



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-011-02/2014

P/14/108

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## **I. Dane identyfikacyjne kontroli**

Numer i tytuł kontroli

P/14/108 – Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie

Kontroler

Wojciech Niemyski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90114 z dnia 4 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Celny w Białej Podlaskiej (dalej: „Urząd” lub „UC”), ul. Celników Polskich 23, 21-500 Biała Podlaska.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Jarosław Zozuła, Naczelnik UC.

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

### **Ocena ogólna**

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

## **II. Ocena kontrolowanej działalności**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności:

- skuteczne działania Urzędu w zakresie poprawy organizacji obsługi osób przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej,
- rzetelne planowanie potrzeb w zakresie infrastruktury, wyposażenia i sprzętu wykorzystywanego do kontroli na przejściach granicznych,
- czynna współpraca ze Strażą Graniczną w zakresie opracowania, wdrożenia oraz monitorowania procedur odpraw podróżnych na przejściach granicznych oraz wymiana informacji pozyskanych w ramach analizy ryzyka prowadzonej przez te służby,
- bieżąca współpraca z administracją celną Republiki Białorusi w zakresie poprawy obsługi podróżnych przekraczających granicę Polski.

## **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

### **1. Organizacja pracy w zakresie zapewnienia sprawnej kontroli celnej osób przekraczających granicę.**

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W celu usprawnienia obsługi osób przekraczających granicę Urząd wprowadził szereg rozwiązań organizacyjnych sprzyjających minimalizacji czasu oczekiwania podróżnych na odprawę oraz czasu samej odprawy. Wśród rozwiązań tych znalazły się m. in.: wdrożenie „Systemu Wspomagania Odpraw Celnych” (SWOC) oraz „Systemu Odpraw Celnych – Osobowy” (SOC-O), pozwalających na szybszą rejestrację podróżnych tj. z użyciem czytników paszportów oraz szybszą rejestrację pojazdów poprzez sczytywanie numerów rejestracyjnych z wykorzystaniem kamer.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Wdrożono również system analizy ryzyka przy typowaniu pojazdów do kontroli szczegółowej, realizowanej w wyodrębnionych budynkach, przeznaczonych do tej kontroli. Takie rozwiązanie nie powoduje blokowania pasa odpraw przez wnikliwie kontrolowany pojazd. W przypadku skierowania pojazdu do kontroli szczegółowej wdrożono system kontroli preselekcyjnej, zgodnie z którym kontrola ta winna zostać przeprowadzona w czasie 15 minut. W ramach systemu kontroli preselekcyjnej opracowano dla poszczególnych pojazdów punkty ryzyka tj. punkty konstrukcyjne, które najczęściej wykorzystywano jako skrytki do przemytu towarów. W porozumieniu ze Strażą Graniczną wprowadzono rozwiązania pozwalające na dostosowanie obsady przejścia do zmian w natężeniu ruchu (rotacje funkcjonariuszy pomiędzy pasami odpraw), uruchomiono tzw. zielone pasy<sup>2</sup> oraz dzięki zainstalowaniu tablic LED na terenie Drogowego Przejścia Granicznego (dalej: „DPG”) w Terespolu, wprowadzono możliwość elastycznego zarządzania przeznaczeniem pasów odpraw. Ponadto, w administracji celnej utworzono stronę internetową granica.gov.pl pozwalającą m.in. na monitorowanie przez podróżnych czasów oczekiwania na odprawy. Z powyższej strony internetowej możliwe jest również korzystanie z aplikacji e-booking BUS oraz aplikacji pozwalającej na ewidencjonowanie dokumentów TAX FREE w formie elektronicznej. Jako przykład dobrej praktyki należy uznać formy upowszechnienia stosowania dokumentów TAX FREE w wersji elektronicznej. Na DPG w Terespolu i Sławatyczach uruchomiono punkty HOT SPOT pozwalające na wprowadzenie dokumentów TAX FREE do systemu z urządzeń mobilnych a także przeprowadzono działania promocyjne, polegające na wystosowaniu do wybranych firm wystawiających dokumenty „zwrot VAT dla podróżnych” pism zachęcających do stosowania tych dokumentów w formie elektronicznej i jednoczesnego rejestrowania ich w systemie. W wyniku podjętych działań udział elektronicznych dokumentów TAX FREE wzrósł w okresie od 30 czerwca 2013 r. do 30 maja 2014 r. z poziomu 14,3% do 29% na DPG w Terespolu oraz z 15,3% do 27,6% na DPG w Sławatyczach.

Wprowadzone zmiany organizacyjne przyczyniły się do usprawnienia ruchu podróżnych na kierunku wywozowym, gdyż średni czas oczekiwania<sup>3</sup> na odprawę tych podróżnych w Oddziale Celnym Drogowym (dalej: „OCD”) w Terespolu wyniósł 18 minut w 2011 r., 12 minut w 2012 r. oraz 6 minut w 2013 r. natomiast w Oddziale Celnym (dalej: „OC”) w Sławatyczach wyniósł odpowiednio 18, 15 i 6 minut.

W okresie objętym kontrolą średni czas oczekiwania podróżnych na kierunku przywozowym do Polski wynosił odpowiednio (w minutach) w OCD w Terespolu: 42 w 2010 r. oraz po 24 w latach: 2011, 2012 i 2013 natomiast w OC w Sławatyczach: 12 w 2010 r., 30 w 2011 r., 27 w 2012 r. oraz 18 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 296-423, 600-609, 662-671)

1.2. W okresie objętym kontrolą na DPG służbę pełniło: 55 funkcjonariuszy celnych w Sławatyczach oraz 162 funkcjonariuszy celnych w Terespolu<sup>4</sup>. Wszyscy funkcjonariusze celni uczestniczyli w przynajmniej jednym z 84 szkoleń przeprowadzonych w latach 2010-2013. Szkolenia dotyczyły zagadnień związanych z kontrolą ruchu osobowego, w tym: merytorycznych (43 szkolenia)<sup>5</sup> oraz

<sup>2</sup> Pasy odpraw celnych dla podróżnych deklarujących „nic do zgłoszenia” powyżej obowiązujących norm wwozu na obszar RP/UE.

<sup>3</sup> Średni czas oczekiwania na odprawę wyrażony jako średnia arytmetyczna wszystkich pomiarów czasów oczekiwania w trakcie i na koniec służby.

<sup>4</sup> Z wyłączeniem funkcjonariuszy celnych czasowo pełniących służbę na analizowanych przejściach granicznych.

<sup>5</sup> Wśród których wystąpiły szkolenia dotyczące: analizy ryzyka, długu celnego i należności podatkowych, nadawania towarom przeznaczenia celnego, obsługi elektronicznych systemów odpraw celnych.

interpersonalnych (7 szkoleń)<sup>6</sup> a także innych, niezwiązanych bezpośrednio z obsługą ruchu (34 szkolenia)<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

1.3. W okresie służby przygotowawczej każdy funkcjonariusz zobowiązany jest potwierdzić znajomość języka obcego w zakresie umożliwiającym wykonywanie obowiązków służbowych. Obowiązek ten zawarty jest w art. 79 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>8</sup>. Późniejsze uzupełnianie kwalifikacji przez funkcjonariuszy celnych odbywało się m. in. w oparciu o indywidualne potrzeby szkoleniowe, definiowane bezpośrednio przez funkcjonariuszy celnych w okresowym Formularzu Indywidualnych Potrzeb Szkoleniowych (FIPS) lub ich przełożonych, z wykorzystaniem platformy e-learning Atena 2.

