

0800-11/06

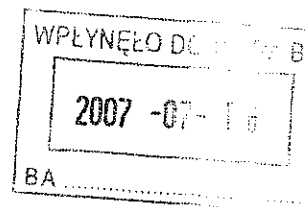


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

I/06/001
KGP/41143-1/06

CAVII-0.800-11/06/564/3+54/MB7/07
16.07.07
P. Kier. H. Banaś
16.07.07
PODSEKRETARZ STANU
Szef Służby Celnej
Marian Banaś

Warszawa, 13 lipca 2007 r.
Skrzynka pocztowa Nr P-14



Pani
Zyta Gilowska

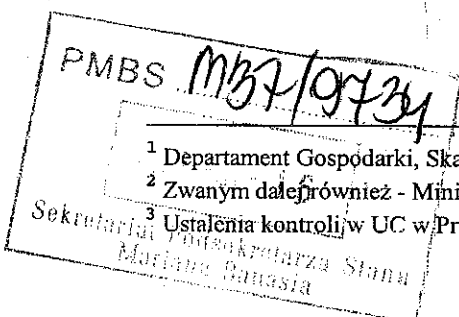
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Finansów

Szanowna Pani Premier

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art.2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Finansów² oraz w jednostkach podległych, tj. Izbach Celnich w Gdyni, Krakowie, Warszawie i Urzędach Celnich w Gdyni, Krakowie oraz Pruszkowie, kontrolę systemu kontroli wewnętrznej administracji celnej. Kontrola objęła okres od 1 stycznia 2005 r. do 30 czerwca 2006 r.³

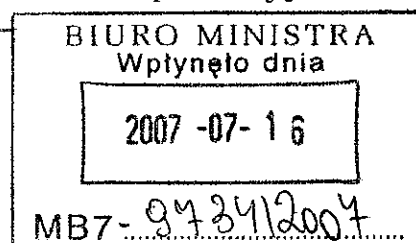
W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli MF, podpisanym w dniu 9 marca 2007 r., oraz w związku z ustaleniami dokonanyymi w ww. jednostkach, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Pani Premier niniejsze wystąpienie.



¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Zwanym dalej również - Ministerstwo lub MF.

³ Ustalenia kontroli w UC w Pruszkowie obejmują okres od 1 maja 2004 r. do 30 września 2006 r.



MB7.9734

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w administracji celnej w okresie objętym kontrolą.

Ustanowiony w administracji celnej system kontroli wewnętrznej nie przyczyniał się w zadowalającym stopniu do podnoszenia sprawności jej działania. Ustalenia kontroli wskazują na występowanie wysokiego ryzyka nieskuteczności tego systemu. Funkcjonujące rozwiązania systemowe ukierunkowane na ograniczenie ryzyka wystąpienia korupcji były niewystarczające. Stwierdzono niewystarczającą efektywność zarówno wewnętrznej kontroli instytucjonalnej⁴, prowadzonej przez komórki kontroli wewnętrznej w pionie celnym Ministerstwa Finansów⁵ oraz w izbach i urzędach celnych⁶, jak również kontroli funkcjonalnej⁷ – sprawowanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w Służbie Celnej.

2. NIK ocenia negatywnie skuteczność przeprowadzanych kontroli wewnętrznych w Służbie Celnej.

2.1. Dane obejmujące wszystkie jednostki administracji celnej (izby i urzędy celne) wykazały, że poziom skuteczności kontroli wewnętrznych w okresie objętym kontrolą nie uległ poprawie w porównaniu do wyników w 2004 r. W 2005 r. kontrole zakończone stwierdzeniem nieprawidłowości stanowiły około 41% przeprowadzonych kontroli. W I połowie 2006 r. udział tych kontroli wyniósł 42%. W 2005 r. oszacowane w wyniku kontroli kwoty należności wynikających z długu celnego były o ponad 30% niższe w porównaniu do kwot wykazanych w 2004 r. W I półroczu 2006 r. kwoty oszacowanych należności z tego tytułu były niższe o 70% od kwot wykazanych w analogicznym okresie w 2004 r.

W okresie objętym kontrolą, w Izbie Celnej w Gdyni z przeprowadzonych w sumie 88 kontroli (planowych i doraźnych), tylko 10, tj. 11 %, zakończyło się ustaleniem nieprawidłowości. W rezultacie tych kontroli, w IC nie oszacowano żadnych należności wynikających z długu celnego.

