



02290219

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.02.2019

Inspektor Dariusz Postek
Naczelnik Warmińsko-Mazurskiego
Urzędu Celno-Skarbowego w Olsztynie
ul. Dworcowa 1, 10-413 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.142.2019
Komisji Rozstrzygającej z dnia 4 września 2019 r.

P/19/099 „Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie, ul. Dworcowa 1, 10-413 Olsztyn (dalej „UCS” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor Dariusz Postek - Naczelnik Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Olsztynie od 1 marca 2017 r. W okresie od 6 grudnia 2014 r. do 28 lutego 2017 r. był Dyrektorem Izby Celnej w Olsztynie.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania urzędu celno-skarbowego na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP. 2. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018. Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również dowody sporządzone przed i/lub po tym okresie, które miały wpływ na okres objęty oceną.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/40/2019 z 19 marca 2019 r. 2. Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/56/2019 z 1 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str.1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Urząd prawidłowo organizował i dokonywał kontroli podróżnych w ruchu granicznym. Na sprawne działanie w tym zakresie miało wpływ właściwe przygotowanie i zorganizowanie pracy na stanowiskach realizujących zadania związane z obsługą osób przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej („RP”) z Federacją Rosyjską („FR”). Przyczyniła się do tego współpraca ze służbami granicznymi w zakresie dokonywania odpraw, która zgodnie z założeniami Programu zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013³, była przedmiotem podpisanych planów współdziałania na drogowych przejściach granicznych („DPG”). W zakresie sprawnego dokonywania odpraw ważną też była współpraca ze służbami FR. Wypracowane założenia usprawniające odprawę podróżnych realizowano m.in. poprzez prowadzenie selektywnej kontroli celnej, wyłącznie w budynku kontroli szczegółowej („BKS”). Uwzględniano w nim powiadomienia o planowanym przyjeździe na granicę autobusu przewożącego zorganizowaną grupę turystów (eBooking Bus) oraz utrzymywano wyznaczone oddzielne pasy odpraw i stanowiska komputerowe do zwrotu podatku VAT (Tax-Free). Ponadto stosowano bieżące
--------------	---

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013 zakończył się w 2013 r., ale jego oddziaływanie w założeniu było długofalowe.

modyfikacje charakteru odpraw na poszczególnych pasach ruchu w zależności od aktualnych potrzeb, a także zasadę wspólnych kontroli (one-stop) ze Strażą Graniczną („SG”) oraz niedublowania się czynności obu służb.

W wyniku podjętych uzgodnień z Izłą Administracji Skarbowej w Olsztynie („IAS”) i współpracy z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim („Wojewoda”) rozbudowano DPG. Stworzono w ten sposób odpowiednie warunki pracy funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej („funkcjonariusze”). Doposażono i uzupełniono oddziały celne w sprzęt i urządzenia wykorzystywane w toku kontroli pojazdów i podróży.

Ustalono jednak, że w Oddziałach Celnych w Bezledach i Gołdapi planowana, jak i faktyczna liczba funkcjonariuszy będących na zmianie, w większości z badanych zmian, wynosiła poniżej minimalnej liczby określonej w technologii odpraw.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Działania urzędu celno-skarbowego na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróży na granicy wschodniej RP
Opis stanu faktycznego	1.1. Od 1 marca 2017 r. Służba Celna w Olsztynie została włączona w struktury Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie. Zarządzeniami Dyrektora IAS wprowadzono Regulamin Organizacyjny UCS, w którym wyszczególniono m.in. zadania poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym zadania Oddziałów Celnych („OC”) w drogowych przejściach granicznych w Bezledach i Gołdapi, Zasady zabezpieczenia zasobu kadrowego dla wykonywania ustawowych zadań Służby Celno-Skarbowej („SCS”) na wypadek sytuacji kryzysowej. Oddziały Celne w Bezledach i Gołdapi posiadały uaktualnione technologie organizacji kontroli granicznych, w których przyjęto m.in. parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejść („Technologie odpraw”). Służba celna w celu usprawnienia obsługi osób przekraczających granicę wschodnią (zminimalizowania czasu oczekiwania na odprawę) posiadała szczegółową dokumentację dotyczącą m.in.: organizacji pracy na przejściach, podziału zadań, zasad funkcjonowania kontroli oraz przesunięć kadrowych pomiędzy wydziałami Urzędu. Zakres ww. zmian wynikał m.in. z bieżących roboczych kontaktów z przedstawicielami SG na szczeblu lokalnym, a także cyklicznych spotkań roboczych na przejściach granicznych w celu dokonywania oceny realizacji odpraw i ewentualnych propozycji ich usprawnienia. (akta kontroli str. 7-133, 142-145, 319-436) W okresie objętym kontrolą charakterystyka odprawianych pojazdów w powiązaniu z liczbą zatrudnionych funkcjonariuszy służby celnej (obecnie funkcjonariuszy służby celno-skarbowej) w oddziałach objętych badaniem przedstawiała się następująco: • OC w Bezledach: liczba odprawianych pojazdów (autokarów i samochodów osobowych) zmniejszała się i wynosiła 1 172,9 tys. w 2015 r., 715,1 tys. w 2016 r., 631,6 tys. w 2017 r. i 572,8 tys. w 2018 r. Średnioroczna obsada funkcjonariuszy w latach 2015 - 2018 wynosiła od 104,2 osób w 2015 r. do 103,8 osób w 2018 r. • OC w Gołdapi: liczba odprawianych pojazdów (autokarów i samochodów osobowych) zmniejszała się i wynosiła 573,1 tys. w 2015 r., 440,4 tys. w 2016 r., 390,9 tys. w 2017 r. i 378,3 tys. w 2018 r.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych.

Średnioroczna obsada funkcjonariuszy w latach 2015 - 2018 wynosiła od 57,4 osoby do 60,8 osób.

(akta kontroli str. 134-141)

W celu usprawnienia obsługi podróżnych przekraczających granicę wschodnią na DPG stosowano inteligentne zarządzanie pasami odpraw w zależności od bieżących potrzeb, poprzez oznakowanie ich tablicami świetlnymi wskazującymi kierunki odpraw pojazdów, prowadzono selektywną kontrolę celną (wynikającą m.in. z analizy ryzyka), którą dokonywano wyłącznie w BKS, uruchomiono system eBooking Bus⁵, „zielone pasy”⁶ (zlikwidowane w październiku 2018 r.), aplikację mobilną „Granica” podającą czas oczekiwania na granicy, wyznaczono oddzielne pasy i stanowiska odpraw Tax-Free⁷, a także zainstalowano HOT SPOT-y w celu umożliwienia podróżnym samodzielne rejestrowanie tych dokumentów z urządzeń mobilnych. W przypadku gdy pozwalały na to warunki, wspólnie ze SG wprowadzano zasadę niedublowania czynności oraz zasadę „one-stop”⁸ przy odprawie autobusów i pojazdów osobowych.

