

LOL – 4101-007-02/2014

P/14/108

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/-108 – Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Piotr Koszczał, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88699 z dnia 30 kwietnia 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Celný w Olsztynie, kod 10-421 Olsztyn, ul. Składowa 5 (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Machaszewski, Naczelnik Urzędu Celnego w Olsztynie (dalej „Naczelnik”). (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2010-2013.

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

- podjęcie skutecznych działań organizacyjnych w zakresie zapewnienia sprawnej obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP,
- rzetelne planowanie zakupów niezbędnego wyposażenia do realizacji zadań kontrolnych w drogowych przejściach granicznych („DPG”),
- prawidłowa i różnorodna w formach współpraca ze Strażą Graniczną („SG”) oraz administracją celną Federacji Rosyjskiej.

Opis ustalonego stanu faktycznego

Organizacja pracy w zakresie zapewnienia sprawnej obsługi osób przekraczających granicą wschodnią RP

Opis stanu
faktycznego

1.1. W celu usprawnienia obsługi osób przekraczających granicę wschodnią (zminimalizowania czasu oczekiwania na odprawę) Urząd podejmował działania dotyczące zmian: organizacji pracy na przejściach, podziału zadań oraz zasad funkcjonowania kontroli, przesunięć kadrowych pomiędzy wydziałami Urzędu. Zakres tych zmian wynikał m.in. z decyzji Dyrektora Izby Celnego w Olsztynie (dalej: „Izba”) oraz bieżących roboczych kontaktów na szczeblu lokalnym z przedstawicielami SG, a także cyklicznych spotkań roboczych na przejściach granicznych w celu dokonywania oceny realizacji odpraw i ewentualnych propozycji ich usprawnienia. W oparciu o analizę potrzeb i zagrożeń dokonano modyfikacji systemu kontroli, celem optymalizacji działań kontrolnych w drogowych przejściach granicznych. Dotychczasowy model „totalnej” kontroli celnej polegał na dokonywaniu przez funkcjonariuszy celnych rewizji bezpośrednio na pasach odpraw w stosunku do wszystkich wjeżdżających do Polski pojazdów. Na podstawie analizy ryzyka

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

wprowadzono selektywną kontrolę celną² i dokonywanie kontroli wyłącznie w budynku kontroli szczegółowych (BKS), uruchomiono system eBooking Bus³, procedurę FASTWAY⁴, „zielone pasy”⁵ oraz obsługę elektroniczną Tax-Free⁶ wraz z oddzielnymi pasami odpraw i stanowiskami komputerowymi. Przeprowadzono akcję promującą elektroniczne zgłoszenia celne w placówkach handlowych na terenie Bartoszyca i Gołdapi oraz zainstalowano HOT SPOT-y w celu umożliwienia podróżnym samodzielnego rejestrowania dokumentów z urządzeń mobilnych. Przyjęto do stosowania również tzw. inteligentne zarządzanie pasami ruchu w zależności od aktualnych potrzeb. Wspólnie z SG wprowadzono zasadę nie dublowania czynności oraz zasadę „one-stop”⁷ przy odprawie autobusów i pojazdów osobowych. Obywatele Unii Europejskiej przekraczający granicę byli rejestrowani w systemie komputerowym, tylko przez funkcjonariuszy jednej służby, natomiast pozostałe osoby odnotowywane były zarówno przez Służbę Celną („SC”), jak i SG (danymi wspólnymi były tylko dane osobowe, tj. imię, nazwisko, nr paszportu). Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynikało, że rejestrowanie osób spoza Unii Europejskiej przekraczających granicę państwa, tylko przez jedną służbę graniczną nie było możliwe, z uwagi na brak uregulowań prawnych w tym zakresie.

Dzięki ww. zmianom organizacyjnym nie stwierdzono w I półroczu 2013 r. występowania kolejek, w których czas oczekiwania wynosiłby ponad dwie godziny, podczas gdy w I półroczu 2012 r. zanotowano 56 zmian, na których kolejka taka występowała.

(dowód: akta kontroli str. 3-8)

Wprowadzony system kontroli selektywnej powiązано dodatkowo z zarządzaniem mechanizmami kontroli na przejściach granicznych, tj. badaniem i ustalaniem bieżącego poziomu zagrożenia przemytem i kształtowaniu na jego podstawie progu kontroli. Uruchomiono również tzw. II linię kontroli, realizowaną przez funkcjonariuszy Wydziału Zwalczenia Przestępczości, celem uzupełnienia procesu sprawowanej kontroli na granicy państwowej.

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

W toku oględzin na drogowych przejściach granicznych w Bezledach i Gołdapi stwierdzono, że z uwagi na uwarunkowania infrastrukturalne nie wprowadzono wspólnej kontroli pojazdów przez służby polskie i rosyjskie oraz nie uruchomiono tzw. „zielonych korytarzy”. Z tego też powodu w Bezledach nie można było wydzielić oddzielnego pasa odpraw dla Małego Ruchu Granicznego (MRG). W DPG w Gołdapi natomiast, pas do odpraw MRG został wydzielony i oznaczony za pomocą elektronicznych tablic informacyjnych. Wspomniane ograniczenia infrastrukturalne polegały na zwężeniu kilku pasów odpraw (pięciu w Bezledach i czterech w Gołdapi) zarówno dla kierunku wjazdowego, jak i wyjazdowego, do jednego pasa ruchu w miejscu rzeczywistego przekraczania granicy państwa. Taka sytuacja występowała również po stronie rosyjskiej.

