



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-016-03/2014

P/14/108

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. 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 Białymstoku
Kontroler	Jerzy Chwiedosik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91415 z dnia 4 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Celny w Białymstoku, ul. Octowa 10, 15-399 Białystok (zwany dalej „Urzędem”) (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Muszyński – Naczelnik Urzędu Celnego w Białymstoku (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ organizację pracy Urzędu oraz oddziałów celnych w Bobrownikach i w Kuźnicy w zakresie obsługi ruchu osobowego, efektywność zmian technicznych i infrastrukturalnych, a także współpracę z Podlaskim Oddziałem Straży Granicznej i służbami Republiki Białorusi w celu ograniczania czasu odpraw i likwidacji kolejek oczekujących na przekroczenie granicy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zapewnienie do obsługi ruchu osobowego odpowiednio przygotowanej kadry, opracowanie i wdrożenie technologii kontroli ruchu i odprawy celnej, wprowadzenie ułatwień w przekraczaniu granicy (między innymi poprzez utworzenie „zielonych pasów”, uruchomienie elektronicznego systemu „zwrot VAT” i „eBooking Bus”), rzetelne planowanie inwestycji oraz zakupu sprzętu i wyposażenia dla drogowych przejść granicznych, prawidłowe wykorzystanie nabytych urządzeń i sprzętu, realizowanie postanowień porozumienia w sprawie współpracy z Podlaskim Oddziałem Straży Granicznej, a także współdziałanie ze służbami celnymi i granicznymi Republiki Białorusi w celu likwidacji kolejek podróżnych oczekujących na przekroczenie granicy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja pracy w zakresie zapewnienia sprawnej obsługi osób na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy Białostockiej²

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd podejmował właściwe działania w zakresie organizacji pracy, podziału zadań, optymalizacji obsady kadrowej oraz zasad funkcjonowania kontroli, w celu usprawnienia obsługi osób przekraczających granicę na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy. W latach 2010-2013 działania te obejmowały m.in.:

- utworzenie „zielonych pasów” do szybkiego przekraczania granicy przez osoby nieposiadające towarów podlegających zgłoszeniu (od maja 2010 r.) oraz pasa dla odpraw podróżnych posiadających dokumenty „tax free” zgłoszone elektronicznie (od 2013 r., w wyniku zamontowania tablic LED nad poszczególnymi pasami odpraw, wprowadzono możliwość natychmiastowej zmiany przeznaczenia pasów odpraw, w tym uruchomienia kolejnego „zielonego pasa”),
- uruchomienie elektronicznego systemu „zwrot VAT” dla podróżnych, którzy dokonali zakupów w Polsce (od lipca 2012 r. na obu przejściach),

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

² Zwane dalej Drogowym Przejściem Granicznym w Kuźnicy.

- uruchomienie systemu „eBooking Bus”, polegającego na elektronicznym powiadamianiu służb o planowanym przyjeździe na granicę autobusu przewożącego zorganizowaną grupę turystów (od maja 2012 r. na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy i od czerwca 2012 r. na drogowym przejściu granicznym w Bobrownikach),
- wprowadzenie systemu „one stop” w przypadku autobusów (wspólne kontrole autokarów przez funkcjonariuszy celnych i straży granicznej – od listopada 2012 r. na przejściu granicznym w Bobrownikach i od grudnia 2012 r. na przejściu drogowym w Kuźnicy),
- opracowanie i wdrożenie wspólnej dla Straży Granicznej i Służby Celnej technologii kontroli ruchu i odpraw celnych na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy, co szczegółowo opisano w pkt. 3.1. niniejszego wystąpienia,
- dokonywaniu stałych i czasowych przesunięć funkcjonariuszy między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi urzędów celnych, podległych Izbie Celnej w Białymstoku, w celu zapewnienia właściwej obsługi podróżnych przekraczających granicę (szerzej na ten temat w pkt. 1.4. wystąpienia). (dowód: akta kontroli str. 5-6, 64, 82, 145-201)

Powyższe rozwiązania organizacyjne ułatwiły podróżnym przekraczanie granicy, jednakże nie wyeliminowały tworzenia się kolejek. Były one bowiem wynikiem przede wszystkim niedostosowania infrastruktury drogowej do ruchu panującego na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy, co szerzej opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia, a także wzrostu liczby podróżnych (z Białorusi, Rosji oraz innych krajów niebędących członkami Unii Europejskiej) z dokumentami „Zwrot VAT”. I tak:

- na drogowym przejściu granicznym w Bobrownikach liczba odprawianych podróżnych z dokumentami „Zwrot VAT” wyniosła 19.379 w 2010 r., 38.269 w 2011 r., 61.260 w 2012 r. i 82.322 w 2013 r.; osoby te przedłożyły odpowiednio 116.240, 197.135, 340.421 (z czego 0,37% elektronicznie) i 501.704 (z czego 8% elektronicznie) dokumentów uprawniających do otrzymania zwrotu VAT,
- na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy liczba odprawianych podróżnych z takimi dokumentami wyniosła 20.335 w 2010 r., 40.188 w 2011 r., 70.366 w 2012 r. i 85.924 w 2013 r., natomiast liczba dokumentów uprawniających do otrzymania zwrotu VAT – odpowiednio 109.229, 176.641, 292.989 (0,37% zgłoszeń elektronicznych) i 386.702 (10% zgłoszeń elektronicznych).

(dowód: akta kontroli str. 434-435)

Według danych Urzędu, w latach 2010-2013 średni czas oczekiwania samochodów osobowych w kolejce na odprawę celną na przejściu drogowym w Bobrownikach, na kierunku wyjazdowym z RP wzrósł z 16 minut do 2 godzin i 16 minut, a na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy – z 23 do 56 minut. Na kierunku wjazdowym do RP nastąpiło skrócenie czasu oczekiwania z 15 do 3 minut w przypadku przejścia w Bobrownikach i z 36 do 21 minut na przejściu w Kuźnicy.

Średni czas oczekiwania autobusów na odprawę celną na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy w latach 2012-2013³, na kierunku wjazdowym do RP wynosił około dwóch minut, zaś na kierunku wyjazdowym wzrósł z około trzech do ośmiu minut. Na przejściu w Bobrownikach autobusy w obu kierunkach odprawiano na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 424-427)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił: „W Oddziałach Celnych w Bobrownikach i Drogowym w Kuźnicy na przestrzeni czterech ostatnich lat obserwuje się ciągły wzrost ilości odprawianych towarów na dokumentach zwrot VAT dla podróżnych (...), skutkujący zwiększeniem czasu wykonywania czynności przez stronę białoruską. Zaznaczyć należy, że towary wywożone z RP są traktowane przez stronę białoruską jako towary w imporcie, a w związku z tym podlegają białoruskim procedurom importowym. Jednocześnie należy zauważyć, że liczba odprawionych pojazdów przez stronę polską jest uzależniona od liczby odebranych

³ Dane o autokarach Służba Celna gromadzi od października 2011 r.

pojazdów przez stronę białorską. Identyfikując to zagrożenie, podlaska Służba Celna wprowadziła w tym czasie szereg ułatwień mających na celu przyspieszenie odpraw, takich jak chociażby oddzielne pasy e-service dla podróżnych samodzielnie wprowadzających rachunki do systemu „zwrot VAT” czy kontrole w oparciu o analizę ryzyka. Rosnąca ilość towarów importowanych przez podróżnych na Białoruś generuje rosnącą liczbę czynności do wykonania przez graniczne służby białoruskie, stąd wynika zmienny średni czas oczekiwania na przekroczenie granicy pomimo szeregu ułatwień wprowadzanych przez polską Służbę Celną. (dowód: akta kontroli str. 433)

W wyniku oględzin przeprowadzonych na drogowym przejściu granicznym w Bobrownikach ustalono, że podczas dokonywania odprawy celnej funkcjonariusz rejestrował faktury zgłoszone elektronicznie w ciągu 10-30 sekund (w zależności od liczby przedstawionych dokumentów), natomiast rejestracja faktur nie zgłoszonych elektronicznie zajmowała od 40 sekund do około 2 minut i była uzależniona między innymi od ilości wywożonego asortymentu, możliwości zeskanowania z faktury kodu kreskowego oraz konieczności wprowadzania danych dotyczących sprzedawcy (w przypadku, gdy dwie faktury wystawił jeden sklep, dane o sprzedawcy – nazwa, adres, numer NIP – wpisywane są tylko podczas rejestracji pierwszego dokumentu). Czas przeznaczony na weryfikację rodzaju wywożonego towaru z asortymentem wyszczególnionym na fakturze zajmował od pięciu do 15 minut.

