

Wzrost: 170 cm
Ciężar ciała: 68 kg
Data urodzenia: 1975-11-10
Miejsce urodzenia: Warszawa

Adres: ul. W. G. Smożko 11
Kod pocztowy: 00-000
Miasto: Warszawa

Imię i nazwisko: Andrzej W. Cyjanczyński

Stanowisko: Dyrektor Organizacji Szkolenia i Doskonalenia Kadr

Data: 11 listopada 2005 r.

Miejsce: Warszawa

Podpis: [Podpis]



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Jacek Jezierski

P. M. M.

DECLASSIFICATION AUTHORITY DERIVED FROM:
 1366810
 2005-11-10
 [Signature]

Warszawa, 8^{II} listopada 2005 r.

LLU 41014 - 4 - 05

[illegible]

~~Slawomir Pichor~~

PWCY

2005 - 11 - 09

Stanu
NEJ

Sekretariat Podsekretarza Stanu
Wiesława Czyżowicza

Pani

Teresa Lubišská

Minister Finansów

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2005-11-09
godz.
L.dz. 616-13668

ZSSC 916.00
2005 - 11 - 09
Sekretariat Zastępcy
Szefa Służby Celnej

Sanborn San' Minister,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art.2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 85 poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Ministerstwie Finansów (zwanym dalej „Ministerstwem”) kontrolę 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 kwartał)¹.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 sierpnia 2005 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

I. Głównym dokumentem rządowym określającym wizję i cele działania polskiej administracji celnej była Strategia działania polskiej administracji celnej do roku 2002, zwana dalej Strategią 2002. Dokument został przygotowany przez przedstawicieli administracji celnej, przyjęty w październiku 1999 roku przez Radę Ministrów jako jeden z dokumentów przedakcesyjnych i zaakceptowany przez Komisję UE. W Strategii 2002 wskazywano m.in., że przygotowanie do członkostwa w UE pociąga za sobą konieczność spełnienia przez

¹ Kontrolą nie objęto zagadnień dotyczących informatyzacji administracji celnej ze względu na przeprowadzenie przez NIK na przełomie 2004 i 2005 r. kontroli P/04/053 *Systemy informatyczne w administracji celnej*.

BM/s/20/05/Nrk/Pk

administrację celną minimalnych wymagań w 13 obszarach działalności wydzielonych przez Komisję Europejską (Blueprints). Zmodyfikowana wersja Strategii 2002 pt. Strategia działania polskiej administracji celnej 2004+ (zwana dalej Strategią 2004+) zaakceptowana została przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów w dniu 17.06.2002 r. Strategia 2004+ wyznaczała cele do realizacji do roku 2004. W Strategii 2004+ zwracano uwagę na konieczność spełnienia przez administrację celną minimalnych wymagań wskazanych przez Komisję Europejską (Blueprints).

W Strategii 2004+ podsumowano osiągnięcia w realizacji Strategii 2002 wskazując, że jej realizacja w latach 1999-2001 umożliwiła tymczasowe zamknięcie w marcu 2001 roku obszaru negocjacyjnego „unia celna”. W szczególności dostosowano w roku 2000 Kodeks celny wraz z aktami wykonawczymi do przepisów celnych UE w wymaganym przez UE zakresie. Postępy w zakresie dostosowania ustawodawstwa polskiego do ustawodawstwa Unii Europejskiej znalazły odzwierciedlenie w Okresowym Raporcie Komisji Europejskiej (*Regular Report 2002*), gdzie stwierdzono, że Polska dostosowała ustawodawstwo w zakresie zwolnień celnych oraz procedur uproszczonych i wypełnia zobowiązania przyjęte w negocjacjach akcesyjnych w obszarze *Unia celna*.

II. NIK ocenia, że osiągnięto w podstawowym zakresie cel, jakim było przygotowanie polskiej administracji celnej do akcesji Polski do Unii Europejskiej, jednakże nie wszystkie zadania ujęte w Strategii 2004+ zostały zrealizowane, w szczególności:

- zagospodarowanie kadr Służby Celnej po wejściu Polski do UE,
- stworzenie ogólnopolskiego systemu zarządzania ryzykiem w kontroli celnej,
- zapewnienie wysokiej jakości badań laboratoryjnych.

Wpływ na niepełną realizację zadań miał m.in. brak dostatecznego wsparcia i nadzoru ze strony kierownictwa Ministerstwa Finansów i pionu celnego MF. Okoliczności te zostały ujęte w Strategii 2004+ jako czynniki ryzyka.

II.1 Zadania przewidziane w Strategii 2004+ finansowane były z trzech źródeł: podstawowego, tj. budżetu państwa, programu pomocy Unii Europejskiej PHARE oraz środka specjalnego. 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). Ponadto ze 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.

Z budżetu państwa wydatkowano natomiast w tym okresie 226.083 tys.zł (w tym 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%).

W latach 2002-2004, stopień zaspokojenia potrzeb finansowych ze środków budżetowych (bez środków specjalnych) na realizację zadań inwestycyjnych ujętych w Strategii 2004+ wynosił odpowiednio 33%, 40% i 41%. Mimo tego, nie weryfikowano tego dokumentu w zakresie urealniania celów realizacji zadań do faktycznych możliwości finansowych.

W latach 2003-2004 i w I kwartale 2005 r. Ministerstwo Finansów nie w pełni realizowało zgłaszane przez administrację celną potrzeby w zakresie środków budżetowych zarówno na wydatki bieżące, jak i inwestycyjne.

II.1.1 W odniesieniu do wydatków bieżących pozapłacowych, na lata 2003-2004 wszystkie izby celne zgłosiły zapotrzebowanie na środki budżetowe w kwocie 291.276 tys.zł. Według układów wykonawczych budżetów na lata 2003 i 2004 przyznano izbom celnym 112.623 tys.zł (38,7% zgłoszonych potrzeb). W latach 2003-2004 izby celne otrzymały (po korektach planów) kwotę 128.649 tys. zł (w stosunku do układu wykonawczego wzrost o 5,5%). Na rok 2005 przyznano izbom celnym 87.673 tys.zł, tj. 60,0% potrzeb. Według stanu na 31.03.2005 r. izby celne otrzymały ogółem 23.948 tys.zł.

W latach 2003-2004 izby celne z północno-wschodniej i wschodniej granicy państwowej (Olsztyn, Białą Podlaską, Białystok, Przemyśl) otrzymały środki budżetowe w wysokości 22.970 tys.zł, tj. 17,3% ogółu.

II.1.2 W okresie od 1 maja 2002 r. do 30 kwietnia 2005 r., na zakupy inwestycyjne² (§ 606) z budżetu państwa przekazano terenowej administracji celnej ostatecznie (po korektach budżetu dokonywanych w danym roku) 22.623 tys.zł. Na realizację zadań z zakresu budownictwa inwestycyjnego (w ramach wydatków inwestycyjnych § 605) izbom celnym przekazano z budżetu państwa ostatecznie 68.324 tys. zł, w tym 30.725 tys.zł (blisko 50 %) izbom celnym w: Przemyśle i Białymstoku. W latach 2003-2004 na wydatki związane z inwestycjami budowlanymi dla administracji celnej zagwarantowano w projektach budżetów 43.900 tys.zł, co stanowiło 27,8% zgłoszonych potrzeb wynoszących

² Bez środków na informatyzację, będących w dyspozycji Departamentu ds. Informatyzacji Resortu Ministerstwa Finansów (Departament DI) oraz środków z budżetu głównego dysponenta.

158.120 tys.zł, natomiast na zakupy inwestycyjne (bez wydatków na informatyzację) zapewniono 2.151 tys.zł, tj. 2,1% zgłoszonych potrzeb wynoszących 104.600 tys.zł (przy czym w projekcie budżetu państwa na 2004 r. nie przewidziano żadnych środków).

Ze względu na ograniczone limity środków budżetowych zarówno wydatki bieżące, m.in. służące usprawnieniu funkcjonowania organów celnych, jak i przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu budownictwa oraz zakupy środków technicznych, były finansowane w dużym zakresie ze środków specjalnych administracji celnej, których dysponentem był Szef Służby Celnej.

II.2 W okresie od 1 maja 2002 r. do 31 grudnia 2004 r. wydatki ogółem ze środków specjalnych administracji celnej wynosiły 253.680.727 zł, w tym: wydatki bieżące (bez wpłat do budżetu oraz wynagrodzeń – nagród i pochodnych od tych wynagrodzeń) – 139.691.915 zł, wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne – 53.421.891 zł.

II.2.1 Największy udział w wydatkach odnoszonych do pozycji „pozostałe wydatki bieżące” (§§ 3020, 4210-4430), tj. w kwocie 139.691.915 zł, spośród 4.izb celnych położonych na północno-wschodniej i wschodniej granicy państwa, miała Izba Celna w Białej Podlaskiej, która wydatkowała ogółem kwotę 7.096.492 zł (5,1%), następnie IC w Białymstoku – 6.528.927 zł (4,7%), IC w Olsztynie – 4.321.914 zł (3,1%) oraz IC w Przemyśle – 4.244.026 zł (3,0%).