⁴ Prowadzonej na podstawie zarządzenia nr 8 Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania statutu izbom celnym i urzędowi celnemu (Dz. Urz. M.in. Fin. Nr 4, poz. 21 ze zm.) oraz Decyzji nr 28 Szefa Służby Celnej z dnia 28 października 2002 r. w sprawie funkcjonowania instytucjonalnej kontroli wewnętrznej w Służbie Celnej.

⁵ Wydział Kontroli Wewnętrznej w Departamencie Kontroli Celno-Akcyzowej, a od czerwca 2006 r. Departamencie Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier. Departamenty te zwane są dalej Departamentem CA.

⁶ Wydziały Kontroli Wewnętrznej w izbach celnym oraz Sekcje i Referaty Kontroli Wewnętrznej w urzędach celnym.

⁷ Prowadzenie kontroli funkcjonalnej odbywało się na podstawie Decyzji nr 37 Szefa Służby Celnej z dnia 13 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli sprawowanej w ramach nadzoru przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w izbach i urzędach celnym, ew. także decyzji dyrektorów izb celnym, np. Decyzji nr 6 Dyrektora Izby Celnej w Warszawie z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie kontroli sprawowanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w Izbie Celnej w Warszawie oraz podległych urzędach celnym, z późniejszymi zmianami.

Należy zauważyć, że we wrześniu 2004 r. Szef Służby Celnej, pan Wiesław Czyżowicz, negatywnie odniósł się do skuteczności przeprowadzanych kontroli wewnętrznych w izbach i urzędach celnych w okresie, w którym 40% kontroli kończyło się stwierdzeniem nieprawidłowości⁸.

Szef SC wskazał, że może to być efektem m.in. niewłaściwie przeprowadzanej analizy ryzyka i w konsekwencji określenia obszarów do kontroli o małym stopniu prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości. Szef SC wymienił główne wskaźniki skuteczności pracy komórek kontroli wewnętrznej w izbach i urzędach celnych: liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości oraz kwota oszacowanych w trakcie kontroli należności wynikających z długu celnego.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że z 27 kontroli Wydziału Kontroli Wewnętrznej w Departamencie CA w 2005 r. ok. 49% kontroli zakończono stwierdzeniem nieprawidłowości, tj. na poziomie wyników tej komórki z roku 2004. Na 11 kontroli Wydziału wykonanych w I połowie 2006 r., tylko 20% zakończyło się wykazaniem nieprawidłowości.

Mimo braku poprawy wyników kontroli wewnętrznej w badanym przez NIK okresie, Szef SC nie podjął działań w stosunku do podległych jednostek w celu poprawy skuteczności kontroli, co NIK uznaje za nierzetelne.

2.2. Realizowana na bieżąco kontrola funkcjonalna nie prowadziła do wykrywania poważnych uchybień w pracy komórek organizacyjnych skontrolowanych przez NIK Izby i Urzędów Celnych.

NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą zwolniono ze służby 36 osób zatrudnionych w administracji celnej na obszarze właściwości skontrolowanych przez NIK Izby Celnych, w związku z postawionymi im przez organy ścigania zarzutami działań o podłożu korupcyjnym⁹. W ocenie NIK, wskazuje to na wysokie ryzyko występowania nieprawidłowości w działalności administracji celnej.

Także z dokonanych przez Departament CA analiz porównawczych z lat 2004-2005 wynika, że w 2005 r. zwiększyła się liczba postępowań karnych wszczętych wobec funkcjonariuszy celnych o 8%. Najwięcej zarzutów dotyczyło naruszenia art. 228 *Kodeksu karnego*, tj. przyjęcia korzyści majątkowych – wzrost o 30%. Odnotowano 4 postępowania pod zarzutem udziału w grupie przestępczej (w 2004 r. – 1 przypadek). Wzrosła liczba wszczętych postępowań dyscyplinarnych o ok. 20%, w tym dotyczących przyjęcia korzyści materialnych. Jedną z przyczyn zachowań patologicznych wśród funkcjonariuszy celnych było niedostateczne sprawowanie nadzoru służbowego przez kierowników jednostek organizacyjnych administracji celnej.

⁸ Pismo Szefa S.C. nr KC VII-0231-11/04/325/3508 z 20.09.2004 r. do Dyrektorów Izby Celnych.

⁹ M.in. na podstawie art. 228, 231, 271 i 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) oraz art. 55 ustawy z dnia 10 września 1999 r. *Kodeks karny skarbowy* (Dz. U. Nr 83, poz. 930 ze zm.).

