

Warszawa, dnia 07.07.2011 roku



MINISTER FINANSÓW
SC4/0602/6/11/FRD/8106/BMI9

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 6-07-11.
nr. 3415 podpis. Borusewicz

SECRETARIA
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 07.07.11. zał.
nr. 6417 podpis. Kwieciński

Pan
Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Bisztyga

Odpowiadając na pismo Pana Marszałka z dnia 1 czerwca 2011 r. Nr BPS/DSK-043-3692/2011 za którym przekazane zostało oświadczenie Senatora Stanisława Bisztygi dotyczące przyszłości Służby Celnej, przewidywanej jej restrukturyzacji oraz zrównania przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej z przywilejami innych służb mundurowych, uprzejmie wyjaśniam co następuje.

W ostatnich kilku latach Służba Celna Rzeczypospolitej Polskiej przeszła szereg zmian organizacyjnych, których nadrzędnym celem było przystosowanie jej do zmieniających się zewnętrznych warunków oraz podniesienie skuteczności wykonywania nałożonych na nią zadań. Mając świadomość nieuchronności zmian organizacyjnych i zarazem potrzeby stabilnego działania służby w trakcie przeprowadzania tych procesów przyjęto koncepcję stopniowej lecz konsekwentnej ewolucji.

Pierwszym, istotnym krokiem prowadzącym do zmiany Służby Celnej w sprawne i wydajne narzędzie kontroli i realizacji interesów Państwa, było przyjęcie przez Radę Ministrów uchwały Nr 187/2008 z dnia 16 września 2008 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011”. Dokument ten stworzył

warunki do pełnej realizacji ustawowych działań Służby Celnej, jednocześnie w sposób istotny wpłynął na poprawę skuteczność działania Służby Celnej. Za sprawą uchwały modernizacyjnej Służba Celna pozyskała sprzęt do kontroli celnej, środki łączności, środki transportu, fundusze na budowę i modernizację obiektów. Możliwym stało się także rozpoczęcie skomplikowanego organizacyjnie procesu wdrożenia motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń.

Drugim krokiem mającym zmienić Służbę Celną w nowoczesną i sprawną formację było rozpoczęcie procesu legislacyjnego mającego na celu uchwalenie nowej ustawy o Służbie Celnej. Aktu przystosowanego do współczesnych realiów pełnienia służby i pozwalającego szybko reagować na zmieniające się uwarunkowania w obszarach działalności Służby Celnej. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, iż stosunki służbowe funkcjonariuszy celnych, analogicznie jak w przypadku funkcjonariuszy innych służb mundurowych mają charakter stosunków administracyjnoprawnych, powstających w drodze mianowania. Funkcjonariusze celni od momentu mianowania muszą się poddać regułom pełnienia tej służby, obejmującym specjalne uprawnienia, jak i szczególne obowiązki, pełnią służbę na takich samych zasadach odpowiedzialności służbowej oraz w takich samych warunkach obciążeń fizycznych i psychicznych jak funkcjonariusze innych służb, często ramię w ramię z funkcjonariuszami Straży Granicznej czy Policji. Analogicznie jak w tych służbach zakres obowiązków i wymagań stawianych funkcjonariuszom celnym obejmuje pełną dyspozycyjność, wykonywanie zadań w trudnych warunkach, połączone nierzadko z narażeniem życia i zdrowia, konieczność posiadania szczególnych predyspozycji psychofizycznych. Stopnie służbowe Służby Celnej są równorzędne ze stopniami służbowymi innych służb. A profesjonalizm Służby Celnej oraz gotowość do wykonywania różnorodnych działań wymusił zapisanie w ustawie o Służbie Celnej możliwości pełnienia przez funkcjonariuszy celnych służby w systemie nadzwyczajnym czy delegowania ich do wykonywania pracy poza Służbą Celną.

Uchwalona ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej osadziła Służbę Celną na trzech filarach będących jej zasadniczymi obszarami zadaniowymi. Pierwszy, to zadanie tradycyjne - cło i obrót towarowy z zagranicą. Drugi, kwestie poboru akcyzy i obrotu wyrobami akcyzowymi. Wreszcie trzeci, to szeroko rozumiana kontrola gier hazardowych. Nowo uchwalona ustawa pozwoliła zoptymalizować system kontroli wykonywanych przez Służbę Celną m.in. poprzez przeniesienie akcentu z tradycyjnej kontroli wykonywanej