Spośród 162 funkcjonariuszy celnych pełniących w latach 2010-2013 służbę w OCD w Terespolu znajomość języków obcych zadeklarowało: w języku rosyjskim 146 osób<sup>9</sup> (w 11 przypadkach potwierdzona certyfikatem), w języku angielskim 81 osób<sup>10</sup> (w 7 przypadkach potwierdzona certyfikatem), w języku niemieckim 49 osób<sup>11</sup> (w 6 przypadkach potwierdzona certyfikatem), w języku białoruskim 25 osób<sup>12</sup> (niepotwierdzone certyfikatami), w języku ukraińskim 14 osób<sup>13</sup> (niepotwierdzone certyfikatami), w języku francuskim 8 osób<sup>14</sup> (niepotwierdzone certyfikatami), w języku hiszpańskim 1 osoba (słaba znajomość, niepotwierdzona certyfikatem) oraz nikt nie zadeklarował znajomości języka włoskiego.

W przypadku OC w Sławatyczach spośród 55 funkcjonariuszy celnych znajomość języków obcych zadeklarowało: w języku rosyjskim 46 osób<sup>15</sup> (w 8 przypadkach potwierdzona certyfikatem), w języku angielskim 20 osób<sup>16</sup> (w 1 przypadku potwierdzona certyfikatem), w języku białoruskim 19 osób<sup>17</sup> (niepotwierdzone certyfikatami), w języku niemieckim 15 osób<sup>18</sup> (w 1 przypadku potwierdzona certyfikatem), w języku ukraińskim 9 osób<sup>19</sup> (niepotwierdzone certyfikatami), w języku francuskim 6 osób<sup>20</sup> (w 1 przypadku potwierdzona certyfikatem) oraz nikt nie zadeklarował znajomości języków hiszpańskiego i włoskiego.

Wszyscy funkcjonariusze celni pełniący w latach 2010-2013 służbę na DPG w Terespolu lub Sławatyczach, zadeklarowali znajomość przynajmniej jednego z ww. języków obcych.

W poniższej tabeli przedstawiono strukturę obywatelstwa podróżnych przekraczających w latach 2010-2013 granicę Rzeczypospolitej Polskiej na DPG w Terespolu (w tabeli: OCD) i Sławatyczach (w tabeli: OC).

<sup>6</sup> Szkolenia dotyczące m. in.: etyki w służbie celnej, nowoczesnych standardów obsługi klienta, zagrożenia korupcją, zarządzania stresem.

<sup>7</sup> Szkolenia dotyczące m. in. bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony radiologicznej, pomocy przedmedycznej, obronności, procedur antymobbingowych.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.

<sup>9</sup> Znajomość języka rosyjskiego na poziomie: słabym – 19 osób, średnim – 114 osób, biegłym – 13 osób.

<sup>10</sup> Znajomość języka angielskiego na poziomie: słabym – 36 osób, średnim – 41 osób, biegłym – 4 osoby.

<sup>11</sup> Znajomość języka niemieckiego na poziomie: słabym – 34 osoby, średnim – 14 osób, biegłym – 1 osoba.

<sup>12</sup> Znajomość języka białoruskiego na poziomie: słabym – 15 osób, średnim – 8 osób, biegłym – 2 osoby.

<sup>13</sup> Znajomość języka ukraińskiego na poziomie: słabym – 9 osób, średnim – 4 osoby, biegłym – 1 osoba.

<sup>14</sup> Znajomość języka francuskiego na poziomie: słabym – 7 osób, średnim – 1 osoba.

<sup>15</sup> Znajomość języka rosyjskiego na poziomie: słabym – 7 osób, średnim – 35 osób, biegłym – 4 osoby.

<sup>16</sup> Znajomość języka angielskiego na poziomie: słabym – 10 osób, średnim – 8 osób, biegłym – 2 osoby.

<sup>17</sup> Znajomość języka białoruskiego na poziomie: słabym – 11 osób, średnim – 8 osób.

<sup>18</sup> Znajomość języka niemieckiego na poziomie: słabym – 12 osób, średnim – 3 osoby.

<sup>19</sup> Znajomość języka ukraińskiego na poziomie: słabym – 7 osób, średnim – 2 osoby.

<sup>20</sup> Znajomość języka francuskiego na poziomie: słabym – 5 osób, średnim – 1 osoba.

Obywatelstw o podróŜnych	2010		2011		2012		2013	
	OCD	OC	OCD	OC	OCD	OC	OCD	OC
Polacy	306733	61140	232968	54808	260390	69857	281016	99743
Rosjanie	334589	21095	421934	37682	512963	59633	519019	66266
Białorusini	1325384	285325	1598906	392272	1435065	506771	1437630	50206 2
Ukraińcy	10874	3633	17522	6594	14523	5342	14272	4852
Pozostali	143309	5564	74989	8476	74463	11968	81236	11079

Na DPG w Terespolu udział obywateli: Rosji, Białorusi oraz Ukrainy stanowił odpowiednio: 92% w 2010 r. oraz po 96% w latach 2011, 2012 i 2013, wszystkich podróŜnych obcego obywatelstwa (innego niŜ polskie). W przypadku DPG w Sławatyczach udział obywateli ww. krajów wynosił 98% we wszystkich latach objętych kontrolą. W latach 2010-2013 16 funkcjonariuszy celnych, którzy w tym okresie pełnili stałą służbę w OCD w Terespolu lub OC w Sławatyczach, poprawiło kwalifikacje językowe w ramach szkoleń wewnętrznych<sup>21</sup>. W okresie tym nie stwierdzono przypadków zaferowania przez Izbę Celną w Białej Podlaskiej (dalej: „Izba” lub „IC”) lub Urząd jakiegokolwiek formy kształcenia w języku podróŜnych najczęściej przekraczających granicę tj. w języku białoruskim. Naczelnik UC wyjaśnił, Ŝe Urząd nie otrzymywał sygnałów o występowaniu barier językowych wskazujących na konieczność nauki języka białoruskiego. Doświadczenie i praktyka w kontaktach z podróŜnymi narodowości białoruskiej potwierdzają, Ŝe praktycznie używany jest tylko język rosyjski. Również w oficjalnej korespondencji służby celne Białorusi używają języka rosyjskiego. Z tego powodu nie było potrzeby organizowania szkoleń z języka białoruskiego.

Kwalifikacje funkcjonariuszy celnych uzyskane w ramach szkoleń: merytorycznych, interpersonalnych czy językowych są oceniane oraz uwzględniane przy dokonywaniu okresowej oceny funkcjonariuszy celnych, rekrutacji wewnętrznych na wyższe stanowiska służbowe, a także przy wnioskowaniu przez przełoŜonych o nadanie wyższego stopnia służbowego.

(dowód: akta kontroli str. 8-13, 19-37, 662-671)

1.4. W latach 2010-2013 na DPG w Terespolu zmniejszył się ruch samochodów osobowych<sup>22</sup> natomiast wzrastał ruch autokarów<sup>23</sup>. W przypadku DPG w Sławatyczach ruch samochodów osobowych wzrastał<sup>24</sup> a w II połowie 2013 r. został rozszerzony o odprawy autokarów oraz pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 7,5 tony, których odprawiono odpowiednio: 21 i 6.538 pojazdów.

W okresie objętym kontrolą Naczelnik UC zwracał się do Dyrektora IC o wzmocnienie kadrowe Urzędu, ze szczególnym uwzględnieniem obsady funkcjonariuszy odprawiających na przejściach drogowych. Obsada kadrowa Urzędu zwiększyła się w okresie objętym kontrolą o 13,2% (z 521,75 etatów do 590,75 etatów), natomiast na 21 maja 2014 r. wynosiła 603,75 etatów. Wzrostowi przydzielonych etatów towarzyszył jeszcze większy wzrost obsady etatowej w oddziałach celnych. Liczba funkcjonariuszy w oddziałach celnych podległych UC wzrosła o 24,8% (z 379 etatów do 473 etatów) natomiast na DPG odpowiednio

<sup>21</sup> Dziesięć osób w języku angielskim oraz sześć osób w języku rosyjskim.

