

Andrzej Halicki

Zadania policyjne Służby Celnej

Celem opracowania jest dokonanie analizy zadań policyjnych realizowanych przez Służbę Celną. Jest to sfera aktywności tej formacji będąca w ostatnim okresie przedmiotem dyskusji odbywających się w Ministerstwie Finansów, Sejmie oraz w środowisku zawodowym Służby Celnej w szczególności pod kątem wpływu zadań policyjnych na zakres uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy celnych.

Na wstępie należy odnotować, iż zarówno ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej¹ zwana dalej „ustawą o S.C.” jak i przepisy wykonawcze do tego aktu prawnego nie odwołują się do pojęcia „zadań policyjnych”. Zwrotem tym po raz pierwszy posłużył się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 marca 2015 r. sygn. akt K 39/13², w którym orzekł, iż art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (dalej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym”):

a) są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP,

b) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania policyjne są niezgodne z art. 32 Konstytucji RP.

W ocenie Trybunału istnieją zadania Służby Celnej uregulowane w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C., które można określić mianem „policyjnych” ze względu na ich podobieństwo do zadań realizowanych przez Policję. Chodzi zatem o rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje chemiczne i ich mieszaniny, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe, prekursorzy materiałów wybuchowych podlegające ograniczeniom oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym. Ponadto zadaniem policyjnym Służby Celnej jest rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy³ a także przestępstw i wykroczeń – oraz ściganie ich sprawców jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną – przeciwko zdrowiu⁴, dobrom kultury⁵, prawom własności intelektualnej⁶, przyrodzie⁷, środowisku⁸, wymiarowi sprawiedliwości⁹, ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym¹⁰. Dokonując analizy porównawczej Trybunał uwzględnił zadania Policji określone w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹¹, w tym m.in. inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Z zaprezentowanego orzeczenia Trybunału wynika, iż zadania policyjne będą stanowić istotny – choć w ocenie autora nie jedyny¹² – element mający wpływ na zakres uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy celnych. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w stanowisku przyjętym przez rząd w dniu 12 lipca 2016 r. w sprawie projektu obywatelskiego (druk sejmowy nr 30)

tj. projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz niektórych innych ustaw¹³. W ocenie Rady Ministrów nabycie przez funkcjonariuszy celnych wcześniejszych uprawnień emerytalnych powinno nastąpić przy uwzględnieniu takich warunków jak:

- osiągnięcie wieku co najmniej 55 lat i stażu służby co najmniej 15 lat, w tym udowodnienie co najmniej 5 lat przy wykonywaniu zadań policyjnych (w przypadku funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę przed dniem 1 stycznia 2013 r.),
- osiągnięcie wieku co najmniej 55 lat i staż służby co najmniej 25 przy wykonywaniu zadań policyjnych (w przypadku funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po dniu 31 grudnia 2012 r.).

W celu ustalenia istoty zadań policyjnych niezbędne wydaje się dokonanie analizy poszczególnych czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy celnych, które mieszczą się w tej zbiorczej kategorii powinności Służby Celnej. Ustawa o S.C. nie zawiera tzw. słowniczka pojęć stosowanych przez ustawodawcę, stąd odwołując się do wykładni językowej¹⁴ należy odnotować, iż „rozpoznawać” to zidentyfikować kogoś lub coś, „wykrywać” to ujawnić rzecz, która była tajna, ustalić fakty dotyczące czyjeś udziału w czymś, ustalić badaniem obecność czegoś w czymś, „zapobiegać” to nie dopuścić do czegoś złego, zaś „zwalczać” to wystąpić przeciwko komuś lub czemuś, przezwyciężyć coś długotrwałym działaniem¹⁵. Zaprezentowane znaczenia pojęć należy następnie powiązać z obszarem aktywności Służby Celnej, którego one dotyczą. W wyniku tego zabiegu można pokusić się o stwierdzenie, iż zadaniem policyjnym tej formacji jest identyfikowanie oraz ujawnianie określonych przestępstw i wykroczeń, podejmowanie działań mających na celu niedopuszczanie do ich popełnienia a także występowanie przeciwko sprawcom tych czynów.