(akta kontroli str. 142-163, 466-469, 606-656)

Dyrektor IAS, na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej o charakterze organizacyjnym, zarządzeniem z 18 lipca 2018 r. wprowadził „Zasady Zabezpieczenia Zasobu Kadrowego dla Wykonywania Ustawowych Zadań Służby Celno-Skarbowej”. W zasadach tych określił m.in. liczbę stanowisk niezbędnych dla realizacji zadań ustawowych w sytuacji kryzysowej. Należy też zaznaczyć, że w Służbie Celnej powołano Grupę Reagowania Kryzysowego, której zadaniem było m.in. zabezpieczenie właściwej i sprawnej realizacji zadań kontrolnych. Funkcjonariusze wchodzący w skład Rezerwy kadrowej tej grupy, przynajmniej 30 dni w roku realizują zadania kontrolne na DPG. Wcześniej liczby etatów dla poszczególnych oddziałów określano decyzjami Dyrektora Izby Celnej w Olsztynie. W technologiach odpraw dla badanych OC wskazano m.in. optymalną liczbę funkcjonariuszy niezbędną do obsługi ruchu w przypadku jego maksymalnego natężenia, a także stan obecny (minimum).

W okresie objętym kontrolą minimalna obsada kadrowa niezbędna do zapewnienia płynności odpraw określona w technologii odpraw wynosiła dla OC w Bezledach 19 funkcjonariuszy na zmianę w okresie od 8 kwietnia 2016 r. do 24 stycznia 2018 r. (optymalnie 25 w przypadku maksymalnego natężenia ruchu) i 17 funkcjonariuszy w okresie od 25 stycznia 2018 r. do 14 marca 2019 r. (optymalnie 28). Dla OC w Gołdapi minimalna obsada kadrowa wynosiła natomiast 12 funkcjonariuszy na zmianę w okresie od listopada 2014 r. do 26 września 2018 r. oraz 9 funkcjonariuszy w okresie od 27 września 2018 r. do 29 stycznia 2019 r. Optymalną liczbę określono na 13 funkcjonariuszy do 24 stycznia 2018 r. i 15 od 27 września 2018 r. do 29 stycznia 2019 r.).

(akta kontroli str. 101-133, 146-163)

Analiza 222 zmian obsad dokonujących odpraw celnych (dla każdego z badanych OC) za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2017 r. (182 zmiany) oraz wybranych 40 o najwyższym natężeniu ruchu w II połowie 2016 r. i 2018 r. (po 20 zmian w każdym półroczu) wykazała, że w OC w Bezledach tylko w 80 przypadkach (36%) zaplanowano liczbę funkcjonariuszy w liczbie równej lub wyższej minimalnym stanom obsady na

⁵ Elektroniczne powiadomienie służb o planowanym przyjeździe na granicę autobusu przewożącego zorganizowaną grupę turystów.

⁶ Pasy odpraw celnych dla podróżnych deklarujących „nic do zgłoszenia” powyżej obowiązujących norm wwozu na obszar RP/UE.

⁷ Elektroniczny system zwrotu VAT dla podróżnych pozwalający na samodzielne rejestrowanie dokumentów przez podróżnego, który dokonał zakupów w Polsce.

⁸ Zasada polegająca na dokonywaniu kontroli przez Służbę Celną i Straż Graniczną przy jednym zatrzymaniu się pojazdu.

zmianie określonym w technologii odpraw. Wynosiła ona od 17 do 20 funkcjonariuszy SCS. W pozostałych 142 przypadkach (64%) obsadę planowano w liczbie mniejszej od minimalnej, tj. od 7 do 17 funkcjonariuszy na zmianę. W OC w Gołdapi, w 29 przypadkach (13%) zaplanowano liczbę funkcjonariuszy w liczbie równej lub wyższej minimalnym stanom obsady na zmianę określonym w technologii odpraw. Wynosił on od 12 do 15 funkcjonariuszy. W pozostałych 193 przypadkach (87%) obsadę planowano w liczbie mniejszej od minimalnej, tj. od 4 do 11 funkcjonariuszy na zmianę.

Kierownicy OC w Bezledach i Gołdapi podali, że przyczynami planowania na służbę mniejszej liczby funkcjonariuszy niż minimalny limit ustalony w technologiach odpraw była m.in.: niewystarczająca obsada kadrowa, a także planowane urlopy, długotrwałe zwolnienia lekarskie i szkolenia. Ponadto wskazali, że w celu zachowania ciągłości odpraw, podejmowano m.in. działania polegające na przesuwaniu funkcjonariuszy wykonujących czynności administracyjne do czynności kontrolnych oraz czasowe przenoszenie funkcjonariuszy między zmianami.

(akta kontroli str. 164-239, 657-668)

W 2018 r. przeprowadzono trzy nabory na funkcjonariuszy (w styczniu na 43 etaty, kwietniu na 11 etatów i w sierpniu na 14 etatów), w wyniku których łącznie przyjęto 30 kandydatów do służby, w tym trzech kandydatów do OC w Gołdapi i 11 w Bezledach. Nabory takie przeprowadzono również w 2016 r., w wyniku których zatrudniono 7 kandydatów do służby.

(akta kontroli str. 240-241)

Minimalne normy w zakresie pojazdów odprawianych na jednej zmianie w obu kierunkach wynosiły w:

- OC w Bezledach - 1930 pojazdów do kwietnia 2016 r. i 2111 pojazdów wg stanu na kwiecień 2019 r.,
- OC w Gołdapi 1350 pojazdów w całym okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 146-163)

W toku ww. 222 zmian objętych badaniem, w Elektronicznej Księżce Służby („EKS”) kierownicy zmian odnotowali pięć przypadków oczekiwania na odprawę podróżnych dłuższą niż 2 godziny, w tym trzy w Bezledach i dwa w Gołdapi. Były one spowodowane: spowolnieniem odpraw przez służby SG, skierowaniem 5 autokarów do kontroli szczegółowej, wprowadzeniem procedur awaryjnych w sytuacji awarii systemów informatycznych, zamknięciem przejścia po stronie FR. W jednym przypadku kierownik zmiany dokonał błędnego zapisu w EKS.