2.3. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że system kontroli wewnętrznej dotyczący Urzędu Celnego w Pruszkowie nie uwzględniał w wystarczającym stopniu potencjalnych nieprawidłowości związanych z działaniem **Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN SA**, kluczowego podmiotu ze względu na realizację zadań ww. Urzędu w zakresie obsługi podatku akcyzowego i wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego w stosunku do produktów rafinacji ropy naftowej po akcesji Polski do Unii Europejskiej¹⁰. Udział PKN ORLEN SA we wpłatach do budżetu państwa gromadzonych przez Urząd Celny w Pruszkowie wynosił w latach 2004, 2005 i trzech kwartałach 2006 r. odpowiednio: 78%, 68% oraz 74% sumy należności z tytułu importu towarów i wpłat podatku akcyzowego krajowego, zarejestrowanych w UC w Pruszkowie.

W okresie od wprowadzenia nowych rozwiązań podatkowych z dniem 1 maja 2004 r. do czasu zakończenia kontroli NIK nie wyegzekwowano prowadzenia przez skład podatkowy na **Wydziale Komponowania PKN ORLEN SA - Zakład Produkcyjny w Płocku** właściwej, zabezpieczonej przez Urząd, ewidencji podatkowej ilościowej lub ilościowo-wartościowej wyrobów akcyzowych zharmonizowanych¹¹. Sytuacja taka miała miejsce mimo funkcjonowania komórki stałego nadzoru podatkowego w powyższym składzie podatkowym oraz mimo przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w zakresie funkcjonowania nowego systemu zabezpieczeń akcyzowych we wrześniu - październiku 2004 r.

Należy dodać, że ewidencja w formie informatycznej¹² dla ww. składu podatkowego PKN ORLEN SA, została zatwierdzona przez Naczelnika UC dopiero po zakończeniu kontroli NIK – w styczniu 2007 r., mimo że już od 1 maja 2004 r. Urząd Celny w Pruszkowie, będąc wyznaczonym przez Ministra Finansów jako właściwy miejscowo w zakresie akcyzy i szczególnego nadzoru podatkowego m.in. dla PKN Orlen SA w Płocku, miał obowiązek zapewnić prawidłowe ewidencjonowanie

¹⁰ Właściwość miejscowa naczelników urzędów celnych w zakresie akcyzy i szczególnego nadzoru podatkowego powstała od 1 maja 2004 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie wykazu i terytorialnego zasięgu działania urzędów celnych i izb celnych, których odpowiednio naczelnicy i dyrektorzy są właściwi do wykonywania zadań w zakresie akcyzy na terytorium kraju – Dz. U. Nr 82, poz. 751.

¹¹ Obowiązek prowadzenia tej ewidencji wynika z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.), według którego: „Prowadzący skład podatkowy jest obowiązany prowadzić ewidencję ilościową lub ilościowo-wartościową umożliwiającą:

1) ustalenie ilości wyrobów akcyzowych zharmonizowanych objętych procedurą zawieszenia poboru akcyzy oraz wyłączonej z tej procedury;
2) wyodrębnienie kwoty akcyzy należnej do zapłaty oraz kwoty akcyzy, której pobór podlega zawieszeniu;
3) określenie ilości wyprodukowanych wyrobów akcyzowych zharmonizowanych”.

¹² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji związanej z przemieszczaniem wyrobów akcyzowych zharmonizowanych (Dz. U. Nr 81, poz. 744 ze zm.) ewidencja taka powinna być prowadzona w sposób ciągły i umożliwiający identyfikację przeprowadzanych operacji gospodarczych, w tym czynności produkcyjnych lub związanych z obrotem wyrobami oraz stanów zapasów wyrobów. Ewidencja może być prowadzona w formie książkowej lub z zastosowaniem elektronicznych technik przetwarzania danych (§§ 21-24 rozporządzenia).

wyrobów akcyzowych zharmonizowanych w składach podatkowych na obszarze swojej właściwości.

W rezultacie nieprowadzenia ww. ewidencji podatkowej przez Koncern i kontroli podatkowych przez Urząd Celny, nie można jednoznacznie określić stanu zobowiązań podatkowych PKN ORLEN SA od 1 maja 2004 r. do końca 2006 r.

W związku z powyższym, w ocenie NIK, zwolnienie Koncernu z obowiązku złożenia zabezpieczenia akcyzowego¹³ przy produkcji i magazynowaniu towarów na kwotę 1 720 000 000 zł w okresie od dnia 1 maja 2006 r. do dnia 1 maja 2008 r. - oraz wcześniejsze tego typu decyzje na kwotę 1 044 095 125 zł w okresie od dnia 1 maja 2004 r. do dnia 30 kwietnia 2006 r.¹⁴ - mogło się odbyć niezgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 pkt 4 *ustawy o podatku akcyzowym*.

