

Warszawa, dnia 4 lipca 2008

**Pan Jacek Kapica**  
**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów**  
**Szef Służby Celnej**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na Państwa pismo SC/RS/0310/7/08/8728SC chciałabym w imieniu Fundacji im. Stefana Batorego podziękować za przekazanie do zaopiniowania projektu ustawy o Służbie Celnej.

Poniżej przedstawiam uwagi do tego dokumentu. Skupiam się w nich przede wszystkim na typowych rozwiązaniach mających wpływ na występowanie lub przeciwdziałanie korupcji. Nie odnoszę się do rozwiązań specyficznych dla Służby Celnej, gdyż nie mam do tego potrzebnych kompetencji. Anty-korupcyjne rozwiązania dotyczące działań charakterystycznych wyłącznie dla Służby Celnej muszą być wypracowane przy aktywnym udziale jej pracowników i funkcjonariuszy.

Jednocześnie pragnę poinformować Pana Ministra, że kopię tego listu przekazuję przedstawicielom Związku Zawodowego Celnicy PL, gdyż już w maju zwrócili się oni do Fundacji z prośbą o opinię o projekcie ustawy.

Uwagi do projektu ustawy o Służbie Celnej:

Art.6 ust. 1. pkt. 2. lit. d

- Do zadań Służby Celnej proponuje się dodać „wymiar i pobór podatku od gier oraz opłat, o których mowa art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych”. Rozwiązanie to wydaje się być kontrowersyjnym. Działalność polegająca na prowadzeniu gier hazardowych jest dziedziną gospodarki niezwykle podatną na różne patologie, w tym korupcję. W tej sytuacji właściwszym wydaje się pozostawienie dotychczasowego rozwiązania, a więc takiego gdy dziedzina ta jest nadzorowana przez kilka różnych, wzajemnie się dopełniających instytucji.

Art.6 ust.2

- Projektowane jest powołanie centralnej jednostki inspekcji wewnętrznej na wzór podobnych służb wewnętrznych w innych służbach mundurowych. Nie negując potrzeby utworzenia tego typu jednostki, pragnę zwrócić uwagę, że wbrew tezom zawartym w „Uzasadnieniu do projektu ustawy o Służbie Celnej” celem tego typu jednostki nie będzie „zapobieganie”, a przede wszystkim „wykrywanie, ustalanie sprawców oraz uzyskiwanie i utrwalanie dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego umyślnych przestępstw, określonych w art. 228 i 229 Kodeksu karnego, popełnionych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych przez pracowników i funkcjonariuszy Służby Celnej.”

Art. 26 i 27

- Zmienia się sposób powoływania kadry kierowniczej poprzez odejście od konkursów na rzecz rekrutacji wewnętrznej. W „Uzasadnieniu do projektu ustawy o Służbie Celnej” nie znajduję argumentów uzasadniających potrzebę wprowadzenia tej zmiany. Nabór na wolne

stanowiska w drodze otwartego, jawnego konkursu jest sposobem zwiększającym przejrzystość działania instytucji publicznej, a więc zabezpieczającym ją przed nepotyzmem, upolitycznieniem kadr i korupcją.

Art. 33 ust. 1 pkt. 8 i ust. 5

- Uważam, że żądanie przeprowadzenia inwentaryzacji dla potrzeb kontroli przeprowadzanej przez Służbę Celną na koszt kontrolowanego jest wymaganiem nadmiernym. Koszty takiej inwentaryzacji powinna ponosić Służba Celna.

Art. 35 ust. 4

- Sformułowanie: „Czynności kontrolne moga być przeprowadzane w lokalu mieszkalnym w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że znajduje się w nim towar ..... który został wprowadzony na obszar celny Wspólnoty z naruszeniem przepisów prawa.” – wprowadza dowolność decyzji funkcjonariusza, a więc otwiera pole do korupcji. Zapis ten powinien brzmieć: W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że w lokalu mieszkalnym znajduje się towar ..... który został wprowadzony na obszar celny Wspólnoty z naruszeniem przepisów prawa czynności kontrolne przeprowadzane są w lokalu mieszkalnym.

Art. 57 ust 3

- Również ten zapis wprowadza dowolność decyzji funkcjonariusza rodzącą skutki jakie opisano powyżej. Ze sformułowania: „Czynności audytowe polegają, w szczególności na:” proponuję wykreślić frazę „w szczególności”. Katalog tego typu czynności powinien być zamknięty. Jeśli jest otwarty, to nierzetelny funkcjonariusz może wykonywać dowolne, nękające kontrolowanego czynności nazywając je „audytowymi”. Ustęp 6 artykułu 57 daje w razie zaistnienia takiej potrzeby właściwemu ministrowi możliwość rozszerzenia tego katalogu w drodze rozporządzenia.

