



Warszawa, dnia 08 grudnia 2016 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTERSTWO FINANSÓW**

**Podsekretarz Stanu  
SZEFSŁUŻBY CELNEJ  
Marian Banaś**

RS8.0722.2.2016

Pan

**Sławomir Siwy**

Przewodniczący ZZ Celnicy PL

Związek Zawodowy- Celnicy PL  
ul. Otmuchowska 50  
48-300 Nysa

W odpowiedzi na pismo ZZ Celnicy PL znak: 171/16 z dnia 4 listopada br. Ministerstwo Finansów przekazuje poniżej odpowiedzi na postawione w ww. piśmie pytania.

*Ucywilnienie funkcjonariuszy celnych.*

Przyszła organizacja Krajowej Administracji Skarbowej jest powiązana z zadaniami, które ustawowo zostaną przypisane do poszczególnych jednostek Krajowej Administracji Skarbowej. Wyodrębnienie grupy pracowników cywilnych i funkcjonariuszy będzie wiązało z rodzajem wykonywanych przez nich zadań. Zadania „policyjne” będą realizowane przez funkcjonariuszy, a typowo urzędnicze przez pracowników cywilnych.

Szacuje się, że zadania o charakterze typowo urzędniczym wykonuje obecnie około 5 tys. funkcjonariuszy w komórkach takich jak np.: komórka kadrowa, finansowa, logistyczna, informatyczna, itp. Charakter tych zadań prowadzi do wniosku, że nie ma uzasadnienia dla różnicowania pozycji tych grup na funkcjonariuszy i pracowników cywilnych.

*Funkcjonariusze Służby Celnej skierowani do ochrony granic w razie przywrócenia kontroli celnej na wewnętrznej granicy UE.*

Bazując na doświadczeniach uzyskanych w trakcie organizacji Światowych Dni Młodzieży i Szczytu NATO w Polsce, należy wskazać, że w przypadku przywrócenia kontroli celnej na wewnętrznej granicy UE, tj. konieczności okresowego zwiększenia obsady kadrowej komórek granicznych, możliwe jest skierowanie do wykonywania ww. zadań funkcjonariuszy

celnych zarówno z komórek zwalczania przestępczości, jak również z oddziałów celnych wewnętrznych.

Dodatkowo wzmocnienie kadrowe może nastąpić w drodze przeniesień funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w wewnętrznych komórkach organizacyjnych izby celnej/urzędów celnych (w przyszłości IAS/UCS), których dotychczasowy przebieg służby zapewni prawidłową realizację zadań na wewnętrznej granicy UE. Jednakże mając na uwadze ustawową pragmatykę Służby Celnej, każdego funkcjonariusza celnego można przenieść do realizacji zadań Służby Celnej wymagających wzmocnienia kadrowego.

Przewiduje się, że po wdrożeniu struktur Krajowej Administracji Skarbowej zasoby kadrowe w dalszym ciągu będą umożliwiały reakcję na sytuacje nadzwyczajne.

*Etatyzacja oddziałów celnych granicznych, wydziałów zwalczania przestępczości/ zwiększenie poziomu kontroli transportów w imporcie i eksporcie.*

Ministerstwo Finansów jest zainteresowane najefektywniejszym wykorzystaniem istniejących kadr. Oznacza to oparcie działalności powstającej służby na wiedzy, zaangażowaniu i doświadczeniu osób obecnie już pracujących w strukturach podległych Ministrowi Finansów. Powierzenie zadań poszczególnym osobom, zatrudnionym/pełniącym służbę obecnie w urzędach kontroli skarbowej, Służbie Celnej oraz w administracji podatkowej będzie spoczywało na dyrektorach izb administracji skarbowej, którzy będą analizowali potrzeby danej jednostki oraz kwalifikacje i przebieg dotychczasowego zatrudnienia tych osób tak, aby uzyskać nowoczesną, jednolitą, a przede wszystkim skuteczną służbę.

Krajowa Administracja Skarbowa będzie odpowiedzialna za realizację wszystkich zadań związanych z poborem należności podatkowych i celnych, począwszy od procesu rejestracji podmiotów, poprzez obsługę deklaracji i innych dokumentów podatkowych i celnych, kontrolę prawidłowości realizacji obowiązków podatkowych, rozliczanie wpłat i ich dystrybucję oraz egzekwowania powstałych zaległości.

Jednostki administracji skarbowej na poziomie regionalnym będą zapewniać odpowiednią organizację pracy, zasoby finansowe oraz majątkowe, a przede wszystkim dobór odpowiednio wyszkolonej kadry, odpowiedniej do ilości i rodzaju realizowanych procesów.