W ocenie NIK, decyzje Naczelnika Urzędu Celnego, zwalniające z zabezpieczenia finansowego, nie skłaniały Koncernu do wprowadzenia właściwych ewidencji podatkowych dla podatku akcyzowego, wymaganych *ustawą o podatku akcyzowym oraz rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie dokumentacji związanej z przemieszczaniem wyrobów akcyzowych zharmonizowanych*.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli NIK wskazują, że prowadzenie składu podatkowego w ww. Zakładzie PKN ORLEN SA odbywało się w sposób uniemożliwiający urzędowe sprawdzenia czynności bezpośrednio związanych z produkcją, importem lub obrotem wyrobami akcyzowymi, jak tego wymagają obowiązujące przepisy art. 36 ust. 3 *ustawy o podatku akcyzowym* oraz *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego*¹⁵, co stwarza ryzyko popełnienia przestępstw lub wykroczeń karno-skarbowych.

W ocenie NIK, należy wskazać na słabość nadzoru służbowego Dyrektora Izby Celnej w Warszawie nad Naczelnikiem Urzędu Celnego w omawianym zakresie.

Bardzo obfita korespondencja pomiędzy Izbą Celną w Warszawie a Urzędem Celnym w Pruszkowie, dotycząca różnorodnych problemów nie zawierała jednakże dokumentu, który odnosiłby się do braku zatwierdzonej ewidencji podatkowej w zakładowym składzie podatkowym PKN ORLEN SA.

¹³ Zabezpieczenia akcyzowe w stosunku do danego składu podatkowego powinny być ustalone w wysokości pozwalającej na zagwarantowanie zapłaty największej kwoty akcyzy, jaka może być należna z tytułu produkcji lub przetwarzania wyrobów akcyzowych przez dany podmiot.

¹⁴ Decyzja nr 445000-PA-9106-12/06/CB Naczelnika Urzędu Celnego w Pruszkowie z dn. 28 kwietnia 2006 r. oraz Decyzje nr 140400-AP-9117-1/04/HM z 29 kwietnia 2004 r., 445000-PA-9106-4/04/KGL z 1 lipca 2004 r., 445000-PA-9106-13/05/CB z 26 września 2005 r.

¹⁵ Dz. U. Nr 65, poz. 598.

Wyniki kontroli wskazują ponadto, że Urząd Celny w Pruszkowie nie był przygotowany do wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego w PKN ORLEN SA w początkowym okresie po powierzeniu mu tego zadania, tj. po 1 maja 2004 r. Urząd stosował wtedy błędny sposób saldowania zabezpieczeń akcyzowych oraz nie realizował kontroli prawidłowości i terminowości wpłat podatku akcyzowego.

Brak skutecznego nadzoru sprawowanego przez Urząd Celny w Bielsku-Białej nad produktami ropopochodnymi został także stwierdzony w wyniku doraźnej kontroli wewnętrznej Wydziału Kontroli Wewnętrznej Departamentu CA w 2005 r.

Kontrola ta wykazała, że w okresie od maja 2004 r. do czerwca 2005 r. w **Rafinerii Czechowice SA** wpisywano do ewidencji wyrobów ilości na podstawie zgłoszenia producenta, zamiast faktycznych ilości ustalonych w zbiornikach produkcyjnych; nie kontrolowano terminowości i prawidłowości wpłat podatku akcyzowego od wyrobów naftowych; kolektor odbioru paliw przesyłający produkty poza teren Rafinerii nie był urzędowo zabezpieczany i istniało ryzyko nieewidencjonowanego obrotu produktami naftowymi; do końca października 2005 r. nie kontrolowano rejestru wydanych atestów, stanowiących ważny element identyfikacji wyrobów w obrocie handlowym. **Sekcja Stałego Nadzoru** z kilkumiesięcznym opóźnieniem informowała Kierownika **Referatu Szczególnego Nadzoru Podatkowego w Urzędzie Celnym w Bielsku-Białej** o zaistniałych nieprawidłowościach.

Należy podkreślić, że ww. kontrola została przeprowadzona na podstawie informacji nadesłanej przez pracownika Urzędu Celnego, a nie w wyniku prowadzonego nadzoru służbowego.