II.2.2 W latach 2002–2004, izby celne wydatkowały na inwestycje finansowane ze środków specjalnych administracji celnej (bez wydatków na informatyzację, tj. środków będących w dyspozycji Departamentu DI), łącznie kwotę 29.346.302,75 zł, z tego na:

- wydatki związane z inwestycjami budowlanymi – 24.463.270,26 zł,
- zakupy inwestycyjne – 4.883.032,49 zł (łącznie z zakupami zrealizowanymi centralnie).

Izby celne z północno-wschodniej i wschodniej granicy państwowej miały znaczny udział w wydatkach majątkowych finansowanych środkami specjalnymi. Łączne wydatki poniesione przez i na rzecz 4.izb celnych w: Białej Podlaskiej, Białymstoku, Olsztynie i Przemyśle w latach 2002–2004 wynosiły 11.055.496,91 zł (37,7% kwoty wydatkowanej przez wszystkie izby celne i przez głównego dysponenta – 29.346.302,75 zł), z tego na:

- wydatki związane z inwestycjami budowlanymi (w tym budowę stref bezpieczeństwa dla Wydziałów Dokumentacji Celnej) – 8.873.552,38 zł (36,3% kwoty wydatkowanej przez wszystkie izby celne na inwestycje budowlane – 24.463.270,26 zł),
- zakupy inwestycyjne – 2.181.944,53 zł (44,7% kwoty wydatkowanej – 4.883.032,49 zł).

Spośród 4. ww. izb celnych największy udział w realizacji wydatków inwestycyjnych sfinansowanych ze środków specjalnych w latach 2002–2004 miała Izba Celna w Przemysłu, która wydatkowała kwotę 4.475.452,95 zł, następnie IC w Olsztynie – 2.841.303,05 zł, IC w Białej Podlaskiej – 2.282.069,90 zł, a najmniej inwestycji sfinansowano ze środków specjalnych Izbie Celnej w Białymstoku, przeznaczając na ten cel kwotę 1.456.671,01 zł.

II.3 Ministerstwo Finansów, jako dysponent główny, w okresie od 1 maja 2002 r. do 31 marca 2005 r. poniosło bezpośrednio na rzecz administracji celnej wydatki majątkowe w wysokości 18.413.269,39 zł, z tego 14.552.181,31 zł (79 %) zostało sfinansowane środkami z budżetu państwa, a pozostała kwota 3.861.088,08 zł (21 %) ze środków specjalnych administracji celnej. Wydatki te były przeznaczane na współfinansowanie projektów PHARE: 1999, 2000, 2001 oraz na zakupy centralne.

II.4 W okresie 2002 r. – I kwartał 2005 r. przeprowadzono 30 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz administracji celnej. Badaniom poddano 3 postępowania.

Istotne naruszenie przepisów ustawy stwierdzono przy udzielaniu zamówienia na dostawę 8 sygnalizatorów promieniowania jonizującego, przeprowadzonego w 2003 r. w trybie zamówienia z wolnej ręki, w oparciu o przepisy ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jt. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.), zwanej dalej uzp. Ustalono bowiem, że zamówienia na dostawę ww. sprzętu udzielono w trybie z wolnej ręki, pomimo że nie wszystkie przesłanki umożliwiające zastosowanie w tym przypadku tego trybu, określone art. 71 ust. 1 pkt 5 uzp, zostały spełnione. Przepis ww. artykułu nie dopuszczał możliwości udzielenia zamówienia dodatkowego w przypadku dostaw. W przepisie tym wprost wymieniono jako podmiot realizujący zamówienie wykonawcę, nie wymieniając natomiast dostawcy. Wobec rozróżniania w uzp – w szczególności w art. 70 – pojęć „Dostawca” i „Wykonawca” nie było uprawnione udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust.1 pkt 5 uzp na dostawę ww. sprzętu.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotycząca udzielania ww. zamówienia publicznego w ocenie NIK wyczerpuje obecnie dyspozycję określoną w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit.a) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), natomiast w dacie czynu wyczerpywała dyspozycję art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.). Stosownie do ww. przepisów popełnienie czynu polegającego na udzieleniu zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących trybów (przesłanek stosowania poszczególnych

trybów) udzielenia zamówienia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Umowę z Zakładem Urządzeń Dozymetrycznych POLON-ALFA Sp. z o.o. Bydgoszcz na dostawę 8 sygnalizatorów promieniowania jonizującego dla administracji celnej w kwocie 46.848 zł zawarł w 2004 r. Grzegorz Borowiec – Dyrektor Departamentu Budżetu Resortu i Spraw Majątkowych Ministerstwa Finansów (zwanego dalej Departamentem BR).

Ponadto, w postępowaniu w 2004 r. na doposażenie CLC w Otwocku w aparat do ekstrakcji w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19, poz. 177 ze zm.), zwanej dalej Pzp, Grzegorz Borowiec - zatwierdzający w imieniu zamawiającego wniosek o udzielenie zamówienia publicznego - zatwierdzając wynik negocjacji oraz zawierając 21.12.2004 r. umowę z wykonawcą, nie złożył oświadczenia na druku ZP-11, wbrew przepisowi art. 17 ust. 2 Pzp. Według tego przepisu, osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, składają pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności wymienionych w art.17 ust. 1, powodujących wyłączenie osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

W pozostałym zakresie w skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego nie stwierdzono nieprawidłowości.

II.5 Na realizację zadań nałożonych na administrację celną, w memorandach finansowych zawartych pomiędzy rządem RP a Unią Europejską, zagwarantowano środki pomocowe z programów PHARE (1999, 2000, 2001, 2002 i 2003) w wysokości 35.700 tys.Euro. Według stanu na koniec maja 2005 r. zawarto kontrakty na kwotę 23.516 tys.Euro (wykorzystanie w 66%), natomiast wydatkowano ogółem 20.204 tys.Euro (wykorzystanie 86%). Przyczyną niepełnego wykorzystania zagwarantowanych w memorandach finansowych środków pomocowych było rzeczywiste zakontraktowanie większości projektów po cenach niższych, niż przewidzianych w memorandach, a ze względu na ściśle określony termin kontraktacji środków, nie było możliwe zawarcie kolejnych umów w ramach danego projektu. Ze środków PHARE m.in. zakupiono:

- sprzęt dla regionalnych laboratoriów celnych: w Przemyślu (PHARE 2000 i 2001) i w Białymstoku (PHARE 2001) oraz urządzenia rentgenowskie dla przejść granicznych w Bezledach i Budzisku,
- sprzęt i oprogramowanie komputerowe, co umożliwiło utworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa CAIFS, dla obiektów granicznych administracji celnej na odcinku północnym i wschodnim (PHARE 2001, nr kontraktu Europe Aid/115750/D/S/PL).

Ponadto w ramach przetargu międzynarodowego Europe Aid/119240/D/S/PL „Rozszerzenie i modernizacja systemu komunikacyjnego na przyszłej wschodniej granicy UE” zawarto kontrakt finansowany ze środków PHARE 2002 i środków budżetowych.

II.6 NIK krytycznie ocenia, jako niezgodne z założeniami wynikającymi ze Strategii 2004+, nieprzekazanie izbom celnym planów operacyjnych, sporządzonych przez departamenty MF, przez koordynujący realizację Strategii 2004+ Departament Organizacji Służby Celnej i nieegzekwowanie od nich sporządzania własnych planów operacyjnych. NIK zauważa ponadto, że w konsekwencji MF nie żądało od izb celnych sporządzania półrocznych sprawozdań z realizacji Strategii 2004+. W pkt 7 Strategii 2004+ określono, że cele strategiczne będą osiągane poprzez wykonanie planu działań. Na podstawie Strategii 2004+ miały być opracowane roczne plany operacyjne, uzupełniane o plany operacyjne izb celnych uwzględniające lokalne uwarunkowania funkcjonowania Służby Celnej i specyfikę zadań poszczególnych izb celnych realizowanych na rzecz całej administracji. Projekt planu operacyjnego był omawiany przez Kierownictwo Pionu Celnego 29 listopada 2002 r. jednakże nie był to dokument spójny, zawierał wiele nieścisłości, stąd też prace nad nim miały być kontynuowane. Plan operacyjny do Strategii 2004+ był następnie poprawiany i uzupełniany, ale nie został nigdy ostatecznie zatwierdzony przez Szefa Służby Celnej. Pomimo tego zapisane w Strategii 2004+ działania były realizowane, jednakże nie wszystkie cele pośrednie określone w tym dokumencie zostały osiągnięte.

Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi dyrektor Departamentu Organizacji Służby Celnej MF.