W raporcie NIK „Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP” /raport opublikowany w dniu 28.10.2015 r.; kontrola objęła lata 2010 -2013/, gdzie /na str. 10 raportu/ znajduje się zapis „ 6. W trakcie kontroli

przeanalizowano po 10 zmian (SC i SG) na każdym z badanych przejść w II połowie 2013 r. o najwyższej intensywności ruchu podróżnych. Jedynie w 20 % zmian liczba funkcjonariuszy (SC i SG) odpowiadała optymalnej liczbie funkcjonariuszy przyjętej w technologii odpraw niezbędnej dla obsługi ruchu o najwyższym natężeniu. Stwierdzono, iż w 80 % zmian obsada kontrolerska odpowiadała średniej normie liczbowej przyjętej wg technologii odpraw dla danego przejścia. ...”.

Dane NIK mówią o 80 % zmian z niepełną optymalną obsadą przy ruchu o najwyższym natężeniu i 20 % zmian, których skład liczbowy nie odpowiada średniej normie liczbowej przyjętej według technologii dla danego przejścia.

Należy de facto stwierdzić, iż w okresie objętych kontrolą NIK w oddziałach celnych w drogowych przejściach granicznych występowało, w różnym natężeniu, zjawisko braku dostatecznej obsady kadrowej w odniesieniu do norm wynikających z przyjętej technologii odpraw uwzględniającej infrastrukturę przejścia (liczbę pasów/stanowisk odpraw) oraz wielkość obsługiwanego ruchu osób, pojazdów i towarów, które Służba Celna i Straż Graniczna wspólnie określiły jako pożądane.

W przypadku większości drogowych przejść granicznych zostały przyjęte wielkości odpraw na zmianę, które muszą mieć miejsce w celu zapobieżenia powstawania utrudnień w przekraczaniu granicy. W przypadku stwierdzenia mniejszej liczby osób/pojazdów odprawionych na danym kierunku ruchu przy równoczesnym utrzymującym się lub rosnącym czasie oczekiwania na przekroczenie granicy państwowej, obydwie służby podejmują działania zmierzające do usprawnienia ruchu w ramach swoich kompetencji.

W tej sytuacji w pierwszej kolejności następuje wsparcie funkcjonariuszy oddziału celnego przez funkcjonariuszy komórek zwalczania przestępczości (z poziomu izby celnej) w zakresie obsługi BKS (budynku kontroli szczegółowej) oraz delegowanie do obsługi ruchu granicznego funkcjonariuszy z komórki ogólnej. W przypadku, gdy sytuacja powoduje brak możliwości zapewnienia płynności odpraw dokonywane są przesunięcia kadrowe z poziomu urzędu celnego oraz izby celnej.

Jednocześnie Ministerstwo Finansów informuje, że w latach 2013-2016 utworzono 4 oddziały celne do obsługi przejść granicznych. Od 15 września 2016 r. utworzone zostały: Oddział Celny Towarowy Port Lotniczy Katowice-Pyrzowice oraz Oddział Celny Port Lotniczy Lublin do obsługi odpowiednio: drugiego co do wielkości cargo towarowego w obrocie lotniczym

w Polsce oraz obsługi dynamicznie rozwijającego się stałego lotniczego przejścia granicznego Świdnik k. Lublina.

Od 22 maja 2015 r. funkcjonuje Oddział Celny w Dołhobyczowie w związku z otwarciem nowego przejścia granicznego Dołhobyczów-Uhrynów na granicy z Ukrainą przeznaczonego dla międzynarodowego ruchu osobowego i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony (kontrola ruchu służb polskich i ukraińskich) odbywa się w obiektach wybudowanych na terytorium RP).

1 kwietnia 2014 r. utworzono Oddział Celny w Budomierzu w związku z otwarciem nowego przejścia granicznego Budomierz-Hruszew na granicy z Ukrainą przeznaczonego dla międzynarodowego ruchu osobowego i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony (kontrola ruchu służb polskich i ukraińskich) odbywa się w obiektach wybudowanych na terytorium RP).

Dodatkowo MF informuje, że Zespół ds. przeglądu procedur dotyczących funkcjonowania Służby Celnej na zewnętrznej granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, powołany Zarządzeniem Nr 14/SC Szefa Służby Celnej z dnia 18 kwietnia 2016 r., zidentyfikował pewne obszary działania Służby Celnej na zewnętrznej granicy państwowej RP, których funkcjonowanie powinno być przedmiotem dalszych prac. Powyższe dotyczy obszarów mających w istocie charakter przede wszystkim organizacyjny, skutkujących nie tylko poziomem sprawności działania samej Służby Celnej, ale również wpływających na sprawniejszą i efektywniejszą obsługę podmiotów gospodarczych.