NIK zwraca uwagę, że rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego oraz określające właściwość miejscową naczelników urzędów celnych w zakresie akcyzy i szczególnego nadzoru podatkowego w stosunku do produktów rafinacji ropy naftowej, które zaczęły obowiązywać w dniu 1 maja 2004 r., zostały ogłoszone odpowiednio dopiero w dniu 16 oraz 26 kwietnia 2004 r., pozostawiając zbyt krótki okres na właściwe zorganizowanie pracy komórek szczególnego nadzoru podatkowego, w tym zapewnienie właściwej, odpowiednio przygotowanej obsady kadrowej i wyposażenia.

W ocenie NIK, opisane wyżej ustalenia kontroli świadczą o bardzo wysokim ryzyku zawodności systemu kontroli wewnętrznej administracji celnej w odniesieniu do sprawowania szczególnego nadzoru podatkowego.

2.4. W ocenie NIK, wykazaną wyżej niską efektywność przeprowadzonych kontroli wiązać należy z brakiem właściwie przeprowadzanej analizy ryzyka, co skutkowało m.in. angażowaniem pracowników w prowadzenie długotrwałych czynności kontrolnych, w tym rutynowych, które nie wykazywały nieprawidłowości.

W 2005 r., w Izbie Celnej w Gdyni na 38 przeprowadzonych kontroli doraźnych, 24 dotyczyły przestrzegania postanowień zawartych w § 13¹⁶ *Decyzji Szefa Służby Celnej Nr 17 z dnia 27 sierpnia 2002 r. w sprawie wdrożenia jednolitych procedur ograniczających możliwości zachowań korupcyjnych w Służbie Celnej*. W I połowie 2006 r. przeprowadzono 7 takich kontroli (na 15 kontroli doraźnych ogółem). Żadna z nich nie zakończyła się ustaleniem nieprawidłowości. Jednocześnie NIK wskazuje, iż działania komórki kontroli wewnętrznej nie objęły zagadnień o dużym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, np. związanych z umorzeniami oraz przedawnieniami należności celnych i podatkowych stosowanymi w urzędach celnych na terenie działania Izby Celnej w Gdyni. Ponadto, w 2005 r. i I połowie 2006 r. dane z przeprowadzonych kontroli planowych i doraźnych innych niż kontrole wynikające z ww. *Decyzji Szefa Służby Celnej nr 17 z 2002 r.* wskazywały na skuteczność na poziomie odpowiednio 20% i 23,5% - tj. dużo niższym niż oceniony negatywnie w przywołanym wyżej piśmie Szefa SC 40% wskaźnik skuteczności przeprowadzonych kontroli wewnętrznych.

Pan Leszek Jasiun, Dyrektor Departamentu Organizacji Służby Celnej w Ministerstwie Finansów w *Instrukcji z dnia 14 grudnia 2004 r.*¹⁷ zobowiązał podległe jednostki służby celnej do regularnego, comiesięcznego przeprowadzania kontroli ewidencji rozchodu tuszu specjalnego¹⁸ przez komórki kontroli wewnętrznej. W konsekwencji, w Urzędzie Celnym w Gdyni 120 kontroli na 176 kontroli (68%) przeprowadzonych przez trzysobową Sekcję Kontroli Wewnętrznej Urzędu Celnego w Gdyni dotyczyło badania ewidencji rozchodu tuszu specjalnego. Tylko jedna z tych kontroli zakończyła się stwierdzeniem nieprawidłowości. NIK zwraca uwagę, że nawet wyłączając z oceny efektywności realizowanych w UC w Gdyni kontroli działań związanych z kontrolą ewidencji tuszu specjalnego, wskaźnik skuteczności wynosiłby w badanym okresie 18% (10 kontroli wynikowych na 56 przeprowadzonych – innych niż kontrole ewidencji tuszu specjalnego).

W Urzędzie Celnym w Krakowie na 143 kontrole przeprowadzone przez Referat Kontroli Wewnętrznej 90 dotyczyło badania ewidencji rozchodu tuszu specjalnego. Żadna z nich nie stwierdziła nieprawidłowości.

W opinii NIK, skuteczność systemu kontroli wewnętrznej zależy w dużej mierze od prowadzenia właściwej analizy ryzyka i podejmowania na tej podstawie właściwych działań zaradczych. W związku z tym, NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, brak wdrożenia przez większość izb celnych standardów kontroli finansowej odnoszących się m.in. do analizy ryzyka wewnętrznego, pomimo istnienia takiego obowiązku, określonego w *Komunikacie Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*¹⁹. Przez okres 4 lat od wydania *Komunikatu* w dziewięciu spośród

¹⁶ Dot. wdrożenia przez dyrektorów izb celnych systemu organizacji pracy i kontroli podległych urzędów celnych minimalizujących możliwość nadania towarom przeznaczenia celnego bez obecności środka przewozowego i towaru w oddziale (z wyłączeniem przypadków regulowanych przepisami prawa celnego).