Ocena realizacji Strategii 2004+ i osiągnięcia celów strategicznych została dokonana w oparciu o ankiety rozesłane do departamentów pionu celnego w Ministerstwie, wszystkich izb celnych, urzędów celnych i oddziałów celnych, administratorów systemów informatycznych, audytorów wewnętrznych, związków zawodowych i członków Rady Celnej, którzy rozpowszechnili je w reprezentowanych środowiskach gospodarczych. Na podstawie zebranych danych z ankiet opracowany został w czerwcu 2004 r. dokument Raport z audytu realizacji Strategii działania PAC 2004+, zwany dalej Raportem. Przyczyną wykonania „audytu” była potrzeba ustalenia, w jakich obszarach działania Służby Celnej występują braki lub niedociągnięcia, a w związku z tym, które zadania trzeba kontynuować wpisując do kolejnej strategii na lata 2005-2007. W Raporcie informowano m.in., że problemy, jakie pojawiły się w realizacji Strategii 2004+ w roku 2003, wynikały ze słabego wsparcia dla jej realizacji ze strony ówczesnego Szefa Służby Celnej oraz nieprzemyślanej

18

alokacji, która wprowadziła dezorganizację w administracji celnej i dotknęła także osoby prowadzące projekty oraz działania wynikające ze Strategii. W 2003 r. wystąpiły wszystkie poważne problemy opisane jako czynniki ryzyka wpływające na osiągnięcie celów wyznaczonych w strategii: niedostateczne finansowanie, nieoczekiwane zmiany kadrowe, brak wsparcia kierownictwa, dezintegracja zespołów zadaniowych. W Raporcie sformułowano wnioski, m.in. o stworzenie zintegrowanego ogólnopolskiego systemu analizy ryzyka w administracji celnej, określenie planów i podjęcie decyzji dotyczących funkcjonowania laboratoriów w administracji celnej, upowszechnianie materiałów dotyczących realizacji Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i kontynuowanie szkoleń z tego zakresu.

Celem podstawowym audytu była ocena realizacji celów pośrednich Strategii 2004+, niezbędna do właściwego projektowania kolejnego dokumentu, wyznaczającego cele dla Służby Celnej na następne lata. NIK negatywnie ocenia, że do dnia zakończenia kontroli nie została zatwierdzona przez Kierownictwo MF Strategia działania administracji celnej na następne lata. Projekt Strategii działania polskiej Służby Celnej na lata 2005 – 2007 nie został zaakceptowany przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów w związku z decyzją o przygotowaniu jednego dokumentu strategicznego dla służb celnych i skarbowych. Następnie decyzją nr 1/OS/05 z dnia 04.01.2005 r. Minister Finansów powołał Komitet Sterujący oraz stałe Zespoły Robocze do spraw przygotowania Strategii działania polskiej administracji skarbowo-celnej na lata 2005-2010. Rozstrzygnięcia Komitetu Sterującego w kwestii kształtu Strategii działania polskiej administracji skarbowo-celnej na lata 2005-2010 do dnia zakończenia kontroli nie zapadły.

III. W celu realizacji Strategii 2004+ Szefowie Służby Celnej w latach 2002-2004 wydali 76 decyzji. W trakcie kontroli analizie poddano realizację działań w ramach następujących celów pośrednich zawartych w Strategii 2004+: 2.3. *Upowszechnienie stosowania uproszczonych procedur celnych*, 4.2. *Przygotowanie administracji celnej do realizowania zadań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej*, 4.3. *Dostosowanie systemu powtórnej kontroli celnej do wymagań UE*, 4.4. *Zapewnienie wysokiej jakości badań laboratoryjnych*, 4.5. *Zarządzanie ryzykiem i właściwe typowanie do kontroli celnej*, a także 1.3. *Przygotowanie zewnętrznej i wewnętrznej granicy UE oraz dyslokacja kadr* (omówione w pkt IV).

III.1 Zawarty w Strategii 2004+ cel pośredni 2.3. *Upowszechnienie stosowania uproszczonych procedur celnych*, który miał zostać zrealizowany do 31.12.2003 r., został osiągnięty. Sporządzona została lista firm, które mogą przejść na uproszczone procedury

celne w oparciu o uzyskane informacje z izb celnych. W celu przedstawienia każdej firmie z docelowej grupy funkcjonowania procedur uproszczonych, m.in.: opracowano ulotkę zawierającą podstawowe zasady stosowania uproszczeń, informacje o korzyściach płynących ze stosowania procedury uproszczonej, informacje o obowiązkach spoczywających na firmie posiadającej pozwolenie; przygotowano prezentację dotyczącą procedury uproszczonej w celu jej wykorzystania w trakcie spotkań z podmiotami stosującymi bądź zamierzającymi stosować procedurę uproszczoną, przekazano dyrektorom wszystkich izb celnych listę firm sporządzoną przez Departament KC. W celu ujednolicenia obsługi firm w procedurach uproszczonych, powołano we wszystkich izbach celnych koordynatorów ds. procedury uproszczonej, nadzorujących jednolitość postępowania w podległych izbom urządach celnych, a także udzielających zainteresowanym przedsiębiorcom wyjaśnień z zakresu stosowania procedury uproszczonej. Wyznaczono również koordynatora z zakresu procedury uproszczonej w Departamencie DC. Ponadto, w dokumencie Standardy postępowania przy dokonywaniu zgłoszeń celnych określono standardy obsługi firm w urządach celnych przy dokonywaniu zgłoszeń w procedurze uproszczonej.

Z danych uzyskanych z bazy Analiza SAD wynika, że w 2002 r. procedurami uproszczonymi objęto ogółem 954.246 na 5.792.994 zgłoszeń celnych, tj. 16,5%, natomiast w 2003 r. 1.532.313 na 6.155.769 zgłoszeń celnych, tj. 24,9%. W tym okresie w izbach celnych na granicy wschodniej nastąpił zakładany wzrost odsetka zgłoszeń w procedurach uproszczonych w stosunku do zgłoszeń celnych ogółem (w IC w Białej Podlaskiej wzrost o 7% do 19%, w IC w Białymstoku wzrost o 4% do 16%, w IC w Olsztynie wzrost o 10% do 41%, w IC w Przemyśle wzrost o 4% do 24%).

Po przystąpieniu Polski do UE odsetek zgłoszeń celnych dokonywanych w ramach procedury uproszczonej znacznie zmalał. Jak wynika z bazy CELINA, w okresie od 01.05.2004 r. do 31.12.2004 r. w ramach uproszczonej procedury dokonano 141.508 zgłoszeń celnych w stosunku do 982.731 zgłoszeń ogółem, tj. 14,4%.

III.2 W ocenie NIK cel pośredni Strategii 2004+ 4.2. Przygotowanie administracji celnej do realizowania zadań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej został osiągnięty. System realizacji zadań z zakresu WPR został wdrożony. Tryb postępowania organów celnych został przedstawiony w opracowanej przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej „Instrukcji określającej zasady postępowania organów celnych w ramach WPR”. Minister Finansów przed datą akcesji zawarł 3 porozumienia w sprawie realizacji WPR z Prezesem Agencji Rynku Rolnego oraz Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

W związku z planowanym wejściem Polski do Unii Europejskiej, kwestie WPR uregulowane były m.in. zarządzeniem Nr 39 Ministra Finansów z dnia 19.12.2003 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 17, poz. 93). Z dniem 1 stycznia 2004 r. utworzono komórkę do spraw Wspólnej Polityki Rolnej w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej izby celnej. Stosownie do ww. zarządzenia, w izbach celnych ustanowiono koordynatora bądź wieloosobowe stanowisko ds. WPR. Natomiast w Statucie izb celnych nadanym zarządzeniem Nr 8 Ministra Finansów z dnia 22.04.2004 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 4, poz. 21, zwane dalej zarządzeniem Nr 8) określono, że w skład izby celnej wchodzi komórka organizacyjna do spraw Wspólnej Polityki Rolnej. W Statucie urzędów celnych stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 8 określono, że w ramach wewnętrznej komórki organizacyjnej urzędu celnego ds. przeznaczeń celnych można wyodrębnić jednoosobowe stanowisko pracy bądź sekcję Wspólnej Polityki Rolnej, koordynującą zadania z zakresu WPR na poziomie urzędu celnego. Zarządzenie nr 8 weszło w życie z dniem 01.05.2004 r.

Szkolenia funkcjonariuszy celnych z zakresu WPR realizowane były na poziomie centralnym i regionalnym. W ramach PHARE 99 eksperci zagraniczni przygotowali 16 funkcjonariuszy celnych do roli wykładowcy z zakresu WPR. W izbach celnych powołani zostali koordynatorzy ds. WPR, którzy byli systematycznie szkoleni. W 2004 r. szkolenie dla tej grupy organizowane było w każdym miesiącu. Sukcesywnie wiedza ta była przekazywana na poziomie regionalnym. Szkoleniami objęci zostali wszyscy funkcjonariusze, którzy mieli dokonywać odpraw celnych w zakresie WPR. Ponadto kadra kierownicza nadzorująca WPR przeszkolona została na temat odpowiedzialności z wypełniania przez Służbę Celną WPR. Do prowadzenia szkoleń angażowani byli wykładowcy z ARR, IJHAR-S oraz eksperci zagraniczni. W organizowanych centralnie szkoleniach z zakresu WPR przeprowadzonych w latach 2002-2005 wzięło udział 1365 funkcjonariuszy celnych, w tym: 97 uczestników z IC w Białej Podlaskiej, 96 z IC w Białymstoku, 92 z IC w Olsztynie, 91 z IC w Przemyśle i 220 z pionu celnego MF. Ogółem ze środków budżetowych MF na szkolenia z zakresu WPR wydatkowano 337,4 tys. zł, w tym w 2003 r. 37,3 tys. zł, w 2004 r. 200,2 tys. zł, w 2005 r. (do czerwca) 100,9 tys. zł.