(dowód: akta kontroli str. 149, 453-454)

1.2. W latach 2010-2013 funkcjonariuszom Oddziału Celnego w Bobrownikach i w Kuźnicy zorganizowano odpowiednio 135 i 131 szkoleń z zakresu kontroli ruchu osobowego. Tematyka szkoleń dotyczyła m.in.: rewizji samochodu, taryfy celnej i środków taryfowych, bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, stosowania zamknięć celnych oraz metod dokonywania manipulacji i fałszerstw zamknięć celnych, typowania ładunków i środków przywozowych do kontroli celnej, wspólnotowej analizy ryzyka, ochrony praw własności intelektualnej, ochrony dóbr kultury. W poszczególnych szkoleniach uczestniczyło od 1% do 37% funkcjonariuszy z Oddziału Celnego w Bobrownikach i od 1% do 51% funkcjonariuszy z Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy. (dowód: akta kontroli 24-38)

1.3. W okresie służby przygotowawczej, trwającej dwa lata, funkcjonariusz celny jest zobowiązany do potwierdzenia znajomości języka obcego egzaminem składanym przed komisją powołaną przez Szefa Służby Celnej lub przedłożenia dokumentu poświadczającego znajomość języka obcego w zakresie umożliwiającym wykonywanie obowiązków służbowych. W efekcie, w latach 2010-2013 znajomość języka obcego posiadali wszyscy funkcjonariusze związani bezpośrednio z kontrolą ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy. I tak:

- język białoruski znało dwóch funkcjonariuszy Oddziału Celnego w Bobrownikach (2% osób związanych bezpośrednio z kontrolą ruchu osobowego), natomiast w Oddziale Celnym Drogowym w Kuźnicy języka tego nie znał żaden funkcjonariusz,
- język rosyjski znało od 20 do 34 funkcjonariuszy Oddziału Celnego w Bobrownikach i od 41 do 47 funkcjonariuszy Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy, co stanowiło odpowiednio 19% – 29% i 28% – 33% osób zajmujących się kontrolą ruchu osobowego,
- język angielski znało od 65 do 72 funkcjonariuszy Oddziału Celnego w Bobrownikach i od 75 do 88 funkcjonariuszy Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy, tj. odpowiednio 55% – 67% i 54% – 58% funkcjonariuszy zajmujących się kontrolą ruchu osobowego,
- język niemiecki znało od 15 do 25 funkcjonariuszy Oddziału Celnego w Bobrownikach i od 21 do 24 funkcjonariuszy Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy, co stanowiło odpowiednio 14% – 21% i 15% funkcjonariuszy zajmujących się kontrolą ruchu osobowego⁴.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 15-16)

W ramach motywacji do nauki języków obcych funkcjonariuszom zatrudnionym w urzędach celnych, podległych Izbie Celnej w Białymstoku, zorganizowano kursy z języka angielskiego i niemieckiego. Prowadzono je od września 2009 r. do marca 2011 r. w ramach projektu

⁴ Liczba funkcjonariuszy wg danych na 31 grudnia każdego roku objętego kontrolą.

„Kształcenie bez granic – podniesienie wiedzy i umiejętności pracowników administracji publicznej w celu wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego”, finansowanego ze środków unijnych. Uczestniczyło w nich:

- 14 funkcjonariuszy z Oddziału Celnego w Bobrownikach, w tym osiem osób na poziomie podstawowym, dwie osoby na poziomie średniozaawansowanym niższym i cztery osoby na średniozaawansowanym wyższym,
- 26 funkcjonariuszy z Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy, w tym 13 osób na poziomie podstawowym, 11 osób na poziomie średniozaawansowanym niższym i dwie na poziomie zaawansowanym. (dowód: akta kontroli str. 12-13)

1.4. Obsada kadrowa Oddziału Celnego w Bobrownikach wynosiła 130 osób na koniec 2010 r., 126 osób na koniec 2011 r. oraz 137 osób na koniec 2012 r. i 2013 r. W 2013 r. była ona równa przyznanemu limitowi, zaś w latach 2010-2012 niższa od limitu odpowiednio o cztery, 10 i cztery etaty. Natomiast w Oddziale Celnym Drogowym w Kuźnicy liczba zatrudnionych funkcjonariuszy (165 na koniec 2010 r., 183 na koniec 2011 r., 169 na koniec 2012 r. i 184 na koniec 2013 r.) była niższa od ustalonego limitu odpowiednio o 13, 3, 21 i 5 osób. (dowód: akta kontroli str. 39-40)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, iż różnica między liczbą planowanych i wykorzystanych etatów wynikała m.in.: z fluktuacji kadr, trwającej procedury postępowania kwalifikacyjnego do Służby Celnej oraz ze zmniejszenia liczby etatów przyznanых Izbie Celnej w Białymstoku (z dniem 1 stycznia 2013 r. Departament Służby Celnej ustalił ich limit na 1.132 etaty, w tym 1.072 etaty funkcjonariuszy celnych, tj. o 43 etaty mniej od limitu na 2012 r.). (dowód: akta kontroli str. 43-45)

W wyniku prowadzonego przez Naczelnika Urzędu rozpoznania potrzeb kadrowych prawidłowo reagowano na problemy z obsługą ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych. Dokonywano bowiem stałych i czasowych przeniesień funkcjonariuszy celnych między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Izby Celnej w Białymstoku i podległych jej urzędów celnych. Do Oddziału Celnego w Bobrownikach przeniesiono na stałe sześciu funkcjonariuszy w 2010 r., trzech w 2011 r., jedenastu w 2012 r. i pięciu w 2013 r., natomiast do Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy przeniesiono odpowiednio 5, 12, 7 i 20 funkcjonariuszy. Ponadto, w wyniku zakończenia wewnętrznej rekrutacji do Oddziału Celnego w Bobrownikach w 2012 r. przeszło dodatkowo dwóch funkcjonariuszy, a do Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy jedna osoba w 2011 r. W efekcie tych przeniesień i zatrudnienia nowych pracowników, w Oddziale Celnym w Bobrownikach obsada kadrowa wzrosła ze 126 osób w 2011 r. do 137 funkcjonariuszy na koniec 2012 r. i 2013 r. Natomiast liczba funkcjonariuszy odbywających służbę w Oddziale Celnym Drogowym w Kuźnicy wzrosła ze 165 osób w 2010 r. do 183 w 2011 r. i ze 169 osób w 2012 r. do 184 na koniec 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 64-71, 451-452)