Ww. rozwiązania organizacyjne w zakresie infrastruktury (przejście graniczne kształtem przypominające klepsydrę) powodowały ograniczenia w poprawie płynności odpraw celnych, pomimo prawidłowo funkcjonujących pozostałych elementów organizacyjno-technicznych wchodzących w skład całego systemu. Na terenie DPG w Bezledach i w Gołdapi, nie zlikwidowano możliwości odpoczynku kierowców po przeprowadzonej

² Polecenie Zastępcy Dyrektora Izby Celnej w Olsztynie nr 370000-IDZW-600-1/12/MK/4 z 20 lutego 2012 r.

³ Elektroniczne powiadamianie służb o planowanym przyjeździe na granicę autobusu przewożącego zorganizowaną grupę turystów.

⁴ Procedura szybkiej odprawy pustych środków przewozowych w ruchu towarowym na kierunku wjazdowym do Polski.

⁵ Pasy odpraw celnych dla podróżnych deklarujących „nic do zgłoszenia” powyżej obowiązujących norm wwozu na obszar RP/UE.

⁶ Elektroniczny system zwrotu VAT dla podróżnych pozwalający na samodzielne rejestrowanie dokumentów przez podróżnego, który dokonał zakupów w Polsce.

⁷ Zasada polegająca na dokonywaniu kontroli przez Służbę Celną i Straż Graniczną przy jednym zatrzymaniu się pojazdu.

odprawie, kierowcy ci nie utrudniali dokonywania kontroli celnych, ponieważ parkingi dla chcących skorzystać z odpoczynku, usytuowane były w pobliżu pasów przeznaczonych do odpraw celnych przy przekraczaniu granicy. Regulaminy tych przejść nie zawierały również zakazu nieuzasadnionego przedłużania pobytu kierowców na przejściu granicznym po dokonanej odprawie celnej.

(dowód: akta kontroli str. 11-18, 189)

W związku z wprowadzonymi zmianami organizacyjnymi uśrednione czasy oczekiwania na odprawę w DPG w Bezledach, zmniejszyły się z 47 minut w 2011 r. do 28 w 2012 r. i 26 minut w 2013 r. Natomiast w DPG w Gołdapi spadły analogicznie z 44 minut w 2011 r. do 19 w 2012 r. i 17 minut w 2013 r., przy systematycznie rosnącej ilości odprawianych pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 19-24)

1.2. W okresie objętym kontrolą, następująca liczba pracowników Urzędu (funkcjonariuszy z Oddziałów Celnych w Bezledach i Gołdapi bezpośrednio wykonujących czynności przy odprawach celnych) brała udział w szkoleniach dotyczących kwestii zagadnień celnych i kontroli ruchu osobowego:

- w 2010 r. – 42 szkolenia, w których uczestniczyło łącznie 262 funkcjonariuszy spośród 129 zatrudnionych⁸,
- w 2011 r. – 33 szkolenia (370 funkcjonariuszy przy 116 zatrudnionych),
- w 2012 r. – 37 szkoleń (281 funkcjonariuszy przy 120 zatrudnionych),
- w 2013 r. – 41 szkoleń (570 funkcjonariuszy przy 124 zatrudnionych).

Większość z tych szkoleń obejmowała swymi zagadnieniami specjalistyczną wiedzę i umiejętności, które skierowane były do osób wykonujących poszczególne zadania w trakcie odpraw celnych. W takich szkoleniach brało udział od kilku do kilkunastu funkcjonariuszy, a były to m.in. szkolenia:

- Obsługa aplikacji SPD elektroniczna książka służby – 4 osoby (3,1%),
- Postępowanie w sprawach celnych i podatkowych – 6 osób (4,6%),
- Atena – zwalczanie przemytu narkotyków – 1 osoba (0,8%),
- Atena2 – towary o znaczeniu strategicznym – 4 osoby (3,1%).

Przeprowadzono również szkolenia o tematyce ogólnej, obejmujące zagadnienia dotyczące większej liczby funkcjonariuszy. Były to:

- Bezpieczny demontaż butli gazowych i instalacji gazowych w pojazdach samochodowych – 42 osoby (36,2%),
- Program zapobiegania zjawiskom niepożądanym w SC – 102 osoby (82,3%),
- Przeciwdziałanie i właściwa postawa w sytuacji wystąpienia zagrożeń o charakterze korupcyjnym podczas wykonywania obowiązków służbowych – 119 osób (96%),
- Zabytki. Własność intelektualna – 44 osoby (36,7%).

(dowód: akta kontroli str. 25-36)

1.3. Wymogiem dla osób wstępujących do SC, była znajomość przynajmniej jednego języka obcego. Wszyscy kandydaci podlegali egzaminowi w tym zakresie. Kolejnym etapem był kurs podstawowy, który również kończył się egzaminem ze znajomości języka obcego. Tak więc wszyscy funkcjonariusze Urzędu posiadali podstawową znajomość języka obcego w zakresie umożliwiającym wykonywanie obowiązków służbowych.