(akta kontroli str. 164-239, 657-668)

1.2. Służba przygotowawcza funkcjonariuszy obejmowała naukę jednego języka obcego na poziomie podstawowym, który kończył się egzaminem z jego znajomości. Tak więc wszyscy funkcjonariusze zajmujący się bezpośrednio kontrolą ruchu osobowego na DPG posiadali podstawową znajomość języka obcego w zakresie umożliwiającym wykonywanie obowiązków służbowych.

W badanym okresie funkcjonariusze byli kierowani na szkolenia podwyższające poziom znajomości języków obcych zgodnie z potrzebami jednostki organizacyjnej.

Naczelnik UCS podał, że nie stosowano specjalnych środków motywujących funkcjonariuszy do nauki języków obcych. Motywacją taką było dofinansowanie kursów językowych.

W kontrolowanym okresie 13 funkcjonariuszy z OC w Bezledach i Gołdapi uczestniczyło w dofinansowywanych kursach z języka angielskiego, w tym 12 z Bezled (11,4% zatrudnionych) i jeden z Gołdapi (1,7%). W tym czasie nie dofinansowywano funkcjonariuszom szkoleń z innych języków obcych.

Stopień znajomości języków angielskiego, niemieckiego oraz rosyjskiego funkcjonariuszy z OC w Bezledach i Goldapi związanych z kontrolą ruchu osobowego przedstawiała się następująco:

- j. angielski: biegle – 3 osoby (1,7 %), w stopniu średnim – 69 osób (38,8%), podstawowym - 56 osób (31,5%);
- j. niemiecki: biegle – 4 osoby (2,2%), w stopniu średnim – 16 osób (9,0%), podstawowym – 43 osoby (24,2%);
- j. rosyjski: biegle – 12 osób (6,7%), w stopniu średnim - 75 osób (42,1%), podstawowym - 54 osoby (30,3%).

(akta kontroli str. 242-255)

W latach 2015-2018 funkcjonariusze zatrudnieni w OC w Bezledach i Goldapi uczestniczyli w 271 szkoleniach związanych z obsługą ruchu osobowego, w tym w 164 szkoleniach funkcjonariusze z Bezled i w 156 z Goldapi (przy czym w jednym szkoleniu mogli brać udział funkcjonariusze z obu jednostek). Liczba tych szkoleń w okresie objętym kontrolą przedstawiała się następująco w:

- 2015 r. – odbyły się 72 szkolenia, w których uczestniczyło łącznie 537 funkcjonariuszy spośród 167 zatrudnionych w OC w Bezledach i Goldapi,
- 2016 r. – 86 szkoleń (606 funkcjonariuszy przy 159 zatrudnionych),
- 2017 r. – 57 szkoleń (294 funkcjonariuszy przy 159 zatrudnionych),
- 2018 r. – 56 szkoleń (287 funkcjonariuszy przy 178 zatrudnionych).

Spośród ww. szkoleń, 155 było prowadzonych przez wykładowców wewnętrznych (pracownicy IAS, wcześniej IC), a 51 były to szkolenia centralne, organizowane przez Krajową Szkołę Skarbowości (wcześniej: Centrum Edukacji Resortu Finansów) lub Ministerstwo Finansów. Pozostałe 65 szkoleń było prowadzonych przez podmioty zewnętrzne: firmy szkoleniowe lub podmioty publiczne np. SG, NBP.

Szkolenia te obejmowały m.in. zagadnienia:

- specjalistyczne językowe – słownictwo celno-skarbowe (język angielski na poziomie podstawowym);
- kontrolerskie – procedury kontroli, taktyka i metody kontrolerskie, technika i metody interwencji, szkolenie w zakresie wykorzystania psów, technologia wspólnej odprawy Służby Celnej i Straży Granicznej w trakcie pilotażu, zadań na stanowisku supervisora (osoby typującej pojazdy do kontroli szczegółowej);
- obsługa sprzętu kontrolerskiego - m.in. skanerów RTG i interpretacji uzyskanych obrazów, endoskopów i wideoendoskopów, montażownicy służącej do zdejmowania i zakładania opon, podnośników, pomp do przepompowywania paliw;
- specjalistyczne – obejmujące różne zagadnienia dotyczące odprawy celnej, m.in. transgraniczne przemieszczanie odpadów, kontrola w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów energetycznych oraz alkoholu etylowego, międzynarodowy obrót lekami, zwalczanie zagrożenia afrykańskim pomorem świń, zasady działania i budowa automatów do gier, przemieszczania zwierząt z podróznymi;
- funkcjonalności systemów informatycznych używanych w oddziałach celnych podczas obsługi podrózników m.in. TAX-FREE, SOC-O, CAIFS II, ESKS, Zefir 2 i EKS-SPD;
- prawne – omawiające zagadnienia obowiązującego prawa i zmian legislacyjnych w prawie polskim i unijnym dotyczące m.in. wdrażania unijnego pakietu celnego, podatków, zatrzymania osób w trybie Kodeksu Postępowania Karnego, ustawy o transporcie drogowym;

- odpowiednie zachowanie i etyka – szkolenia m.in. z zakresu kultury zachowania w służbie jako elementu obsługi klienta, zasad etyki zawodowej, sposoby radzenia sobie ze stresem operacyjnym.

Funkcjonariusze mogli także korzystać ze szkoleń udostępnianych na jednolitej platformie e-learningowej dla resortu finansów – Atena 2, wybierając kursy z kategorii: ogólne (w tym językowe, np. dotyczące angielskiego, niemieckiego czy rosyjskiego słownictwa i zwrotów przydatnych podczas pełnienia służby celnej), skarbowe, celne (np. rejestr dokumentów zwrot VAT dla podróżnych) oraz informatyczne.

(akta kontroli str. 256-282)

1.3. W latach 2015-2018 Urząd przeprowadził ogółem 31 kontroli wewnętrznych na DPG w Bezedach i Goldapi, w tym 25 w zakresie odprawy podróżnych oraz 6 związanych z ruchem towarowym, prawidłowością polityki kryminalnej i kontrolą magazynów broni.