Przeniesienia czasowe funkcjonariuszy były spowodowane między innymi uruchomieniem odpraw celnych w formie „one stop” (pilotażowe odprawy w takiej formie prowadzono w lipcu 2010 r. w oddziałach celnych w Bobrownikach i w Kuźnicy oraz w styczniu i w lutym 2011 r. – w Oddziale Celnym Drogowym w Kuźnicy), koniecznością zapewnienia obsady kadrowej (w tym w okresie Świąt Bożego Narodzenia) i absencjami funkcjonariuszy. I tak:

- do Oddziału Celnego w Bobrownikach przeniesiono na czas określony pięciu funkcjonariuszy w 2010 r. i 17 funkcjonariuszy w 2012 r.,
- do Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy przeniesiono czasowo 33 osoby w 2010 r., 100 funkcjonariuszy w 2011 r., 17 funkcjonariuszy w 2012 r. i 16 w 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 72-82)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w: „Oddziale Celnym w Bobrownikach i w Oddziale Celnym Drogowym w Kuźnicy nie wystąpiły problemy z realizacją zadań dotyczących sprawnej obsługi podróżnych przekraczających granicę. Różnica między ilością funkcjonariuszy celnych określonych decyzją Dyrektora Izby Celnej w Białymstoku a ilością rzeczywiście obsadzoną nie zakłóciła realizacji powyższych zadań.” (dowód: akta kontroli str. 45)

Analiza liczby odprawianych pojazdów w powiązaniu z liczbą funkcjonariuszy celnych obsługujących przejścia drogowe w Bobrownikach i w Kuźnicy wykazała, iż starano się dostosować obsadę kadrową do natężenia ruchu. Na przykład:

- w styczniu 2010 r. na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy 22 funkcjonariuszy⁵ dokonało odprawy 65.245 pojazdów (w obu kierunkach), a w lutym 2010 r. 26 funkcjonariuszy odprawiło w obu kierunkach 71.817 samochodów. Natomiast w maju 2010 r. 23 funkcjonariuszy odprawiło 95.860 pojazdów, o 24.043 więcej niż odprawiono w lutym 2010 r.,
- w kwietniu 2012 r. na drogowym przejściu granicznym w Bobrownikach 21 funkcjonariuszy⁶ dokonało odprawy 47.108 pojazdów, zaś 23 funkcjonariuszy w maju 2012 r. odprawiło 50.974 samochody, a w czerwcu 2012 r. 24 funkcjonariuszy odprawiło 49.557 pojazdów, tj. o 1.417 mniej niż w maju 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 95-96)

Ponadto, w przypadku wydłużających się kolejek w ruchu osobowym, wzmacniano najbardziej obciążone kierunki poprzez przesunięcie funkcjonariuszy z innych stanowisk pracy (przykłady takich działań przytoczono w pkt 3.9. niniejszego wystąpienia). Utrzymywano też kontakty ze Strażą Graniczną oraz służbami strony białoruskiej, co opisano w pkt 3.11. wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 97-100, 252-255)

1.5. W wyniku oględzin drogowych przejść granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy, przeprowadzonych odpowiednio 4 i 7 lipca 2014 r. ustalono, że:

- wyznaczono „zielone pasy”, przeznaczone do szybkiego przekraczania granicy przez osoby, które nie posiadają towarów podlegających zgłoszeniu, jednakże tylko w obrębie przejścia, co wynikało z infrastruktury drogowej,
- na kierunku wjazdowym i wyjazdowym uruchomiono system „eBooking Bus”,
- wprowadzono elektroniczny system „zwrot VAT dla podróżnych”, pozwalający na samodzielne rejestrowanie dokumentów przez podróżnego, który dokonał zakupów w Polsce,
- zgodnie z technologią organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych wdrożono system „one stop” dla autokarów na kierunku wjazdowym do Polski,
- nie wprowadzono kontroli służb polskich i białoruskich w jednym miejscu, ponieważ przejścia graniczne w Bobrownikach i Kuźnicy nie są przejściami granicznymi prowadzonymi wspólnie w rozumieniu art. 2 ust. 8a rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice⁷,
- tereny przejść granicznych wyposażono w monitoring,
- kierunki wjazdowy i wyjazdowy zostały fizycznie odgródzone,
- podróżnych przekraczających granicę informowano o obowiązującej na przejściach organizacji ruchu, w szczególności za pomocą tablic LED, zamontowanych nad pasami odpraw, wskazując które pasy funkcjonują, które przeznaczone dla obywateli UE („VIP”) i autobusów, a które dla pozostałych podróżnych („All passports”), w tym dla podróżnych niemających nic do zgłoszenia (tzw. „zielony pas”), podróżnych z dokumentami o zwrot VAT („tax free”), czy też obsługujących elektroniczne dokumenty („e-service”),
- aby nie utrudniać ruchu osobowego na terenie przejść granicznych zlikwidowano możliwość odpoczynku kierowców pojazdów ciężarowych po odprawach.

(dowód: akta kontroli str. 234-333)

⁵ Średnia na dany miesiąc w odniesieniu do jednej zmiany liczba funkcjonariuszy obsługujących przejście graniczne w ruchu osobowym i towarowym w obu kierunkach łącznie.

⁶ Średnia na dany miesiąc w odniesieniu do jednej zmiany liczba funkcjonariuszy obsługujących przejście graniczne w ruchu osobowym i towarowym w obu kierunkach łącznie.

⁷ Dz. Urz. UE. L Nr 105, str. 1.

1.6. Jednolity system zarządzania kadrami w Służbie Celnej został unormowany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej⁸. Zgodnie z tą ustawą realizacja polityki kadrowej i szkoleniowej w izbach celnych i w urzędach celnych należy do zadań dyrektora izby celnej. W Izbie Celnej w Białymstoku, na podstawie wewnętrznych uregulowań, w procesie zarządzania kadrami uczestniczą kierownicy komórek organizacyjnych oraz naczelnicy urzędów celnych, w następującym zakresie:

- projekt opisu stanowiska służbowego funkcjonariusza celnego sporządza osoba bezpośrednio nadzorująca dane stanowisko, naczelnik urzędu akceptuje projekt, zaś Szef Służby Celnej go zatwierdza,
- naczelnik urzędu celnego składa do dyrektora Izby Celnej w Białymstoku wniosek o mianowanie funkcjonariusza celnego na stopień służbowy – w przypadku gdy funkcjonariusz pełni służbę w urzędzie celnym, natomiast wniosek o mianowanie funkcjonariusza pełniącego służbę w Izbie Celnej, składa bezpośredni przełożony funkcjonariusza,
- nagrody za szczególne osiągnięcia w służbie przyznawane są przez dyrektora Izby Celnej w Białymstoku, m.in. na podstawie wniosków, składanych z zachowaniem drogi służbowej,
- uczestnikami procesu szkolenia w Izbie Celnej w Białymstoku i podległych jej urzędach są dyrektor Izby, zespół ds. szkoleń oraz kierownicy komórek organizacyjnych. Kierownicy komórek identyfikują potrzeby szkoleniowe i zgłaszają je do Wydziału Kadr i Szkolenia, sporządzają indywidualne plany rozwoju funkcjonariuszy, nadzorują i dokumentują realizację szkoleń wewnętrznych, badają efektywność szkoleń w miejscu służby. (dowód: akta kontroli str. 455-457)