Dzięki elektronicznemu Systemowi Zdalnej Edukacji Resortu Finansów ATENA2, wszyscy funkcjonariusze mieli możliwość doskonalenia znajomości języków obcych w formie samokształcenia. Organizowano również specjalistyczne szkolenia językowe

⁸ Jeden funkcjonariusz uczestniczył w więcej niż jednym szkoleniu.

mające na celu podniesienie jakości kontroli ruchu osobowego na zewnętrznej granicy UE, które w ramach budżetu Izby mogły być dofinansowane.

Każdy z funkcjonariuszy miał możliwość zgłoszenia swoich potrzeb szkoleniowych w systemie informatycznym. Informacje te służyły do opracowywania planów szkoleń i ich realizacji.

W Oddziałach Celnych w Bezledach i Gołdapi („OC”), znajomość języków obcych wśród 132 funkcjonariuszy bezpośrednio realizujących zadania w zakresie odpraw celnych, przedstawiała się następująco:

- j. angielski – biegle – 0, w stopniu średnim - 24 (18,2%), słabo - 20 (15%);
- j. niemiecki – biegle – 3 (2,3%), w stopniu średnim - 14 (10,6%), słabo - 5 (3,8%);
- j. rosyjski – biegle – 3 (2,3%), w stopniu średnim - 37 (28%), słabo - 24 (18,3%);
- j. ukraiński – biegle – 2 (1,5%) funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 37-41)

1.4. Urząd corocznie przeprowadzał analizę obsady kadrowej w zakresie ilości wykonywanych czynności przez funkcjonariuszy celnych w stosunku do ich czasochłonności. Obsada kadrowa niezbędna do zapewnienia płynności odpraw określona została w dokumencie „Polecenia Dyrektora Izby Celnej w Olsztynie i Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie”⁹ (dalej: W-MOSG) i dla DPG w Bezledach wynosiła średnio 14 funkcjonariuszy na zmianę oraz optymalnie 24 w przypadku maksymalnego natężenia ruchu. Natomiast dla DPG w Gołdapi liczby te wynosiły odpowiednio 8 i 16 funkcjonariuszy.

W związku z tym, że technologia odpraw ulegała modyfikacji (dochodziły nowe stanowiska) oraz zmieniało się natężenie ruchu, obsada kadrowa poddawana była stałemu monitorowaniu. W wyniku absencji funkcjonariuszy, sezonów urlopowych oraz okresów zwiększonego natężenia ruchu (święta, imprezy sportowe), niedobory kadrowe zgłaszane do Urzędu uzupełniane były na bieżąco, czasowymi przesunięciami z innych komórek organizacyjnych i jednostek. To wsparcie kadrowe w całości wykorzystywane było do realizacji czynności związanych bezpośrednio z odprawami celnymi (w systemie zmianowym). Taka polityka kadrowa zapewniała średnie stany osobowe na zmianach, określone w Poleceniach Dyrektora oraz jednocześnie była wystarczająca w zakresie płynnej obsługi odpraw celnych.

(dowód: akta kontroli str. 42-99)

W DPG w Bezledach w poszczególnych latach odprawiano średnio miesięcznie, następującą ilość pojazdów w powiązaniu z ilością zatrudnionych funkcjonariuszy:

- 2010 r. – 392 autobusy i 8.694 samochody osobowe, przy obsadzie 109 funkcjonariuszy,
- 2011 r. – odpowiednio 1.182 i 29.838, przy obsadzie 98 funkcjonariuszy,
- 2012 r. – 1.291 i 55.164, przy obsadzie 97 funkcjonariuszy,
- 2013 r. – 1.024 i 93.149, przy obsadzie 96 funkcjonariuszy.

Jak wynika z powyższych danych w 2011 r. nastąpił wzrost odprawianych miesięcznie samochodów osobowych o 343% w stosunku do roku 2010, natomiast w 2013 r. wzrost ten wyniósł 1.071% przy zmniejszonej obsadzie funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 104-105)

Z kolei w DPG w Gołdapi odnotowano następujące ilości średnio miesięcznie odprawianych pojazdów:

⁹ Z dnia 3 czerwca 2013 r. wraz z załącznikami Nr 1 „Charakterystyka oraz organizacja i technologia kontroli ruchu granicznego o odpraw celnych w drogowych przejściach granicznych z Federacją Rosyjską” oraz Nr 2 „Parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości podległych przejść granicznych z Federacją Rosyjską” na podstawie Porozumienia z dnia 21 października 2010 r. w sprawie współdziałania Izby Celnej w Olsztynie i W-MOSG w Kętrzynie.

- 2010 r. – 639 autobusów i 14.834 samochody osobowe, przy obsadzie 48 funkcjonariuszy,
- 2011 r. – odpowiednio 664 i 23.690, przy obsadzie 45 funkcjonariuszy,
- 2012 r. – 668 i 30.995, przy obsadzie 50 funkcjonariuszy,
- 2013 r. – 404 i 39.294, przy obsadzie 55 funkcjonariuszy.

Na przejściu tym również odnotowano wzrosty ilości odprawianych samochodów osobowych w stosunku do roku 2010. W 2011 r. wzrost ten wyniósł 161%, a w 2013 r. 267% przy zbliżonej liczbie funkcjonariuszy.