Kontrole dotyczące odprawy podróżnych obejmowały weryfikację prawidłowości przeprowadzanych odpraw pojazdów (60,0% - 15 kontroli), sprawdzenie prawidłowości rejestracji pojazdów i podróżnych w systemie wspomagającym odprawę celną SOC-O (20% - 5 kontroli), realizację zastrzeżeń⁹ w SOC-O (12% - 3 kontrole), przestrzeganie zasad bezpieczeństwa i procedur kontroli szczegółowej (8% - 2 kontrole). Były to zarówno kontrole badające poprawność funkcjonowania systemów, jak i prawidłowość przeprowadzenia kontroli jednostkowych (tzw. kontrole szczegółowe powtórne -12% - 3 kontrole). Spośród 25 ww. kontroli, 17 z nich (68%) oceniono negatywnie, a stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nienależytej staranności przy przeprowadzaniu kontroli, co skutkowało nieujawnieniem nielegalnego przewozu, braku realizacji poleceń bezwzględnego skierowania osoby bądź pojazdu na kontrolę szczegółową (zastrzeżenia w SOC-O) oraz nieprzestrzegania zasad i procedur kontroli szczegółowej.

Prowadzono też tzw. kontrolę funkcjonalną nad funkcjonariuszami bezpośrednio zaangażowanymi w odprawę podróżnych, wykonywaną przez przełożonych lub wyznaczonych pracowników. W wyniku tych kontroli, stwierdzono w OC w Bezedach i Goldapi ogółem 76 nieprawidłowości, przy czym 72,4%, tj. 55 przypadków dotyczyło Bezed, a pozostałych 27,6%, tj. 21 - Goldapi. W 60,5% nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego prowadzenia kontroli pojazdów lub rewizji osobistej podróżnego, w 15,8% - niepełnej rejestracji danych lub błędnej rejestracji danych dotyczących odprawy pojazdu w systemie SOC-O, zaś 11,8% nieprawidłowości wynikało z niewykonania polecenia rewizji pojazdu. Pozostałe, pojedyncze przypadki dotyczyły: podwójnej rejestracji odprawy, błędów związanych z wystawianiem mandatów oraz niewłaściwego zachowania w stosunku do przełożonego, a także braku utrzymania płynności odpraw ze względu na częste przerwy w pracy dwóch funkcjonariuszy.

W związku z ww. kontrolami, prowadzono postępowania wyjaśniające i podejmowano następujące działania: omawiano z funkcjonariuszami stwierdzone nieprawidłowości, pouczano o zasadach kontroli, przeprowadzano ponowny instruktaż systemu SOC-O oraz prowadzono rozmowy dyscyplinujące z funkcjonariuszami nieprzestrzegającymi utrzymania płynności odpraw. Polecano także wzmożenie staranności wykonywania czynności kontrolnych oraz bezwzględne stosowanie wytycznych, a także wzmocnienie nadzoru służbowego.

(akta kontroli str. 283-295)

⁹ Zastrzeżenia w systemie SOC-O to polecenie bezwzględnego skierowania osoby bądź pojazdu na kontrolę szczegółową. Kontrola realizacji zastrzeżeń w SOC-O to m.in. kontrola prawidłowości wprowadzania danych osób i pojazdów do ww. systemu przez funkcjonariuszy na I linii. Prawidłowość rejestracji danych warunkuje uaktywnienie zastrzeżeń w systemie.

W badanym okresie złożono 83 skargi dotyczące odprawy podróżnych. W każdym przypadku Urząd prowadził postępowania wyjaśniające, badając stan faktyczny i przyczyny zaistniałych sytuacji w tym: analizował zapisy systemów informatycznych, nagrania z monitoringu, pobierał wyjaśnienia od funkcjonariuszy i ich przełożonych, a następnie udzielał skarżącemu odpowiedzi.

Na OC w Bezledach i Goldapi złożono łącznie 42 skargi, z czego 28 dotyczyło przejścia granicznego w Bezledach i 14 w Goldapi. Trzy z ww. 42 skarg, uznano za zasadne. Dwie dotyczyły długiego, nieuzasadnionego czasu oczekiwania na zakończenie szczegółowej kontroli celnej na przejściu granicznym w Bezledach. W przypadkach tych stwierdzono, że przyczyną było m.in. spiętrzenie zadań kontrolnych, nieprzewidziane zdarzenia (konieczność interwencji ze względu na zakłócanie porządku i aroganckie zachowanie innego podróżnego) oraz błędy w organizacji pracy. Przeprowadzone postępowania nie wykazały jednak, aby zwłoka w odprawie była celowa w którymkolwiek z przypadków, a czynności funkcjonariuszy zostały podjęte na podstawie i w ramach uprawnień służbowych.

Kolejna ze skarg uznanych za zasadną dotyczyła odmowy wydania protokołu z kontroli. Dyrektor IAS zalecił Naczelnikowi UCS wydanie polecenia zwracającego szczególną uwagę na obowiązek sporządzania protokołu z czynności kontrolnych wykonywanych na przejściach granicznych m.in. na żądanie kontrolowanego.

Pozostałe 39 skarg uznano za niezasadne. Dotyczyły one nieprawidłowego sposobu przeprowadzenia kontroli celnej, niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy celnych oraz nieuzasadnionych, powtarzających się kontroli tych samych osób. Zdarzały się także przypadki skarg na długi, nieuzasadniony czas oczekiwania na zakończenie szczegółowej kontroli celnej oraz uszkodzenia samochodów w toku kontroli.

(akta kontroli str. 296-305)

Spośród 41 kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w latach 2015-2018, trzy obejmowały m.in. zakres odpraw celnych osób przekraczających granicę. W jednej z trzech ww. kontroli stwierdzono uchybienia dotyczące niewłaściwego nadzoru funkcjonariuszy, tj. przypadków oddaleń podróżnych z pominięciem kontroli celnej, a także nieprzekazania informacji o przypadkach niekontrolowanego oddalenia się podróżnych z terenu drogowych przejść granicznych. Zalecenia pokontrolne sformułowane w zakresie stwierdzonych uchybień zostały zrealizowane poprzez skierowanie do komórek organizacyjnych informacji o konieczności przestrzegania przepisów w zakresie meldunków służbowych o przypadkach niekontrolowanego oddalenia się podróżnych z terenu drogowych przejść granicznych.