Zadania te należą do właściwości dyrektora izby celnej (art. 19 ust. 1 pkt

6 ustawy o S.C.) oraz naczelnika urzędu celnego (art. 20 ust. 1 pkt 6 ustawy o S.C.) i mogą być realizowane przez jednego funkcjonariusza bądź grupę osób. Ponadto możliwa jest sytuacja, gdy wszystkie z tych zadań tj. rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń zostaną przydzielone do realizacji przez danego funkcjonariusza, podczas gdy inny funkcjonariusz będzie zajmował się tylko niektórymi z nich np. jedynie rozpoznawaniem przestępstw i wykroczeń. Ponadto należy odnotować, iż procentowy udział realizacji zadań policyjnych na poszczególnych stanowiskach służbowych w stosunku do czasu realizacji wszystkich zadań na tych stanowiskach może znacząco różnić się od siebie.

Poczynione rozważania sygnalizują wątpliwości co do zakresu podmiotowego ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. W trakcie prac legislacyjnych niezbędne będzie więc doprecyzowanie, że warunkiem włączenia w krąg uprawnionych funkcjonariuszy jest wykonywanie przez nich choćby niektórych zadań policyjnych. Z punktu widzenia interesu publicznego zadaniem nie mniej

istotnym niż zwalczanie przestępczości jest bowiem jej zapobieganie, a to wydaje się być udziałem zdecydowanej większości funkcjonariuszy celnych (vide: tabela nr 3, szerzej na ten temat w końcowej części analizy. Nie może więc dziwić, iż niektórzy dyrektorzy izb celnych nie są w stanie jednoznacznie określić ilości funkcjonariuszy realizujących te zadania.

Z zaprezentowanego zestawienia wynika, iż szczególne trudności w ustaleniu ilości funkcjonariuszy celnych wykonujących zadania policyjne mają dyrektorzy izb celnych zlokalizowanych na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. W ocenie Dyrektora Izby Celnej w Białymstoku z dnia 10 grudnia 2015 r.¹⁶ oraz Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej z dnia 15 grudnia 2015 r.¹⁷ nie ma możliwości wskazania ilości (liczby) funkcjonariuszy wykonujących zadania policyjne, natomiast zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu z dnia 9 grudnia 2015 r.¹⁸ „nie jest możliwe stworzenie zamkniętego katalogu funkcjonariuszy, którzy wykonują zadania policyjne”. Pogląd ten wydaje się wynikać z odmiennej specyfiki i dynamiki

realizacji zadań, którymi odznaczają się wymienione jednostki organizacyjne Służby Celnej. Na tym tle należy również odnotować, iż precyzyjne ustalenie przez pozostałych dyrektorów ilości funkcjonariuszy wykonujących zadania policyjne nie uwzględnia instytucji uregulowanej w art. 127 ustawy o S.C. czyli możliwości wydania polecenia (nawet ustnego) wykonywania tych zadań każdemu funkcjonariuszowi celnemu, niezależnie od miejsca pełnienia służby oraz rodzaju dotychczas wykonywanych zadań. Ponadto trafne wydaje się zestawienie łącznej ilości funkcjonariuszy celnych realizujących zadania policyjne (tabela nr 1) tj. 5201 osób z danymi będącymi w posiadaniu Ministerstwa Finansów. W „ocenie skutków regulacji” stanowiącej załącznik do projektu rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie określenia wykazu chorób i ułomności oraz kategorii zdolności do pełnienia służby przez funkcjonariuszy celnych na niektórych stanowiskach służbowych (projekt dotyczy stanowisk, na których realizowane są zadania policyjne, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C.) zawarta została informacja, iż grupa funkcjonariuszy celnych, na których oddziałuje ten projekt wynosi jedynie 1500 osób¹⁹ czyli kilkukrotnie mniej niż wynika to z danych przekazanych przez dyrektorów izb celnych. Tak znaczna rozbieżność dotycząca tego samego obszaru tzn. realizacji zadań policyjnych przez funkcjonariuszy celnych nie powinna mieć miejsca i stanowi argument przemawiający za koniecznością dokonania pogłębionej analizy tego obszaru przez kierownictwo Służby Celnej.