Izby celne sporządziły zestawienia posiadanego przez izby i urzędy celne sprzętu do kontroli wg stanu na 15.09.2004 r., jednakże NIK zwraca uwagę, że nie były one sprawdzane pod względem kompletności, co powoduje, że nie można na podstawie ww. zestawień rzetelnie zweryfikować, czy sporządzone następnie przez izby celne zestawienia potrzeb

sprzętowych wg stanu na koniec 2004 r. zawierają sprzęt rzeczywiście potrzebny w danej izbie celnej do prawidłowego wykonywania zadań z zakresu kontroli towarów objętych WPR.

III.3 Cel pośredni Strategii 2004+ 4.3 *Dostosowanie systemu powtórnej kontroli celnej do wymagań UE* nie został w pełni zrealizowany. W związku z realizacją Strategii 2004+ opracowane zostały dokumenty zawierające metodologiczne wskazówki wykonywania czynności powtórnej kontroli celnej, m.in. wytyczne w sprawie sporządzania planów kontroli celnych podmiotów gospodarczych, zasad i trybu przeprowadzania kontroli celnej po zwolnieniu towarów, zasady przygotowania powtórnej kontroli celnej. W 2002 r. podjęto działania zmierzające do uzyskania informacji dotyczących liczby firm uczestniczących w obrocie towarowym z zagranicą w 2001 i I połowie 2002 r. W wyniku tych działań zebrano informacje dotyczące ogólnej liczby eksporterów i importerów realizujących obroty w ww. okresie, z uwzględnieniem podziału wg województw, w których mają swoje siedziby. Dane te, z uwagi na możliwość występowania tego samego podmiotu gospodarczego zarówno w eksporcie jak i imporcie, nie odzwierciedlały jednak faktycznej liczby firm uczestniczących w wymianie towarowej z zagranicą, co czyniło niemożliwym w tym okresie odniesienie się do miernika osiągnięcia celu, który wymagał ustalenia liczby podmiotów systematycznie dokonujących obrotu towarowego. W związku z problemami związanymi z niemożnością ustalenia liczby podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą (brak danych w GUS) w 2003 r. Departament KC nie szacował liczby podmiotów systematycznie uczestniczących w obrocie towarowym z zagranicą. Określenie tej liczby za 2004 r. było możliwe dzięki uruchomieniu systemów informatycznych CELINA i ALINA.

W odniesieniu do 2004 r. (dane dotyczą liczby przedsiębiorców dokonujących w kraju zgłoszeń celnych w roku kalendarzowym, w rozbiciu na poszczególne izby celne, wg stanu na wrzesień 2004 r.), powtórna kontrolą celną objęto 7,2% firm uczestniczących w obrocie towarowym z zagranicą. Oznacza to, że w skali całej administracji celnej nie zostało zrealizowane działanie 4.3.1. Przesunięcia kadrowe i szkolenia w celu wzmocnienia powtórnej kontroli celnej, którego miernikiem było objęcie powtórna kontrolą celną w skali roku 10% podmiotów systematycznie dokonujących obrotu towarowego z zagranicą, a terminem realizacji 30.06.2004 r.

III.4 Nie w pełni został zrealizowany cel pośredni 4.4. Zapewnienie wysokiej jakości badań laboratoryjnych.

W administracji celnej funkcjonuje jedno Centralne Laboratorium Celne w Świdrze (CLC) oraz 5 regionalnych laboratoriów celnych (RCL). CLC rozpoczęło funkcjonowanie od IV kwartału 1997 r., RCL w Białymstoku w 1998 r., RCL we Wrocławiu w 1999 r., RCL w

22

Koroszczynie (IC w Białej Podlaskiej) w 2001 r., RCL w Przemyśle od czerwca 2003 r., RCL w Gdyni od 03.09.2003 r. Tym samym działanie Strategii 2004+ 4.4.3. *Rozbudowa sieci wyspecjalizowanych laboratoriów celnych – regionalnych* zostało zrealizowane w terminie. Wdrożenie systemu jakości Centralnego Laboratorium Celnego i uzyskanie akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji (PCA) nastąpiło terminowo, zgodnie z postanowieniami Strategii 2004+. CLC uzyskało akredytację PCA w dniu 23.12.2002 r. Natomiast działanie 4.4.2. *Opracowanie i wdrożenie systemów jakości w laboratoriach regionalnych i uzyskanie akredytacji PCA* nie zostało zrealizowane w terminie do 31.12.2003 roku. Formalne potwierdzenie funkcjonowania systemu jakości oraz kompetencji technicznych certyfikatem Polskiego Centrum Akredytacji uzyskało jedynie 2 z 5 RCL (w Białymstoku - 29.07.2004 r., we Wrocławiu – 08.02.2005 r.). Dla RCL w Koroszczynie złożony został wniosek o rozpoczęcie procesu akredytacji dopiero w grudniu 2004 r. Przyczynami były: obciążenie pracą spowodowane dużą ilością próbek do badań (*dłuższe zastoje wydłużają okres oczekiwania na wyniki*), ograniczona liczba etatów (*zbyt mała liczba pracowników i wysoka absencja wśród obecnej obsady, spowodowana bardzo szkodliwymi warunkami pracy*), ograniczone środki finansowe (*zbyt małe nakłady na odczynniki, wzorce, certyfikowane materiały odniesienia itp. materiały konieczne do uzyskania akredytacji*), trudności lokalowe (*niekorzystny podział laboratorium na dwie części – piwnica i piętro*), brak ścisłej koordynacji zadania przez Centralne Laboratorium Celne (nadzór nad CLC do 29.11.2004 r. należał do zadań Ministerstwa Finansów).

W przypadku RCL w Przemyśle i Gdyni, które powstały w 2003 r., krótki okres funkcjonowania laboratoriów uniemożliwił opracowanie, udokumentowanie oraz wdrożenie wymaganych procedur.

NIK ocenia, że przyjęty w Strategii 2004+ (działanie 4.4.4.) miernik osiągnięcia celu „Zakup urządzeń laboratoryjnych, pozwalających na wykonywanie 70% badań niezbędnych dla działania administracji celnej” był nieprecyzyjny, uniemożliwiał stwierdzenie wykonania omawianego zadania. Jak wynika z wyjaśnień zastępcy dyrektora IC w Warszawie Janusza Sawy: *Nie jest możliwym ustalenie niezbędnej liczby badań w laboratoriach celnych, ponieważ ilości przeprowadzanych badań i analiz bezpośrednio wynikają z ilości kierowanych do laboratoriów próbek towarów. Ilości pobieranych próbek towarów, odzwierciedlają natomiast sposób realizacji procedur kontrolnych oraz określonej w danym momencie struktury odpraw.*

III.5 Cel pośredni Strategii 2004+ 4.5 *Zarządzanie ryzykiem i właściwe typowanie do kontroli celnej*, który miał być zrealizowany do 30.06.2003 r., nie został osiągnięty. Nie

zrealizowano w szczególności działania 4.5.1. *Stworzenie krajowego systemu zarządzania ryzykiem, dla którego miernikiem było funkcjonowanie krajowego systemu zarządzania ryzykiem* oraz działania 4.5.2. *Prowadzenie selektywnej kontroli z wykorzystaniem systemu analizy ryzyka*, dla którego miernikiem był 5% wskaźnik weryfikacji zgłoszeń oraz wzrost procentowego wskaźnika ujawnień przestępstw celnych podczas kontroli celnej. Przyczynami były: niewdrożenie systemu CELINA, a następnie brak w tym systemie rozwiązań z zakresu selektywnej kontroli celnej prowadzonej w oparciu o analizę ryzyka, a także brak rozstrzygnięć co do koncepcji centralnej analizy ryzyka i selektywnej kontroli celnej, oraz niewdrożenie stosownego modelu matematycznego.

Przed 1 maja 2004 r. nie stworzono rozwiązań systemowych prowadzenia selektywnej kontroli z wykorzystaniem systemu analizy ryzyka. Wdrażanie rozwiązań systemowych zapoczątkowały trzy decyzje Szefa Służby Celnej z dnia 24 czerwca 2004 roku: Nr 28 (w sprawie określenia zasad organizacji planowania analiz mających znaczenie dla sprawowania kontroli przez organy celne), Nr 29 (w sprawie prowadzenia i upowszechniania analiz mających znaczenie dla sprawowania kontroli przez organy celne) i Nr 30 (w sprawie formułowania, wprowadzania do systemu CELINA, weryfikowania, aktualizowania, modyfikowania oraz usuwania zastrzeżeń i dyspozycji). W dniu 18.11.2004 r. wydana została decyzja Nr 44 Szefa SC w sprawie międzynarodowej wymiany formularzy informacji o ryzyku – RIF. Kompleksowe rozwiązanie w tej sprawie zostało ujęte w przygotowywanym dokumencie „System kontroli prowadzonych przez Służbę Celną”, który miał być wdrożony dopiero w I połowie lipca 2005 r.