1.7. Naczelnik Urzędu zapewnił właściwy nadzór i kontrolę nad realizacją zadań dotyczących obsługi ruchu osobowego na drogowych przejściach w Bobrownikach i w Kuźnicy. Zgodnie z postanowieniami decyzji Naczelnika z 6 stycznia 2010 r. w sprawie kontroli sprawowanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w Urzędzie Celnym w Białymstoku⁹, zastępcy Naczelnika Urzędu, kierownicy oddziałów celnych oraz ich zastępcy w latach 2010-2013 przeprowadzili 101 kontroli w Oddziale Celnym w Bobrownikach (24 kontrole w 2010 r., 17 w 2011 r., 32 w 2012 r. i 28 w 2013 r.) oraz 184 kontrole w Oddziale Celnym w Kuźnicy (kolejno 42, 34, 59 i 49 kontroli). Zakres kontroli obejmował między innymi organizację odpraw na pasach „*tax free*” i na „*zielonych pasach*”, funkcjonowanie odpraw w systemie „*one stop*”, płynność przekazywania zmiany i optymalizację obsady stanowisk pełnienia służby. Nieprawidłowości stwierdzono:

- w dziewięciu ze 101 kontroli przeprowadzonych w Oddziale Celnym w Bobrownikach; polegały one głównie na nieprawidłowym dokumentowaniu w systemie SOCO¹⁰ (omyłkowe przydzielenie norm przywozowych osobom nieuprawnionym, brak ujawnienia zakończenia odpraw po skierowaniu do kontroli szczegółowej) i niewłaściwym przekazaniu zmiany,
- w siedmiu ze 184 kontroli przeprowadzonych w Oddziale Celnym w Kuźnicy; polegały one między innymi na nieefektywnym wykorzystaniu czasu pracy przez funkcjonariuszy na poszczególnych pasach odpraw i błędach w obsłudze Systemu Wspomagania Odpraw Celnych (SWOC).

W ramach działań podjętych w wyniku ujawnionych nieprawidłowości, kierownikom zmian i dyspozytorom polecono dynamiczne reagowanie na aktualną sytuację w celu optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich, a funkcjonariuszom celnym – rzetelne dokumentowanie prowadzonych czynności z wykorzystaniem SWOC. (dowód: akta kontroli str.101-127)

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1404 ze zm.

⁹ Decyzja była aktualizowana aneksami z 21 kwietnia i 30 sierpnia 2011 r., 8 października 2012 r. i 12 lutego 2013 r.

¹⁰ System Opraw Celnych Osobowych.

Ponadto 24 listopada 2012 r. zespół funkcjonariuszy celnych, powołany poleceniem Naczelnika Urzędu, dokonał przeglądu funkcjonowania przejścia drogowego w Bobrownikach w zakresie obsługi podróżnych przekraczających granicę, a w dniach 6 – 7 grudnia 2012 r. – przejścia w Kuźnicy. W sprawozdaniach z przeglądu zapisano m.in., że:

- do przejścia granicznego w Bobrownikach prowadzi droga o trzech pasach ruchu, oznaczonych jako TIR, BUS/PC i VIP. Samochody ciężarowe ustawiają się w kolejce oznaczonej jako TIR, natomiast samochody osobowe stoją w jednej kolejce, bez względu na to czy są to samochody obywateli UE/Schengen, samochody oczekujące na wjazd na „zielony pas”, czy też na potwierdzenie dokumentów „Zwrot VAT”. *„Nie ma technicznych możliwości wydzielenia przed wjazdem na teren przejścia granicznego oddzielnego pasa ruchu dla kolejki oczekujących na potwierdzenie dokumentów „Zwrot VAT” czy też samochodów kierujących się na zielony pas. Funkcjonowanie zielonego pasa przyspiesza odprawę tylko w obrębie samego przejścia granicznego”* (ogłędziny przejścia przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wykazały, że usytuowanie bramek radiometrycznych uniemożliwia wydzielenie dodatkowego pasa ruchu). Odprawy celna i paszportowa, zarówno po polskiej jak i białoruskiej stronie, odbywa się płynnie. Funkcjonariusze przekroczyli granicę i ustalili, że czas oczekiwania na odprawę po polskiej stronie wynosił 10 minut, natomiast opuszczenie przejścia zajęło 32 minuty. Po stronie białoruskiej odprawa trwała 39 minut. W drodze powrotnej do Polski czas odprawy po stronie białoruskiej wyniósł 29 minut, zaś po stronie polskiej – 11. Ustalono też, że więcej czasu niż odprawa zajmuje podróżnym opuszczenie terenu przejścia granicznego po polskiej stronie odprawy celnej i paszportowej oraz wjazd na teren przejścia granicznego po dokonaniu odprawy celnej i paszportowej po stronie białoruskiej. *„Za zbędny przestój po części odpowiedzialny jest wąski most graniczny, dysponujący po jednym pasie ruchu w każdym kierunku, jak i organizacja ruchu na przejściu granicznym w Bobrownikach. Wypuszczanie fali w postaci kilku samochodów na stronę białoruską w odstępie czasu co kilka – kilkanaście minut jest mało efektywne i powoduje niepotrzebne przestoje oraz tworzenie się kolejki oczekujących na wyjazd samochodów już odprawionych przez polskie służby graniczne. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby sukcesywne wypuszczanie samochodów odprawianych po polskiej stronie i ich przejazd przez wąski most graniczny, a tym samym przeniesienie kolejki oczekujących na wjazd do Republiki Białoruś na stronę białoruską. Takie rozwiązanie wymaga odpowiednich ustaleń pomiędzy Strażą Graniczną polską i białoruską.”* (dowód: akta kontroli str. 129-134, 324-328)
- na drodze prowadzącej do przejścia granicznego w Kuźnicy pojazdy oczekują w dwóch kolejkach – w jednej samochody ciężarowe, w drugiej samochody osobowe, w tym podróżni z dokumentami „Zwrot VAT”. Samochody obywateli państw UE/Schengen mogą przekroczyć granicę na dodatkowym pasie odpraw, zaczynającym się około 500 m przed wjazdem na teren przejścia. W przypadku znacznej kolejki na drodze prowadzącej do przejścia granicznego, dojazd do przejścia jest możliwy jedynie drogą prowadzącą przez centrum Kuźnicy – wydzielenie dodatkowych pasów ruchu nie jest możliwe ze względu na szerokość drogi. Na terenie przejścia funkcjonują wydzielone pasy ruchu dla obywateli UE, „zielony pas” oraz dwa pasy oznaczone jako „All passports”, na których ustawiają się przede wszystkim samochody oczekujące na potwierdzenie dokumentów „Zwrot VAT”. Czynności odprawy celnej i paszportowej służb polskich, w obu kierunkach, odbywały się płynnie i bez zbędnej zwłoki, natomiast forma i sposób dokonywania odpraw przez służby białoruskie odbiegały od standardów stosowanych przez polskie służby graniczne. Funkcjonariusze zmierzili czas przekraczania granicy w obie strony i ustalili, że przy wyjeździe z Polski czas przebywania w miejscu odpraw po stronie polskiej wynosił cztery minuty, zaś po stronie białoruskiej – 37 minut. Natomiast przy wjeździe do Polski łączny czas przebywania na przejściu granicznym po stronie białoruskiej wyniósł godzinę i 21 minut, a po stronie polskiej – 36 minut. (dowód: akta kontroli str. 135-139)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zakłócenia w płynności przekraczania granicy RP powodowało niedostosowanie infrastruktury drogowej do ruchu panującego na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy, gdyż:

- Pomimo wydzielenia, na 200 m przed wjazdem na teren przejścia drogowego w Bobrownikach, trzech pasów ruchu (po jednym dla samochodów osobowych i autobusów, samochodów ciężarowych i podróźnych kategorii VIP) wjazd na przejście samochodów osobowych i autokarów odbywał się jednym pasem, z uwagi na ustawioną bramkę radiometryczną. Po przejechaniu bramki wydzielono wprawdzie sześć pasów ruchu, w tym tzw. „zielony pas”, jednakże ułatwiały one przejazd tylko w obrębie samego przejścia. Po odprawie celnej i paszportowej, na długości ok. 60 m, samochody osobowe i autokary zjeżdżały ponownie na dwa pasy, które krzyżowały się z dwoma pasami przeznaczonymi dla ruchu samochodów ciężarowych, a następnie zjeżdżały na jeden pas, prowadzący do wjazdu na stronę białoruską przez most z jednym pasem ruchu w kierunku przejścia po stronie białoruskiej. W konsekwencji samochody osobowe i ciężarowe oraz autokary czekały na wyjazd z przejścia w jednej kolejce.
(dowód: akta kontroli str. 324-329)
- W odległości około 500 m do przejścia granicznego drogowego w Kuźnicy wydzielono trzy pasy ruchu – po jednym dla pojazdów osobowych, samochodów ciężarowych i podróźnych kategorii VIP. Wjazd samochodów osobowych i autokarów na przejście odbywał się dwoma pasami, ze względu na ustawione bramki radiometryczne. Za bramkami wydzielono osiem pasów ruchu, w tym „zielony pas”. Ułatwiały one przejazd tylko w obrębie przejścia, ponieważ po odprawie celnej, na długości około 100 m, osiem pasów przechodziło w jeden, przeznaczony do wjazdu na stronę białoruską samochodów osobowych i autokarów. Powodem była droga wjazdowa na Białoruś, posiadająca po dwa pasy ruchu w każdą stronę – jeden dla samochodów osobowych i autobusów oraz jeden dla samochodów ciężarowych.
(dowód: akta kontroli str. 330-333)

Taka infrastruktura drogowa uniemożliwiała utworzenie na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy „zielonych korytarzy”. Taką konkluzję zakończyło się spotkanie robocze przedstawicieli polskich Służb Celnych i Straży Granicznej z odpowiednikami tych służb Republiki Białorusi, co opisano w pkt 3.10. wystąpienia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację pracy Urzędu i oddziałów celnych w Bobrownikach i w Kuźnicy oraz podejmowane działania w celu zapewnienia sprawnej obsługi osób przekraczających granicę RP z Republiką Białorusi.

2. Zakupy wyposażenia oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury dla urzędu celnego i oddziałów celnych wykonujących zadania związane z odprawą ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2010-2013 oddziały celne w Bobrownikach i w Kuźnicy składały do Wydziału Logistyki Izby Celnej w Białymstoku propozycje inwestycji oraz zakupów sprzętu i wyposażenia potrzebnych do wykonywania sprawnej i skutecznej odprawy ruchu osobowego i towarowego. Zebrane propozycje Izba Celna przedkładała Wojewodzie Podlaskiemu, przy czym zapotrzebowania składano dwukrotnie – na etapie sporządzania przez Wojewodę planu budżetu na rok następny i na etapie planowania wydatków realizowanych z rezerw celowych budżetu państwa. (dowód: akta kontroli str. 13-14, 46-47)

W latach objętych kontrolą oddziały celne w Bobrownikach i w Kuźnicy zgłosiły łącznie 52 inwestycje dotyczące infrastruktury drogowej na tych przejściach, o szacunkowej wartości 6.829,7 tys. zł (w tym 28 inwestycji, które powtarzały się w kolejnych latach). Inwestycje związane z ruchem osobowym obejmowały 21 zadań, o szacunkowej wartości 3.027,6 tys. zł. I tak:

- a) w latach 2010-2013 z 10 inwestycji zgłoszonych przez Oddział Celny w Bobrownikach:
 - zrealizowano trzy – dotyczące: zamontowania siatki ochronnej przed gołębiami na wiatkach w miejscu kontroli autobusów i samochodów osobowych,

unowocześnienia oprogramowania SOCO, połączenia światłowodem sali odpraw samochodów ciężarowych z pomieszczeniami odpraw samochodów osobowych,

- w trzech przypadkach przystąpiono do realizacji inwestycji – wykonano dokumentację projektową przebudowy budynku nr 4 kontroli szczegółowej samochodów osobowych, rozbudowy budynku kontroli szczegółowej o dodatkowe stanowisko kontrolne, wykonanie łączności alarmowej między dwoma budynkami,
- przyjęto do realizacji dwa zadania – przebudowa i dostosowanie pomieszczenia do wymogów przewidzianych dla pomieszczeń przeznaczonych do przetrzymywania czasowego zwierząt towarzyszących podróżnym i wykonanie nowej zabudowy biurowej w salach odpraw towarowo-osobowych,
- dwie inwestycje przeniesiono do potrzeb na 2014 r. (wymiana pałek indukcyjnych systemu rozpoznawania numerów rejestracyjnych pojazdów, wymiana urządzeń systemu WiFi); (dowód: akta kontroli str. 18-23, 467-503)

b) z 11 inwestycji zgłoszonych przez Oddział Celny Drogowy w Kuźnicy:

- zrealizowano pięć zadań, dotyczących unowocześnienia oprogramowania SOCO, rozbudowania monitoringu w hali rewizyjnej i na parkingu przed tą halą, zamontowania ośmiu szlabanów na kierunku przywozowym, przebudowania pomieszczeń w budynku kontroli autobusów, wyposażenia bramy przed budynkiem kontroli szczegółowej w mechanizm jej automatycznego uchylania,
- wykonano dokumentację projektową dwóch zadań związanych z rozbudową i przebudową hali rewizyjnej,
- dwa zadania (wymiana pałek indukcyjnych systemu rozpoznawania numerów rejestracyjnych pojazdów, wymiana urządzeń systemu WiFi) przeniesiono do realizacji w 2014 r.,
- Urząd zrezygnował z dwóch inwestycji dotyczących budowy pawilonów odpraw autobusów oraz zakupu i instalacji sygnalizatora świetlnego do kierowania ruchem pojazdów osobowych w ramach koncepcji „zielonych korytarzy”, w wyniku odstąpienia od wdrażania tej koncepcji. (dowód: akta kontroli str. 18-23, 467-503)

W ramach zakupów inwestycyjnych na potrzeby ruchu osobowego zakupiono na potrzeby:

a) Oddziału Celnego w Bobrownikach:

- 47 z 86 wnioskowanych zestawów komputerowych za 177.437 zł,
- trzy z 10 wnioskowanych drukarek laserowych za 11.583 zł,
- sześć z ośmiu wnioskowanych czytników paszportów za 59.701 zł,
- dwa serwery do rejestracji zdjęć systemu SWOC (zgodnie z wnioskiem) za 15.867 zł,
- sprzęt do przepompowywania paliwa (zgodnie z wnioskiem) za kwotę 49.514 zł;

b) Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy:

- 74 ze 110 wnioskowanych zestawów komputerowych za 327.536 zł,
- 11 z 37 wnioskowanych drukarek laserowych za 22.235 zł,
- urządzenie zabezpieczające sieć komputerową (zgodnie z wnioskiem) za kwotę 13.075 zł.