<sup>22</sup> Liczba odprawionych samochodów osobowych: 1.122 tys. w 2010 r., 1.124 w 2011 r., 959 tys. w 2012 r. oraz 858 tys. w 2013 r.

<sup>23</sup> Liczba odprawionych autokarów: 17,7 tys. w 2010 r., 19,2 tys. w 2011 r., 26,1 w 2012 r. oraz 31,2 tys. w 2013 r.

<sup>24</sup> Liczba odprawionych samochodów osobowych: 322 tys. w 2010 r., 332 tys. w 2011 r., 377 w 2012 r. oraz 400 tys. w 2013 r.

o 63,6% w OCD w Terespolu (z 66 do 108 etatów) oraz o 34,5% w OC w Sławatyczach (z 29 do 39 etatów). Wzmocnienie kadrowe komórek zajmujących się obsługą podróżujących następowało również po okresie objętym kontrolą i zgodnie z decyzją Dyrektora IC nr 29 na dzień 21 maja 2014 r. stan etatowy w OCD w Terespolu wynosił 112 etatów natomiast w OC Sławatycze wynosił 53 etaty. Wzrost obsady kadrowej na DPG w Terespolu pomimo spadku ruchu pojazdów osobowych Naczelnik UC uzasadnił zwiększeniem liczby: odpraw autokarów, odpraw podróżnych, odpraw towarów w procedurze TAX FREE, wszczętych postępowań karnych skarbowych, a także oddaniem do użytku w 2010 r. ośmiu dodatkowych pasów odpraw oraz 3 stanowisk w budynku kontroli szczegółowej, skróceniem czasu oczekiwania na odprawę oraz samej odprawy, utworzeniem magazynu depozytowego.

Naczelnik UC występował do Dyrektora IC o wzmocnienie kadrowe pismami z dnia: 25 sierpnia 2010 r. (Nr 301000-UOGR-111-285/10), 18 kwietnia 2011 r. (Nr 301000-UOGR-111-178/11) oraz 4 lipca 2012 r. (Nr 301000-UOGR-111-175/12). W pismach Naczelnik UC uzasadniał niedobory kadrowe przytaczając m. in.: analizy obciążenia pracą, planowane zmiany w organizacji odpraw lub zaistniałe zmiany kadrowe (np. dotyczące zawieszenia funkcjonariuszy celnych). Pismem z 15 maja 2014 r. (Nr 301000-UOGR-111-143/14) Naczelnik UC wystąpił do Dyrektora IC wskazując niedobór kadrowy Urzędu na poziomie 65,25 etatów, w tym: 12 brakujących etatów w OCD w Terespolu oraz 22 brakujących etatów w OC w Sławatyczach. Jako skutki kadrowego niedoboru w kontrolowanych oddziałach celnych Naczelnik UC wskazał: zmniejszenie przepustowości przejść granicznych, zmniejszenie możliwości dostosowania na pasach odpraw obsady funkcjonariuszy celnych do obsady strażników granicznych, ograniczenie możliwości obsadzenia wystarczającej liczby pasów odpraw oraz adekwatnej obsady w budynku kontroli szczegółowej, konieczność łączenia stanowisk oraz ograniczenie możliwości elastycznego reagowania na zmiany w natężeniu ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 14-40, 662-671)

1.5. W wyniku przeprowadzonego badania<sup>25</sup> potwierdzono, iż w przypadku wydłużających się kolejek na osobowych drogowych przejściach granicznych podejmowano działania w celu usprawnienia obsługi podróżujących. Najdłuższe okresy oczekiwania na odprawę zawierały się w przedziale od 2 do 4 godzin i w 14 przypadkach dotyczyły kierunku wywozowego z Polski natomiast w 26 przypadkach dotyczyły kierunku przywozowego. I tak:

a) kierunek wywozowy:

- w 7 przypadkach kolejka pojazdów oczekujących na kontrolę służb granicznych Republiki Białorusi uniemożliwiała realizację kontroli przez polskie służby graniczne w stosunku do pojazdów oczekujących na tę kontrolę. We wszystkich 7 przypadkach kierownicy zmian informowali służby graniczne państwa sąsiadującego o liczbie odprawionych pojazdów oczekujących na odprawę strony białoruskiej;
- w 7 przypadkach podwyższony czas oczekiwania związany był z obsługą podróżnych w procedurze TAX FREE. W 6 przypadkach do rejestracji dokumentów TAX FREE wyznaczono kolejnego funkcjonariusza celnego<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Badaniu poddano 40 zmian o najdłuższym okresie oczekiwania na odprawę, z tego: po 20 zmian na każdym z kontrolowanych przejść granicznych (po 5 zmian w każdym z lat objętych kontrolą). Stan faktyczny ustalono w oparciu o zapisy elektronicznej książki służby.

<sup>26</sup> Głównie z innych pasów odpraw na kierunku wywozowym.

b) kierunek przywózowy:

- w 23 przypadkach obsługę ruchu na kierunku przywózowym do Polski zasilono funkcjonariuszami celnymi obsługującymi kierunek wywózowy lub wykonującymi czynności w budynku kontroli szczegółowej;
- w 2 przypadkach dokonano rotacji na pasach w kierunku przywózowym w celu dostosowania obsługi do natężenia ruchu na poszczególnych pasach odpraw,
- w 2 przypadkach oprócz rotacji funkcjonariuszy celnych dokonano zmiany przeznaczenia pasów odpraw w celu dostosowania do natężenia ruchu (zmiana przeznaczenia pasa zielonego oraz pasa dla służby dyplomatycznych),
- w 2 przypadkach oprócz rotacji funkcjonariuszy celnych kierownik zmiany informował służby graniczne państwa sąsiadującego o narastającej liczbie pojazdów oczekujących na odprawę.

(dowód: akta kontroli str. 41-50)

1.6. Badanie 10 zmian o największym natężeniu ruchu w II półroczu 2013 r. wykazało, że obsada stanowisk dotyczących obsługi ruchu spełniała kryteria założone w przyjętych technologiach odpraw<sup>27</sup>. Na DPG w Terespolu odprawy na kierunku wywózowym realizowało od 3 do 5 funkcjonariuszy celnych, natomiast na kierunku przywózowym do 6 do 7 funkcjonariuszy celnych. Odprawy na DPG w Sławatyczach realizowało: od 2 do 5 funkcjonariuszy celnych na kierunku wywózowym z Polski oraz od 3 do 6 funkcjonariuszy celnych na kierunku przywózowym.

Pomimo, iż każda analizowana zmiana została obsadzona liczbą funkcjonariuszy celnych odpowiadającą przyjętym technologiom odpraw, w analizowanych oddziałach celnych występowały trudności w kompletowaniu zmian. Trudności były efektem zarówno niedoborów kadrowych jak również efektem absencji funkcjonariuszy celnych. W poniższej tabeli przedstawiono potrzeby kadrowe<sup>28</sup>, potencjalne możliwości kadrowe<sup>29</sup> oraz faktyczne możliwości kadrowe<sup>30</sup> w II połowie 2013 r.