(akta kontroli str. 306-318)

1.4. W badanym okresie w celu sprawnego i skutecznego współdziałania służb granicznych opracowano i aktualizowano technologie odpraw uwzględniające dla OC i SG m.in.:

- minimalne normy ilości pojazdów odprawianych na jednej zmianie, na każdym kierunku,
- średni czas odprawy pasażera i środka transportu w ruchu osobowym,
- siły i środki niezbędne do zapewnienia płynności ruchu w wariantach optymalnym i stanie obecnym (minimalnym), ze wskazaniem stanowisk łączonych, obsługiwanych przez jednego funkcjonariusza,
- procedury awaryjne, na wypadek możliwości zapewnienia określonych sił i środków do odprawy granicznej i celnej, w tym możliwości przesunięcia funkcjonariuszy ze stanowisk biurowych OC i innych komórek UCS, a także wprowadzenie procedur awaryjnych dla danego systemu informatycznego w przypadku jego awarii,

- eliminowanie przypadków dublowania się czynności obu służb związanych z odprawą osób i pojazdów na wyznaczonych pasach odpraw,
- procedury wzajemnego informowania się o ujawnieniu przypadków pozostających we właściwości drugiej służby.

(akta kontroli str. 146-163)

Realizując porozumienia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (wcześniej Dyrektora Izby Celnej) z Komendantem W-M Oddziału Straży Granicznej, opracowano „Szczegółowe plany współdziałania” między placówkami SG i OC w zakresie zadań ustawowych. W planach tych wskazano, że obie jednostki graniczne udzielają wzajemnej pomocy i podejmują wspólne przedsięwzięcia m.in. w zakresie:

- zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zasięgu przejścia granicznego,
- usprawnienia ruchu granicznego m.in. poprzez: optymalizację obsady stanowisk kontrolnych, stosowania przyjętych technologii odpraw, zapobiegania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania („SWO”),
- wymiany i przekazywania informacji oraz uzgadniania danych statystycznych.

(akta kontroli str. 372-403)

Kierownicy zmian SC i SG przed rozpoczęciem każdej zmiany wymieniali się informacjami o stanie osobowym na zmianach, o potrzebnej liczbie pasów do obsługi pojazdów znajdujących się w obszarze przejścia granicznego oraz omawiali bieżącą sytuację przekazaną przez kierowników poprzedniej zmiany. Ponadto kierownicy OC i kierownicy zmian cyklicznie spotykali się z komendantami i kierownikami zmian SG. Omawiane były wówczas zdarzenia minione, planowane, niedociągnięcia i mankamenty zauważone przez obie formacje oraz ustalane były działania w celu ich usunięcia, a także plan działania na bieżący kwartał. Organizowane były też wspólne ćwiczenia obu służb.

Codziennie w połowie zmiany dziennej, SCS i SG spotykały się przy szlabanie granicznym z odpowiednikami strony rosyjskiej. Celem tych spotkań było omówienie bieżącej sytuacji na przejściu granicznym i ustalenie działań w celu usprawnienia ruchu granicznego. Z wyjaśnień kierowników OC wynika, że mają oni całodobowy kontakt telefoniczny z odpowiednikami ze strony rosyjskiej, nawet po godzinach urzędowania.

W sytuacjach występowania utrudnień w organizacji odpraw granicznych, podejmowano wspólne działania SC i SG mające na celu usprawnienie ruchu podróżnych. Polegały one na otwieraniu, bądź zamykaniu poszczególnych pasów odpraw, zmianie charakteru przeprowadzanych odpraw na poszczególnych pasach, a także na kierowaniu funkcjonariuszy biurowych do wsparcia przy realizacji odpraw oraz na przesuwaniu funkcjonariuszy z mniej obciążonych pasów odpraw na bardziej obciążone ruchem.

W czerwcu 2018 r., tj. w czasie Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej rozgrywanych na terenie Federacji Rosyjskiej w Obwodzie Kaliningradzkim, OC w Bezledach i Goldapi zostały wzmocnione dodatkowymi funkcjonariuszami z innych komórek organizacyjnych. W systemach SCS odnotowano, że wjazd do Polski i wyjazd w stronę Federacji Rosyjskiej odbywał się płynnie, bez tworzenia się kolejek.

(akta kontroli str. 164-239, 319-437, 470-482, 487-548)

Z wyjaśnień Kierowników OC w Bezledach i Goldapi wynika, że SCS nie udostępniają SG wyników analiz ryzyka wobec osób i środków transportu przekraczających granicę oraz nie otrzymują takich danych z systemów SG.

Sporadycznie przekazywane są informacje z takich analiz, a na ich podstawie wnioskuje się o wspólne działania wobec wskazanych osób lub pojazdów.

Naczelnik UCS wyjaśnił, że opracowania w zakresie analiz ryzyka (poziomów kontroli i przemytu) za wybrany okres są przekazywane systematycznie do komórki analizy ryzyka Oddziału SG w Kętrzynie.

(akta kontroli str. 657-671)

W oparciu o ustalone w technologiach odpraw, limity odpraw oraz średni czas odpraw środków transportu w ruchu osobowym określono parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejścia. Polegały one m.in. na:

- dążeniu do otwarcia wszystkich pasów odpraw na obu kierunkach przy optymalnej obsadzie,
- zachowaniu płynności odpraw poprzez przestrzeganie czasu trwania kontroli,
- odprawianiu określonych norm ilościowych środków transportu na jednej zmianie,
- opracowaniu procedur uwzględniających niepowielanie czynności kontrolnych,
- wspólne interwencje i spotkania kierowników zmian z odpowiednikami strony Federacji Rosyjskiej, uruchomienie systemu SWO,
- dążeniu do zmian w infrastrukturze przejścia m.in. poprzez przebudowę lub rozbudowę przejścia oraz drogi dojazdowej do przejścia ułatwiającą stworzenie odpowiednich warunków dla pojazdów oraz odpowiedniej ilości pasów ruchu dla poszczególnych rodzajów środków transportu.

(akta kontroli str. 146-163)

Analiza 222 zmian (wskazanych w punkcie 1.1. wystąpienia) wykazała, że odprawiano wszystkie pojazdy przekraczające granicę bez zbędnej zwłoki i tworzenia się kolejek pojazdów oczekujących na odprawę. Liczba odprawianych pojazdów na jednej zmianie wynosiła od 31 do 1261 w Bezledach oraz od 14 do 1011 w Gołdapi i była niższa niż minimalne normy określone w technologiach odpraw.

Z wyjaśnień kierowników OC w Bezledach i Gołdapi wynika m.in., że co do zasady nie prowadzi się odpraw celnych w kierunku wyjazdowym z Polski po za potwierdzeniem dokumentów Tax-Free.