Art. 91 ust.3

- Jak napisano w „Uzasadnieniu do projektu ustawy o Służbie Celnej” zapis ten „wprowadza do obrotu prawnego Kodeks Etyki Funkcjonariusza Celnego. Zgodnie z projektem będzie to regulacja wewnętrzna Służby Celnej, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów.” Rozumiem praktyczne przyczyny wprowadzenia takiego rozwiązania – „Z powodu braku jego [Kodeksu Etyki] prawnego umocowania wielu funkcjonariuszy kwestionuje konieczność przestrzegania norm w nim zawartych.” Niemniej jest to przyznanie się do klęski działań dobrze funkcjonujących w wielu instytucjach i krajach. Kodeksy etyczne z założenia powinny być zbiorem zasad obowiązujących w danym środowisku i wypracowanych przez nie samo. Są to zasady przyjmowane dobrowolnie. Wydaje się, że zaniedbano działań mających na celu zbudowanie etosu funkcjonariusza Służby Celnej. Takie działania choć czasochłonne dają lepsze, bardziej długotrwałe rezultaty niż zakazy wpisywane do ustaw.

Art. 107 ust. 1.

- Zapis ten mówi, że „W sytuacji wymagającej podwyższonej gotowości minister właściwy do spraw finansów publicznych może skierować funkcjonariusza do pełnienia służby w systemie nadzwyczajnym,..” Wydaje się koniecznym określenie okresu na jaki funkcjonariusz może być skierowany do pełnienia służby w systemie nadzwyczajnym.

Art. 114 ust. 11

- Proponuje się aby funkcjonariusza można było zwolnić ze służby „gdy wymaga tego dobro Służby Celnej”. „Dobro Służby Celnej” to określenie bardzo nieostre, które może być interpretowane w sposób prowadzący do wielu nadużyć.

#### Art. 130

- Funkcjonariuszy zobowiązuje się do składania oświadczenia majątkowego wraz z kserokopią zeznania podatkowego. Jest to rozwiązanie słuszne. Zastrzeżenia budzi fakt, że nie jest jasno powiedziane, że oświadczenia te podlegają analizie stosownej komórki, lecz w ust. 4 pisze się tylko, że „Do dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniu uprawniona jest komórka organizacyjna...”. Jeśli wprowadza się takie narzędzie zabezpieczające przed korupcją jak wymóg corocznego składania oświadczenia majątkowego wraz z kserokopią zeznania podatkowego, to trzeba dać jasny sygnał, że treść tych oświadczeń będzie analizowana, a w przypadku wystąpienia podejrzeń, że mogło dojść do nieprawidłowości (np. zatajenia dochodów, albo nadmiernego, nieuzasadnionego wzbogacenia się) zostaną podjęte prawem przewidziane kroki i w razie ich potwierdzenia nałożone sankcje.

Kończąc, pragnę podkreślić, że wieloletnie doświadczenia państw ocenianych jako dobrze zabezpieczone przed występowaniem korupcji w administracji publicznej, głównie państw skandynawskich, wskazują na to, że najlepszymi metodami zabezpieczającymi przed korupcją jest:

- właściwy nabór urzędników i funkcjonariuszy – testy sprawdzające przydatność do zawodu, sprawdzanie przebiegu dotychczasowej pracy,
- prowadzenie stałych szkoleń nastawionych na podnoszenie umiejętności zawodowych i kształtowanie właściwej postawy etycznej,
- budowanie etosu zawodu – między innymi poprzez przyjmowanie wewnętrznych tworzonych oddolnie kodeksów etycznych,
- budowanie przywództwa (leadership) – kierownictwo instytucji, lub służby swoją postawą i czynami daje jasny przekaz jakie zachowania są oczekiwane od podwładnych,
- wprowadzenie atrakcyjnych wynagrodzeń i zabezpieczeń socjalnych i emerytalnych dla pracowników czy funkcjonariuszy z równoczesnym wprowadzeniem zasady, że sprzeniewierzenie się warunkom na jakich podpisano dokument zatrudniający daną osobę, zapisom kodeksu etycznego, czy prawu automatycznie powoduje utratę pracy, przywilejów i skutkuje całkowitym zakazem pracy w administracji publicznej.

Analizując zapisy projektu ustawy o Służbie Celnej niestety nie mogę jednoznacznie stwierdzić, że podobne rozwiązania są w niej planowane między innymi dlatego, że w bardzo wielu miejscach w projekcie ustawy umieszczono informację, że konkretne rozwiązania zostaną określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Łączę wyrazy szacunku,

Grażyna Kopińska  
dyrektor Programu Przeciw Korupcji