Ponadto na potrzeby tych oddziałów kupowano drobny sprzęt, jak: wkrętarki, zestawy narzędziowe, latarki, podnośniki pneumatyczne do samochodów osobowych, ręczne wykrywacze metali, czytniki kodów kreskowych. (dowód: akta kontroli str. 18-23)

2.2. Dyrektor Izby Celnej w Białymstoku wyjaśnił, że: „Planowanie zakupu sprzętu i wyposażenia, w tym określenie ilości sprzętu i jego parametrów odbywało się przy udziale Urzędu Celnego w Białymstoku. Całość zapotrzebowania, określenie ilości oraz parametrów technicznych i użytkowych wnioskowana była przez Kierowników Oddziałów Celných za pośrednictwem Urzędu Celnego w Białymstoku lub bezpośrednio do Izby Celnej w Białymstoku.” (dowód: akta kontroli str. 13-14)

W toku oględzin przejść granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy ustalono, że sprzęt i wyposażenie (komputery, drukarki, czytniki paszportów, ręczne wykrywacze metali) zakupione na potrzeby oddziałów celnych w Bobrownikach i w Kuźnicy były prawidłowo wykorzystywane. (dowód: akta kontroli str. 329, 333)

2.3. W latach 2010-2013 kierownicy oddziałów celnych w Bobrownikach i w Kuźnicy nie zgłaszali braku sprzętu, urządzeń i infrastruktury, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania odprawy osób przekraczających granicę. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że nie występowały braki w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 46)

2.4. Naczelnik Urzędu w złożonych wyjaśnieniach podał, że: „*Awarie sprzętu i wyposażenia użytkowanego przez oddziały celne w Bobrownikach i w Kuźnicy występowały sporadycznie i nie miały wpływu na funkcjonowanie tych przejść granicznych. Awarie usuwano bez zbędnej zwłoki. Karty gwarancyjne sprzętu i wyposażenia przekazanego w użytkowanie Oddziałowi Celnemu w Bobrownikach i Oddziałowi Celnemu Drogowemu w Kuźnicy, znajdują się u właściciela tego sprzętu i wyposażenia – głównie Wojewody Podlaskiego. Oddział Celny Drogowy w Kuźnicy dysponuje tylko kartami gwarancyjnymi drobnego wyposażenia np.: ręcznych wykrywaczy metalu*”. (dowód: akta kontroli str. 429)

Z prowadzonej równolegle kontroli w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim wynika, że naprawy sprzętu oddziałów celnych w Bobrownikach i w Kuźnicy wynikały z bieżącej eksploatacji i były realizowane na bieżąco. Służby Celne nie zgłaszały zastrzeżeń do wykonanych napraw. (dowód: akta kontroli str. 458-459)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu podejmowane na rzecz modernizacji infrastruktury oraz poprawy stanu wyposażenia niezbędnego do wykonywania sprawnej i skutecznej odprawy ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy.

3. Współpraca Służby Celnej z Podlaskim Oddziałem Straży Granicznej oraz służbami Republiki Białorusi odnośnie usprawnienia ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2010-2013 współpraca między Służbą Celną a Strażą Graniczną była realizowana na podstawie porozumień zawartych 3 marca 2004 r. i 28 września 2010 r. między Dyrektorem Izby Celnej w Białymstoku i Komendantem Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku. Współdziałanie służb obejmowało m.in.: udzielanie pomocy w ujawnianiu osób usiłujących przekroczyć granicę RP wbrew przepisom, udzielanie wzajemnej pomocy w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejść granicznych, wspólne organizowanie i przeprowadzanie działań zmierzających do usprawnienia ruchu granicznego, zapewnienie sprawnego funkcjonowania przejść granicznych poprzez optymalizację obsady stanowisk, dostosowanie organizacji kontroli do warunków przejścia granicznego i nasilenia ruchu oraz wsparcie Służby Celnej przez Straż Graniczną w sytuacjach kryzysowych, zagrażających płynności odpraw. (dowód: akta kontroli str. 334-342, 442-449)

W latach 2010-2013, w ramach współpracy Służby Celnej i Straży Granicznej, przeprowadzono m.in.:

- 191 spotkań roboczych, dotyczących m.in.: sposobu przepływu informacji między oddziałami celnymi a placówkami straży granicznej, wypracowania wspólnej technologii odpraw celnych i granicznych przy jednym zatrzymaniu pojazdu w ruchu osobowym, uzgodnienia przedsięwzięć w zakresie intensyfikacji działań w celu wprowadzenia „zielonego pasa”, koncepcji działania systemu „one stop” na odcinku granicy nadzorowanej przez obie służby, możliwości zintensyfikowania działań kontrolnych ukierunkowanych na ujawnienie przypadków przemytu wyrobów tytoniowych w osobowych i w kolejowych środkach transportu, koncepcji utworzenia „zielonych korytarzy” na przejściu granicznym Kuźnica-Bruzgi, opracowania „Technologii organizacji kontroli granicznych na drogowych przejściach granicznych”,
- 133 działania obejmujące m.in.: wspólne kontrole pojazdów, ćwiczenia praktyczne z zakresu postępowania na wypadek wystąpienia zakłóceń płynności ruchu osobowego i towarowego (przeprowadzono je 28 kwietnia 2011 r. w Oddziale Celnym w Bobrownikach),

- 8.693 kontrole celne osób, pojazdów i bagaży na wniosek Straży Granicznej, w tym 1.990 kontroli na przejściu drogowym w Bobrownikach i 6.703 kontrole na przejściu drogowym w Kuźnicy (wynik pozytywny uzyskano w odpowiednio 182 i 1.857 przypadkach),
- 19 wspólnych szkoleń. (dowód: akta kontroli str. 347-351, 368-372, 382-386, 396-401)

3.2. Stosownie do poleceń Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej, wydanych 19 kwietnia 2013 r. do porozumienia zawartego 7 maja 2010 r. między Ministrem Finansów a Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie współpracy Służby Celnej i Straży Granicznej, opracowano technologię organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy. Zawierała ona m.in.:

- określenie sił i środków funkcjonariuszy celnych i straży granicznej niezbędnych do zapewnienia płynności odpraw w drogowych przejściach granicznych,
- wspólny dla Służby Celnej i Straży Granicznej czas odprawy pasażera i środka transportu (samochody osobowe, autobusy i samochody ciężarowe),
- określenie poszczególnych kategorii ruchu dla samochodów osobowych i autobusów na wjeździe i wyjeździe z Polski,
- opis czynności wykonywanych przez funkcjonariusza podczas kontroli celnej samochodów osobowych na pasach czerwonych i zielonych,
- procedurę kontroli autobusów. (dowód: akta kontroli str. 145-201)

3.3. Technologia organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy została zatwierdzona przez Dyrektora Izby Celnej w Białymstoku i Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w maju 2013 r., tj. w terminie określonym w poleceniach Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej z 19 kwietnia 2013 r. Wdrażanie technologii rozpoczęto od czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 145, 175)

3.3. W wyniku realizacji poleceń Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej organizowano cykliczne spotkania kierowników oddziałów celnych w Bobrownikach i w Kuźnicy z komendantami oddziałów straży granicznej w tych miejscowościach, dotyczące oceny realizacji technologii odpraw. Odbyły się one 29 lipca i 27 listopada 2013 r. w Bobrownikach oraz 23 października i 6 grudnia 2013 r. w Kuźnicy. Przedstawiciele Służby Celnej oraz Straży Granicznej w Bobrownikach pozytywnie ocenili wdrożenie technologii odpraw. Natomiast w notatkach służbowych ze spotkań przedstawicieli Służb Celnych i Straży Granicznej w Kuźnicy ograniczono się tylko do wskazania zagadnień jakie omawiano w ramach oceny funkcjonowania technologii. (dowód: akta kontroli str. 201-210)

Odbywały się także spotkania poświęcone uzgodnieniu działań, mających na celu usprawnienie odpraw (4 i 23 września 2013 r. w Bobrownikach i 4 września 2013 r. w Kuźnicy). (dowód: akta kontroli str. 211-215)