Kolejnym aspektem analizowanej problematyki jest forma w jakiej mogą być realizowane zadania policyjne. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o S.C. zadania określone w ust. 1 wykonuje się, podejmując odpowiednio czynności kontrolne, prowadząc postępowania przygotowawcze zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), Kodeksu karnego skarbowego lub ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.) lub

Tabela nr 1.

Ilość funkcjonariuszy celnych wykonujących zadania policyjne (grudzień 2015 r.)	
IC Biała Podlaska	Brak możliwości ustalenia
IC Białystok	Brak możliwości ustalenia
IC Gdynia	679
IC Katowice	516
IC Kielce	Brak możliwości ustalenia
IC Kraków	343
IC Łódź	333
IC Olsztyn	651
IC Opole	53
IC Poznań	587
IC Przemyśl	Brak możliwości ustalenia
IC Rzepin	266
IC Szczecin	400
IC Toruń	Brak możliwości ustalenia
IC Warszawa	990
IC Wrocław	383

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych z izb celnych w trybie wynikającym z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

prowadząc postępowania celne, audytowe, podatkowe lub administracyjne. Powołana regulacja prawna dotyczy wszystkich (a nie tylko policyjnych) zadań nałożonych na Służbę Celną. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „odpowiednio” prowadzi do wniosku, iż o tym czy funkcjonariusz celny będzie w danym przypadku prowadził np. czynności kontrolne bądź postępowanie celne decyduje rodzaj realizowanego zadania²⁰. Nietrafny byłby jednak pogląd, iż zadania policyjne mogą być wykonywane również w innych – niezdefiniowanych formach – niż określone w art. 2 ust. 2 ustawy o S.C. Ustawowy zwrot „zadania wykonuje się” prowadzi do wniosku, iż przepis ten zawiera katalog zamknięty form odnoszących się do poszczególnych zadań, co oznacza, że rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie oraz zwalczanie przez Służbę Celną określonych przestępstw i wykroczeń powinno być realizowane – w najwęższym ujęciu – w jednej bądź – co wydaje się najczęściej spotykane w praktyce tej formacji – w kilku z tych form.

Pierwszą grupę wymienioną w art. 2 ust. 2 ustawy o S.C. stanowią czynności kontrolne związane ze sprawdzeniem prawidłowości przestrzegania przepisów prawa przez zobowiązane do tego osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Należy do nich zaliczyć m.in. rewizję celną, kontrolę bagażu, środków transportu, przeszukanie osób i pomieszczeń, kontrolę dokumentów, badanie towarów i pobieranie ich próbek, dokonywanie oględzin, zabezpieczanie dowodów (art. 32, art. 72 ust. 1 ustawy o S.C.). Czynności kontrolne prowadzone są na przejściach granicznych, w siedzibach podmiotów, miejscach prowadzenia działalności gospodarczej, bazarach, mieszkaniach, na drogach, etc. Z kolei postępowania przygotowawcze należy łączyć z realizacją przez Służbę Celną uprawnień procesowych Policji wynikających z przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 2 ust. 3 ustawy o S.C., art. 312 kpk), w tym m.in. sporządzeniem aktów oskarżenia i postanowień o umorzeniu dochodzenia. Uprawnienia te dotyczą zadań policyjnych związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem,

zapobieganiem, zwalczaniem oraz ściganiem sprawców określonych przestępstw i wykroczeń przeciwko zdrowiu, dobrom kultury, prawom własności intelektualnej, przyrodzie, środowisku, wymiarowi sprawiedliwości, ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym, o ile zostały one ujawnione przez Służbę Celną (art. 2 ust. 3 ustawy o S.C., art. 312 kpk). Natomiast działając na podstawie przepisów Kodeksu karnego skarbowego funkcjonariusze celni m.in. nakładają kary grzywny za wykroczenia skarbowe (mandat karny) oraz występują przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia.