Wzrost ilości odprawianych samochodów osobowych w obu przejściach wynikał głównie z modyfikacji systemu kontroli opartej na analizie potrzeb i zagrożeń, zmiany systemu pełnej kontroli szczegółowej na selektywną, jak również z wykorzystania wsparcia informatycznego oraz zakupionego sprzętu specjalistycznego. Na takie wyniki miały również wpływ zmiany organizacyjne, lepsza współpraca poszczególnych rodzajów służb, jak i większa elastyczność w działaniu uzależniona od aktualnych potrzeb.

W badanym okresie na DPG w Bezledach Urząd otrzymał od Izby następujące wyposażenie: podnośnik do samochodów osobowych (2010 r.) i mobilną stację do kontroli paliwa (2011 r.). Braki w drobnym sprzęcie wykorzystywanym do kontroli, uzupełniano na bieżąco. Natomiast otrzymane w ww. okresie wyposażenie na DPG w Gołdapi dotyczyło: detektora przemytu (2010 r.), wagi do magazynu narkotycznego (2010 r.), wideoendoskopu (2010 r.), pompy do kontroli paliwa (2011 r.), urządzenia do kontroli paliwa (2012 r.), RTG do bagaży (2013 r.). Zmiany infrastruktury tego przejścia dotyczyły m.in. oddania w 2012 r. do użytku nowego budynku kontroli szczegółowej wraz z drogami dojazdowymi i placem parkingowym.

(dowód: akta kontroli str. 106-107)

1.5. W przypadku wydłużających się kolejek na osobowych przejściach granicznych, stosowano elastyczne zarządzanie pasami drogowymi poprzez doraźną zmianę przeznaczenia pasów odpraw, otwieranie dodatkowych pasów, rotowanie funkcjonariuszy z pasów mniej obciążonych na bardziej obciążone, np. przez przeniesienie z kierunku wyjazdowego na pas wjazdowy. Uruchamiano również dodatkowe stanowiska odpraw Tax Free. W przypadkach przewidywanego zwiększenia ruchu pojazdów (np. podczas okresów świątecznych) zwiększano obsadę kadrową doraźnie, bądź okresowo.

W sytuacjach, gdy przyczyna kolejek była związana z działaniem służb granicznych polskiej, czy rosyjskiej, wysyłano monity, interweniowano u kierowników zmian lub wyższych przełożonych. W celu szybkiej reakcji na takie przypadki, wprowadzono procedury postępowania, w których opracowano schematy powiadamiania.

W momentach ekstremalnych kumulacji pojazdów stosowano tzw. „szybką ścieżkę odpraw” w ramach systemu kontroli selektywnej.

(dowód: akta kontroli str. 108-112)

1.6. W Służbie Celnej opracowano i wdrożono jednolity system zarządzania kadrami, który został unormowany zarówno w ustawie o Służbie Celnej¹⁰, jak i zarządzeniu nr 43 Ministra Finansów w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych¹¹, a także w wewnętrznych przepisach normujących wymagania i niezbędne kwalifikacje w ścieżce kariery zawodowej. Uruchomiono „System szkolenia w SC” (od 2010 r.), który opierał się na modułach szkoleniowych uwzględniających określone procedury wykonywane na poszczególnych stanowiskach służbowych. Szkolenia umożliwiały zdobycie wiedzy podstawowej,

¹⁰ Z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 1404

¹¹ Z dnia 18 października 2010 r., Dz. Urz. Min. Fin. Nr 12, poz. 52 ze zm.

specjalistycznej, uzupełniającej oraz umiejętności interpersonalnych. W trakcie takich szkoleń funkcjonariusze mogli poszerzyć swoją wiedzę i kompetencje, co przekładało się na efektywniejszą i sprawniejszą obsługę drogowych przejść granicznych.

(dowód: akta kontroli str. 113-117)

1.7. Od listopada 2013 r. uruchomiono stały, cykliczny monitoring funkcjonowania DPG w ramach kontroli funkcjonalnej i nadzoru służbowego, również w zakresie utrzymywania bieżącego kontaktu służb dyżurnych SC i SG. Zarówno kierownictwo Urzędu, jak i Izby miało bezpośredni i stały podgląd z kamer monitorujących wszystkie przejścia graniczne oraz dostęp do baz danych, na podstawie których można nadzorować ilość odprawianych pojazdów i osób, czas odprawy, a także kto i w jakim zakresie przeprowadził daną kontrolę celną. Zakres ww. monitoringu obejmuje również współpracę i wymianę informacji służb dyżurnych SG i SC. Z analizy dokumentacji oraz udostępnionych baz danych, wynikało, że system ten umożliwiał w sposób skuteczny przeprowadzanie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań i przedsięwzięć dotyczących obsługi osób przekraczających granicę wschodnią RP.

(dowód: akta kontroli str. 118-128)

Ocena cząstkowa

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

Zakupy wyposażenia oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury dla służb wykonujących zadania kontrolne na DPG (w ruchu osobowym) na granicy wschodniej RP

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach SC funkcjonował System Zarządzania Zasobami Technicznymi Administracji Celnej „Machina”, który pozwalał poszczególnym jednostkom organizacyjnym na zamieszczanie w postaci elektronicznej, zapotrzebowania na sprzęt w Departamencie Służby Celnej Ministerstwa Finansów. System ten umożliwiał monitorowanie skali i rodzaju potrzeb jednostek, jak również na umieszczanie informacji o niewykorzystywanym sprzęcie technicznym do ewentualnego przekazania go innym jednostkom organizacyjnym. Izby zostały zobligowane do aktualizacji swoich potrzeb

w systemie w odstępach półrocznych, gdyż tylko one posiadały kompetencje odnośnie dokonywania zakupów, rozdysponowywania i ewidencjonowania środków trwałych, jak również współpracy w tym zakresie z Ministerstwem Finansów oraz Wojewodą.