3.4. Odnośnie sprawowania nadzoru przez kierowników oddziałów celnych nad utrzymaniem bieżącego kontaktu służb dyżurnych Służby Celnej ze służbami dyżurnymi Straży Granicznej, Naczelnik Urzędu podał, że: „Służba dyżurna funkcjonuje w Izbie Celnej w Białymstoku. Natomiast na poziomie oddziałów celnych, Kierownicy Oddziałów sprawują stały nadzór nad utrzymaniem przez kierowników zmian SC stałego kontaktu ze Strażą Graniczną i służbami granicznymi Białorusi. Wymiana informacji w tym zakresie prowadzona jest w szczególności w formie bezpośrednich rozmów z przełożonymi lub telefonicznie. Kierownicy Oddziałów i ich zastępcy pozostają w stałym kontakcie także telefonicznym (po zakończeniu służby) z kierownikami zmian. Są na bieżąco informowani o wszystkich istotnych zdarzeniach. To daje możliwość podejmowania szybkich działań (interwencji) w sytuacji tego wymagającej. Nie występuje zasadność dokumentowania takich działań.” (dowód: akta kontroli str. 428)

3.5. W celu zapewnienia sprawnej odprawy podróżnych przekraczających granicę RP na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy, stosownie do poleceń Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej, dokonywano przesunięć

kadrowych w urzędach celnych podległych Izbie Celnej w Białymstoku. Zagadnienia dotyczące obsady kadrowej tych przejść omówiono w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia.

3.6. W ramach współpracy Służby Celnej ze Strażą Graniczną w zakresie przeprowadzania i wykorzystywania produktów analizy ryzyka wobec osób i środków transportu przekraczających granicę, Izba Celna w Białymstoku przekazała 28 marca 2013 r. Podlaskiemu Oddziałowi Straży Granicznej dokumentację dotyczącą profili ryzyka związanego z przemytem substancji odurzających, psychotropowych, narkotyków oraz papierosów. Od Straży Granicznej otrzymała natomiast ogólny profil ryzyka sprawcy poruszającego się kradzionym pojazdem i nielegalnego migranta (dokumenty wpłynęły 22 kwietnia 2013 r.).
(dowód: akta kontroli str. 216-228)

3.7. Zgodnie z poleceniami Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej, w Urzędzie podejmowano działania zmierzające do wyeliminowania wśród funkcjonariuszy dokonujących odpraw celnych przejawów niekulturalnego i nieetycznego zachowania oraz zapobiegania zjawiskom korupcyjnym. W 2013 r. przeprowadzono szkolenie „*Kultura zachowania w służbie jako element obsługi klienta*”, w którym uczestniczyło siedmiu funkcjonariuszy z Oddziału Celnego w Bobrownikach i sześciu z Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy. W ramach realizacji „*Programu antykorupcyjnego Służby Celnej 2010-2013+*” zorganizowano szkolenia z zakresu przeciwdziałania zjawiskom korupcji. Wzięło w nich udział 102 funkcjonariuszy z Oddziału Celnego w Bobrownikach i 94 z Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy.

(dowód: akta kontroli str. 29, 37)

3.8. Technologie organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy, zatwierdzone w maju 2013 r. zawierały parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejść. Przyjęte parametry obejmowały m.in.:

- ukompletowanie oddziałów celnych – dążenie do otwarcia wszystkich pasów odpraw, w poszczególnych rodzajach ruchu, na obu kierunkach,
- dążenie do skrócenia czasu kontroli celnych,
- spełnienie norm ilościowych dotyczących liczby odprawianych środków transportu na poszczególnych zmianach, na każdym kierunku,
- skrócenie czasu oczekiwania na wjazd do Republiki Białorusi środków transportu po odprawach (przewidziano interwencje na szczeblu dyżurnego operacyjnego Oddziału u odpowiednika po stronie białoruskiej, robocze spotkania kierowników zmian z ich odpowiednikami służb Białorusi),
- dążenie do zmian w infrastrukturze przejść, polegających na przebudowie dróg dojazdowych do przejść w Bobrownikach i w Kuźnicy, w celu stworzenia warunków umożliwiających bezpośredni dojazd do przejścia pojazdów z towarami kwalifikującymi się do odpraw poza kolejnością w przypadku tworzenia się kolejek oraz utworzenia odpowiedniej ilości pasów ruchu dla poszczególnych rodzajów środków transportu na obu kierunkach ruchu, a także zmian obejmujących rozbudowę wyjazdu z przejść, w tym przebudowę mostu łączącego stronę polską przejścia w Bobrownikach ze stroną białoruską oraz drogi wyjazdowej na Białoruś na drogowym przejściu w Kuźnicy.

(dowód: akta kontroli str. 172-173, 200-201)

3.9. Badanie wykonywania przez oddziały celne w Bobrownikach i w Kuźnicy minimalnych norm dotyczących ilości odprawianych środków transportu na jednej zmianie (na każdym kierunku), przeprowadzone na przykładzie 20 zmian o największym natężeniu ruchu (po 10 zmian dla każdego przejścia) wykazało, że:

- we wszystkich badanych przypadkach liczba funkcjonariuszy celnych dokonujących odprawy podróżnych przekraczających granicę RP była wyższa od minimalnej liczby funkcjonariuszy, niezbędnej do zapewnienia płynności odpraw, ustalonej w technologii organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych na drogowych przejściach granicznych (w Bobrownikach odprawy dokonywało od ośmiu do 11 celników, a w Kuźnicy od 13 do 15; minimalna obsada kadrowa to odpowiednio siedem i 11 osób),

- na przejściu w Bobrownikach i w Kuźnicy czas oczekiwania samochodów osobowych na wyjazd do RP nie przekraczał dwóch godzin,
- z sześciu zmian na drogowym przejściu w Bobrownikach, na których czas oczekiwania na wyjazd z RP wynosił od czterech do siedmiu godzin, na jednej (21 grudnia 2013 r.) odprawiono 386 samochodów osobowych, tj. o 64 mniej niż minimalna, określona w technologii odpraw (450 w jedną stronę),
- na jednej zmianie na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy (21 września 2013 r.) odprawiono 591 pojazdów, o 209 mniej od ustalonej minimalnej ilości (800 samochodów w jedną stronę), mimo że na koniec tej zmiany czas oczekiwania na wyjazd z RP wynosił trzy godziny. (dowód: akta kontroli str. 402-403)

Na podstawie zapisów w elektronicznej książce służby ustalono, że 21 września 2013 r. na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy i 21 grudnia 2013 r. na przejściu granicznym w Bobrownikach podjęto właściwe działania w celu likwidacji kolejek oczekujących na wyjazd z RP i odprawiania wymaganej liczby pojazdów. Polegały one na przesunięciu dwóch osób do prowadzenia odpraw samochodów osobowych (na przejściu w Kuźnicy) i powierzeniu dwóm funkcjonariuszom celnym wykonywania dodatkowych czynności w ruchu osobowym (przejście w Bobrownikach). (dowód: akta kontroli str. 406, 419)

Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynika, że przedświąteczne natężenie ruchu oraz zwiększona liczba podróżnych przedstawiających dokumenty „Zwrot VAT” w dniach 21-22 grudnia 2013 r., spowodowały utrudnienia po stronie białoruskiej w odbiorze wymaganej liczby samochodów osobowych. Liczba samochodów odprawianych przez polskie służby jest uzależniona od liczby pojazdów odbieranych przez stronę białoruską. W konsekwencji na nocnej zmianie odprawiono mniej pojazdów niż przewidziano w technologii odpraw. W przypadku przejścia drogowego w Kuźnicy, główną przyczyną odprawiania mniejszej ilości pojazdów osobowych był zbyt wolny odbiór tych pojazdów przez stronę białoruską. W dniach 20-21 września 2013 r. Białoruska Służba Celna obchodziła swoje święto. (dowód: akta kontroli str. 431-432)