Kolejną grupę form realizacji zadań policyjnych stanowią postępowania celne²¹ i podatkowe. Choć pozornie wiążą się one ze sformalizowanym ciągiem czynności mających na celu załatwienie sprawy administracyjnej w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, to w praktyce funkcjonariusze celni prowadzący te postępowania również podejmują działania w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C. w tym związane z rozpoznawaniem i wykrywaniem przestępstw i wykroczeń. Chodzi w szczególności o analizę zebranych materiałów pod kątem możliwości popełnienia przestępstwa bądź wykroczenia, a następnie skierowanie stosownego wniosku o wszczęcie postępowania karnego – skarbowego. Postępowania celne, w tym m.in. przesłuchanie świadków, opinia biegłego, oględziny mogą doprowadzić także do zawiadomienia organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego np. na sfalszowaniu (podrobieniu, przerobieniu) dokumentów.

Pojęcie „postępowanie administracyjne” (art. 2 ust. 2 ustawy o S.C.) jako forma realizacji zadań policyjnych może budzić wątpliwości. Wszakże w szerokim ujęciu wymienione uprzednio postępowania celne oraz podatkowe również zaliczane są do postępowań administracyjnych. Wydaje się zatem, iż przepis ten dotyczy tych czynności, które realizowane są w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyj-

nego²² np. prowadzenie postępowań z zakresu transportu drogowego.

Ostatnią z form realizacji zadań policyjnych są postępowania audytowe. Czynności audytowych nie należy łączyć z audytem czyli działalnością, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej, lecz z działaniami uregulowanym w rozdziale 4 ustawy o S.C. („Czynności audytowe i urzędowe sprawdzenie”²³). Czynności audytowe przeprowadza się m.in. w celu ustalenia czy podmiot występujący z wnioskiem o wydanie pozwolenia o przyznanie statusu upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) spełnia kryteria wymagane do jego wydania (art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy o S.C.). Ponieważ w trakcie tego postępowania funkcjonariusz celny dokonuje weryfikacji danego podmiotu, to oczywiste jest, iż przeprowadzana przez niego analiza oraz jej wnioski obejmują również wykonywanie takich zadań jak rozpoznawanie, wykrywanie i zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom.

Poniżej zaprezentowano zestawienie dotyczące form realizacji zadań policyjnych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Służby Celnej.

Z przedstawionych danych wynika, iż w niemal połowie izb celnych zadania policyjne wykonuje się we wszystkich formach uregulowanych w art. 2 ust. 2 ustawy o S.C., zaś dominujące jest prowadzenie czynności kontrolnych oraz postępowań przygotowawczych. Na uwagę zasługuje również stanowisko dyrektorów izb celnych, którzy odmówili udzielenia informacji w tym zakresie powołując się na brak możliwości jednoznacznego przyporządkowania form realizacji zadań wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o S.C. do poszczególnych zadań wymienionych w art. 2 ust. 1 tej ustawy (Izba Celna w Katowicach, Izba Celna w Opolu, Izba Celna w Poznaniu). W ocenie autora pogląd ten może budzić wątpliwości ze względu na kategoryczne, wskazane uprzednio brzmienie art. 2 ust. 2 ustawy o S.C. oparte na ustawowym zwrocie „zadania wykonuje się” w odniesieniu do poszczególnych form realizacji zadań (w tym zadań policyjnych). Logiczne i racjonalne jest zatem stanowisko pozo-

stałych organów, które dokonały – kierując się stanem faktycznym i posiadaną wiedzą o prowadzonej działalności – stosownej analizy z uwzględnieniem powołanych przepisów prawnych.