(dowód: akta kontroli str. 129-138)

Urząd nie brał udziału w planowaniu zakupów sprzętu i ich realizacji. W celu zapewnienia sprawnej i skutecznej odprawy w ruchu osobowym na DPG, Urząd składał do Izby swoje zapotrzebowania dotyczące realizacji inwestycji związanych z rozbudową infrastruktury oraz zakupami urządzeń i sprzętu kontrolnego, a także potrzeby związane z bieżącym utrzymaniem przejść granicznych. Zapotrzebowania te, izba przekazywała do Ministerstwa Finansów, administracji przejść granicznych podległej Wojewodzie lub realizowała ze środków własnych. Wykonanie zapotrzebowań odbywało się sukcesywnie w zależności od posiadanych środków finansowych oraz wysokości priorytetu, jakim dane zapotrzebowanie zostało oznaczone przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 130-136)

2.2. Urząd w badanym okresie wnioskował m.in. o taki sprzęt, jak:

- dalmierz laserowy,
- urządzenie do przepompowywania paliwa,
- wagę towarową,
- wideoendoskop,
- RTG stacjonarny do prześwietlania bagażu,
- agregat sprężarkowy,

- wózki narzędziowe z wyposażeniem.

Wnioskowany powyżej sprzęt i urządzenia Urząd otrzymał i został on przekazany poszczególnym OC, a jego parametry oraz ilość spełniały oczekiwania wnioskodawcy. Potrzeby w zakresie sprzętu, Urząd aktualizował dwa razy do roku i jeśli nie doszło do jego zakupu, zapotrzebowanie było ponawiane. Przyczyny niezrealizowania zapotrzebowań wynikały z aktualnego braku środków finansowych na ten cel, bądź też z faktu zbierania większej ilości sprzętu zapotrzebowanego na terenie całego kraju i przeprowadzanej procedury przetargowej. Część przydzielanego sprzętu pochodziła z tzw. „odgórnego rozdzielnika”, tj. zakupów centralnych, np. samochody, kamizelki kuloodporne, komputery, oprogramowanie i środki łączności.

(dowód: akta kontroli str. 142-158)

2.3. W kontrolowanym okresie nie występowały braki w zakresie sprzętu, urządzeń oraz infrastruktury, które byłyby niezbędne do prawidłowego funkcjonowania odpraw osób przekraczających granice na drogowych przejściach granicznych. W 2010 r. DPG w Bezledach i w Gołdapi nie były wyposażone w urządzenia umożliwiające szybką i skuteczną kontrolę ilości paliwa przewożonego w zbiornikach pojazdów samochodowych. Po zgłoszeniu, za pośrednictwem Izby, potrzeb w tym zakresie Wojewoda dokonał zakupu ww. sprzętu, tj. dla DPG w Gołdapi w czerwcu 2011 r., a dla DPG w Bezledach w grudniu 2011 r. W 2013 r. w DPG w Gołdapi wymieniono również urządzenie rentgenowskie do prześwietlania bagażu na nowe.

(dowód: akta kontroli str. 104-107, 141)

2.4. Na podstawie analizy dokumentacji gwarancyjnej nie stwierdzono urządzeń, które wykazywałyby się nadmierną awaryjnością, a mimo to dokonywanoby dalej ich zakupów. W przypadku awarii danego urządzenia, była ona, w terminie określonym w umowie, usuwana przez firmę serwisową. W ostatnich latach nie naliczono kar za nieterminową realizację napraw serwisowych.

(dowód: akta kontroli str. 159-160)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie planowania zakupów sprzętu do realizacji zadań kontrolnych w DPG.

3. Współpraca polskich służb państwowych wykonujących zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych granicy wschodniej RP oraz współpraca ze służbami państw sąsiednich

Opis stanu faktycznego

3.1. Funkcjonariusze SC i SG współpracowali ze sobą realizując swoje zadania m.in. poprzez wzajemne przekazywanie informacji i monitoringu. Opracowano model wspólnej i jednoczesnej kontroli autobusów, reakcji w sytuacji zakłócenia płynności odpraw, czy nieosiągania ustalonych limitów odpraw oraz wspólnego badania czasu kontroli granicznej samochodów osobowych od momentu wjazdu na polskie przejście graniczne, do zakończenia czynności kontrolnych wg zatwierdzonej metodologii pomiaru.¹²

Wspólne działania służb granicznych zostały zawarte w dokumentach określających szczegółowe technologie odpraw na wszystkich podległych Urzędowi DPG, m.in. w Bezledach i Gołdapi oraz parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości na tych przejściach. Dokumenty te stanowią załączniki do Poleceń zatwierdzonych i podpisanych 3 czerwca 2013 r. przez Dyrektora Izby i Komendanta W-MOSG. Uwzględniają w swej treści poszczególne rodzaje ruchu, jego

¹² Procedura z dnia 26 października 2012 r. w sprawie postępowania Izby Celnej w Olsztynie i dokonywania uzgodnień ze Strażą Graniczną w przypadku wystąpienia zakłóceń lub sytuacji nadzwyczajnej na polsko-rosyjskiej lądowej granicy państwowej.

natężenie, rodzaj i zakres przeprowadzanych kontroli, limity odpraw oraz posiadane siły i środki, a także dostępną infrastrukturę.