Okres	OCD Terespol			OC Sławatycze		
	potrzeby kadrowe	potencjalne możliwości kadrowe	faktyczne możliwości kadrowe	potrzeby kadrowe	potencjalne możliwości kadrowe	faktyczne możliwości kadrowe
VII.2013	13 332	16 192	11 120	7 068	7 824	5 128
VIII.2013	12 888	14 952	8 584	7 068	7 128	4 256
IX.2013	12 816	14 864	10 816	6 840	7 120	5 984
X.2013	15 660	17 480	14 232	7 068	8 096	7 256
XI.2013	13 980	14 672	12 392	6 840	6 688	6 152
XII.2013	15 444	16 784	13 016	7 068	7 376	6 616

<sup>27</sup> Technologie odpraw zakładały obsadę na DPG w Terespolu: 3 osoby – kierunek wywózowy, 6-7 osób – kierunek przywózowy; na DPG w Sławatyczach: 2-6 osób – kierunek wywózowy, 3-6 osób – kierunek przywózowy.

<sup>28</sup> Potrzeby kadrowe = liczebność zmian (dziennych i nocnych) x ilość zmian w danym miesiącu x 12 godzin (1 zmiana). Liczebność zmian uwzględnia obsadę: pasów ruchu, budynków kontroli szczegółowej, stanowisk na których prowadzone jest postępowanie celne (karno-skarbowe) oraz kierowników zmian.

<sup>29</sup> Potencjalne możliwości kadrowe = liczba funkcjonariuszy celnych zajmujących się obsługą ruchu x miesięczny godzinowy wymiar pracy

<sup>30</sup> Faktyczne możliwości kadrowe = potencjalne możliwości kadrowe - suma godzin absencji funkcjonariuszy celnych.

Jedynie w październiku 2013 r. w OC w Sławatyczach faktyczne możliwości kadrowe wyrażone w roboczogodzinach umożliwiały obsadzenie wszystkich zmian w stanie osobowym niezbędnym do sprawnej obsługi ruchu<sup>31</sup>. W pozostałych miesiącach objętych analizą kompletowanie zmian było możliwe dzięki dokonywaniu przesunięć funkcjonariuszy celnych pomiędzy zmianami co skutkowało wypracowaniem przez funkcjonariuszy celnych nadgodzin. W OCD w Terespolu w kolejnych miesiącach II półrocza 2013 r. wypracowano odpowiednio: 907, 2.538, 993, 938, 1.343 oraz 169 nadgodzin. W przypadku OC w Sławatyczach w analizowanych okresach miesięcznych wypracowano: 333, 658, 78, 93, 456 oraz 340 nadgodzin.

(dowód: akta kontroli str. 51-62, 169-210)

1.7. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny organizacji odpraw na DPG w Terespolu i Sławatyczach potwierdziły:

- wyznaczenie na przejściach zielonych pasów dla podróżnych;
- wprowadzenie elektronicznego systemu zwrotu podatku VAT dla podróżnych;
- niewprowadzenie wspólnej kontroli służb polskich i białoruskich;
- niewprowadzenie tzw. „zielonych korytarzy”<sup>32</sup> z uwagi na ograniczenia infrastrukturalne. Granica państwa na obydwu przejściach usytuowana jest na mostach rzeki Bug, będących w ciągu dróg krajowych nr 2 i nr 63, posiadających wyłącznie 2 pasy ruchu, po jednym w każdym kierunku. Komisja Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych i Autostrad podjęła 15 czerwca 2009 r. uchwałę w sprawie nie przyjęcia koncepcji budowy mostu na rzece Bug w ciągu drogi krajowej nr 2 oraz uzupełnienia tej koncepcji o wariant obejmujący przebudowę mostu. Dyrektor Izby wyjaśnił, iż do dnia 27 czerwca 2014 r. Izba nie otrzymała uzupełnionej koncepcji budowy lub przebudowy mostu w Terespolu. Ponadto, pismem z dnia 31 maja 2013 r. Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie (dalej: „LZOPG”) zwrócił się do IC o zajęcie stanowiska w sprawie zasadności budowy mostów na drogowych przejściach granicznych w Terespolu i Sławatyczach. W odpowiedzi Izba wskazała potrzebę budowy mostów w obydwu lokalizacjach;
- realizację kontroli granicznej i celnej w systemie „one stop” na DPG w Sławatyczach<sup>33</sup> oraz na pasach odpraw autokarów na DPG w Terespolu. Na pozostałych pasach odpraw na DPG w Terespolu przyjęta i realizowana technologia odpraw przewiduje najpierw zatrzymanie pojazdu w strefie odpraw Straży Granicznej a następnie zatrzymanie w strefie odpraw Służby Celnej. Technologia odpraw została uznana jako optymalna przy dostępnej infrastrukturze.

Pomimo przeprowadzenia akcji promującej system e-booking BUS<sup>34</sup> system ten, w okresie objętym kontrolą, wykorzystano jedynie 13 razy (na DPG w Terespolu). Brak wykorzystania tego systemu w OC w Sławatyczach wynika m.in. z faktu uruchomienia odpraw autokarów z dniem 1 lipca 2013 r. W ocenie Naczelnika UC

<sup>31</sup> Przy założeniu, że obsada funkcjonariuszy wynikająca z technologii odpraw gwarantuje sprawną obsługę ruchu.

<sup>32</sup> Wyodrębnione ciągi komunikacyjne odpraw, łączące zielone pasy po obydwu stronach granicy.

<sup>33</sup> Zastosowano technologię odpraw tzw. „kaskada-potok” tj. „kaskada” 4 pojazdów zatrzymuje się we wspólnej strefie odpraw: Straży Granicznej i Służby Celnej. Strażnik graniczny po wprowadzeniu do systemów informatycznych pierwszego z pojazdów przekazuje dokumenty funkcjonariuszowi celnemu (potokowo) w celu realizacji odpraw przez Służbę Celną. Pawilony kontrolerskie zawierają po jednym pomieszczeniu dla każdej z ww. służby i są połączone okienkiem podawczym.

<sup>34</sup> Propagowanie systemu na przejściach granicznych w postaci wielojęzycznych ulotek, pisma skierowane do przewoźników na terenie Republiki Białorusi oraz do podmiotów ubiegających się lub posiadających zezwolenie na świadczenie usług turystycznych, informacja na stronie internetowej Izby, ulotki wystosowane do biur turystycznych.

mała ilość odnotowanych zgłoszeń w systemie e-booking BUS wynika z krótkiego czasu oczekiwania autokarów na odprawę<sup>35</sup>.

Na analizowanych przejściach granicznych nie było wydzielonych stref przeznaczonych do odpoczynku podróżnych. Jednocześnie, do Urzędu nie wpływały sygnały świadczące o potrzebie wydzielenia takich stref gdyż w bezpośrednim sąsiedztwie przejść granicznych znajdowały się obiekty hotelowo-gastronomiczne zaspokajające potrzeby podróżnych w tym zakresie. Dublowanie czynności Służby Celnej i Straży Granicznej dotyczyło rejestrowania podróżnych i pojazdów przekraczających granicę. Systemy informatyczne funkcjonujące w tych służbach posiadają funkcjonalności zbudowane pod kątem realizacji ustawowych zadań każdej z tych służb. Czas związany z dublowaniem czynności został ograniczony do minimum dzięki wykorzystaniu czytników paszportów do rejestracji osób oraz śluzu OCR do rejestracji numerów rejestracyjnych pojazdów. Jak wyjaśnił Naczelnik UC, trwają obecnie prace nad integracją systemów Służby Celnej i Straży Granicznej. Prace te są realizowane na szczeblu Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów, Pełnomocnika Szefa Służby Celnej ds. koordynacji działań Izb Celnych w Białymstoku, Białej Podlaskiej, Olsztynie i Przemyślu oraz Komendy Głównej Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 63-69, 169-210, 611-645, 662-671)

1.8. Zasadnicze uregulowania jednolitego systemu zarządzania kadrami Służby Celnej zawarto w rozdziałach 7 – 11 ustawy o Służbie Celnej, przepisach wykonawczych do tej ustawy oraz aktach wewnętrznych wydawanych przez Ministra Finansów, Szefa Służby Celnej oraz Dyrektora IC. Na szczeblu Urzędu realizacja zadań systemu zarządzania kadrami polega na:

- rozpoznaniu potrzeb kadrowych oraz kierowaniu do Dyrektora IC wniosków o przydział nowych etatów,
- opisie i zwartościowaniu stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych Urzędu zgodnie z zarządzeniem Nr 43 Ministra Finansów z dnia 18 października 2010 r.<sup>36</sup>,
- uczestnictwie kadry kierowniczej Urzędu w procesie naboru w ramach komisji rekrutacyjnej,
- doborze oraz kierowaniu funkcjonariuszy UC na szkolenia,
- sporządzaniu opinii dotyczącej funkcjonariuszy Urzędu celem wydania przez Dyrektora IC okresowej oceny.