3.10. W dniu 10 lutego 2011 r. w Grodnie na Białorusi, Szef Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Przewodniczący Państwowego Komitetu Ceł Republiki Białorusi zatwierdzili „System wczesnego ostrzegania o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej na polsko-białoruskiej granicy lądowej w celu utrzymania płynności jej przekraczania” (SWO). Dokument ten definiował pojęcie sytuacji nadzwyczajnej, określał okoliczności mogące powodować zaistnienie takiej sytuacji, zasady postępowania organów celnych Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej oraz wskazywał dane kontaktowe osób odpowiedzialnych za utrzymanie komunikacji na granicy polsko-białoruskiej. SWO w ruchu osobowym został użyty w sierpniu 2012 r. na przejściu granicznym w Bobrownikach i w październiku 2012 r. na przejściu drogowym w Kuźnicy. W obu przypadkach z inicjatywy strony białoruskiej. (dowód: akta kontroli str. 229-241)

Z zapisów w elektronicznej książce służby wynika, że 24 sierpnia 2012 r. na drogowym przejściu granicznym w Bobrownikach nie występowały utrudnienia w ruchu osobowym. Pomimo to, około godziny 9⁰⁰ kierownik przejścia Urzędu Celnego Białorusi powiadomił telefonicznie kierownika Oddziału Celnego w Bobrownikach o wszczęciu procedury SWO z powodu przyjęcia niższej niż przewidziano w tym dokumencie ilości pojazdów na nocnej zmianie i dużej kolejki aut osobowych (250 samochodów) oczekujących na wyjazd do Polski. Do godziny 11⁰⁰ strona polska przyjęła 160 pojazdów, po czym ruch samochodów osobowych ustał. Nie odnotowano telefonicznego kontaktu ze strony białoruskiej w sprawie zakończenia procedury SWO. Według stanu na godzinę 7⁰⁰ w dniu 24 sierpnia 2012 r. czas oczekiwania samochodów osobowych na wyjazd do Polski wynosił trzy godziny. W czasie zmiany kolejka ta została rozładowana. (dowód: akta kontroli str. 436, 450)

Na temat uruchomienia procedury SWO na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy, Zastępca Naczelnika Urzędu Anatol Panasiuk wyjaśnił: „W elektronicznej książce służby za miesiąc październik 2012 r. nie odnotowano zgłoszenia wszczęcia systemu SWO przez stronę białoruską, ponieważ nie wiedzieliśmy, że strona białoruska wszczęła tą procedurę. Dopiero w trakcie przygotowywania miesięcznej informacji o wszczętym systemie SWO przez stronę polską lub białoruską, kierownik białoruskiego oddziału celnego w Bruzgach

A. Pichun poinformował kierownika Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy, że strona białoruska wszczęła jeden raz (w październiku 2012 r.) system SWO w ruchu osobowym nie podając terminu tego wszczęcia, jak również nie wyjaśniając powodów, dla których należało wszcząć wyżej wymienione postępowanie". (dowód: akta kontroli str. 437)

Podczas roboczego spotkania przedstawicieli Izby Celnej w Białymstoku i Regionalnego Urzędu Celnego w Grodnie na Białorusi, w dniu 13 grudnia 2012 r. omawiano między innymi tryb postępowania organów celnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej na polsko-białoruskiej granicy lądowej w celu utrzymania płynności jej przekraczania. (dowód: akta kontroli str. 440)

W ramach realizacji poleceń Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej z 19 kwietnia 2013 r., odbywały się spotkania robocze przedstawicieli polskich służb celnych (Izby Celnej w Białymstoku, Urzędu, oddziałów celnych w Bobrownikach i w Kuźnicy) oraz Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej z odpowiednikami tych służb w Republice Białorusi. Przeprowadzono je 24 kwietnia 2013 r. na przejściu granicznym Bruzgi-Kuźnica i 6 czerwca 2013 r. w Bruzgach na Białorusi. Omawiano m.in.:

- utworzenie „zielonych korytarzy” w ruchu osobowym na polsko-białoruskich przejściach granicznych – strony doszły do wniosku, że przy obecnie istniejącej infrastrukturze w drogowych przejściach wdrożenie koncepcji „zielonego korytarza” nie jest celowe,
- podjęcie działań mających na celu skrócenie kolejek pojazdów na polsko-białoruskiej granicy – strony zobowiązały się do podejmowania inicjatyw zmierzających do likwidacji kolejek tworzących się po obu stronach granicy.

(dowód: akta kontroli str. 242-251)

3.11. Kierownicy oddziałów celnych w Bobrownikach i w Kuźnicy sprawowali nadzór nad utrzymaniem bieżącego kontaktu służb dyżurnych służby celnej z przedstawicielami służb granicznych i celnych Republiki Białorusi. W przypadku wystąpienia utrudnień w organizacji odpraw podejmowano stosowne działania, np.:

- 8 listopada 2013 r. kierownik Oddziału Celnego w Bobrownikach spotkał się z kierownikiem białoruskich służb celnych w celu omówienia sytuacji po obu stronach przejścia przed weekendowym spiętrzeniem ruchu,
- 2 listopada 2013 r. w trakcie nocnej zmiany na przejściu granicznym w Bobrownikach nawiązano kontakt telefoniczny ze stroną białoruską w celu przyspieszenia odbioru samochodów ciężarowych,
- 16 października 2013 r. na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy wszczęto procedurę SWO z powodu nieodebrania przez stronę białoruską 250 samochodów ciężarowych na zmianie dziennej; po przywróceniu rytmiczności odbioru pojazdów procedurę SWO zakończono (o godzinie 22³⁰),
- 9 listopada 2013 r. o godzinie 20¹⁵ kierownik Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy telefonicznie poinformował służby celne Republiki Białorusi o dużej kolejce samochodów ciężarowych po polskiej stronie. (dowód: akta kontroli str. 252-254)

3.12. W styczniu 2014 r. zmieniono technologię organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy. Technologie zawierały elementy wymagane w poleceniach Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej z 19 kwietnia 2013 r. Zamieszczono w nich także parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości drogowych przejść granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy. Zostały one zatwierdzone przez Dyrektora Izby Celnej w Białymstoku i Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej. (dowód: akta kontroli str. 256-323)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił: „Opracowano nowe technologie w zakresie organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy, ponieważ zmianie uległ tryb postępowania Służby Celnej i Straży Granicznej w przypadku samowolnego opuszczenia przejścia granicznego przez podróżnego, zakres wymiany informacji w przypadku awarii mającej wpływ na wydłużenie się czasu oczekiwania na odprawę graniczną, zmienił się także sposób oznakowania pasów

odpraw w ruchu osobowym – wprowadzono tablice LED (na wszystkich pasach). Ponadto na przejściu w Kuźnicy wprowadzono nową organizację odpraw osób przekraczających granicę pieszo. Zmiany nie dotyczyły przyjętych uprzednio norm w zakresie czasu i ilości odprawianych środków transportu”. (dowód: akta kontroli str. 429)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę Służby Celnej ze Strażą Graniczną oraz służbami Republiki Białorusi na rzecz usprawnienia płynności ruchu na drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i w Kuźnicy.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

Białystok, dnia 31 lipca 2014 r.

Kontroler
Jerzy Chwiedosik
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis

.....
podpis