W trakcie badania podjęto również próbę przyporządkowania poszczególnych zadań policyjnych oraz form ich realizacji do aktów prawnych rangi podustawowej, w których uregulowane zostały zadania poszczególnych komórek organizacyjnych izb celnych i urzędów celnych. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 2 ustawy o S.C. dyrektor izby celnej oraz naczelnik urzędu celnego wykonują zadania przy pomocy podległych im – odpowiednio – izb celnych oraz urzędów celnych.

Ponadto § 1 ust. 1, § 11 zarządzenia nr 61 Ministra Finansów z dnia 18 września 2015 r. w sprawie nadania statutowi izbom celnym i urzędowi celnym²⁴ zwanego dalej „zarządzeniem w sprawie statutowi” stanowią, iż zarówno izby celne jak i urzędy celne wykonują zadania

określone w ustawie o S.C. oraz w przepisach odrębnych. Zadania te powinny zostać więc „przypisane” do poszczególnych komórek organizacyjnych tych jednostek²⁵. Najszerzy zakres zadań policyjnych dotyczy komórki zwalczania przestępczości. Normodawca w § 3 ust. 2 pkt 2 lit. b zał. nr 1 do zarządzenia w sprawie statutowi powielił bowiem art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C. stanowiąc, iż komórka ta zajmuje się rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, przestępstw i wykroczeń oraz ściganiem ich sprawców w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Powiązanie zadań policyjnych z komórką zwalczania przestępczości wynika wprost również z § 2 pkt 1 oraz załącznika do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie przydziału broni palnej oraz jej magazynowania, przechowywania i zapewnienia właściwego stanu technicznego²⁶.

Natomiast w przypadku pozostałych komórek organizacyjnych jednoznaczne określenie ich roli w realizacji zadań policyjnych może narażać na trudności wynikające z posłużenia się przez normodawcę zwrotem „zadanie” na określenie czynności bądź ściślej formy realizacji tego zadania. Przykładowo do zadań komórki dochodzeniowo – śledczej w urzędzie celnym należy m.in. prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa w zakresie określonym w przepisach odrębnych, ujawnione przez funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w urzędzie (§ 3 ust. 2 pkt 3 zarządzenia w sprawie statutowi). „Zadanie” to nie zostało jednak ujęte w art. 2 ust. 1 ustawy o S.C., lecz stanowi jedną z form realizacji zadań nałożonych na Służbę Celną (art. 2 ust. 2 ustawy o S.C.). Analogiczne wątpliwości należy zasygnalizować na tle przepisów zarządzenia nr 40 Ministra Finansów z dnia 14 października 2013 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych²⁷.

Powyższe rodzi pytanie: jak w takim razie skatalogować w sposób jednoznaczny wszystkie komórki organizacyjne, w których realizowane są zadania policyjne? W celu wyjaśnienia tego aspektu problematyki podjęto próbę ustalenia w jakich komórkach organizacyjnych wykonywane jest zadanie policyjne o najszerzym zakresie tj. zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom czyli podejmowanie działań o charakterze prewencyjnym lub profilaktycznym, których celem jest niedopuszczenie do popełnienia przestępstwa i wykroczenia bądź zminimalizowanie ryzyka ich popełnienia. Badanie takie jest uzasadnione w świetle stanowiska rządu z dnia 12 lipca 2016 r. (s. 8) odwołującego się do podobieństw pomiędzy funkcjonariuszami Policji, którzy min. inicjują i organizują działania mające na celu zapobieganie popełnieniu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, a funkcjonariuszami celnymi pełniącymi służbę jedynie w ściśle określonych komórkach tj. w oddziałach celnych, komórkach zwalczania przestępczości, komórkach dochodzeniowo – śledczych oraz komórkach dozoru.