IV. Do 30.04.2002 r. centralnym organem administracji państwowej w sprawach celnych był Prezes Głównego Urzędu Cei, nadzorowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Z dniem 1 maja 2002 r., na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 41, poz. 365) zniesiono organy administracji państwowej w sprawach celnych: Prezesa Głównego Urzędu Cei oraz dyrektorów urzędów celnych, a w ich miejsce utworzono nowe organy administracji rządowej w sprawach celnych: dyrektorów izb celnych oraz naczelników urzędów celnych. Zmiany systemowe z jednej strony przyczyniły się do usprawnienia postępowań odwoławczych, których rozpatrywanie zostało przeniesione z GUC z siedzibą w Warszawie do poszczególnych, właściwych izb celnych. Cel przekształceń administracji celnej, jakim było przybliżenie przestrzenne jej struktur do podmiotów gospodarczych został osiągnięty. Ponadto zmiany te spowodowały ujednolicenie kompetencji, zwiększenie

możliwości sprawowania nadzoru nad Służbą Celną przez Ministra Finansów. Z drugiej jednak strony funkcjonowanie administracji celnej w ramach resortu finansów powoduje konieczność podziału niewystarczających środków budżetowych pomiędzy administrację skarbową i celną. Dysponentem środków przysługujących administracji celnej jest - po likwidacji środków specjalnych z dniem 1 stycznia 2005 r. - zgodnie z ustawą z 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 273, poz. 2703) - wyłącznie Minister Finansów, a nie osoba stojąca na czele Służby Celnej. Poza tym obsługą administracji celnej w Ministerstwie zajmują się również departamenty niewchodzące w skład pionu celnego (np. Departament BR).

NIK pozytywnie ocenia podejmowane działania zmierzające do zmniejszania liczby jednostek administracji celnej (poprzez likwidację albo łączenie) i stosowanie przy ocenie ich funkcjonowania wskaźników pozwalających nie tylko ustalić obciążenie pracą (m.in. liczba zgłoszeń celnych, liczba zatrudnionych), ale także wskaźników pozwalających na ocenę opłacalności dalszego istnienia albo likwidacji (posiadana infrastruktura, koszty utrzymania jednostek, odległości od najbliższej jednostki mogącej przejąć zadania, a także m.in. kwoty pobranych należności celnych i podatkowych od importu towarów, liczba stałych nadzorów). Powyższe wskaźniki przed ich ustaleniem były konsultowane z izbami celnymi, a w wyniku zgłaszanych przez dyrektorów izb celnych uwag ulegały modyfikacjom, umożliwiającym podejmowanie racjonalnych decyzji w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą wyniki analiz dotyczących zadań Służby Celnej, struktury i rozmieszczenia zasobów administracji celnej, zawierające wypracowane w danym okresie wskaźniki będące podstawą proponowanych zmian, prezentowane były w następujących dokumentach:

- Bilansach: otwarcia w zakresie zadań i funkcji SC oraz w zakresie spraw personalnych, sporządzone wg stanu na 15.10.2002 r.;
- Strukturze polskiej administracji celnej na dzień przystąpienia do UE, opracowanej w 2002 r. przez Zespół ds. przekształceń organizacyjno-strukturalnych w administracji celnej w wykonaniu decyzji Nr 26 Szefa Służby Celnej z 14 października 2002 r.;
- Strukturze polskiej administracji celnej po 1 maja 2004 r. /wstępna analiza/, sporządzonej w 2004 r.

Przyjęte w dokumencie Struktura polskiej administracji celnej na dzień przystąpienia do UE założenia (m.in. dotyczące ostrożności przy podejmowaniu decyzji odnośnie zmian w przypadku izb celnych, urzędów celnych, których właściwość miejscowa obejmuje obszary przylegające do granicy, która stanie się zewnętrzną granicą UE) były przestrzegane przy podejmowaniu decyzji o zmianach struktury organizacyjnej administracji celnej. Wg. stanu na

1.05.2002 r. funkcjonowało 360 jednostek administracji celnej, w tym 16 izb celnych, 67 urzędów celnych i 277 oddziałów celnych. Na obszarze właściwości izb celnych w:

- Białej Podlaskiej - funkcjonowały 4 urzędy celne i 14 oddziałów celnych,
- Białymstoku – 3 urzędy celne i 11 oddziałów celnych,
- Olsztynie - 4 urzędy celne i 9 oddziałów celnych,
- Przemyślu - 5 urzędów celnych i 23 oddziały celne.

Ogółem na obszarze ww. 4. izb celnych funkcjonowało 21,4% wszystkich jednostek administracji celnej wg stanu na 1.05.2002 r.

W momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej funkcjonowało 241 jednostek organizacyjnych administracji celnej (tj. 66,9% jednostek istniejących 1.05.2002 r.), w tym 14 izb celnych, 52 urzędy celne, 175 oddziałów celnych.

Wg stanu na czerwiec 2005 r. funkcjonowało 239 jednostek administracji celnej, w tym 15 izb celnych (1.01.2005 r. utworzona została IC w Opolu), 51 urzędów celnych i 173 oddziały celne. Na obszarze właściwości izb celnych w:

- Białej Podlaskiej funkcjonowały 3 urzędy celne i 18 oddziałów celnych,
- Białymstoku – 3 urzędy celne i 10 oddziałów celnych,
- Olsztynie - 2 urzędy celne i 10 oddziałów celnych,
- Przemyślu - 4 urzędy celne i 16 oddziałów celnych.

W okresie pomiędzy 1.05.2004 r. a czerwcem 2005 r. liczba jednostek administracji celnej na obszarze ww. 4. izb celnych na wschodzie Polski zmalała o 2 jednostki, procentowy udział w stosunku do ogólnej liczby jednostek zmalał nieznacznie o 0,6% do 29,3%. Zmiany struktury organizacyjnej dotyczyły likwidacji z dniem 1.01.2005 r. Urzędu Celnego w Elku, co było zgodne z ustaleniami zapadłymi na spotkaniu w dniach 14-17.09.2004 r. przedstawicieli MF i izb celnych w sprawie oceny zasadności funkcjonowania jednostek organizacyjnych SC.

Propozycje docelowej struktury polskiej administracji celnej na dzień akcesji zostały określone już w dokumencie Struktura polskiej administracji celnej na dzień przystąpienia do UE, opracowanym w 2002 r. przez Zespół ds. przekształceń organizacyjno-strukturalnych w administracji celnej. Przewidywano funkcjonowanie 223 jednostek administracji celnej (tj. o 18 mniej niż wg stanu na 1.05.2004 r. i o 16 mniej niż według stanu na czerwiec 2005), w tym 15 izb celnych, 47 urzędów celnych i 161 oddziałów celnych. Z uwagi na zmiany, które jak zakładano mogły nastąpić do chwili przystąpienia Polski do UE oraz po przystąpieniu, w zakresie parametrów, w świetle których opracowano docelową strukturę polskiej administracji celnej na dzień akcesji, Zespół proponował dalsze monitorowanie procesu

przekształceń, a po okresie 12 miesięcy od dnia przystąpienia Polski do UE, dokonanie analizy przeprowadzonych zmian organizacyjno-strukturalnych.

Następne propozycje modelu docelowej struktury Służby Celnej na 1 maja 2004 r. zawarte zostały w dokumencie z 2004 r. pt. „Struktura polskiej administracji celnej po 1 maja 2004 r. /wstępna analiza/”. Minister Finansów prolongował do dnia 30.06.2005 r. termin wprowadzenia zasadniczych zmian w strukturze administracji celnej. Pomimo tego, że powyższe spowodowało przekroczenie terminu rozmieszczenia jednostek zgodnie z wynikami analizy, określonego w Strategii 2004+ działanie 1.7.1 *Przeprowadzenie analizy dotyczącej zadań Służby Celnej oraz opracowanie struktury i rozmieszczenia zasobów administracji celnej* na 31.12.2004 r., NIK nie wnosi uwag co do racjonalności takiego rozwiązania, którego celem nadrzędnym jest doprowadzenie do efektywnego wykonywania zadań przez terenową administrację celną w oparciu m.in. o analizę obciążenia pracą.

NIK dostrzega, że wprowadzanie zmian w strukturze organizacyjnej administracji celnej oddziaływało na proces alokacji kadr. Ostateczne decyzje dotyczące przenoszenia funkcjonariuszy celnych do docelowych jednostek organizacyjnych administracji celnej mogły zapaść nie wcześniej niż po przeprowadzeniu rzetelnej analizy obciążenia pracą jednostek organizacyjnych Służby Celnej. Jednakże przesunięcie czasowe w zakresie dostosowania administracji celnej do docelowej struktury nie powinno mieć zasadniczego wpływu na realizowanie procesu alokacji kadr Służby Celnej i przenoszenie funkcjonariuszy celnych po dniu 1 maja 2004 r. do izb celnych położonych na północno-wschodniej i wschodniej granicy Polski. Świadczy o tym założenie wynikające ze Strategii 2004+, stosownie do którego alokacja kadr SC miała być zakończona najpóźniej do 30.06.2004 r. (działanie 1.3.3. *Przygotowanie organizacyjne do obsługi nowych przejść granicznych na granicy zewnętrznej UE oraz wzmocnienie przejść obecnie tam funkcjonujących* – termin realizacji 31.12.2003 r., działanie 1.3.6. *Wykorzystanie kadr znajdujących się na granicy zachodniej i południowej* – termin realizacji 30.06.2004), a więc pół roku przed zakładanym rozmieszczeniem jednostek zgodnie z wynikami prac nad strukturą administracyjną po wejściu Polski do UE.