Jedną z rekomendacji Zespołu była potrzeba dokonania ponownej etatyzacji oddziałów celnych granicznych, w kontekście:

- niedoborów osobowych w przejściach granicznych, szczególnie widocznych w drogowych przejściach granicznych oraz części lotniczych przejść granicznych i morskich MPG w stosunku do skali obsługiwanego ruchu osób, pojazdów oraz zgłoszeń celnych.
- widocznego nieproporcjonalnego wzrostu ruchu osobowego w drogowych przejściach granicznych w latach 2009-2015 na jednego pełniącego służbę funkcjonariusza z 4,52 tys. do 6,22 tys. tj. o 38%, stabilizacji ruchu ciężarowego na poziomie ok. 0,8 tys. pojazdów na funkcjonariusza do wzrostu obsady etatowej w tych oddziałach odpowiednio z 1.591 do 1.989 funkcjonariuszy tj. o 25%.

Zadanie dokonania ponownej etatyzacji oddziałów celnych granicznych zostało przypisane do realizacji Pełnomocnikowi Szefa Służby Celnej do spraw koordynacji działań izb celnych

obsługujących drogowe, morskie i lotnicze przejścia graniczne, powołanemu Zarządzeniem nr 2 Szefa Służby Celnej z dnia 22 grudnia 2015 r.

Niezależnie od ww. przesunięć kadrowych w okresie braku możliwości zapewnienia płynności odpraw w okresie styczeń 2014 r. - listopad 2016 r., izby celne usytuowane na wschodniej granicy zostały wzmocnione łącznie o 130 etatów.

Do czasu wdrożenia struktur Krajowej Administracji Skarbowej nie są planowane zmiany organizacyjne ani zmiany dotyczące zasobów kadrowych wskazanych grup funkcjonariuszy celnych. Kwestie zasobów kadrowych komórek realizacji w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej będą określane w ramach tych struktur w poszczególnych izbach administracji skarbowej.

Odnosząc się natomiast do poruszonej w pytaniu kwestii kontroli przewozów okazjonalnych, podkreślić należy, że pytanie opiera się na błędnym założeniu, że możliwe jest odniesienie danych dotyczących wpływów z podatku VAT z tego tytułu w 2003 r. i w 2015 r.

Należy zauważyć, że takie porównanie, ze względu na zasadniczo odmienny stan prawny (przed i po przystąpieniu Polski do UE), jest obarczone błędem. Kwestia ta była przedmiotem analizy m.in. ww. Zespołu do spraw przeglądu procedur dotyczących funkcjonowania Służby Celnej na zewnętrznej granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, w którym uczestniczyli również przedstawiciele ZZ Celnicy PL. Postulaty dotyczące nieprawidłowości w zakresie kontroli i poboru VAT BUS zostały przedstawione na forum ww. Zespołu przez stronę związkową, jednakże bez udokumentowania, potwierdzającego faktyczne występowanie nieprawidłowości.

Do czasu wdrożenia struktur Krajowej Administracji Skarbowej nie są planowane zmiany organizacyjne, polegające na przywróceniu granicznych referatów zwalczania przestępczości na lotniskach oraz odtworzenie grup mobilnych w terenach przygranicznych. Wejście w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej spowoduje natomiast, że zostanie określona wewnętrzna struktura organizacyjna KAS, zapewniająca realizację ustawowych zadań KAS.

Odnosząc się do pytania nt. liczby funkcjonariuszy potrzebnych do obsługi obrotu towarowego z Wielką Brytanią, zdaniem MF, w związku z faktem, iż Wielka Brytania nadal jest członkiem Unii Europejskiej i nie jest dotychczas znany harmonogram jej wyjścia z UE, pytanie należy uznać za bezprzedmiotowe.

Odnosnie zwiększenia poziomu kontroli transportów w imporcie i eksporcie MF informuje, że od 2 czerwca 2016 r. z polecenia Szefa Służby Celnej we wszystkich oddziałach celnych,

obsługujących przejścia graniczne w ruchu lądowym, lotniczym, kolejowym i morskim, podjęto wzmożone działania kontrolne m.in. poprzez podwyższenie poziomu kontroli towarów, środków transportu i osób, zwiększenie zasobów kadrowych w obszarze kontroli, pełne wykorzystanie narzędzi technicznych i informatycznych oraz intensyfikację współpracy z właściwymi jednostkami Straży Granicznej.