Przedstawiciele UC są również powoływani przez Dyrektora IC do komisji przeprowadzających wewnętrzną rekrutację ze stanowisk specjalistycznych na stanowiska eksperckie i kierownicze. Wobec funkcjonariuszy UC Naczelnik Urzędu jest organem prowadzącym postępowanie dyscyplinarne, w którym uczestniczy rzecznik dyscyplinarny oraz funkcjonariusze wyznaczeni do prowadzenia tych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 662-671)

1.9. Nadzór nad realizacją zadań i przedsięwzięć dotyczących obsługi przekraczających granicę na DPG w Terespolu i Sławatyczach sprawowany był na poziomie kierownika zmiany, Kierownika OC oraz Naczelnika Urzędu (Zastępców Naczelnika UC). Osoby te miały możliwość podglądu monitoringu wizyjnego oraz bieżącego reagowania na zaistniałe sytuacje. W ramach kontroli funkcjonalnej Kierownicy OC oraz Naczelnik Urzędu dokonywali okresowych ocen podległych

<sup>35</sup> W kontrolowanym okresie odnotowano jedynie 4 przypadki, w których czas ten przekroczył 1 godzinę.

<sup>36</sup> Dz. Urz. Min. Fin. Nr 12, poz. 52 ze zm.

funkcjonariuszy a także organizowali cykliczne spotkania z przedstawicielami Straży Granicznej na których dokonywano oceny realizowanego systemu odpraw.

(dowód: akta kontroli str. 169-210, 471-540, 662-671)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>37</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Działania Urzędu w zakresie zapewnienia właściwej infrastruktury, urządzeń i sprzętu kontrolnego do wykonywania kontroli celnej ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych.**

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Na spotkaniu w dniu 15 stycznia 2010 r. przedstawiciele LZOPG poinformowali Zastępcę Dyrektora IC o posiadaniu środków finansowych na realizację potrzeb jedynie OCD w Terespolu oraz OC w Hrebennem. W związku z powyższą informacją Izba wystosowała roczne zestawienie potrzeb OC w Hrebennem (15 pozycji) – pismo z dnia 25 stycznia 2010 r. oraz roczne zestawienie potrzeb OCD w Terespolu (40 pozycji) i OC w Koroszczynie (2 pozycje) – pismo z dnia 26 stycznia 2010 r. Z uwagi na trwającą ówczasie modernizację przejścia drogowego w Terespolu zestawienie potrzeb dotyczących OCD w Terespolu obejmowało urządzenia związane z wyposażeniem zmodernizowanych obiektów, tj. sprzęt informatyczny (np.: serwer, drukarki, kserokopiarki, komputery przenośne wraz z oprogramowaniem), urządzenia do kontroli (np.: fiberoskop, wiertarki, wkrętaki, podnośnik hydrauliczny), a także elementy wyposażenia biurowego (np.: krzesła, biurka, szafki).

(dowód: akta kontroli str. 611-645)

2.2-3. Spośród 121 potrzeb w zakresie infrastruktury, wyposażenia i sprzętu do kontroli, zgłoszonych przez Urząd w ramach rocznego zapotrzebowania oraz w trakcie 2010 roku, w całości lub częściowo LZOPG zrealizował 46 elementów tego zapotrzebowania, z których 5 dotyczyło OC w Sławatyczach<sup>38</sup> natomiast 37 dotyczyło OCD w Terespolu<sup>39</sup>. Pozostałe zrealizowane wnioski to remont 9 pomieszczeń w OC w Małaszewiczach oraz zakup 10 szaf ubraniowych, naprawa urządzeń wagowych i usunięcie awarii kanalizacji w OC w Koroszczynie. 75 elementów zapotrzebowania zgłoszonych przez UC nie zostało zrealizowanych przez LZOPG wśród których 40 dotyczyło OCD w Terespolu<sup>40</sup> oraz 7 dotyczyło OC w Sławatyczach<sup>41</sup>. W toku kontroli NIK Naczelnik UC wyjaśnił, iż OCD w Terespolu

<sup>37</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>38</sup> Zakup: 4 akumulatorów do radiotelefonów, 7 pachołków z PCV do wytyczania drogi, dostawa drabiny, wymiana klimatyzatora oraz naprawa ogrzewaczy wody.

<sup>39</sup> Zakup: 20 krzeseł biurowych, 4 szaf aktowych, 2 szaf ubraniowych, 16 koszy na śmieci, 10 zestawów szatniowych, 8 żarówek STREAMLIGHT do latarek, tablice informacyjnej do oznaczenia pasów odpraw a także bieżące przeglądy i naprawy urządzeń wykorzystywanych do kontroli oraz elementów wyposażenia.

<sup>40</sup> Potrzeby dotyczyły zarówno elementów wyposażenia biurowego jak również urządzeń stosowanych do kontroli.

<sup>41</sup> Zapotrzebowanie na 4 pawilony kontrolerskie, radiotelefony, aparat cyfrowy, pompę ze zbiornikiem do przechowywania paliwa, wideoendoskop, montaż szlabonów na zakończeniu pasów na kierunku przywozowym do Polski oraz kosz do halogenu oświetlającego tablice rejestracyjne pojazdu.

jest wyposażony w niezbędne urządzenia i sprzęt do skutecznej realizacji kontroli celnej. W przypadku OC w Sławatyczach niezbędna jest kompleksowa modernizacja przejścia obejmująca m. in. montaż pawilonów kontrolerskich, pawilonów wartowniczych, przebudowa budynku kontroli szczegółowej, montaż szlabanów oraz monitoringu przejścia. W toku kontroli NIK ustalono, że pawilony kontrolerskie zlokalizowane na pasach odpraw na DPG w Sławatyczach nie spełniają kryteriów określonych w § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>42</sup>. Pawilony użytkowane były jednocześnie przez dwóch użytkowników. Kubatura każdego z pawilonów kontrolerskich wynosiła 13,62 m<sup>3</sup>, natomiast wolna przestrzeń przypadająca na każdego z jednoczesnych użytkowników pawilonu kontrolerskiego wynosiła 1,62 m<sup>2</sup>. Zgodnie z przywołanym przepisem na każdego z funkcjonariuszy jednocześnie użytkujących pomieszczenie stałej pracy powinno przypadać co najmniej 13 m<sup>3</sup> wolnej objętości pomieszczenia oraz co najmniej 2 m<sup>2</sup> wolnej powierzchni podłogi. O przeprowadzenie gruntownej modernizacji przejścia Urząd bezskutecznie wnioskował do LZOPG od 2009 r. Pismem z dnia 2 czerwca 2014 r. LZOPG poinformował Izbę o otrzymaniu środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa na „Modernizację infrastruktury przejścia granicznego w Sławatyczach etap I”. Na rok 2014 zaplanowano wykonanie projektu technicznego modernizacji oraz dostawę i ustawienie 6 pawilonów kontrolerskich (4 pawilonów odpraw oraz 2 pawilonów wartowniczych).