W sytuacjach występowania utrudnień w organizacji odpraw celnych, podejmowano wspólne działania SC i SG mające na celu usprawnienie ruchu granicznego. Polegały one na otwieraniu, bądź zamykaniu poszczególnych pasów odpraw, zmianie charakteru przeprowadzanych odpraw na poszczególnych pasach, a także na przesuwaniu funkcjonariuszy z mniej obciążonych pasów odpraw na bardziej obciążone ruchem. Takie działania realizowano również we współpracy ze służbami państwa sąsiedniego. Polegały one na kontaktach telefonicznych kierowników zmian lub służb dyżurnych, ustalaniu zakresu zmian w organizacji pracy, ostrzeganiu o możliwości wystąpienia utrudnień z uwagi na nasilający się ruch pojazdów oraz monitorowaniu do wyższych instancji odpowiednich służb, w przypadkach występowania opóźnień

w dokonywaniu odpraw celnych. Powyższe działania realizowano na bieżąco i z pozytywnym skutkiem.

(dowód: akta kontroli str. 46-52, 102-103, 161-175)

3.2. W okresie objętym kontrolą, organizowane były cykliczne robocze spotkania (kilkanaście w ciągu roku) komendantów placówek SG z kierownikami OC. W spotkaniach tych, uczestniczyli również przedstawiciele strony rosyjskiej. Tematem spotkań było bieżące rozwiązywanie problemów dotyczących poprawy płynności odpraw celnych na granicy państwowej, m.in.: zjawisko tworzenia się sztucznych kolejek po stronie rosyjskiej, dostosowywania systemu pracy w poszczególnych służbach celem jego ujednoczenia, zmian w infrastrukturze przejść granicznych, opracowania i wdrożenia schematów funkcjonowania „zielonych korytarzy”, powiadamiania oraz wspólnej oceny realizacji technologii odpraw i przedkładania propozycji ich usprawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 169-182)

3.3. W ramach stałego nadzoru kierowników oddziałów celnych, co roku odbywało się podsumowanie i ocena współpracy i współdziałania SC i SG na różnych płaszczyznach jej funkcjonowania, w szczególności dotyczyło to przestrzegania obowiązujących poleceń, uzgodnień i procedur. Ponadto funkcjonował system sprawozdawczości miesięcznej z realizacji corocznego „Harmonogramu przedsięwzięć ukierunkowanych na zwiększenie efektywności współpracy W-MOSG i Izby”.

Kierownicy OC mieli wgląd w ramach kontroli funkcjonalnej i nadzoru służbowego, poprzez bezpośredni i stały podgląd z kamer monitorujących przejścia graniczne oraz dostęp do baz danych, na podstawie których można nadzorować ilość odprawianych pojazdów i osób, czas odprawy, a także kto i w jakim zakresie przeprowadził daną kontrolę celną. Zakres ww. monitoringu obejmował również współpracę i wymianę informacji służb dyżurnych SG i SC.

(dowód: akta kontroli str. 169-177, 180-182)

3.4. W celu zapewnienia optymalnej obsady stanowisk związanych z kontrolą ruchu granicznego w okresach przewidywanego zwiększenia ruchu pojazdów i podróżnych, wprowadzano stałe, bądź okresowe zwiększenia obsady kadrowej OC poprzez przeniesienia funkcjonariuszy z komórek wewnętrznych Urzędu oraz Izby.

Do OC w Bezledach w poszczególnych latach delegowano funkcjonariuszy:

- w 2010 r. 3 – na stałe, 56 – czasowo;
- w 2011 r. 1 – na stałe, 66 – czasowo;
- w 2012 r. 11 – na stałe, 34 – czasowo;

- w 2013 r. 14 – na stałe, 30 – czasowo.

Do OC w Gołdapi delegowano odpowiednio:

- w 2010 r. – 0, 8;
- w 2011 r. – 7, 14;
- w 2012 r. – 7, 37;
- w 2013 r. – 9, 5.

W ramach wsparcia kadrowego, delegowani funkcjonariusze byli wykorzystywani wyłącznie do czynności związanych bezpośrednio z odprawami (praca w systemie zmianowym).

W czerwcu 2014 r. w OC w Bezledach stan etatowy wynosił 108 funkcjonariuszy, natomiast zatrudnionych było 100 (braki w etatyzacji w oddziale nie miały wpływu na jego funkcjonowanie oraz na płynność odpraw celnych). Z kolei w OC w Gołdapi stan etatowy był w pełni obsadzony i wynosił 58 funkcjonariuszy. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynikało, że nabory do SC w celu uzupełnienia stanu etatowego, zostały wstrzymane przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 183-185, 237-238)

Na podstawie wyodrębnionych dziesięciu zmian objętych kontrolą DPG, w okresie II półrocza 2013 r., gdzie wystąpiło największe natężenie ruchu granicznego, zbadano skuteczność tych przesunięć kadrowych. Z analizy danych wynikało, że zachowana była średnia liczba funkcjonariuszy celnych określona w technologii odpraw i wynosiła 16 funkcjonariuszy na zmianę w DPG w Bezledach (wg. technologii odpraw od 14-24) i 8,9 funkcjonariuszy na zmianę w DPG w Gołdapi (wg. technologii od 8-16).