¹⁷ *Instrukcja w sprawie postępowania z tuszem specjalnym nr OC-LF-0681-27-2/04/WWG/9649 z dn. 14.12.2004 r.*

¹⁸ Tusz specjalny stosowany od 1 stycznia 2005 r. wyłącznie do pieczęci urzędowych „Polska-Cło” i „Polska-Export”.

¹⁹ *Komunikat Nr 1 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 3, poz. 13). Obecnie obowiązuje komunikat Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 7, poz. 58) – pkt. III A. 4. oraz III B. 7 i 8 *Komunikatu*.

piętnastu (60%) izb celnych oraz podległych im urzędach nie dostosowano systemu kontroli finansowej do wymogów przedstawionych w regulacji Ministra Finansów.

W ocenie NIK, Szef Służby Celnej w ramach sprawowanego nadzoru nie podjął niezbędnych działań, które skłoniłyby dyrektorów izb celnych do wdrożenia *skf*. Długotrwały proces wdrożenia standardów opóźnia usprawnienie kontroli funkcjonalnej w Służbie Celnej, a tym samym efektywniejsze zapobieganie korupcji wśród funkcjonariuszy celnych. Nieprzygotowanie pisemnych procedur kontroli finansowej przez kierowników jednostek należących do sfery finansów publicznych, a więc także przez dyrektora izby celnej jako kierownika urzędu w rozumieniu art. 1 ust. 8 *ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej*²⁰, stanowi naruszenie art. 47 ust. 3 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*²¹.

NIK zwraca uwagę, że analiza ryzyka dokonywana na potrzeby planowania instytucjonalnych kontroli wewnętrznych nie obejmowała identyfikacji zagrożeń dla realizacji celów i zadań administracji celnej, lecz rozpoczynała się od etapu oceny obszarów ryzyka. Jest to istotnie odmienne podejście od powszechnie stosowanych np. w metodyce IIA²². Zdaniem NIK, mogło to być przyczyną niższej skuteczności kontroli wewnętrznych w służbie Celnej, jak też pominięcia w analizach kwestii wdrażania standardów kontroli finansowej w jednostkach administracji celnej. Dokonywanie analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań Służby Celnej mogło być utrudnione, bowiem Kierownictwo MF nie zatwierdziło do realizacji *strategii działania dla polskiej Służby Celnej na lata 2005 – 2007* – dokumentu wyznaczającego zadania Służby Celnej w okresie objętym kontrolą NIK.

2.5. Kontrola NIK wykazała, że na koniec grudnia 2005 r. w Wydziale Kontroli Wewnętrznej w Departamencie CA MF zatrudnionych było 11 pracowników, a na koniec listopada 2006 r. już tylko 6 osób. Ograniczona została również obsada **Wieloosobowego stanowiska pracy ds. profilaktyki i eliminowania zjawisk niepożądanych**. Na koniec 2005 r. zatrudnionych tam było trzech pracowników. Od sierpnia 2006 r. zadania merytoryczne w tej komórce realizował tylko jeden funkcjonariusz celny.

²⁰ J.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.

²¹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

²² Institute of Internal Auditors (Instytut Audytorów Wewnętrznych) - zawodowa organizacja audytorów wewnętrznych skupiająca 85 000 członków w 120 krajach świata. Instytut certyfikuje zawodowe umiejętności potwierdzające międzynarodowe kwalifikacje audytora wewnętrznego w ramach uznawanego na całym świecie egzaminu - Certified Internal Auditor (CIA).

W okresie objętym kontrolą NIK, stan zatrudnienia w komórkach kontroli wewnętrznej w Izbie Celnej w Krakowie oraz Urzędzie Celnym w Pruszkowie nie był zgodny z wytycznymi MF. Wskaźnik stanu zatrudnienia w komórce kontroli wewnętrznej w porównaniu do zatrudnienia ogółem, zgodnie z zaleceniami **Departamentu Kontroli Celnej** Ministerstwa Finansów²³ - powinien wynosić co najmniej 1,5%. W okresie 2005 r. – I połowa 2006 r., w Izbie Celnej w Krakowie wyniósł on 0,6%, a w Urzędzie Celnym w Pruszkowie – 0,75%. W związku z niedostateczną obsadą kadrową, Sekcja Kontroli Wewnętrznej w UC w Pruszkowie nie była w stanie wywiązywać się należycie z zadania prowadzenia planowych i doraźnych kontroli funkcjonowania komórek organizacyjnych Urzędu.