Tabela nr 2.

Forma realizacji zadań policyjnych	
IC Białą Podlaska	1-6
IC Białystok	1-6
IC Gdynia	1-2
IC Katowice	Brak informacji
IC Kielce	1-2
IC Kraków	1-6
IC Łódź	1-2
IC Olsztyn	1-6
IC Opole	Brak informacji
IC Poznań	Brak informacji
IC Przemyśl	1-6
IC Rzepin	1-6
IC Szczecin	1-6
IC Toruń	1-6
IC Warszawa	1-2
IC Wrocław	1-5

Objaśnienia:

- 1 – czynności kontrolne
- 2 – postępowania przygotowawcze
- 3 – postępowania celne
- 4 – postępowania podatkowe
- 5 – postępowania administracyjne
- 6 – postępowania audytowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych z izb celnych w trybie wynikającym z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Tabela nr 3.

Komórki organizacyjne, w których wykonuje się zadanie – zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom	
IC Biała Podlaska	Wszystkie komórki organizacyjne izby celnej i urzędu celnego
IC Białystok	IOS, IKO, IPR, IDS, IAG, IPC, IIT, ILC, IZP, IZR, IKN, UOR, UDZ, UKP, UPC, UDS, UAG, graniczne OC
IC Gdynia	IZP, IZR, IKN, IRTG, OC, UOR, UDZ
IC Katowice	Brak informacji
IC Kielce	Brak informacji
IC Kraków	Brak informacji
IC Łódź	IZP, IDS, IZR, IKN, OC, UDS, UOR, UDZ, UAG, UPC, UKP
IC Olsztyn	Brak odpowiedzi
IC Opole	Brak informacji
IC Poznań	Brak informacji
IC Przemysł	Brak informacji
IC Rzepin	Wszystkie jednostki organizacyjne tj. izba celna oraz urzędy celne (bez wskazania konkretnych komórek organizacyjnych)
IC Szczecin	IZP, IKN, IDS, IPC, IOP, IAG, IOS, IKW, IGZ, OC, UDZ, UKP, UDS, UPC, UOR, UOG, UAG
IC Toruń	Brak informacji
IC Warszawa	Brak informacji
IC Wrocław	IZP, IDS, OC, UDS, UDZ, UKP, UOR, UAG, UPC

Objaśnienia:

Komórki organizacyjne izby celnej:

- organizacyjna – IOS -
- prawna – IPR -
- kadry i szkolenia – IKA
- kontroli wewnętrznej i przeciwdziałania korupcji – IKW -
- komunikacji społecznej – IKO
- kontroli – IKN -
- zwalczania przestępczości – IZP
- zarządzania ryzykiem – IZR
- dochodzeniowo-śledcza – IDS
- akcyzy i gier – IAG
- przeznaczeń celnych – IPC
- obsługi przedsiębiorców – IOP
- informatyki – IIT
- laboratorium celne – ILC
- komórka realizująca zadanie centralne z zakresu kontroli gier (Izba Celna w Szczecinie) – IGZ
- Krajowe Centrum RTG (Izba Celna w Gdyni) – IRTG

Komórki organizacyjne urzędu celnego:

- ogólna – UOG
- dozoru – UDZ
- kontroli przedsiębiorców – UKP
- dochodzeniowo-śledcza – UDS
- oceny ryzyka – UOR
- akcyzy i gier – UAG
- przeznaczeń celnych i obsługi przedsiębiorców – UPC
- oddział celny – OC