(dowód: akta kontroli str. 212-213)

3.5. Współdziałanie pomiędzy komórkami organizacyjnymi w zakresie przeprowadzania i wykorzystania produktów analizy ryzyka wobec osób i środków transportu przekraczających granicę, polegało na:

- Sporządzaniu analiz operacyjnych dotyczących osoby, grupy osób i środków transportu oraz przekazywaniu ich do właściwych jednostek celem podjęcia odpowiednich działań;
- Wprowadzaniu do systemów informatycznych, zastrzeżeń dotyczących osób i pojazdów przekraczających granicę, celem ograniczenia negatywnych zjawisk na przejściach granicznych (typowanie do kontroli);
- Sporządzaniu zapytań do jednostek granicznych o osoby i pojazdy w ramach współpracy i wymiany informacji z innymi organami państwowymi (SG, Policja, Prokuratura).

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 120-130, 174-176, 187)

3.6. W SC od 2000 r. obowiązuje „Kodeks etyki funkcjonariusza Służby Celnej”, który określa normy wyznaczające właściwe postawy funkcjonariuszy tej służby. Ponadto, Decyzją Nr 116 Dyrektora Izby¹³ wprowadzono podstawowe standardy działania funkcjonariuszy celnych, m.in. uczciwość, rzetelność i bezstronność. W ramach działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowych zachowań, sprawdzane są przypadki zachowań uznanych za naruszające zasady etyki zawodowej lub normatywnej, zgłaszane w skargach na niekulturalne zachowanie funkcjonariuszy podczas wykonywania czynności kontrolnych na przejściach granicznych.

W 2010 r. i w 2013 r. odnotowano po trzy skargi na funkcjonariuszy Urzędu, które w toku podjętych czynności wyjaśniających, nie potwierdziły się. W trakcie kontroli

¹³ Z dnia 13 października 2005 r. w sprawie standardów działania funkcjonariuszy celnych i pracowników korpusu służby celnej

wpłynęła również skarga na niewłaściwa zachowanie funkcjonariusza Urzędu, którą złożyła osoba poddana kontroli celnej przy przekraczaniu granicy w DPG w Bezledach. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, skargę uznano za bezzasadną i udzielono skarżącemu stosownej odpowiedzi.

Realizując cel strategiczny ujęty w Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015, Wydział Kadr i Szkolenia Izby dla pracowników Urzędu przeprowadzał szkolenia, których zadaniem było kształtowanie prawidłowych postaw etycznych oraz standardów zachowań, w tym szkoleniem dotyczącym zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożeń o charakterze korupcyjnym podczas wykonywania obowiązków służbowych, objęto w 2013 r. 96% ogółu funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 185-194)

3.7. W ramach wdrażania „Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+” podjęto działania mające na celu przeciwdziałanie korupcji, bądź też zachowaniom korupcyjnym, które zostały zawarte w Raporcie¹⁴.

W dniu 2 listopada 2012 r. zarządzeniem nr 131 Dyrektora Izby został powołany zespół koordynacyjny ds. realizacji i wdrażania projektów związanych z zagadnieniami antykorupcyjnymi. Następnie zidentyfikowano procesy realizowane w jednostkach organizacyjnych Izby o najwyższym stopniu zagrożenia ryzykiem wystąpienia korupcji, co przyczyniło się do wprowadzenia katalogu ryzyk wystąpienia korupcji¹⁵. Opracowano i wprowadzono Decyzję¹⁶ w sprawie trybu postępowania w przypadku stwierdzenia zagrożenia funkcjonariusza, wręczenia funkcjonariuszowi korzyści majątkowej lub osobistej albo pomówienia/oskarżenia funkcjonariusza. Zgodnie z § 5 ust. 3 ww. decyzji, zobowiązano kierowników referatów grup mobilnych do każdorazowego przeprowadzania w trakcie odpraw rozpoczynających służbę, instruktażu w zakresie postanowień niniejszej decyzji.

Dyrektor Izby, Decyzją nr 187 wydał podręcznik antykorupcyjny, katalog decyzji dyrektora Izby obejmujący regulacje w zakresie przestrzegania norm etycznych oraz przeciwdziałania niepożądanym zachowaniom, a także katalog wskazówek skierowanych do kadry kierowniczej wspomagających system zarządzania¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 195-199)

W ramach realizacji programu antykorupcyjnego przeprowadzono cykl szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji, które przeprowadzili funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Na wszystkich przejściach granicznych podległych Izbie, uruchomiony został System Cyfrowej Telewizji Dozorowej. Nagrania z monitoringu są archiwizowane, analizowane oraz udostępniane innym komórkom organizacyjnym, czy organom ścigania lub kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 201-210)

3.8. Z analizy danych za okres II półrocza 2013 r. w objętych kontrolą DPG w Bezledach i Gołdapi wyodrębniono po dziesięć zmian, gdzie wystąpiło największe natężenie ruchu granicznego. W DPG w Bezledach na ww. zmianach, odprawiono:

- od 1.094 do 1.165 pojazdów osobowych (wjazd do RP),
- od 912 do 1.236 pojazdów osobowych (wyjazd z RP),
- od 4 do 9 autokarów (zarówno na wjeździe, jak i wyjeździe z RP).