3. NIK negatywnie ocenia, pod względem celowości i rzetelności, ograniczony zakres działania kontroli resortowej Ministerstwa Finansów²⁴ w podległych jednostkach administracji celnej.

Według przyjętej w MF praktyki w sprawach korupcji, kontrola resortowa podejmowała działania (czynności operacyjno-rozpoznawcze, kontrolne) wyłącznie po uzyskaniu informacji (doniesień) o możliwości wystąpienia takich zdarzeń. W okresie 2005 – I połowa 2006 r. z przeprowadzonych w jednostkach administracji celnej pięciu kontroli resortowych tylko jedną można wiązać z badaniem wystąpienia zachowań korupcyjnych. W ocenie NIK, Departament KR II nie był przygotowany kadrowo do zadań kontrolnych w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji w administracji celnej. W 2005 r. zatrudniony był jeden pracownik ze znajomością specyfiki funkcjonowania administracji celnej. W 2006 r. przyjęto pięciu pracowników z doświadczeniem zawodowym w Służbie Celnej.

W ocenie NIK, nie sprawdziła się, pod względem skuteczności, przyjęta metoda prowadzenia przez izby celne samokontroli w zakresie dysponowania środkami publicznymi. Z powodu przyjęcia tej koncepcji kontroli finansowej, w ramach zadań kontroli resortowej nie podejmowano badań pobierania, gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych²⁵ w izbach celnych. W rezultacie nie kontrolowano funkcjonowania systemu kontroli finansowej w izbach i urzędach celnych, jak i stanu wdrożenia *skf*.

NIK zwraca uwagę na niewielki ilościowo i ograniczony merytorycznie zakres analiz i kontroli oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy i pracowników administracji celnej, dokonanych przez Departament KR II w Ministerstwie Finansów.

W odniesieniu do całkowitej liczby oświadczeń majątkowych (ok. 14 000) składanych przez funkcjonariuszy i pracowników administracji celnej, w 2005 r. analizom i ocenom poddanych zostało około 0,3% złożonych oświadczeń, a w roku 2006 około 4,5% wszystkich dokumentów. Poddane badaniu oświadczenia zostały

²³ Pismo KC VII-0231-3/03/313 z dn. 19 grudnia 2003 r.

²⁴ W 2005 r. **Biuro Dokumentacji Skarbowej**, a następnie **Departament Kontroli Skarbowej II**, zwane dalej Departamentem KR II.

²⁵ Kontrole finansowe przewidziane w art. 35a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148); w art. 47 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

przeanalizowane wyłącznie pod względem spełnienia zakazu łączenia zajmowanego stanowiska w Służbie Celnej z działalnością obejmującą zakres wskazany w art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁶.

W ocenie NIK, pogłębiona analiza oświadczeń majątkowych może stanowić przydatny (skuteczny) instrument wykrywania przestępstw korupcyjnych, określonych w art. 228-231 Kodeksu karnego.

4. Izba pozytywnie ocenia, pod względem celowości, zawarcie przez Służbę Celną porozumień określających zasady współpracy z innymi służbami Państwa, m.in. w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania korupcji²⁷. Realizacja współpracy prowadzona była na różnych poziomach struktury organizacyjnej właściwych służb, w tym przede wszystkim z udziałem izb i urzędów celnych. Niemniej, kontrola wykazała uchybienia w dokumentowaniu zdarzeń związanych z przedmiotową współpracą.

Według ustaleń NIK, współpraca Służby Celnej z Policją i ABW prowadzona była na podstawie bieżących, roboczych kontaktów Szefa Służby Celnej z Kierownictwem poszczególnych służb. W przedstawionym NIK stanowisku, Szef Służby Celnej ocenił współpracę z Policją i ABW jako dobrą.

W Porozumieniu zawartym z Komendantem Głównym Straży Granicznej (KGSG) przewidziano sporządzanie przez obie strony rocznych sprawozdań i ocen ze współpracy. Izba stwierdziła, że Szef Służby Celnej swoją ocenę współpracy za rok 2005 przekazał KGSG dopiero w listopadzie 2006 r. w wyniku wystąpienia NIK o przedłożenie takiego dokumentu. KGSG również w listopadzie 2006 r. przekazał Służbie Celnej stosowne sprawozdanie. Po wymianie ww. dokumentów nastąpiło spotkanie przedstawicieli obu Służb na temat współpracy w 2005 r.