(akta kontroli str. 164-239, 657-668)

1.5. Współpraca SCS z funkcjonariuszami Federacji Rosyjskiej odbywała się na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym (roboczym). Spotkania te poświęcone były głównie sytuacji na granicy i sposobom zapewnienia płynności ruchu granicznego, m.in. poprzez analizę sytuacji na przejściach granicznych, stanu infrastruktury i zasobów ludzkich po obu stronach granicy, pozwalającą na wskazanie najpilniejszych potrzeb i uaktualnienie technologii odpraw. Podczas tych spotkań wymieniano też informacje o przewidywanym natężeniu ruchu (związanym m.in. z dniami świątecznymi, wydarzeniami o zasięgu międzynarodowym lub lokalnym) oraz o sposobach przygotowania się do odpraw w tym czasie.

W wyniku tych spotkań wdrożono m.in. System Wczesnego Ostrzegania, wprowadzający wspólne zasady reagowania w sytuacjach kryzysowych np. powstania zatoru na granicy. W wyniku uzgodnień w okresie Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej w 2018 r., zastosowano rozwiązania wahadłowego ruchu w czasie spiętrzenia odpraw podróżnych udających się w jednym kierunku (tak zwane „odprawy rewersyjne”). Wspólne działania obu stron przyczyniły się do poprawy płynności ruchu i przepustowości przejść granicznych oraz wyeliminowania zjawiska zmian z kolejką oczekujących pojazdów. W badanym okresie, z analizy 222 zmian

objętych badaniem oddzielnie dla OC w Bezledach i Goldapi wynika, że tylko w trzech przypadkach czas oczekiwania na odprawę był dłuższy niż 2 godziny.

(akta kontroli str. 164-239, 438-469, 487-548)

1.6. W technologiach odpraw wskazano wyeliminowane przypadki dublowania się czynności przez SCS i SG związanych z odprawą osób i pojazdów. Należała do nich m.in. kontrola: paliw, luków bagażowych autobusów, bagażnika i przestrzeni pasażerskiej w pojazdach osobowych. Kontrole te przeprowadzają funkcjonariusze SCS. Ponadto w technologiach odpraw wskazano pasy odpraw, na których obie służby dokonują kontroli przy jednym zatrzymaniu się pojazdu (one-stop). W OC w Bezledach kontrolę przy jednym zatrzymaniu się pojazdu wprowadzono na wszystkich pasach odpraw w kierunku wjazdowym do Polski. Natomiast w OC w Goldapi zasadę tę wprowadzono na dwóch z czterech pasów odpraw, tj. do odprawy autobusów i pojazdów obywateli Unii Europejskiej.

Z wyjaśnień kierowników OC w Bezledach i Goldapi wynika, że czynności dublowane przez SCS i SG dotyczą głównie danych podróźnych i pojazdów rejestrowanych w systemach informatycznych tych służb.

(akta kontroli str. 146-163, 657-668)

W okresie do 27 czerwca do 30 listopada 2016 r. na przejściu granicznym w Bezledach realizowany był pilotażowy program wdrożenia technologii odpraw osób i pojazdów z wymianą danych pomiędzy systemami informatycznymi SG (ZSE 6) i SC (ZSOG CAFIS II). Miał on na celu skrócenie czasu odpraw, efektywniejsze wykorzystanie zasobów ludzkich i automatyzację danych. W raporcie z realizacji tego programu wskazano m.in., że w niektórych przejściach zdiagnozowano ograniczenia polegające m.in. na: braku poprawy płynności ruchu granicznego, niewystarczającej przepustowości łączy teleinformatycznych oraz przesyłaniu niepełnych danych.

Naczelnik UCS wyjaśnił, że za skomunikowanie systemów informatycznych odpowiada KAS oraz wskazał, że istnieje grupa pracująca nad takim projektem, ale nie jest mu znany etap tych prac. Podał też, że brak wymiany danych pomiędzy systemami SCS i SG ma marginalny wpływ na długość odpraw granicznych, ponieważ technologia odpraw przy założeniu ciągłości kolejki jest taka, że czas poświęcony na powtórne wprowadzenie danych zawiera się w dłuższym czasie czynności SG na pasie odpraw (więcej czynności i bardziej czasochłonne) w stosunku do SCS.

(akta kontroli str. 470-482, 669-671)

1.7. UCS podejmował działania w celu wyeliminowania przejawów niekulturalnego, dyskryminującego oraz nieetycznego zachowania funkcjonariuszy podczas kontroli granicznej. W okresie objętym kontrolą zapisy o konieczności poszanowania godności ludzkiej oraz prawa do prywatności w trakcie czynności służbowych ujęto w dokumentach określających zasady etyki¹⁰. Wyznaczały one m.in. normy i standardy właściwej postawy oraz postępowania funkcjonariuszy.

W badanym okresie złożono 12 skarg na niewłaściwe zachowanie funkcjonariuszy podczas przeprowadzania kontroli celnej na przejściach granicznych w OC w Bezledach i Goldapi. Dotyczyły one m.in. zwracania się do podróźnych podniesionym głosem, w sposób arogancki, złośliwy, upokarzający, niekulturalny. Skarżono się także na brak informacji o przysługujących podróźnym prawach i obowiązkach podczas kontroli, przeprowadzanie kontroli w systemie „nakazowym”,

¹⁰ Kodeks etyki funkcjonariusza służby celnej - obowiązujący od 20 września 2000 r. oraz Zasady etyki funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej - wprowadzone zarządzeniem nr 1 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 4 stycznia 2019 r.

zastraszanie, kierowanie gróźb użycia przymusu bezpośredniego. Wszystkie ww. skargi po przeanalizowaniu uznane zostały za niezasadne.

W latach 2015-2016 Urząd organizował szkolenia dla funkcjonariuszy w zakresie relacji z osobami kontrolowanymi, w tym szkolenia interpersonalne dotyczące sposobu zachowania się i rozwiązywania różnych problemów mogących mieć miejsce w toku przeprowadzanych kontroli. W programach tych szkoleń znajdowały się zagadnienia z zakresu kultury zachowania w służbie jako elementu obsługi klienta, zasad etyki zawodowej oraz sposobów radzenia sobie ze stresem operacyjnym. Podczas szkoleń analizowano także przykłady niepożądanych zachowań funkcjonariuszy mających wpływ na negatywny wizerunek służby na przykładach pochodzących ze skarg wnoszonych przez podróżnych. W latach 2017-2018 nie przeprowadzono żadnego szkolenia z ww. zakresu.

