</i>	<i>x</i>
	<i>Udział poz.2 w poz. 1.a (2:1.a) %</i>	<i>6,7 %</i>	<i>8,0 %</i>	<i>11,6 %</i>	<i>x</i>	<i>x</i>
2.	Wpływy z tytułu ceł i podatków 4 nw.IC	3 062 263	5 038 957	8 259 614	1 917 754	18 278 588
	<i>dynamika zmian w stosunku do 2002</i>	<i>100 %</i>	<i>164,6 %</i>	<i>269,7 %</i>	<i>x</i>	<i>x</i>
	w tym:					
	IC w Białej Podlaskiej	1 095 694	1 978 808	3 195 490	791 710	7 061 702
	IC w Białymstoku	464 031	1 200 180	3 123 607	806 890	5 594 708
	IC w Olsztynie	407 197	573 605	574 492	60 768	1 616 062
	IC w Przemyślu	1 095 341	1 286 364	1 357 025	258 386	3 997 116
	z tego:					
3.	wpływy z ceł	273 874	249 571	149 843	24 581	697 869
	<i>udział we wpływach ogółem (3:2)</i>	<i>8,9 %</i>	<i>5,0 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>1,3 %</i>	<i>3,8 %</i>
	IC w Białej Podlaskiej	81 282	100 318	55 594	10 122	247 316
	IC w Białymstoku	58 408	52 771	33 814	4 214	149 207
	IC w Olsztynie	24 578	25 606	19 913	5 612	75 709
	IC w Przemyślu	109 606	70 876	40 522	4 633	225 637
4.	wpływy z podatków	2 788 389	4 789 386	8 109 771	1 893 173	17 580 719
	<i>udział we wpływach ogółem (4:2)</i>	<i>90,1 %</i>	<i>95,0 %</i>	<i>98,2 %</i>	<i>98,7 %</i>	<i>96,2 %</i>
	IC w Białej Podlaskiej	1 014 412	1 878 490	3 139 896	781 588	6 814 386
	IC w Białymstoku	405 623	1 147 409	3 098 793	802 676	5 454 501
	IC w Olsztynie	382 619	547 999	554 579	55 156	1 540 353
	IC w Przemyślu	985 735	1 215 488	1 316 503	253 753	3 771 479

5.9.1. Kontrole i opłaty za przewozy pojazdami ponadnormatywnymi.

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	I kw. 2005 r.	Razem
1.	Liczba pojazdów ciężarowych przekraczających granicę	1 644 396	1 804 280	1 888 949	488 761	5 826 386
	IC w Białej Podlaskiej	554 236	590 106	576 254	131 258	1 851 854
	IC w Białymstoku	780 825	863 104	1 049 187	277 047	2 970 163
	IC w Olsztynie	72 544	78 514	104 984	31 376	287 418
	IC w Przemyśle	236 791	272 556	158 524	49 080	716 951
2.	Liczba kontroli nacisków osi	405 318	440 995	478 391	142 227	1 466 931
	IC w Białej Podlaskiej	354 740	376 709	343 571	79 945	1 154 965
	IC w Białymstoku	12 778	10 354	76 312	16 279	115 723
	IC w Olsztynie	7 018	9 583	10 912	2 280	29 793
	IC w Przemyśle	30 782	44 349	47 596	43 723	166 450
	z tego:					
3.	Liczba pojazdów przeciążonych i ponadwymiarowych	10 089	7 544	6 064	1 369	25 066
	IC w Białej Podlaskiej	6 439	4 007	1 129	177	11 752
	IC w Białymstoku	757	692	2 828	1 003	5 280
	IC w Olsztynie	282	146	110	1	539
	IC w Przemyśle	2 611	2 699	1 997	188	7 495
4.	Liczba pobranych opłat	6 969	4 765	2 022	1 248	15 004
	IC w Białej Podlaskiej	6 054	3 875	1 118	169	11 216
	IC w Białymstoku	503	647	763	968	2 881
	IC w Olsztynie	282	146	110	1	539
	IC w Przemyśle	130	97	31	110	368
5.	Wielkość pobranych opłat / tys. zł /	11 322,2	8 584,9	2 987,1	363,7	23 257,9
	IC w Białej Podlaskiej	6 004,2	3 244,9	916,1	46,2	10 211,4
	IC w Białymstoku	1 127	1 110	527	223	2 987
	IC w Olsztynie	195	295	161	3,5	654,5
	IC w Przemyśle	3 996	3 935	1 383	91	9 405
6.	Wielkość uzyskanej prowizji / tys. zł /	1 155,8	1 030	358,2	43,8	2 587,8
	IC w Białej Podlaskiej	517,9	389,4	109,9	5,5	1 022,7
	IC w Białymstoku	135	133	63	27	358
	IC w Olsztynie	23,4	35,4	19,3	0,4	78,5
	IC w Przemyśle	479,5	472,2	166	10,9	1 128,6

A. Wykaz organów, którym zostanie przekazana informacja o wynikach kontroli.

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej
3. Prezes Rady Ministrów
4. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
5. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP
6. Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych RP
7. Minister Finansów
8. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – Szef Służby Celnej
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Przewodniczący Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej w MSWiA
11. Komendant Główny Straży Granicznej
12. Główny Lekarz Weterynarii
13. Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa
14. Główny Inspektor Sanitarny
15. Główny Inspektor Jakości Artykułów Rolno – Spożywczych
16. Dyrektor Izby Celnej w Olsztynie
17. Dyrektor Izby Celnej w Białymstoku
18. Dyrektor Izby Celnej w Białej Podlaskiej
19. Dyrektor Izby Celnej w Przemyśle
20. Wojewoda Lubelski
21. Wojewoda Podkarpacki
22. Wojewoda Podlaski
23. Wojewoda Warmińsko – Mazurski

B. Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli.

1. Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks Celny (t.j. Dz. U z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.), obowiązująca do 30.04.2004 r.
2. Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622), obowiązująca od 01.05.2004 r.
3. Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz.U. z 2004, Nr 156, poz.1641).
4. Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 41, poz. 365).
5. Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 89, poz. 804).
6. Ustawa z dnia 27.06.2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz.U. Nr 137, poz. 1302).
7. Rozporządzenie z dnia 31 grudnia 1997 r. w sprawie utworzenia urzędów celnych oraz określenia ich siedzib, obowiązujące do 01.05.2002 r. (Dz.U. Nr 162 poz. 1122).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia izb i celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib, obowiązujące od 01.05.2002 r. do 01.05.2004 (Dz. U. Nr 43, poz. 392).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib (Dz.U.04.82.747 ze zm.).

10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib (Dz. U. Nr 272, poz. 2692).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie właściwości miejscowej organów celnych (Dz. U. Nr 43, poz. 391).
12. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12.10.1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, str. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 4, str. 307).
13. Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 02.07.1993 r. ustanawiające przepisy wykonawcze w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 o Wspólnotowym Kodeksie Celnym (Dz. Urz. WE L 253 z 11.10.1993, str. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 6, str. 3).
14. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, obowiązująca od 02.03.2004 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 1990 r. Nr 78, poz. 461 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2003 r., Nr 58, poz. 515 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2086 ze zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1991 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków organów obowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowania tych przedsięwzięć, a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. Nr 49, poz. 215).
21. Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 listopada 1999 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia (M. P. Nr 37, poz. 568).