permanently na wykorzystanie metod bardziej przystosowanych do obecnej sytuacji gospodarczej przy tym szybszych, tańszych i skuteczniejszych od dotychczas stosowanych. W ten sposób implementowany został na wielką skalę nowy system kontroli przedsiębiorców oparty o system analizy ryzyka, co ukierunkowało kontrolę na podmioty naruszające zasady legalnego obrotu. Zmieniony został także system sprawowania dozoru celnego. Służba Celna stopniowo przeszła od sprawowania dozorów stałych, które były istotą jej działania w latach ubiegłych, na nową skuteczniejszą filozofię sprawowania dozorów doraźnych. Przyjęcie takiego rozwiązania zapewnia zwiększenie efektywności i skuteczności zarówno kontroli jak i dozoru obrotu towarowego poprzez ujednoczenie procedur kontrolnych. Pozwala oprzeć całości działań kontrolnych na analizie ryzyka, co z kolei zwiększa elastyczność kadrową i sprzyja wypracowywaniu jednolitych standardów ich wykonywania. Docelowe oparcie całości zadań kontrolnych na analizie ryzyka pozwala na ograniczenie kontroli wykonywanych w formie stałych nadzorów i wykorzystanie zaangażowanego w ich sprawowanie potencjału kadrowego w kontroli działalności podmiotów o wysokim stopniu ryzyka i działalności prowadzonej przez nie a wykonywanej niezgodnie w przepisami prawa.

Dodatkowo ustawa wprowadziła instytucję postępowania audytowego, która zmienia w części kontroli ich dotychczasową filozofię, z władczej ingerencji organu w działalność przedsiębiorcy na funkcję doradczą, ułatwiającą legalną działalność gospodarczą.

W ten sposób powstała nowa idea funkcjonowania Służby Celnej, która odchodząc od wykonywanej dotychczas na wielką skalę kontroli legalnej przedsiębiorczości koncentruje się na walce z przestępczością celną i podatkową. Zwalczanie przemytu oraz nielegalnego obrotu dokonywane jest poprzez mobilne jednostki Wydziałów Zwalczania Przestępczości, których specjalnie dobierani i szkoleni funkcjonariusze wyposażeni zostali w broń palną oraz możliwość stosowania techniki operacyjnej jaką jest obserwacja. Współpracują oni ściśle z innymi formacjami umundurowanymi w tym, z Policją i Strażą Graniczną. Dla podniesienia skuteczności działania tych formacji, liczebność pełniących w nich funkcjonariuszy uzależniono od miejsca ich operowania szczególną uwagę przykładając, do maksymalnej ochrony granicy wschodniej, tras tranzytowych i portów lotniczych.

Wykonywanie tak trudnej służby w niesprzyjających warunkach wymaga jednak zmiany spojrzenia na model psychofizjologiczny funkcjonariusza szczególnie, tego pełniącego służbę

w komórkach dozoru i Wydziałach Zwalczania Przestępczości. Ze względu na swoją specyfikę, służba ta wymaga od funkcjonariuszy celnych wyjątkowych – analogicznie jak ma to miejsce w jednostkach realizacyjnych Policji i Straży Granicznej – predyspozycji psychicznych i sprawności fizycznej. Tymczasem, po przekroczeniu pewnego wieku z oczywistych względów utrzymywanie pełnej, wymaganej do profesjonalnego pełnienia służby sprawności psychofizycznej jest utrudnione, a w większości przypadków wręcz niemożliwe. Powstaje zatem problem zagospodarowania funkcjonariuszy walczących bezpośrednio z przemytem i nielegalnym obrotem po osiągnięciu przez nich wieku ograniczającego ich zdolność fizyczną. Istotą tego problemu jest fakt, iż Służba Celna ze względu na prowadzony proces podnoszenia poziomu profesjonalizacji – którego konsekwencją jest specjalizacja funkcjonariuszy w danej dziedzinie - nie może w pełni wykorzystać specyficznej wiedzy profesjonalnej, umiejętności i doświadczenia wszystkich funkcjonariuszy nie mogących podołać wymogom określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w *sprawie przeprowadzania testu sprawności fizycznej, badania psychologicznego i badania psychofizjologicznego funkcjonariuszy celnych* (Dz. U. Nr 230, poz. 1515). Tymczasem z badań przeprowadzonych na podstawie danych z Biuletynu Statystycznego Służby Celnej przez specjalnie powołany przez Szefa Służby Celnej zespół wynika, iż np. w Izbie Celnej we Wrocławiu prognoza udziału procentowego na rok 2015, dla funkcjonariuszy którzy przekroczyli wiek 50 lat w komórkach zwalczania przestępczości wynosić będzie 89% stanu osobowego, a w Izbie Celnej w Łodzi 67%. Opracowany został wprawdzie „Program zarządzania potencjałem funkcjonariuszy celnych w grupie wiekowej 50 + „, jednak projekt ten, nie rozwiązuje problemu w całości.