Prowadzone były też cyklicznie szkolenia antykorupcyjne, doskonalące umiejętność zachowania właściwej postawy w obliczu wywieranej presji lub wystąpienia sytuacji zagrożenia.

Kierownicy OC w Bezledach i Goldapi wskazali, że w celu eliminowania niewłaściwych zachowań, na codziennych odprawach przypomina się o obowiązku etycznej postawy. W przypadku nieodpowiedniego, niekulturalnego bądź nieetycznego zachowania, przeprowadzane są rozmowy dyscyplinujące, zaś brak poprawy prowadzi do postępowania wyjaśniającego, a nawet dyscyplinarnego.

(akta kontroli str. 258-282, 296-305, 483-486, 657-668)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W oddziałach celnych objętych badaniem, faktyczna obsada kadrowa na zmianę była niższa od minimalnej liczby funkcjonariuszy wskazanej w technologii odpraw, tj. w:

- OC w Bezledach - na 142 zmianach (spośród 222 objętych badaniem) obsada kadrowa wyniosła: od 7 do 16 funkcjonariuszy (114 zmian) w okresie od kwietnia do czerwca 2018 r. i od 13 do 16 funkcjonariuszy (8 zmian w II półroczu 2018 r.) przy minimalnej obsadzie 17 funkcjonariuszy wskazanej w technologii odpraw oraz od 14 do 16 funkcjonariuszy (20 zmian w II półroczu 2016 r.) przy minimalnej obsadzie 19 funkcjonariuszy;
- OC w Goldapi - na 193 zmianach (spośród 222) obsada kadrowa, przy minimalnej obsadzie 12 funkcjonariuszy wskazanej w technologii odpraw obowiązującej do 26 września 2018 r. wyniosła: od 4 do 11 funkcjonariuszy (156 zmian) oraz od 6 do 11 funkcjonariuszy (20 zmian w II półroczu 2016 r.) i od 7 do 10 funkcjonariuszy (15 zmian w II półroczu 2018 r.). Od 27 września 2018 r. obsada kadrowa wynosiła od 7 do 8 funkcjonariuszy na trzech zmianach, przy minimalnej liczbie 9 funkcjonariuszy.

Naczelnik UCS w Olsztynie wyjaśnił, że planowana na służbę w OC w Bezledach i Goldapi mniejsza liczba funkcjonariuszy niż minimalne limity ustalone w technologiach odpraw, wynikała ze zbyt małej liczby zatrudnionych funkcjonariuszy w stosunku do potrzeb oraz limitów określonych w Technologii odpraw. Podał też, że był informowany i zdawał sobie sprawę, że takie przypadki zdarzają się często, a w sytuacji zwiększonych potrzeb oddziałów kierował funkcjonariuszy z innych komórek organizacyjnych do wsparcia oddziałów celnych. Wskazał również, że wielokrotnie ustnie i pisemnie wnosił do Szefa Służby Celnej (przed reorganizacją) i do Dyrektora IAS (po reorganizacji) o zwiększenie zatrudnienia w oddziałach celnych.

(akta kontroli str. 146-239, 669-671)

OCENA CZĄSTKOWA

UCS prawidłowo organizował i dokonywał kontroli podróży w ruchu granicznym. Właściwie przygotował i zorganizował prace na stanowiskach realizujących zadania związane ze sprawną obsługą osób przekraczających wschodnią granicę RP. Przyczyniła się do tego współpraca ze służbami granicznymi w zakresie dokonywania odpraw, zgodnie z założeniami Programu zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013, które były m.in. podstawą podpisania szczegółowych planów współdziałania. Realizowano wypracowane założenia usprawniające odprawę podróży m.in. poprzez prowadzenie selektywnej kontroli celnej (wyłącznie w budynku kontroli szczegółowych – „BKS”), uwzględniano powiadomienia o planowanym przyjeździe na granicę autobusu przewożącego zorganizowaną grupę turystów (eBooking Bus), utrzymywano wyznaczone oddzielne pasy odpraw i stanowiska komputerowe dla podróży do zwrotu podatku VAT (Tax-Free). Ponadto stosowano bieżące modyfikacje charakteru odpraw na poszczególnych pasach ruchu w zależności od aktualnych potrzeb, a także zasadę wspólnych kontroli ze SG (one-stop) oraz niedublowania się czynności obu służb. W zakresie sprawnego dokonywania odpraw ważną też była współpraca ze służbami FR.

Należy natomiast zauważyć, że planowana w OC w Bezledach i Gołdapi, jak i faktyczna liczba funkcjonariuszy na zmianie wynosiła poniżej minimalnej liczby określonej w technologii odpraw.

OBSZAR**2. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP****Opis stanu faktycznego**

UCS corocznie, za pośrednictwem IAS, wnioskował do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego („W-MUW”) oraz Ministerstwa Finansów oddzielnie w zakresie potrzeb inwestycyjno-remontowych oraz doposażenia w sprzęt służący do kontroli, wyposażenie i materiały biurowe. Ponadto w ciągu roku składano doraźne zapotrzebowania w zakresie pojawiających się drobnych potrzeb remontowych i związanych z organizacją ruchu granicznego.

Zarówno IAS, jak i Wojewoda sprawdzali zasadność zapotrzebowania w odniesieniu do stanu wyposażenia i wykonywanych zadań. W przypadku granicznych oddziałów celnych badano możliwość realizacji przez W-MUW oraz rozważano przesunięcie danego sprzętu z innej komórki IAS. Część zadań realizowana była w ramach środków IAS, a część ze środków Wojewody. Przyczyną ewentualnego niewykonania wniosków był brak uzasadnienia dla zgłoszonych potrzeb, a przede wszystkim brak środków finansowych. W przypadku braku środków, zadania przesuwane były na lata następne.

(akta kontroli str. 549-589)

Analiza „Standardów wyposażenia jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej” oraz ewidencji sprzętu i urządzeń potwierdziła zaspokojenie potrzeb w zakresie wyposażenia w sprzęt i urządzenia kontrolerskie w badanych OC w Bezledach i Gołdapi. Stwierdzone przypadki braków sprzętu i urządzeń wynikały z innych potrzeb w danym zakresie (np. w przypadku wymaganego standardami urządzenia do przepompowywania paliwa o pojemności powyżej 1000 litrów w badanych oddziałach nie występowały pojazdy, których pojedynczy zbiornik przekraczałby 1000 litrów, dlatego taki zakup nie był uzasadniony) bądź były zaspokajane w inny sposób (np. detektor do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych – w badanych OC stosowane były inne metody kontroli tych substancji tj. psy służbowe, urządzenia rentgenowskie, kontrola fizyczna). Braki w powyższym zakresie nie miały wpływu na

prawidłowe funkcjonowanie odpraw osób przekraczających granicę na drogowych przejściach granicznych.