V. NIK negatywnie ocenia przebieg procesu alokacji kadr Służby Celnej, wynikającej z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i przekształcenia granicy zachodniej i południowej Polski w wewnętrzną granicę UE oraz konieczności wzmocnienia granicy zewnętrznej UE w celu stworzenia warunków do wykonywania przez administrację celną nowych zadań. Cel pośredni Strategii 2004+ 1.3 *Przygotowanie zewnętrznej i wewnętrznej granicy UE oraz*

dyslokacja kadr w założeniach miał być w latach 2003-2004 finansowany przede wszystkim ze środków z budżetu państwa. Zadaniem wynikającym z powyższego celu, wymagającym poniesienia wysokich nakładów była w szczególności alokacja funkcjonariuszy celnych. W latach 2004-2005 proces alokacji (tj. świadczenia wynikające z ustawy o Służbie Celnej oraz z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2000 r. w sprawie przyznawania świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości (Dz.U. Nr 36, poz. 403), a następnie z rozporządzenia MF z 18.05.2004 r. w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości (Dz.U. Nr 120, poz. 1254) był finansowany w 82% ze środków specjalnych administracji celnej. W 2004 r. na ten cel wydatkowano kwotę 5.619 tys. zł, w całości ze środka specjalnego (w tym dla IC w Białej Podlaskiej 1.217 tys. zł, IC w Białymstoku 726 tys. zł, IC w Olsztynie 1.259 tys. zł, IC w Przemyśle 1.349 tys. zł). Dopiero w związku z likwidacją środka specjalnego proces alokacji finansowano w 2005 r. ze środków budżetu państwa kwotą wynoszącą jedynie 1.228 tys. zł (wg stanu na 30 kwietnia), w tym dla IC w Białej Podlaskiej przekazano 251 tys. zł, IC w Białymstoku 123 tys. zł, IC w Olsztynie 211 tys. zł, IC w Przemyśle 222 tys. zł. Pozostałe wydatki bieżące związane z przeniesieniem funkcjonariuszy celnych finansowane były przez izby celne ze środków budżetowych, w ramach planów wydatków budżetowych izb, oraz ze środków specjalnych przyznawanych na wydatki bieżące związane z usprawnieniem funkcjonowania Służby Celnej. W ocenie NIK, coraz trudniejsza sytuacja finansowa izb celnych wynikająca z niedoboru środków budżetowych, a także likwidacji środka specjalnego administracji celnej, stwarza realne problemy w sfinansowaniu alokacji kadr, która nie została zakończona.

V.1 Działanie Strategii 2004+ 1.3.1 *Przygotowanie analizy i opracowanie projektu potrzeb kadrowych związanych ze wzmocnieniem granicy zewnętrznej UE i przekształceniem granicy zachodniej i południowej w wewnętrzną granicę UE oraz wykonywaniem dodatkowych zadań*, którego miernikiem było opracowanie raportu ze zidentyfikowanymi potrzebami kadrowymi, zostało wykonane po terminie, tj. po 31.12.2002 r. Nie został sporządzony model obsady kadrowej SC na 2004 r., do czego była zobowiązana Grupa robocza ds. personalnych powołana na mocy Decyzji Nr 29 Szefa Służby Celnej z dnia 31.10.2002 r. w sprawie powołania Grup Roboczych do Spraw Alokacji Kadr Służby Celnej. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu OC Bożeny Górnik, bezpośrednią tego przyczyną było powołanie zarządzeniem nr 145 Prezesa RM z dnia 04.12.2002 r. Międzyresortowego Zespołu do Spraw Alokacji Kadr Służby Celnej (Międzyresortowy Zespół), którego jednym

z zadań było opiniowanie planowanej, stosownie do zadań i funkcji SC po przystąpieniu Polski do UE, struktury organizacyjnej i obsady kadrowej SC.

W związku z planowaną alokacją kadr SC przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej sporządzono 3 podstawowe dokumenty: „Propozycje dotyczące alokacji kadr Służby Celnej” z czerwca 2003 roku, „Ogólna koncepcja planu alokacji kadr w Służbie Celnej” ze stycznia 2004 r., „Plan przeniesień ustalony we Władysławowie w dniu 12 marca 2004 r.” Założenia alokacji prezentowane w ww. dokumentach, w szczególności terminy jej realizacji, różniły się, przy czym nie uzasadniano w kolejnych dokumentach przyczyn odejścia od realizacji poprzednich ustaleń, nie były również podejmowane formalne decyzje o odstąpieniu od realizacji alokacji według założeń zapisanych we wcześniejszych dokumentach. Określone w „Propozycjach dotyczących alokacji kadr Służby Celnej” oraz w „Ogólnej koncepcji planu alokacji kadr w Służbie Celnej” terminy zakończenia alokacji nie zostały dotrzymane. Główne przyczyny były następujące:

- brak kompleksowych rozwiązań ustawowych polegających w szczególności na zrównaniu uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy celnych z uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy innych służb mundurowych;
 - opór wobec zmian ze strony związków zawodowych i zainteresowanych funkcjonariuszy celnych. W grudniu 2003 r. w Służbie Celnej narastało powszechne niezadowolenie, grożące kryzysem spowodowanym strajkiem celników;
 - brak środków finansowych na sfinansowanie alokacji i zapewnienie przenoszonym funkcjonariuszom odpowiednich warunków pracy oraz warunków socjalno-bytowych,
- a w przypadku realizacji „Propozycji dotyczących alokacji kadr Służby Celnej” także:
- brak dostatecznego nadzoru Międzyresortowego Zespołu, którego przewodniczącym był Szef Służby Celnej, Kierownictwa Ministerstwa Finansów oraz Pełnomocnika Ministra Finansów do spraw Alokacji Kadr Służby Celnej, powołanego decyzją Ministra Finansów z dnia 25.07.2003 r. W ww. zarządzeniu nr 145 określono, że Międzyresortowy Zespół będzie sprawował nadzór nad opracowanym uprzednio programem alokacji kadr Służby Celnej, jednakże zaprzestał on działalności po opracowaniu „Propozycji dotyczących alokacji kadr Służby Celnej”, nie wykonując obowiązku nadzorowania realizacji tego dokumentu. Pełnomocnik ds. Alokacji Kadr SC był zobowiązany m.in. do nadzoru nad wykonywaniem zadań wynikających z materiału zawierającego propozycje dotyczące alokacji kadr Służby Celnej, opracowanego przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Alokacji Kadr Służby Celnej. Pełnomocnik ds. Alokacji Kadr SC nie sporządzał

kwartalnych sprawozdań z realizacji zadań, które na mocy § 4 ww. decyzji MF z 25.07.2003 r. miały być przekazywane Ministrowi Finansów i Szefowi Służby Celnej.

V.1.1 Dokument „Propozycje dotyczące alokacji kadr Służby Celnej”, opracowany przez Międzyresortowy Zespół, zawierał m.in. obsadę etatową poszczególnych izb celnych z uwzględnieniem zadań, jakie izby celne i podległe im urzędy celne wówczas realizowały i miały realizować po przystąpieniu Polski do UE. Ostatnia faza realizacji programu, tj. przemieszczanie kadr z izb celnych w: Katowicach, Cieszynie, Rzepinie, Szczecinie i Wrocławiu do izb celnych, w których wystąpią braki etatowe oraz przenoszenie etatów przede wszystkim na granicę wschodnią i północną kraju, miało być zakończone w terminie 4 miesięcy po dacie przystąpienia Polski do UE. NIK zwraca poza tym uwagę, że nie wszystkie zadania poprzedzające, ujęte w harmonogramie działań zawartym w „Propozycji dotyczących alokacji kadr Służby Celnej”, zostały zrealizowane w przyjętych terminach. W szczególności wyznaczony na 15.10.2003 r. termin opracowania obsady personalnej izb celnych na granicy zachodniej i południowej nie został zachowany. Wynikało to z braku porozumienia z organizacjami związkowymi. Należy jednak zauważyć, że w celu umożliwienia realizacji tego zadania w dniu 30.09.2003 r. podpisano z Federacją Związków Zawodowych Służby Celnej (FZZSC) Protokół uzgodnień w sprawie kryteriów i trybu alokacji kadr w Służbie Celnej.

V.1.2 Zmiana głównego założenia „Propozycji dotyczących alokacji kadr Służby Celnej” (tj. zakończenie procesu alokacji kadr w terminie 4 miesięcy od daty akcesji) wynikała z treści dokumentu „Ogólna koncepcja planu alokacji kadr w Służbie Celnej na 2004 r.” (dalej: Plan alokacji kadr), opracowanego w dniu 20.01.2004 r. przez Zespół ds. Alokacji Kadr SC powołany w dniu 18.12.2003 r. na spotkaniu Ministra Finansów z przedstawicielami FZZSC. Plan alokacji kadr przedłożony został przez Ministra Finansów na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 27.01.2004 r. Główne założenie Planu alokacji kadr polegało na wzmocnieniu granicy wschodniej w 2004 r. o 1362 funkcjonariuszy celnych/etatów w dwóch etapach (I etap alokacji - do 10 maja 2004 r. - przekazanie 900 etatów/funkcjonariuszy, II etap alokacji - do końca 2004 r. - przekazanie 462 etatów/funkcjonariuszy celnych), z równoczesnym zmniejszaniem obsady etatowej na granicy zachodniej i południowej. Kontrola wykazała, że wbrew założeniom Planu alokacji kadr, proces alokacji nie został uruchomiony niezwłocznie, tj. w lutym 2004 r.; decyzje przenoszące funkcjonariuszy celnych w ramach alokacji nie zostały wydane i przekazane zainteresowanym do 31 marca 2004 r.