Polecenie to dotyczyło w szczególności zwiększenia poziomu kontroli w obszarach ryzyka związanych z:

- bezpieczeństwem obrotu towarowego z zagranicą,
- naruszaniem przepisów, dotyczących wprowadzania na teren RP i wyprowadzania z terenu RP towarów objętych ograniczeniami, zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe (w tym: broni, amunicji, prekursorów materiałów wybuchowych, środków odurzających i psychotropowych, preparatów chemicznych),
- naruszaniem przepisów przeciwko zdrowiu oraz ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,
- nieprawidłowościami w wywiązywaniu się z obowiązków celnych i podatkowych.

Dodatkowo z dniem 15 listopada br. z polecenia Szefa Służby Celnej czasowo podwyższono o 100%, w stosunku do poziomu, obowiązującego w izbach celnych w październiku 2016 r., poziom kontroli fizycznej towarów, obejmowanych procedurami wywozowymi.

#### Przeniesienie zadań z zakresu akcyzy z urzędów celnych do urzędów skarbowych.

Celem przeniesienia niektórych zadań z obszaru podatku akcyzowego z urzędu celnego i izby celnej do urzędu skarbowego, tj. związanych z obsługą i poborem tych należności, jest podniesienie poziomu ich efektywności oraz sprawności ich realizacji. Niewłaściwa jest bowiem obecna sytuacja, w której te same zadania dotyczące np. rozliczeń dokonywanych wpłat z tytułu tego podatku, wykonywanie czynności wierzycielskich czy w końcu prowadzenie egzekucji administracyjnej w ramach jednego resortu finansów wykonywane są przez dwa różne organy, dublując niejednokrotnie swoje działania, doprowadzając do zbiegu postępowań, ale przede wszystkim doprowadzając do zupełnie nieracjonalnego dysponowania kadrami, zasobami materialnymi i systemami informatycznymi. W celu poprawy efektywności i sprawności działania niezbędna jest zatem konsolidacja procesów i systemów ich wsparcia, czego efektem będzie również lepsza wymiana informacji i uszczelnienie systemu.

Konieczność zmian w tym obszarze pokazuje wiele statystyk, z których jedną warto przytoczyć: wskaźnik efektywności postępowań egzekucyjnych. W roku 2016 w zakresie podatku VAT wyniósł on 29,3% (realizowany przez US), a w zakresie podatku akcyzowego 3,1% (realizowany przez SC).

Teza, że sytuacja w tym konkretnym przypadku nie wymaga żadnych zmian jest zatem nie do obrony.

Odpowiadając na wątpliwości dotyczące ucywilnienia stanowisk akcyzowych, to ucywilnienie części funkcjonariuszy celnych nie oznacza ograniczenia tej grupie możliwości rozwoju zawodowego. Osoby te będą mogły rozwijać swoje umiejętności i kompetencje w korpusie służby cywilnej. Należy wskazać, że połączenie trzech jednostek w jedną stworzy pracownikom większe możliwości rozwoju poprzez rozszerzenie zakresu zadań i komórek, w których mogą rozwijać swoje kompetencje.

#### Wykonywanie w urzędach skarbowych zadań z zakresu akcyzy.

Konsolidacja procesów w obszarze obsługi klienta czy poboru w ramach KAS nie spowoduje marginalizacji zadań ani spadku kompetencji pracowników je realizujących. Nie istnieje bowiem potrzeba rozproszenia tych zadań i kompetencji na całą sieć urzędów skarbowych tym bardziej, że również w zakresie innych zadań realizowanych przez organy KAS zakłada się ich konsolidację i zwiększenie profesjonalnej obsługi.

Racjonalne działania zakładają wykorzystanie powstałych już procesów centralnych bądź regionalnych wszędzie tam, gdzie są one sprawnie realizowane, nie są dublowane z innymi podobnymi zadaniami oraz są właściwie wspierane przez systemy informatyczne.

Szczegóły rozwiązań będą natomiast znane po zakończeniu procesu konsultacji wewnętrznych w ramach resortu finansów.

#### Ucywilnienie funkcjonariuszy, wykonujących m.in. zadania akcyzowe w urzędach skarbowych czy zadania z zakresu czynności audytowych w izbach celnych.

Z uwagi na fakt, że zadania o których mowa (zadania akcyzowe w US oraz zadania z zakresu czynności audytowych w Izbach Celnych) są zadaniami o charakterze urzędniczym, będą mogły być realizowane przez cywilnych pracowników Krajowej Administracji Skarbowej. Nie oznacza to jednak pogorszenia sytuacji tych osób. Jednym z celów utworzenia KAS jest poprawa sytuacji pracowników, między innymi poprzez rozpoczęcie procesu podnoszenia wysokości wynagrodzeń/ uposażeń w KAS.