(dowód: akta kontroli str. 296-347, 611-645, 662-684)

2.4. Zakupione w 2010 r. urządzenia wykorzystywane do kontroli oraz elementy wyposażenia pomieszczeń OCD w Terespolu i OC w Sławatyczach były zgodne z zapotrzebowaniem złożonym przez te oddziały celne.

(dowód: akta kontroli str. 611-645)

2.5. Wszystkie urządzenia wykorzystywane do kontroli oraz elementy wyposażenia granicznych oddziałów celnych były zapotrzebowane przez zainteresowane jednostki do LZOPG, za pośrednictwem Urzędu oraz Wydziału Logistyki IC, w których dokonywano weryfikacji złożonych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 611-645)

2.6. Urządzenia i sprzęt przeznaczone do kontroli celnej sporadycznie ulegały awarii. Spośród 15 przeanalizowanych urządzeń będących na stanie ewidencyjnym OCD w Terespolu w 2010 r. awarii uległo 1 urządzenie<sup>43</sup>. Z kolei 4 przeanalizowane urządzenia, będące na stanie ewidencyjnym OC w Sławatyczach, w latach 2010-2013 nie ulegały awarii.

(dowód: akta kontroli str. 70-78)

Badanie w zakresie określonym w obszarze nr 2 (pkt 2.1 – 2.6 wystąpienia pokontrolnego), dotyczące lat 2011-2013, zostało przeprowadzone w ramach kontroli P/14/090 „Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego” oraz opisane i ocenione w wystąpieniu pokontrolnym z tej kontroli.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.

<sup>43</sup> Fiberoskop, wyłączony z użytkowania w okresie od 23 do 31 grudnia 2010 r.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### **3. Współpraca UC z innymi służbami państwowymi wykonującymi zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych.**

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Współpracę pomiędzy funkcjonariuszami celnymi Urzędu a Strażą Graniczną będącą we właściwości miejscowej UC regulowały porozumienia zawarte przez Naczelnika UC z Komendantami Placówek Straży Granicznej (dalej: „PSG”) w Terespolu<sup>44</sup> i Sławatyczach<sup>45</sup> a także porozumienie Dyrektora IC zawarte z Komendantem Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej im. 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej w Chełmie (dalej: „NOSG”), obowiązujące w Izbie i podległych urzędach celnych<sup>46</sup>. Zawarte porozumienia określały m. in.:

- obszary współpracy obydwu służb (np. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na terenie przejścia granicznego, udostępnianie zasobów teleinformatycznych, łączności oraz monitoringu, organizacja wspólnych szkoleń);
- formy tej współpracy (np. wnioski o przeprowadzenie czynności w ramach kontroli, wnioski o usunięcie zamknięć urzędowych, ustne oraz pisemnie przekazywanie bieżących informacji);
- sposób dokonywania oceny współpracy przez sygnatariuszy porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 79-168)

3.2. Zarówno dla DPG w Terespolu jak i dla DPG w Sławatyczach opracowano technologie odprawy granicznej i kontroli celnej. Struktura obydwu opracowań była tożsama i zawierała: postanowienia ogólne, sposób postępowania z pojazdami wjeżdżającymi na terytorium Polski, sposób postępowania z pojazdami wyjeżdżającymi z terytorium Polski, sposób postępowania w sytuacjach szczególnych, zasady i tryb obiegu wniosków o przeprowadzenie kontroli oraz postanowienia końcowe. Opracowane technologie odpraw uwzględniały elementy określone w części I pkt 1 tiret 1-10 poleceń Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz Szefa Służby Celnej do porozumienia między Ministrem Finansów a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współpracy Służby Celnej i Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 169-210)

3.3. Komendant NOSG oraz Dyrektor IC 27 maja 2013 r. zatwierdzili opracowane technologie odprawy granicznej i kontroli celnej na drogowych przejściach granicznych w Terespolu oraz Sławatyczach.

(dowód: akta kontroli str. 169-210)

3.4-5. Naczelnik UC uczestniczył w cyklicznych spotkaniach, zorganizowanych w celu dokonania oceny współpracy realizowanej w ramach zawartych porozumień

<sup>44</sup> Porozumienie z dnia 19 maja 2011 r., porozumienie z dnia 8 marca 2013 r. oraz aneks z dnia 9 lipca 2013 r.

<sup>45</sup> Porozumienie z dnia 26 października 2010 r. oraz dwa porozumienia z dnia 17 stycznia 2012 r.

<sup>46</sup> Porozumienie z dnia 20 sierpnia 2010 r. oraz aneks z dnia 19 maja 2011 r.

z Komendantami PSG w Terespolu<sup>47</sup> i Sławatyczach<sup>48</sup>. W toku przeprowadzonych spotkań dokonywano m.in. oceny organizacji ruchu na przejściach granicznych, poprawności poszczególnych elementów przyjętej technologii odpraw, trybu współdziałania obydwu służb, podsumowania liczby wniosków o przeprowadzenie kontroli lub wniosków o usunięcie zamknięć urzędowych wraz z oceną skuteczności tych wniosków (tzw. przypadków pozytywnych) i ujawnionego przemytu. Naczelnik Urzędu sporządzał oraz przekazywał do Izby informacje dotyczące działalności UC w ramach realizacji porozumienia zawartego przez Dyrektora IC z Komendantem NOSG<sup>49</sup>.

W ramach kontroli funkcjonalnej spotkania z przedstawicielami Straży Granicznej odbywały się również na szczeblu Kierownik OC – Komendant Placówki Straży Granicznej. Spotkania realizowano w odstępach ok. 1 miesiąca i poświęcone były analizie funkcjonowania przejść granicznych oraz dostosowywanie organizacji odpraw do zmian w natężeniu ruchu na tych przejściach. Uzgodnienia na szczeblu kierownik zmiany – dowódca jednostki kontrolnej były realizowane na bieżąco i dotyczyły dostosowania odpraw na konkretnej zmianie do istniejącego natężenia ruchu. Ustalano liczbę pasów do realizowania odpraw, przeznaczenie tych pasów, obsadę funkcjonariuszy na pasach. Uzgodnienia rejestrowane były przez kierowników zmiany w elektronicznej księżce służby.

(dowód: akta kontroli str. 41-58, 211-286, 471-540)

3.6-7. Oprócz zwiększenia obsady kadrowej Urzędu oraz zwiększenia udziału funkcjonariuszy celnych dokonujących odpraw celnych w stosunku do całej obsady kadrowej UC, w celu poprawy realizacji odpraw dokonywano również czasowych przeniesień funkcjonariuszy celnych. Do OCD w Terespolu przeniesiono czasowo 44 funkcjonariuszy celnych natomiast do OC w Sławatyczach 22 funkcjonariuszy celnych. Czasowych przeniesień funkcjonariuszy celnych dokonywano zarówno w ramach możliwości kadrowych Urzędu (przeniesienia z Referatu Dozoru lub z OC w Małaszewiczach) a także z zasobów kadrowych: Izby, Urzędu Celnego w Zamościu oraz Izby Celnego w Poznaniu, Szczecinie i Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 287-288)

3.8. W okresie objętym kontrolą Służba Celna oraz Straż Graniczna dokonywały wymiany informacji pozyskanych w ramach analizy ryzyka. W latach 2010-2013 funkcjonariusze PSG w Terespolu wystosowali 3.182 wnioski o przeprowadzenie kontroli celnej wobec osób, towarów lub środków transportu przekraczających granicę państwa. W 1.418 przypadkach przeprowadzone kontrole zakończyły się wynikiem pozytywnym a wartość ujawnionego przemytu wynosiła 1.137,6 tys. zł. Funkcjonariusze PSG w Sławatyczach przesłali odpowiednio 274 takie wnioski, z których 148 kontroli zakończyło się wynikiem pozytywnym natomiast wartość stwierdzonego przemytu wyniosła 223,7 tys. zł.