V.1.3 W kolejnym dokumencie pt. „Plan przeniesień ustalony we Władysławowie w dniu 12 marca 2004 r.” (niepodpisanym, omawianym na posiedzeniu kadry kierowniczej pionu

celnego w dniach 25-26.03.2004 r.) ustalono, że w 2004 r. będą miały miejsce przeniesienia czasowe z IC w Rzepinie, Wrocławiu, Katowicach, Krakowie (300 funkcjonariuszy celnych na okres od 26.04.2004 r. do 15.08.2004 r.), przeniesienia na stałe – na wnioski funkcjonariuszy celnych niezrealizowane po 12.03.2004 r. (42 funkcjonariuszy celnych), a także przeniesienia wakatów (160 wakatów). Przeniesienia miały nastąpić do ww. 4 izb celnych na granicy wschodniej. W związku z realizacją Planu przeniesień z 12.03.2004 r. w październiku 2004 r. została opracowana a następnie zatwierdzona przez Szefa Służby Celnej docelowa obsada etatowa izb celnych, która poprzedzona była szczegółową analizą poszczególnych komórek organizacyjnych izby celnej i podległych urzędów celnych pod kątem realizowanych zadań i obciążenia pracą. Zatwierdzona docelowa obsada etatowa stanowiła podstawę opracowania list funkcjonariuszy celnych przewidzianych do alokacji przez dyrektorów izb celnych.

Przenoszenie z urzędu funkcjonariuszy celnych do pełnienia służby w innych izbach celnych w oparciu o docelową obsadę etatową z października 2004 r. rozpoczęło się dopiero w marcu 2005 r. i do dnia 08.07.2005 r. (tj. do dnia zakończenia kontroli w MF) proces ten nie został zakończony.

V.2 Proces alokacji kadr Służby Celnej polega na zwiększaniu liczby etatów w izbach celnych na północy i wschodzie Polski z jednoczesną likwidacją etatów w izbach celnych na zachodzie i południu Polski (przenoszenie etatów), przenoszeniu funkcjonariuszy celnych na wnioski, przenoszeniu funkcjonariuszy celnych „z urzędu” (bez impulsu w postaci wniosku).

V.2.1 W ocenie NIK działanie Strategii 2004+ 1.3.3. *Przygotowanie organizacyjne do obsługi nowych przejść granicznych na granicy zewnętrznej UE oraz wzmocnienie przejść obecnie tam funkcjonujących* i wynikający z niego priorytet wzmocnienia obsady etatowej administracji celnej na granicy wschodniej i północnej był w okresie objętym kontrolą realizowany, jednakże w stopniu niewystarczającym w stosunku do potrzeb. Od 2003 r. następowało zwiększenie liczby etatów w izbach celnych w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Olsztynie i Przemyśle (pracownicy i funkcjonariusze celni). Ogółem dla izb celnych na granicy wschodniej (IC w: Białej Podlaskiej, Białymstoku, Olsztynie, Przemyśle) plan etatów na 1.01.2003 r. wynosił 2961,25, na dzień 1.05.2004 r. wzrósł o 1071,50 do 4032,75 etatu, a na dzień 1.04.2005 r. zwiększył się o kolejne 349 do 4381,75 etatu (wzrost w stosunku do planu na 1.01.2003 r. odpowiednio o 36,2% i 48,0%), w tym dla IC w:

- Białej Podlaskiej plan etatów na 1.01.2003 r. wynosił 927 etatów, na 1.05.2004 r. wzrósł do 1406 etatów, a na dzień 1.04.2005 r. zwiększył się do 1508 etatów (wzrost w stosunku do planu na 1.01.2003 r. odpowiednio o 51,7% i 62,7%);

- Białymstoku plan etatów na 1.01.2003 r. wynosił 765 etatów, na 1.05.2004 r. wzrósł do 945 etatów, a na dzień 1.04.2005 r. zwiększył się do 1009 etatów (wzrost w stosunku do planu na 1.01.2003 r. odpowiednio o 23,5% i 31,9%);
- Olsztynie plan etatów na 1.01.2003 r. wynosił 412,25 etatu, na 1.05.2004 r. wzrósł do 673,75 etatu, a na dzień 01.04.2005 r. zwiększył się do 783,75 etatu (wzrost w stosunku do planu na 1.01.2003 r. odpowiednio o 63,4% i 90,1%);
- Przemyślu plan etatów na 1.01.2003 r. wynosił 857 etatów, na 1.05.2004 r. wzrósł do 1008 etatów, a na dzień 1.04.2005 r. zwiększył się do 1081 etatów (wzrost w stosunku do planu na 1.01.2003 r. odpowiednio o 17,6% i 26,1%).

Zwiększaniu liczby etatów w izbach celnych na wschodzie Polski towarzyszyło zmniejszanie się obsady etatowej na granicy zachodniej i południowej, realizowane w szczególności przez wstrzymanie z dniem 01.01.2003 r. naboru funkcjonariuszy celnych i pracowników na wakaty powstałe w wyniku fluktuacji kadr, w związku z przejściem funkcjonariuszy celnych i pracowników na emeryturę w izbach celnych (i podległych urzędach) w: Cieszynie, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Nowym Targu, Olsztynie, Poznaniu, Rzepinie, Toruniu, Szczecinie, Porcie Lotniczym Warszawa, Warszawie i Wrocławiu.

NIK zwraca jednak uwagę, że:

- powyższe dane o przenoszeniu etatów uwzględniają etaty pozyskane od września 2003 r. z administracji skarbowej w związku z przejęciem przez administrację celną zadań w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego (ogółem ww. 4 izby celne pozyskały 278 etatów);
- plan etatów administracji celnej na 1.04.2005 r. przewidywał dla izb celnych w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Olsztynie i Przemyślu łącznie 4381,75 etatu, co wobec 4999 etatów uzgodnionych z izbami celnymi w docelowej obsadzie etatowej z października 2004 r. powodowało niedobór 617,25 etatu (IC Biała Podlaska - niedobór 125 etatów, IC Białystok - 164 etatów, IC Olsztyn - 201,25 etatów, IC Przemyśl - 127 etatów). Dostosowanie do docelowej struktury etatowej w tych izbach celnych na 1.04.2005 r. nastąpiło średnio w 87,7%;
- w okresie od 1.01.2004 r. do 1.01.2005 r. plan etatów w izbach celnych w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Olsztynie, Przemyślu zwiększył się ogółem o 604 etaty. Odnosząc te dane do łącznej liczby planowanych do alokacji w 2004 r. funkcjonariuszy celnych do ww. izb według dokumentu Ogólna koncepcja planu alokacji kadr w Służbie Celnej w I i II etapie (1362 funkcjonariuszy/etatów) NIK stwierdza, że stanowiło to

ogółem 44,3% planowanej liczby. W późniejszym okresie, do 01.04.2005 r., plan etatów dla ww. izb celnych zwiększył się ogółem jedynie o kolejne 122 etaty.

V.2.2 W okresie objętym kontrolą Minister Finansów wydał (wg daty przeniesienia wskazanej w decyzji) 938 decyzji o przeniesieniu funkcjonariuszy celnych do wykonywania zadań w innej miejscowości, w stosunku do których zgłoszono 55 wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (5,9%). W wyniku ponownego rozpatrzenia 29 decyzji zostało utrzymanych w mocy (52,7%), 17 decyzji uchylono (34,5%), 7 decyzji zostało zmienionych (12,7%). Tendencja do składania przez funkcjonariuszy wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy znacznie nasiliła się w późniejszym okresie, w którym (bez decyzji z datą przeniesienia 1.07.2005 r.), wydanych zostało kolejnych 807 decyzji. Przykładowo w stosunku do 622 decyzji z datą przeniesienia 1.04.2005 r. zgłoszono 399 wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (64,1%), z których utrzymano w mocy 103 decyzje (25,8% liczby złożonych wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy), zmieniono 174 decyzje (43,6%), uchylono 122 decyzje (30,6%).

Najczęstszymi przyczynami kwestionowania przeniesień funkcjonariuszy celnych w ramach alokacji (na stałe) zawartymi w uzasadnieniach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy było sprawowanie opieki nad dzieckiem do lat 4 i opieka nad członkami rodziny. Głównymi przyczynami uchylania decyzji o przeniesieniu funkcjonariuszy celnych na stałe do innej miejscowości były przesłanki wyłączające możliwość przeniesienia funkcjonariusza celnego zawarte w art. 19 ustawy o Służbie Celnej i w art. 178 § 2 Kodeksu pracy w zw. z art. 43 ustawy o Służbie Celnej (cięża funkcjonariusza, opieka nad dzieckiem do ukończenia przez nie 4. roku życia, sprawowanie samodzielnej opieki nad dzieckiem do lat 14). Świadczy to o braku właściwej współpracy pomiędzy MF a dyrektorami izb celnych położonych na zachodzie i południu Polski dotyczącej typowania funkcjonariuszy celnych do alokacji przed wydawaniem decyzji o przenoszeniu funkcjonariuszy celnych. Koordynacja działań w tym zakresie pozwoliłaby na uniknięcie uchylania wydanych decyzji o przenoszeniu tych funkcjonariuszy celnych, co do których istniały zakazy ustawowe.