### Obsługa kasowa w oddziałach celnych.

Aktualne założenia funkcjonowania oddziałów celnych przewidują, że dotychczasowe oddziały celne będą kontynuowały swoją działalność pod tą samą co dotychczas nazwą, z dotychczasowym kodem identyfikacyjnym i w tych samych lokalizacjach. Podstawowym zadaniem oddziałów będzie ogólnie pojęta obsługa zgłoszeń celnych. W ramach tej obsługi niezbędne będzie także zapewnienie możliwości dokonywania wpłat należności celnych przez podmioty dokonujące zgłoszeń.

Z punktu widzenia realizacji zadań KAS nie jest istotne, czy system informatyczny jest obsługiwany przez funkcjonariusza, czy pracownika służby cywilnej, nie ma również znaczenia, czy gotówka przechodzi przez ręce funkcjonariusza, czy pracownika cywilnego.

Wydaje się natomiast wręcz celowe i zgodne z zasadami zarządzania, aby oddzielić proces decyzyjny w zakresie określenia kwoty należności do wpłaty, przyjęcia zabezpieczenia lub depozytu w ramach postępowania celnego od fizycznego przyjęcia gotówki na poczet tych należności, obsługi rachunku bankowego czy wreszcie księgowania wpłat. Zresztą już obecnie proces ten jest podzielony w ramach Służby Celnej i częściowo scentralizowany.

Nie ma równocześnie żadnych przeszkód, aby wpłaty gotówkowe były przyjmowane przez pracowników służby cywilnej.

Zmiany wprowadzane ustawą o KAS nie spowodują zatem automatycznie likwidacji stanowisk kasowych w ich dotychczasowych lokalizacjach, gdyż sytuacja klientów naszej administracji nie powinna ulec pogorszeniu. Zmiany te pozwolą natomiast na stworzeniu docelowo sieci punktów obrotu gotówkowego wspólnej dla całej KAS, uwzględniającej zarówno potrzeby klienta, jak i sprawną obsługę zadań KAS.

Bezpośrednio po wejściu w życie ustawy o KAS szczegółowe rozwiązania będą natomiast zależne od indywidualnych warunków lokalowych, kadrowych i logistycznych w poszczególnych jednostkach KAS.

### Ucywilnienie funkcjonariuszy - informatyków izb celnych.

W związku z pytaniem o korzyści, w tym finansowe z tytułu planowanego przeniesienia informatyków - funkcjonariuszy izb celnych na stanowiska cywilne w ramach KAS dostrzeżenia wymaga, że na obecnym etapie prac nie jest możliwe udzielanie informacji na temat przyszłych wynagrodzeń pracowników, którzy będą zatrudnieni w Centrum Informatyki KAS. Można



natomiast wskazać następujące inne korzyści wynikające z zatrudnienia informatyków izb celnych w strukturach CI KAS.

Przede wszystkim nastąpi integracja zasobów ludzkich odpowiedzialnych za informatyzację w jednej jednostce organizacyjnej, co powinno przyczynić się do lepszego zarządzania takimi zasobami i realizowania przedsięwzięć informatycznych w oparciu o bardziej bezpośrednią współpracę i wymianę doświadczeń, planowanie jednolitych szkoleń podnoszących kompetencje zawodowe, zapewniających zwiększenie potencjału w zakresie nowych technologii IT, wykorzystywanych zarówno w organizacji KAS, jak też w projektach międzyresortowych. Organizacja IT uzyska możliwość łatwiejszego uwspólnienia zasobów do złożonych przedsięwzięć, bez konieczności występowania do dyrektorów izb celnych o oddelegowanie pracowników IT, co umożliwi bardziej efektywną i dynamiczną realizację zadań, które stoją przed KAS.

*Funkcjonariusze obecnie wykonujący zadania przenoszone do urzędów skarbowych.*

Powierzanie zadań poszczególnym osobom, zatrudnionym obecnie w urzędach kontroli skarbowej, Służbie Celnej oraz w administracji podatkowej będzie należało do kompetencji dyrektorów izb administracji skarbowej i będzie następowało w oparciu o potrzeby jednostek KAS, przebieg dotychczasowego zatrudnienia/służby pracowników i funkcjonariuszy oraz z uwzględnieniem miejsca zamieszkania tych osób.

Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Finansów

*Marian Banaś*