W analogicznym okresie funkcjonariusze Służby Celnej poinformowali Straż Graniczną o 719 przypadkach przekroczenia przez pojazd dopuszczalnej masy całkowitej co skutkowało nałożeniem grzywien w postaci mandatu karnego w łącznej wysokości 139,3 tys. zł. Służba Celna informowała również o przypadkach naruszenia ładu i porządku na przejściach granicznych (nałożono grzywny na

<sup>47</sup> Spotkania w dniach: 28 kwietnia 2010 r., 21 lipca 2010 r., 10 listopada 2010, 20 stycznia 2011 r., 19 maja 2011 r., 13 stycznia 2012 r., 25 lipca 2012 r., 18 stycznia 2013 r., 9 lipca 2013 r., 10 stycznia 2014 r.

<sup>48</sup> Spotkania w dniach: 29 kwietnia 2010 r., 9 lipca 2010 r., 16 stycznia 2011 r., 20 lipca 2011 r., 24 kwietnia 2012 r., 6 listopada 2012 r., 8 maja 2013 r., 21 listopada 2013 r., 2 kwietnia 2014 r.

<sup>49</sup> Pismo z dnia 25 stycznia 2011 r. (znak: 301000-UOGR-032-17/11), pismo z dnia 20 stycznia 2012 r. (znak: 301000-UOGR-032-17/12), pismo z dnia 18 stycznia 2013 r. (znak: 301000-UOGR-032-17/13), pismo z dnia 14 stycznia 2014 r. (znak: 301000-UOGR-032-17/14).

łącną kwotę 2,5 tys. zł) a także o przypadkach stwierdzonego przemytu (187 informacji dotyczących 3.997 ujawnień przemytu). Inne informacje przekazywane wzajemnie przez obydwie służby dotyczyły: stwierdzonego przewozu dewiz, analiz obrazu monitoringu, personaliów osób wobec których prowadzone jest postępowanie karne lub ujawnień stwierdzonych w wyniku rekontroli.

(dowód: akta kontroli str. 541-545)

3.9. W okresie objętym kontrolą podejmowano działania mające na celu wyeliminowanie niekulturalnego, dyskryminującego oraz nieetycznego zachowania funkcjonariuszy celnych. Funkcjonariusze celni są zobowiązani do przestrzegania zasad zawartych w *Kodeksie Etyki Funkcjonariusza Służby Celnej*. Właściwe postawy moralne i etyczne kształtowane były w ramach przeprowadzonych szkoleń interpersonalnych o tematyce: trudna sytuacja z klientem, kultura zachowania, komunikacja interpersonalna i asertywna. W Służbie Celnej uruchomiony został całodobowy telefon interwencyjny 800 060 000 oraz adres e-mail [powiadomclo@mofnet.gov.pl](mailto:powiadomclo@mofnet.gov.pl), w ramach których możliwe jest pozyskiwanie informacji o zjawiskach niepożądanych, również dotyczących niewłaściwego zachowania funkcjonariusza celnego. Funkcjonariusze OCD w Terespolu uczestniczyli w projekcie „Klient w centrum uwagi”<sup>50</sup>, którego celem było podniesienie jakości obsługi klientów urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 662-671)

3.10. W ramach przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym opracowano „*Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej*”, którego celem jest ugruntowanie istniejących oraz wprowadzanie nowych rozwiązań systemowych zapobiegających występowaniu korupcji. W ramach realizacji tego programu wprowadzono motywacyjny system uposażeń funkcjonariuszy realizujących zadania w ramach kontroli granicznych, wprowadzono system losowego doboru stanowiska przed rozpoczęciem służby oraz doraźnie w trakcie służby, wprowadzono zasadę „dwóch par oczu” przy weryfikacji zgłoszeń celnych oraz realizacji odpraw, wdrożono rejestrację zgłoszeń w systemie SOC-O i rejestrację dokumentów TAX FREE a także uruchomiono system monitoringu wizyjnego. Wdrożono system szkolenia funkcjonariuszy celnych realizujących odprawy oraz ich przełożonych, propagujących zachowania etyczne oraz służące przeciwdziałaniu korupcji. Uruchomienie telefonu interwencyjnego oraz skrzynki e-mail ukierunkowane było również na przeciwdziałanie oraz zwalczanie zjawisk korupcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 662-671)

3.11. Dyrektor IC oraz Komendant NOSG 27 maja 2013 r. zatwierdzili parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości drogowych przejść granicznych. Dla drogowego przejścia granicznego w Terespolu ustalono, że minimalne normy ilościowe w zakresie odprawianych środków transportu na jednej zmianie (12 godzinnej) wynoszą 850 pojazdów osobowych oraz 30 autobusów. Jeżeli w kierunku wyjazdowym z Polski powyższa ilość pojazdów nie zostanie odprawiona a czas oczekiwania pojazdów na odprawę przekroczy 2 godziny należy uruchomić procedurę SWO<sup>51</sup>. W celu umożliwienia realizacji założonej liczby odpraw przejście graniczne dysponuje na kierunku wjazdowym do Polski ośmioma pasami ruchu natomiast na kierunku wyjazdowym z Polski dziesięcioma pasami ruchu. W przypadku drogowego przejścia granicznego

<sup>50</sup> Projekt organizowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>51</sup> Opis procedury SWO w pkt 4.1 wystąpienia pokontrolnego.

w Sławatyczach procedura SWO winna być uruchomiona jeżeli czas oczekiwania na odprawę przekroczy 2 godziny i jednocześnie nie zostanie zrealizowana odprawa co najmniej 400 samochodów osobowych na zmianie, ustalona jako minimalna norma ilościowa zapewniająca poprawę przepustowości przejścia. W celu realizacji powyższych założeń drogowe przejście graniczne dysponowało czternastoma pasami ruchu (po 7 w każdym kierunku).

(dowód: akta kontroli str. 289-295)

3.12. W badanej próbie 20 zmian o największym natężeniu ruchu<sup>52</sup> w II połowie 2013 r. (po 10 na każdy z kontrolowanych OC) wystąpiły przypadki niewykonania minimalnych norm w zakresie ilości odprawianych środków transportu na jednej zmianie<sup>53</sup>. Funkcjonariusze OCD w Terespolu nie zrealizowali minimalnej normy w zakresie odprawianych samochodów w 4 przypadkach<sup>54</sup>. Również w 4 przypadkach normy ilościowe nie zostały zrealizowane przez funkcjonariuszy OC w Sławatyczach<sup>55</sup>. W oparciu o wyjaśnienia kierowników zmian na których nie wykonano minimalnej normy w zakresie odprawianych samochodów ustalono, że:

- w 6 przypadkach (4 dotyczące DPG w Sławatyczach oraz 2 dotyczące DPG w Terespolu) nie wystąpiło natężenie ruchu przewyższające minimalne normy ilościowe<sup>56</sup>. Odprawy odbywały się na bieżąco a liczba pojazdów oczekujących na odprawę na koniec zmiany wynosiła odpowiednio: 0, 0, 8 i 19 w OC w Sławatyczach oraz 8 i 16 pojazdów w OCD w Terespolu;

- w 1 przypadku mimo niezrealizowania minimalnych norm w zakresie odprawianych samochodów osobowych ruch pojazdów odbywał się na bieżąco a na koniec zmiany na odprawę oczekiwały 22 pojazdy;

- w 1 przypadku zwiększenie natężenia ruchu nastąpiło w drugiej połowie zmiany, co potwierdzają: pomiar oczekiwania na odprawę dokonany w połowie zmiany wynoszący 0 godzin oraz decyzja Straży Granicznej o zamknięciu od godz.13 dwóch pasów ruchu na kierunku przywozowym, w związku z niewielkim natężeniem ruchu na tym kierunku. Liczba pojazdów oczekujących na odprawę na koniec zmiany wynosiła 60 pojazdów.