Z zaprezentowanego zestawienia wynika, iż w większości przypadków dyrektorzy izb celnych nie byli w stanie dokonać przyporządkowania zadania policyjnego polegającego na zapobieganiu przestępstw i wykroczeń do określonych komórek organizacyjnych. Określenie „brak informacji” w odniesieniu do izb celnych należy łączyć z udzieleniem przez dyrektorów tych jednostek niejednoznacznych odpowiedzi np. „Zadania mogą być wykonywane we wszystkich komórkach organizacyjnych, gdzie prowadzone są postępowania celne, podatkowe i administracyjne” (Izba Celna w Przemysłu) bądź „brak jest możliwości wytworzenia żądanej informacji publicznej tj. wskazania w jakich komórkach organizacyjnych realizowane jest to zadanie” (Izba Celna w Katowicach). Natomiast na wyróżnienie zasługuje Izba Celna w Białej Podlaskiej, której wszystkie komórki organizacyjne realizują to zadanie. Stanowisko kierownika tej jednostki zostało oparte na zaprezentowanej w początkowej części niniejszego opracowania wykładni językowej pojęcia „zapobieganie”. W praktyce chodzi więc o takie czynności jak m.in. sporządzenie wytycznych i opinii, prowadzenie kampanii edukacyjnych (np. związanych z zapobieganiem przestępczości w zakresie gier na automatach) oraz szkoleń dla przedsiębiorców. Wykazane w tabeli rozbieżności związane z problemami dyrektorów izb celnych z ustaleniem komórek organizacyjnych wykonujących zadanie policyjne nałożone wszakże na Służbę Celną aktem rangi ustawowej potwierdza wadliwość rozwiązania rządu zakładającego istnienie zamkniętego katalogu tych komórek.

Podsumowując, przeprowadzona analiza wykazała jak skomplikowanym procesem jest ustalenie w sposób jednoznaczny i jednolity w skali kraju tak istotnych elementów związanych z realizacją przez Służbę Celną zadań policyjnych jak np. ilość funkcjonariuszy wykonujących te zadania czy forma ich realizacji. Na tym tle wątpliwości budzi stanowisko rządu z dnia 12 lipca 2016 r. przyporządkowujące zadania policyjne wyłącznie do oddziałów celnych (wewnętrznych oraz granicznych) i komórek organizacyjnych: zwalczania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych z izb celnych w trybie wynikającym z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

nia przestępczości, dochodzeniowo – śledczej oraz dozoru. Taki podział jest zbyt daleko idącym uproszczeniem, nieuwzględniającym specyfiki i złożoności zadań polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu oraz zwalczaniu określonych przestępstw i wykroczeń, a także form ich realizacji wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o S.C. Potwierdzeniem tego stanowiska jest choćby ilość komórek organizacyjnych realizujących zadanie w postaci zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom, która w niektórych przypadkach znacznie wykracza poza tę ustaloną w stanowisku rządu. Pogląd ten poparty konkluzją, iż zadania policyjne wykonuje się m.in. prowadząc postępowania celne i podatkowe – odpowiednio – w komórce przeznaczeń celnych oraz komórce akcyzy i gier²⁸, zaś czynności audytowe w komórce obsługi przedsiębiorców wymagałoby – konsekwentnie – rozszerzenia katalogu komórek organizacyjnych ujętego w stanowisku Rady Ministrów.

Trafny wydaje się więc wniosek, iż proces legislacyjny obejmujący zakres uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy celnych powinien zostać poprzedzony wnikliwym badaniem poszczególnych aspektów poruszonej problematyki, w tym również w odniesieniu do relacji: faktyczne wykonywanie ustawowego zadania, a treść karty zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariusza oraz opis stanowiska służbowego.

Nieujęcie przez kierowników urzędów w kartach zakresu zadań i obowiązków funkcjonariuszy celnych wszystkich faktycznie realizowanych przez nich zadań np. zapobiegania przestępczości będzie miało bowiem istotny wpływ na sytuację prawną funkcjonariuszy (pominięcie ich w procesie ustalenia nowego zakresu podmiotowego ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Analiza

taka mogłaby pozwolić także na dokonanie zmiany powołanych w opracowaniu zarządzeń Ministra Finansów, które jedynie w nieznacznej części powielają przepisy ustawy o S.C. dostarczając w ten sposób niektórym dyrektorom izb celnych argumentów przemawiających za odmową przekazania stosowanych danych.