5. Izba krytycznie ocenia, pod względem rzetelności, ograniczoną aktywność Ministerstwa Finansów w przeciwdziałaniu korupcji, w tym także w administracji celnej.

Nie została powołana komórka organizacyjna w pionie celnym MF odpowiedzialna za walkę z korupcją, w sposób przewidziany w ramach rządowego „Programu zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna - II etap wdrażania 2005-2009”²⁸.

Komórka miała być powołana na podstawie nowelizacji ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej. W przygotowanym w MF projekcie nowelizacji ustawy, przedstawionym do rozpatrzenia Radzie Ministrów w październiku 2006 r., nie uwzględniono przepisów uprawniających Służbę Celną do wykonywania zadań

²⁶ J.t. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584.

²⁷ Np. Porozumienie Ministra Finansów i Komendanta Głównego Policji z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie współdziałania Służby Celnej i Policji - Dz.Urz.KGP. Nr 21, poz. 123.

²⁸ Poz. 4.6.3. Eliminowanie korupcji w Służbie Celnej.

rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania, zwalczania i ścigania przestępstw określonych w art. 228-231 *Kodeksu karnego*. W rezultacie Szef Służby Celnej powołał **Wieloosobowe stanowisko pracy do spraw profilaktyki i eliminowania zjawisk niepożądanych w Służbie Celnej**, co zostało zgłoszone koordynatorowi²⁹ *Programu* jako wykonanie zadania.

W ocenie NIK, utworzenie ww. stanowiska nie spełniło założeń, jakie wskazano w *Programie*. Komórka ta nie ma bowiem uprawnień do zwalczania korupcji i może prowadzić prace tylko o charakterze prewencyjnym (analizy, prace nad projektami legislacyjnymi itp.). Uprawnienia do działań rozpoznawczo-operacyjnych w zakresie przestępstw określonych w art. 228-231 *Kodeksu karnego* pozostają we właściwości kontroli skarbowej MF, obejmującej podmiotowo także jednostki administracji celnej.

Minister Finansów nie nadzorował należyście realizacji *Decyzji nr 4/PR/2004 Ministra Finansów z dnia 2 września 2004 r. w sprawie powołania Zespołu Antykorupcyjnego*.

W *Decyzji* Minister Finansów wyznaczył dla Zespołu zadania w celu przeciwdziałania zjawisku korupcji (głównie analizowanie i przygotowywanie projektów o charakterze normatywnym i organizacyjnym) oraz wskazał obowiązek dokumentowania prac. Kontrola NIK wykazała, że podstawowe obowiązki nie były wypełniane przez członków Zespołu. W okresie półtora roku (od stycznia 2005 r. do czerwca 2006 r.) odbyło się tylko jedno nieprotokołowane posiedzenie Zespołu, mimo że takie posiedzenia powinny się odbywać co najmniej raz na kwartał (§ 7 ust. 3 *Decyzji*). Nie dokonywano w związku z tym okresowych ocen działalności, pomimo zapisania takiego wymogu. Przewodniczący Zespołu nie złożył sprawozdania z realizacji zadań za 2005 r. W październiku 2006 r. Minister Finansów uchylił ww. *Decyzję*. Wobec stwierdzonych faktów NIK uznaje, że Zespół nie wypełnił swoich zadań i celów, a opisane przedsięwzięcie mające przeciwdziałać korupcji za pozorowane.

6. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

- 1) Przeprowadzanie stałej oceny funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej i jego poszczególnych elementów oraz rozwiązywanie na bieżąco zidentyfikowanych problemów, w tym w szczególności podjęcie działań w celu poprawy analizy i identyfikacji obszarów ryzyka występowania nieprawidłowości w pracy Służby Celnej, z należyтым uwzględnieniem wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego.
- 2) Wdrożenie standardów kontroli finansowej w Służbie Celnej oraz spowodowanie opracowania pisemnych procedur tej kontroli w podległych jednostkach.
- 3) Podjęcie działań w celu poprawy funkcjonowania rozwiązań systemowych, ograniczających ryzyko wystąpienia korupcji.

²⁹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

98

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pani Premier o przekazanie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Premier prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

✓ *powierzenie*

z/upoważnienia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
DYREKTOR DEPARTAMENTU
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Stanisław Jarosz