¹⁴ Raport z wdrażania Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+ z dnia 28 lutego 2014 r.

¹⁵ Decyzja Nr 126 Dyrektora Izby Celnej w Olsztynie z dnia 11 października 2012 r. w sprawie wprowadzenia katalogu ryzyk wystąpienia korupcji w Izbie Celnej w Olsztynie oraz zasad dokonywania jego przeglądu i aktualizacji.

¹⁶ Decyzja Nr 186 Dyrektora Izby Celnej w Olsztynie z dnia 6 grudnia 2013 r.

¹⁷ Z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze korupcyjnym w Izbie Celnej w Olsztynie.

Ustalony dla DPG w Bezledach w Załączniku nr 2 do „Poleceń” Dyrektora Izby, limit odprawianych samochodów osobowych wynosił 875 na zmianę i autobusów 15 /na zmianę. Samochodów osobowych na ww. zmianach odprawiono więcej niż założony limit, wykonano również limit odpraw autokarów, gdyż odprawiono 100% pojazdów, które zgłosiły się do odprawy.

W DPG w Gołdapi odprawiano:

- od 559 do 696 pojazdów osobowych (wjazd do RP),
- od 410 do 627 pojazdów osobowych (wyjazd z RP),
- od 1 do 2 autokarów (wjazd do RP),
- od 1 do 5 autokarów (wyjazd z RP).

Dla DPG Gołdap, limity odprawianych pojazdów wynosiły odpowiednio: 500 i 25. Na badanych zmianach na wjeździe do RP odprawiono więcej samochodów osobowych niż założony limit, wykonano również limit odpraw samochodów osobowych na kierunku wyjazdowym z RP oraz na obydwu kierunkach dla autokarów, gdyż odprawiono 100% pojazdów, które zgłosiły się do odprawy.

W analizowanych zmianach służby, nie wystąpiły przypadki „zmiany z kolejką”.¹⁸

(dowód: akta kontroli str. 50, 211-213)

3.9. Współpraca SC z funkcjonariuszami Federacji Rosyjskiej odbywała się na poziomach, centralnym, regionalnym i lokalnym. Bieżące robocze kontakty odbywały się cyklicznie, co stanowiło realizację uzgodnień pomiędzy Szefem Służby Celnej RP i Przewodniczącym Federalnej Służby Celnej Rosji¹⁹. W celu realizacji technologii odpraw i ewentualnych propozycji ich usprawnienia oraz uzgadniania bieżących problemów i współpracy, organizowane były cykliczne oraz doraźne spotkania kierowników OC z komendantami właściwych placówek SG oraz spotkania kierownictwa Izby i podległych urzędów celnych z kierownictwem W-MOSG.

Podejmowane wspólnie działania przyczyniły się mimo dużego wzrostu ilości odprawianych pojazdów i osób, do poprawy płynności ruchu i przepustowości przejść granicznych oraz wyeliminowania zjawiska zmian z kolejką oczekujących pojazdów. Do wzrostu ruchu, przyczyniło się wprowadzenie zasad „małego ruchu granicznego”, ale także sprawniejsza obsługa, ułatwienia, uproszczenia procedur w przekraczaniu granicy oraz elektronicznej rejestracji wielu czynności przez podmioty przekraczające granicę.

Przykładem działań wynikających ze współpracy ze służbami rosyjskimi, może być:

- Wprowadzenie zmiany organizacji regulowania wjazdem na polskie przejścia graniczne od strony rosyjskiej, tj. nieograniczanie wjazdu szlabanami. Początkowo pilotażowe, a od 4 listopada 2013 r. wdrożone na stałe na wszystkich przejściach granicznych na granicy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej;
- Ustandaryzowanie danych statystycznych opracowanych przez obie strony;
- Wymiana informacji o działaniach służb celnych i granicznych po obydwu stronach granicy ukierunkowanych na obsługę wzmożonego ruchu w okresach świątecznych;
- Uzgodnienie optymalnej liczby pojazdów przyjmowanych przez służby graniczne w ciągu doby. W OC w Bezledach przyjęto limit 150 pojazdów dla ruchu

¹⁸ „Zmiana z kolejką” oznacza zmianę, w której czas oczekiwania wynosi ponad dwie godziny w ruchu osobowym.

¹⁹ Porozumienie z dnia 20 listopada 2011 r. Nr PC8/900/KPJ/3374/TXM/2011.

towarowego, 1.750 dla ruchu osobowego oraz 30 dla autobusów, natomiast w Gołdapi odpowiednio 300, 1.000 i 50.

Dokumentem podsumowującym ustalenia w zakresie współpracy i poprawy płynności ruchu granicznego jest „Protokół o współdziałaniu w zakresie zapobiegania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych w drogowych przejściach na rosyjsko-polskiej granicy państwowej”, zwany Systemem Wczesnego Ostrzegania.

(dowód: akta kontroli str. 161-168, 214-236)

Ocena częściowa

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

Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, 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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 2 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Piotr Koszczał
Starszy inspektor kontroli państwowej

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.