Wreszcie, na tle zaprezentowanych rozważań nie można pominąć, iż cechą charakterystyczną stosunku służbowego każdego funkcjonariusza celnego jest jego dyspozycyjność, która polega na możliwości wykonywania przez daną osobę wszystkich zadań Służby Celnej, w tym zarówno tych klasyfikowanych jako policyjne jak i pozostałych.

Andrzej Halicki – doktor nauk prawnych

Przypisy

- 1 Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 ze zm.
- 2 Dz. U. poz. 334.
- 3 Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.
- 4 M.in. związanych z przywozem, wywozem, przewozem, wewnątrzwspólnotowym nabyciem lub wewnątrzwspólnotową dostawą środków odurzających.
- 5 M.in. dokonywanie bez pozwolenia wywozu za granicę zabytku lub materiałów archiwalnych.
- 6 M.in. rozpowszechnianie bez uprawnienia albo wbrew jego warunkom cudzego utworu w wersji oryginalnej albo w postaci opracowania, a także oznaczanie w celu wprowadzenia do obrotu towarów podrobionym znakiem towarowym.
- 7 M.in. przewóz przez granicę Unii Europejskiej bez wymaganego dokumentu lub wbrew jego warunkom okazu gatunku podlegającego ochronie.
- 8 M.in. przywóz z zagranicy substancji zagrażających środowisku lub odpadów.
- 9 Niestosowanie się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych.
- 10 M.in. dokonywanie bez zezwolenia obrotu (np. wywozu, przywozu) towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym.
- 11 Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.

- 12 Szerzej na ten temat: A. Halicki, *Opinia prawna dotycząca stanowiska projektu Rządu RP w sprawie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy celnych* (Monitor Prawa Celnego i Podatkowego 2016/4).
- 13 Projekt ten zasadniczo zakłada włączenie funkcjonariuszy do zaopatrzeniowego systemu emerytalnego z zastosowaniem analogicznych reguł jak ma to miejsce w przypadku funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych tj. w szczególności bez rozróżnienia rodzaju wykonywanych przez nich zadań na zadania policyjne i pozostałe.
- 14 Ustawowe pojęcia (art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C.) tj. rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie oraz zwalczanie stanowią formy rzeczownikowe czasowników, od których zostały utworzone.
- 15 Słownik języka polskiego PWN, www.sjp.pwn.pl
- 16 Pismo uzyskano z Izby Celnej w Białymstoku w trybie wynikającym z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058).
- 17 Pismo uzyskano z Izby Celnej w Białej Podlaskiej w trybie wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej.
- 18 Pismo uzyskano z Izby Celnej w Przemyślu w trybie wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej.
- 19 www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12272706/katalog/12291310#12291310
- 20 A. Halicki, *Ustawa o Służbie Celnej*. Komentarz, Toruń 2016, s. 24.
- 21 W rozdziale 6 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 858 ze zm.) użyto określenia „postępowanie w sprawach celnych”.
- 22 Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.
- 23 Do dnia 19 sierpnia 2016 r. rozdział ten nosił tytuł „Postępowanie audytowe, monitorowanie u urzędowe sprawdzenie”. Zmiana nastąpiła na mocy art. 20 pkt 8 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. poz. 1228).
- 24 Dz. Urz. Min. Fin. poz. 61 ze zm.
- 25 Zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych nie ma jednak charakteru wyczerpującego (zwrot „w szczególności”).
- 26 Dz. U. poz. 868.
- 27 Tekst jednolity: Dz. Urz. Min. Fin. z 2016 r. poz. 25.
- 28 Taki pogląd wyraził w dniu 21 lipca 2016 r. na posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wiceminister finansów L. Skiba upoważniony do reprezentowania rządu.