Rozwiązaniem tego problemu, byłoby stworzenie dla funkcjonariuszy celnych podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych służb mundurowych, z którymi funkcjonariusze celni na co dzień pełnią swoje obowiązki ramię w ramię, systemu emerytalnego, który w imię zasady odpowiedzialności państwa za swoich funkcjonariuszy pozwoliłby tym, którzy z różnych powodów nie mogą pozostać w służbie jako trenerzy, instruktorzy lub z innych powodów nie są w stanie dokonać zmiany ścieżki rozwoju zawodowego - skorzystać z dedykowanego systemu emerytalnego.

Należy bowiem podkreślić, iż funkcjonariusze Służby Celnej nabywają uprawnienia emerytalne na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1227 z

późn. zm.), która stwarza możliwość wcześniejszego korzystania z uprawnień emerytalnych (w wieku 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn) jedynie w niektórych przypadkach. W wyniku reformy systemu ubezpieczeń społecznych dokonanej ustawą z dnia 19 grudnia 2006 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) osoby pracujące w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze zamiast uprawnień do wcześniejszego przejścia na emeryturę zyskały uprawnienie do świadczeń wynikających z ustawy o emeryturach pomostowych. Funkcjonariusze celni nie uzyskali takich uprawnień.

Co istotne, funkcjonariusze celni nie są objęci zaopatrzeniowym systemem emerytalnym, tak jak inne służby mundurowe. Tymczasem, zadania nałożone na Służbę Celną nie odbiegają swoim charakterem od zadań innych służb mundurowych, np. Straży Granicznej, czy Policji i związane są m.in. z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw wymienionych w ustawie, kontrolą przestrzegania przepisów prawa, w ramach której funkcjonariusze są uprawnieni do stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Pragnę poinformować Pana Marszałka, iż w kwestii sytuacji emerytalnej Szef Służby Celnej - w ramach posiadanych kompetencji - podjął już szereg prób zmiany rozwiązań obowiązujących funkcjonariuszy Służby Celnej. W związku z wygaśnięciem, z dniem 1 stycznia 2009 r., prawa funkcjonariuszy celnych do wcześniejszych emerytur, Szef Służby Celnej wystąpił pismem nr SC6-0681-549/08/UOC/17166SC z dnia 7 listopada 2008 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej wnioskiem o powołanie Zespołu złożonego z przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Finansów oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zaproponował, aby zadaniem ww. Zespołu było opracowanie kierunku i założeń zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy celnych w systemie emerytur mundurowych oraz założeń programu zachęcającego do wydłużenia służby osób posiadających prawo do emerytury mundurowej. Minister Pracy i Polityki Społecznej potwierdziła konieczność rozważenia objęcia funkcjonariuszy celnych zaopatrzeniem emerytalnym służb mundurowych, wskazując jednocześnie, że system zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych nadzoruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W nawiązaniu do ww. pisma Pani Minister Jolanty Fedak, przekazane zostały Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Panu

Adamowi Rapackiemu, materiały dotyczące włączenia funkcjonariuszy celnych do mundurowego systemu emerytalnego. Ponadto w lutym 2009 r., na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, przekazane zostały do analizy dane dotyczące liczby, wieku i stażu pracy funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w Służbie Celnej.

Podczas prac parlamentarnych nad projektem ustawy o Służbie Celnej, na wniosek Przewodniczącego i Członków Komisji przedstawiono *propozycję systemu emerytury celnej*. Propozycja uregulowania emerytury celnej ostatecznie nie została zaakceptowana.

W styczniu 2010 r., w nawiązaniu do informacji o wznowieniu prac w zakresie przeglądu przywilejów służb mundurowych, zwrócono się do Michała Boniego Ministra – Członka Rady Ministrów Przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów – o objęcie przedmiotem prac również Służby Celnej.