NIK pozytywnie ocenia zawarcie w dniu 22.02.2005 r. przez Szefa Służby Celnej z Ministrem SWiA porozumienia dotyczącego badań lekarskich funkcjonariuszy celnych, skierowanych z urzędu, w celu określenia stanu zdrowia oraz ustalenia zdolności do wykonywania służby. Porozumienie to zostało zawarte w związku z powoływaniem się we wnioskach o ponowne rozpatrzenie decyzji o alokacji na zły stan zdrowia (30 na 594 skontrolowanych przypadków), a także w reakcji na przedstawianie przez alokowanych funkcjonariuszy długotrwałych zwolnień lekarskich w jednostce organizacyjnej administracji

celnej, do której zostali przeniesieni. Krytyczna uwaga dotyczy braku pełnej wiedzy w Ministerstwie Finansów na temat realizacji ww. porozumienia, tj. braku danych o liczbie funkcjonariuszy celnych alokowanych na stałe, skierowanych przez dyrektorów izb celnych z urzędu na badania lekarskie na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej w związku z przedstawianiem długotrwałych zwolnień lekarskich w jednostce organizacyjnej administracji celnej, do której zostali alokowani, a w następstwie braku danych o efektach kierowania funkcjonariuszy celnych na badania.

Alokacja funkcjonariuszy celnych do izb celnych na wschodzie Polski odbywała się w okresie objętym kontrolą głównie poprzez rotacyjne przeniesienia czasowe, a w przypadku przeniesień na stałe, w oparciu o wnioski funkcjonariuszy celnych. Wzrost przeniesień funkcjonariuszy celnych na stałe z urzędu (bez wniosków funkcjonariuszy) odnotowano dopiero w II kwartale 2005 r.

Do dnia 31.03.2005 r. ogółem przeniesieniu do innej miejscowości na okres do 6 miesięcy w roku kalendarzowym (wg daty przeniesienia) podlegało 503 funkcjonariuszy celnych, w tym 498, tj. 99% do jednostek organizacyjnych na obszarze właściwości IC: Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska i Przemyśl (alokacje z innych jednostek niż wymienione). Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą (wg daty przeniesienia) alokowano na stałe ogółem 891 funkcjonariuszy celnych, w tym 487 (54,7%) na wniosek. Do jednostek organizacyjnych znajdujących się na obszarze właściwości izb celnych w: Olsztynie, Białymstoku, Białej Podlaskiej i Przemyślu alokowano (z innych niż ww. izby celne) ogółem 308 funkcjonariuszy celnych (34,6% ogółu), z czego przeniesienia na wniosek stanowiły 94,8% i dotyczyły 292 funkcjonariuszy celnych, a przeniesienia z urzędu jedynie 16 funkcjonariuszy celnych.

Włącznie z decyzjami z datą przeniesienia od 1.06.2005 r. alokowano na stałe począwszy od 2003 r. ogółem 1366 funkcjonariuszy celnych (z czego 612, tj. 44,8% na wniosek). Do jednostek organizacyjnych na obszarze właściwości IC Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska, Przemyśl alokowano łącznie 606 funkcjonariuszy celnych, tj. 44,4% ogółu. Spośród ww. alokowanych do izb celnych na wschodzie Polski, 328 funkcjonariuszy celnych, tj. 54,1% przeniesionych zostało na wniosek (spadek udziału procentowego funkcjonariuszy celnych przenoszonych na wniosek w stosunku do okresu do 31.03.2005 r. o 40,7%).

V.3. Nie zostało w pełni zrealizowane działanie Strategii 2004+ 1.3.6. *Wykorzystanie kadr znajdujących się na granicy zachodniej i południowej*, którego termin wyznaczono na 30.06.2004 r. Zamierzeniem tego działania było, by przeniesienie etatów z placówek znajdujących się na granicy z Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą nastąpiło w celu

wzmocnienia powtórnej kontroli celnej, realizacji zadań wynikających ze wspólnej polityki rolnej, obsługi statystyki obrotu towarowego wewnątrz UE. Powyższe założenie nie zostało zrealizowane w odniesieniu do komórek powtórnej kontroli celnej. W izbach celnych i pionie celnym Ministerstwa Finansów zatrudnionych było w komórkach powtórnej kontroli celnej wg stanu na dzień 31.12.2002 r. 342 funkcjonariuszy celnych, która wzrosła do 31.03.2005 r. o 33 do 375 funkcjonariuszy. Tymczasem w piśmie Naczelnika Wydziału Powtórnej Kontroli Celnej w Departamencie KC Pawła Jakubowskiego z dnia 26.01.2004 r. znak KC-III-8620-17/04 wyliczono, że w izbach celnych powinno być 619 etatów, natomiast w urzędach celnych 590 etatów, razem 1209 etatów w „pionie powtórnej kontroli celnej”. Natomiast według kryteriów obsady etatowej dla pionu kontrolnego z dnia 16.09.2004 r., dla komórek powtórnej kontroli celnej w poszczególnych izbach celnych z rozbiorem na urzędy celne zaplanowano 444 etaty.

NIK zauważa, że Ministerstwo, pomimo posiadania, na podstawie przesyłanych przez izby celne informacji, wiedzy na temat stanu zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych izb celnych, nie spowodowało w okresie objętym kontrolą zamierzonego wzrostu zatrudnienia w komórkach powtórnej kontroli celnej.

VI. W ocenie NIK, nadzór Ministerstwa Finansów w zakresie dysponowania pełną informacją obrazującą stan wyposażenia służb celnych w środki techniczne był niewystarczający. Ustalono bowiem, że Departament OC, odpowiedzialny za analizowanie, planowanie i koordynację działań w zakresie wyposażenia jednostek administracji celnej w specjalistyczny sprzęt do kontroli celnej, nie prowadził kompleksowej, zbiorczej ewidencji sprzętu do kontroli i rewizji celnej, będącej na wyposażeniu jednostek organizacyjnych administracji celnej. Wprawdzie dane w tym zakresie pozyskiwano w ramach tworzenia projektów budżetów na poszczególne lata, ale nie stanowiły one uporządkowanego, kompletnego materiału oddającego całościowy stan wyposażenia terenowej administracji celnej w środki techniczne.

Docelowym narzędziem służącym m.in. do zarządzania wyposażeniem w środki techniczne jest baza danych umiejscowiona na serwerze w Izbie Celnej w Rzepinie, w ramach Systemu Zarządzania Zasobami Technicznymi Administracji Celnej „Machina”. Wprowadzanie do tego systemu przez poszczególne izby celne informacji o posiadanym sprzęcie do kontroli celnej, środkach transportu nie zostało jednak zakończone, a niektóre z wprowadzonych danych są nierzetelne i wymagają weryfikacji. W związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami pomiędzy danymi dotyczącymi ilości sprzętu do kontroli i rewizji celnej oraz

trwałego sprzętu biurowego, zawartymi w zestawieniach przesłanych z izb celnych, a danymi wprowadzonymi przez te izby do Systemu „Machina”, dyrektor Departamentu OC, w trakcie kontroli NIK, skierował do dyrektorów wszystkich 15 izb celnych pismo (znak: OC-RI-0681-49/05/MF/4514 z 27 czerwca 2005 r.) z poleceniem dokonania szczegółowej analizy wpisanego do bazy danych Systemu „Machina” sprzętu, jego właściwego zakwalifikowania oraz uzupełnienia danych w kolumnach marek i modeli każdego urządzenia, numerów inwentarzowych, wartości sprzętu itp.

Zdaniem NIK brak spójnego systemu zarządzania infrastrukturą techniczną administracji celnej uniemożliwia zarówno optymalne zarządzanie posiadanym sprzętem, jak i właściwy rozwój posiadanych zasobów.

NIK negatywnie ocenia, że Ministerstwo Finansów nie posiada danych na temat struktury i wartości mienia Skarbu Państwa, przekazanego w użytkowanie izmom celnym przez wojewodów z przeznaczeniem na przejścia graniczne, w ramach nałożonego na nich obowiązku utrzymywania przejść granicznych. Brak takich danych ma znaczący wpływ na określenie faktycznego stanu wyposażenia, jakim dysponują graniczne jednostki administracji celnej w sprzęt specjalistyczny do kontroli celnej, co w konsekwencji może mieć wpływ na racjonalne przydzielanie kupowanego sprzętu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi 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 Polskiego Centrum Akredytacji przez RCL.
5. Objęcie podmiotów gospodarczych powtórą kontrolą celną, w celu osiągnięcia określonego w Strategii 2004+ wskaźnika.
6. Zintensyfikowanie prac dotyczących zarówno uzupełniania danych, jak i weryfikacji już wprowadzonych danych w zakresie wyposażenia jednostek organizacyjnych

E.K.
g
b F
J.C. w.w.
K.C.

administracji celnej w specjalistyczny sprzęt do kontroli i pozostałe składniki majątkowe do bazy Systemu „Machina”.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Minister o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań. Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

z poważaniem
J. G.