Ponadto, we wszystkich 8 przypadkach niezrealizowania minimalnych norm ilościowych, na kierunku przeciwnym odprawiono odpowiednio: od 557 do 800 pojazdów w OC w Sławatyczach oraz od 922 do 1.016 pojazdów w OCD w Terespolu tj. ilości pojazdów zdecydowanie przewyższające minimalne normy ilościowe. We wszystkich przypadkach kierownicy zmian podejmowali działania adekwatne do fluktuacji natężenia ruchu na przejściach granicznych, polegające na przenoszeniu funkcjonariuszy celnych na pasy odpraw na kierunku o większym natężeniu ruchu lub zaangażowaniu do odpraw funkcjonariuszy celnych wykonujących inne zadania (np. funkcjonariusza celnego pełniącego obowiązki na

<sup>52</sup> Zmiany o najwyższej sumie pojazdów odprawionych w trakcie zmiany, niezależnie od kierunku ruchu oraz rodzaju pojazdu.

<sup>53</sup> Dla OCD w Terespolu norma wynosi 850 samochodów osobowych oraz 30 autobusów na każdym kierunku natomiast dla OC w Sławatyczach norma wynosi 400 samochodów osobowych na każdym kierunku.

<sup>54</sup> Dotyczy: służby dziennej w dniu 12 sierpnia 2013 r. na kierunku przywozowym odprawiono 824 pojazdy (802 samochody osobowe, 22 autobusy), służby dziennej w dniu 19 sierpnia 2013 r. na kierunku wywozowym odprawiono 868 pojazdów (842 samochody osobowe, 26 autobusów), służby dziennej w dniu 4 grudnia 2013 r. na kierunku przywozowym odprawiono 845 pojazdów (834 samochody osobowe, 11 autobusów), służby dziennej w dniu 5 grudnia 2013 r. na kierunku wywozowym odprawiono 847 pojazdów (831 samochodów osobowych, 14 autobusów).

<sup>55</sup> Dotyczy: służby dziennej w dniu 13 grudnia 2013 r. na kierunku przywozowym odprawiono 322 pojazdy (311 samochodów osobowych, 11 samochodów ciężarowych), służby dziennej w dniu 21 grudnia 2013 r. na kierunku przywozowym odprawiono 392 pojazdy (380 samochodów osobowych, 12 samochodów ciężarowych), służby dziennej w dniu 26 września 2013 r. na kierunku przywozowym odprawiono 323 pojazdy (311 samochodów osobowych, 12 samochodów ciężarowych), służby dziennej w dniu 20 września 2013 r. na kierunku przywozowym odprawiono 313 pojazdów (301 samochodów osobowych, 12 samochodów ciężarowych).

<sup>56</sup> Suma samochodów osobowych odprawionych w trakcie zmiany oraz oczekujących na odprawę była niższa niż 850 na DPG w Terespolu oraz 400 na DPG w Sławatyczach.

stanowisku kasowym). Konieczność przenoszenia funkcjonariuszy pomiędzy pasami odpraw w różnych kierunkach jest efektem niedoboru kadrowego oraz związanym z tym brakiem możliwości zasilenia konkretnego kierunku odpraw bez uszczuplenia kadrowego przeciwnego kierunku lub innych stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy celnych na przejściach granicznych.

(dowód: akta kontroli str. 51-58)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### **4. Współpraca Urzędu ze służbami państw sąsiadujących w zakresie usprawnienia ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych.**

Opis stanu  
faktycznego

4.1. W dniu 10 lutego 2011 r. Szef Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Przewodniczący Państwowego Komitetu Cei Republiki Białorusi opracowali „System wczesnego ostrzegania o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej na polsko-białoruskiej granicy lądowej w celu utrzymania płynności jej przekraczania” (SWO). Dokument ten definiował sytuację nadzwyczajną na przejściu granicznym oraz okoliczności, które mogą powodować powstanie sytuacji nadzwyczajnej. Jedną z okoliczności jest „zbyt mała liczba pojazdów odprawionych przez funkcjonujące na przejściu służby, w stosunku do optymalnej ilości pojazdów określonej dla danego przejścia, wynikająca z braku rytmiczności w przekraczaniu granicy, skutkująca powstaniem kolejki oczekujących na przekroczenie granicy”. Sygnatariusze SWO ustalili, iż optymalna liczba pojazdów przyjmowana w trakcie zmiany wynosi dla OCD w Terespolu 850 pojazdów natomiast dla OC w Sławatyczach 400 pojazdów. W przypadku nieodprawienia ww. liczb pojazdów oraz wystąpienia kolejki pojazdów oczekujących na odprawę w liczbie 200 na DPG w Terespolu lub 80 na DPG w Sławatyczach wprowadzono obowiązek uruchomienia SWO na szczeblu: kierownika zmiany, a w przypadku braku poprawy płynności, odpowiednio: Kierownika OC, Naczelnika UC, Dyrektora IC oraz Pełnomocnika Szefa Służby Celnej. W okresie objętym kontrolą na DPG w Terespolu i Sławatyczach nie wystąpiły okoliczności uzasadniające uruchomienie SWO. W dniu 9 czerwca 2014 r. SWO został zaktualizowany i zatwierdzony przez sygnatariuszy poprzedniego SWO oraz dodatkowo przez Komendanta Głównego Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej i Przewodniczącego Państwowego Komitetu Granicznego Republiki Białorusi.

Z uwagi na brak w strukturze administracji celnej Republiki Białorusi odpowiednika naczelnika urzędu celnego spotkania pomiędzy przedstawicielami polskiej administracji celnej odbywały się głównie na szczeblu Dyrektora IC (w których uczestniczył Naczelnik UC) oraz Kierownika OC. Spotkania odbywały się kilkakrotnie w skali roku i dotyczyły m. in.: analiz istniejących organizacji odpraw oraz planowania odpraw przy przewidywanym zwiększonym ruchu podróżnych (np. organizacja Euro 2012), analiz zmian przepisów prawnych mających wpływ na organizację odpraw, ustalania katalogu informacji wymienianych pomiędzy administracjami celnymi państw sąsiadujących, rozwiązywania problemów bieżących oraz systemowych (np. odciążenie przejścia granicznego w Koroszczynie poprzez uruchomienie odpraw pojazdów do 7,5 tony na DPG w Sławatyczach).

(dowód: akta kontroli str. 296-347, 546-609)

4.2-3. Kierownicy zmian na bieżąco reagowali na zmiany w natężeniu ruchu na przejściu granicznym i w uzasadnionych przypadkach kontaktowali się z przedstawicielami służby celnej Republiki Białorusi. We wszystkich 7 przeanalizowanych przypadkach, w których kolejka pojazdów oczekujących na kontrolę służb granicznych Republiki Białorusi uniemożliwiła realizację kontroli przez polskie służby graniczne w stosunku do pojazdów oczekujących na tę kontrolę, kierownicy zmian informowali służby graniczne państwa sąsiadującego o liczbie odprawionych pojazdów oczekujących na odprawę strony białoruskiej.

(dowód: akta kontroli str. 41-58)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Wnioski pokontrolne

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Lublin, 4 sierpnia 2014 r.

Kontroler  
Wojciech Niemyski  
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*