Ponadto Szef Służby Celnej wystąpił w dniu 28 kwietnia 2011 r. do Ministra Członka Rady Ministrów Pana Michała Boniego z pismem, w którym zwrócił uwagę na zbieżność charakteru służby funkcjonariuszy celnych, w szczególności w zakresie stosunku służbowego odpowiedzialności służbowej oraz warunków obciążeń fizycznych i psychicznych z funkcjonariuszami innych służb. W ww. piśmie wskazano również, iż w zakresie obowiązków i wymagań dotyczących funkcjonariuszy celnych, podobnie jak innych służb, należy wymieniać: pełną dyspozycyjność, wykonywanie zadań w trudnych warunkach, połączone nierzadko z narażeniem życia i zdrowia, konieczność posiadania szczególnych predyspozycji psychofizycznych.

Przytoczone wyżej działania z zakresu pragmatyki, nie odniosłyby zamierzonych efektów bez uzupełnienia ich zmianami w zakresie struktury i organizacji Służby Celnej. Dlatego podlegała ona w ostatnich latach istotnym zmianom, wynikającym głównie z potrzeby dostosowania jej do zmieniających się zadań w kontekście przystąpienia Polski do UE. Konieczność zmian wynikała również z nowych zadań, nowych standardów pracy i większej mobilności przy realizacji zadań.

Priorytetem działania Służby Celnej jest niezmiennie jak najlepsza obsługa przedsiębiorców, zarówno na przejściach granicznych jak i wewnątrz kraju, zapewnienie najbardziej skutecznego poboru należności celnych i podatkowych, ochrona granicy zewnętrznej UE, skuteczne zwalczanie przestępczości w obszarze cła, akcyzy i gier hazardowych. Służba

Celna, realizując program modernizacji, musiała zatem wzmacniać jednostki usytuowane w pobliżu granicy zewnętrznej UE oraz inwestować w sprzęt i infrastrukturę dla kontroli i obsługi przedsiębiorców.

W ciągu ostatnich lat następuje stały wzrost obsługi obrotu towarowego przez przejścia graniczne na granicy wschodniej. Wymusiło to konieczność rozbudowy istniejących przejść granicznych i rozpoczęcia budowy nowych. Najbliższe lata, aby skutecznie chronić granicę zewnętrzną UE i realizować obsługę na poziomie zapewniającym płynność ruchu, będą zatem wymagały od Służby Celnej zabezpieczenia kadrowego kolejnych nowych oraz modernizowanych drogowych i lotniczych przejść granicznych. Z tego powodu, w latach 2008-2010 r., występowano do budżetu państwa o środki finansowe na pokrycie wydatków związanych z utworzeniem nowych etatów, niemniej jednak założenia rządu nie przewidywały zwiększania etatów w administracji. W związku z tym Służba Celna została zmuszona do wygenerowania sił i środków tkwiących wewnątrz organizacji, w wyniku czego, w ciągu 2 lat zostało przeniesionych 300 etatów na granicę wschodnią, w tym 70 etatów z przeznaczeniem na zapewnienie obsady kadrowej nowootwartego największego drogowego przejścia granicznego z Rosją – Grzechotki - Mamonowo.

W najbliższym czasie nie jest planowana reorganizacja struktury organizacyjnej Służby Celnej ponieważ Służba Celna skupia się na procesie centralizacji zadań na wzór centralizacji dokonanej w obszarze INTRASTAT.

Ideą proponowanych zmian w obszarze INTRASTAT była poprawa procesu obsługi deklaracji o obrotach wewnętrznych UE poprzez koncentrację i z informatyzowanie. Pierwotnie zadanie to realizowane było w sposób rozproszony, w każdej izbie celnej za pośrednictwem komórki INTRASTAT zbierającej dane z województwa i wprowadzającej je do systemu. Te dane następnie podlegały centralizacji. Konsolidacja tych zadań nastąpiła z dniem 1 lutego 2011 roku. Zadanie to obecnie realizowane jest w Izbie Celnej w Szczecinie. Powyższe podniosło jakość danych dotyczących obrotów w ramach UE i uwolniło kolejne etaty w poszczególnych izbach celnych, które zagospodarowano tam, gdzie występuje największe spiętrzenie zadań związanych z bezpośrednią obsługą obrotu towarowego, zarówno wewnątrz kraju, jak też na granicy.

Zapewniając Pana Marszałka, iż Służba Celna nadal będzie dokonywać niezbędnych modyfikacji swej struktury organizacyjnej tak, aby bez względu na zmieniające się okoliczności zewnętrzne pozostać formacją sprawną, nowoczesną i w sposób optymalny realizującą nałożone na nią zadania, pozwalam sobie wyrazić nadzieję, iż przekazaną informację uzna Pan za wyczerpującą.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETAŃ SZTANU

Jacek Kapica