Najbardziej awaryjnym sprzętem używanym przez funkcjonariuszy OC były wideoendoskopy, ulegające uszkodzeniom mechanicznym o elementy konstrukcyjne pojazdów podczas wykonywania czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 549-551, 590-597)

W okresie objętym kontrolą w ramach składanych wniosków przez służbę celną, Wojewoda zrealizował następujące zadania w zakresie infrastruktury DPG, tj. w:

- OC w Bezledach: wybudował terminal do odpraw autobusów oraz zadaszenie pasów odpraw i pawilonów kontrolerskich do obsługi ruchu osobowego i towarowego na kierunku przywozowym i wywozowym, wykonał remont pomieszczenia do prowadzenia postępowań celnych i karnych skarbowych wraz z poczekalnią, rozbudował system wizyjnego rozpoznawania tablic rejestracyjnych CAIFS II;
- OC w Gołdapi: oddał do użytkowania wybudowany budynek główny odpraw celnych towarowych nr 21, budynek kontroli szczegółowej i magazyn celny nr 32/33, pawilony kontrolerskie nr 19 i 26, wykonał modernizację pomieszczeń na potrzeby terminala do odpraw autobusów, modernizację budynku kontroli szczegółowej nr 14, instalację oprogramowania do sterowania ruchem oraz systemów bezpieczeństwa.

Ze środków Wojewody sfinansowany został też zakup m.in. następującego sprzętu i wyposażenia SCS, tj. do:

- OC w Bezledach zakupiono rentgenowski skaner stacjonarny do prześwietlania bagażu oraz wyposażenie stanowisk odpraw (czytniki paszportów, komputery i drukarka) do terminala odpraw autobusowych, wymieniono centralny UPS w budynku głównym, zakupiono klimatyzator i kurtynę powietrzną oraz wózek jezdniowy;
- OC w Gołdapi zakupiono wideoendoskop, pojazd MELEX, meble i wyposażenie nowo wybudowanych i modernizowanych obiektów.

Wojewoda nie zrealizował m.in. zgłoszonego w 2017 r. i powtózonego w 2018 r. wniosku o zakup podnośnika do samochodów w Bezledach potrzebnego w celu zwiększenia bezpieczeństwa osób przebywających w budynku kontroli szczegółowej (zarówno funkcjonariuszy, jak i podróżnych) oraz usprawnienia wykonywanych zadań. Nie zakupił też stacjonarnego urządzenia RTG do prześwietlania samochodów ciężarowych. Zakup tego urządzenia dokonał IAS ze środków Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str. 487-589, 594-605)

W toku oględzin stwierdzono, że w OC w Bezledach i Gołdapi:

- Wprowadzono tzw. „system ONE STOP” na kierunku wjazdowym do RP w ruchu osobowym (kontrola graniczna i odprawa celna osób i pojazdów przez polskie służby przy jednym zatrzymaniu pojazdu), przy czym w OC w Bezledach na wszystkich pasach odpraw, a w Gołdapi na dwóch z czterech pasów (dla osób z UE oraz pasażerów autobusów). Brak wprowadzenia odprawy w systemie ONE STOP na pozostałych pasach w Gołdapi, na których odprawiani są wszyscy podróżni, także spoza UE, wynikał m.in. z warunków technicznych pawilonów odpraw oraz z faktu, że podróżni spoza UE podlegają bardziej szczegółowej, a tym samym dłuższej kontroli SG.
- Istniała możliwość samodzielnego rejestrowania dokumentów przez podróżnego, który dokonał zakupów w Polsce w elektronicznym systemie

„zwrotu VAT dla podróżnych” na kierunku wyjazdowym z Polski. W obu lokalizacjach była możliwość skorzystania ze stanowisk komputerowych do przesyłania dokumentów on-line oraz z tzw. hot-spotów, czyli darmowego dostępu do strony internetowej granica.gov.pl umożliwiającego przesłanie wypełnionych dokumentów TAX FREE za pomocą własnego urządzenia wyposażonego w kartę sieciową (laptop, tablet, smartfon). Wyznaczono miejsca postojowe dla pojazdów, których pasażerowie korzystają z TAX FREE.

- Działał system eBooking Bus umożliwiający uprzednie elektroniczne powiadomienia służb o planowanym przyjeździe na granicę turystów m.in. na stanowiskach do obsługi autobusów. eBooking Bus był wykorzystywany w nikłym stopniu – w badanym okresie w OC w Bezledach skorzystało z niego 17 pojazdów (z czego w 2015 - 10), a w Goldapi 1. Kierownicy OC podali, że brak zainteresowania korzystaniem z systemu wynikał przede wszystkim z braku kolejek do odprawy autobusów na przejściach granicznych.
- Nie wyznaczono „zielonych pasów”, przeznaczonych do szybkiego przekraczania granicy przez osoby, które nie posiadają towarów podlegających zgłoszeniu. „Zielone pasy” zostały zlikwidowane w październiku 2018 r., co według wyjaśnień kierowników OC przyczyniło się do bardziej efektywnego wykorzystania pasa odpraw niż w okresie jego istnienia, bowiem w okresie ich funkcjonowania zainteresowanie korzystaniem z nich było niewielkie ze względu na stosowanie wysokich kar w przypadku ujawnienia przemytu.
- Kontrola służb polskich i sąsiednich państw nie odbywała się w jednym miejscu, co wynikało m.in. z uwarunkowań infrastrukturalnych.
- Stosowano model kontroli selektywnej, polegający na przeprowadzaniu oględzin na pasie odpraw, zaś kontroli wstępnej i szczegółowej w BKS, co przyczyniło się do przyspieszenia odpraw.

(akta kontroli str. 606-656)

Ustalone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w badanym zakresie. W wyniku podjętych działań z IAS i bieżącej współpracy z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim rozbudowano drogowe przejścia graniczne, stwarzając odpowiednie warunki pracy funkcjonariuszom. Dopuszczono i uzupełniono OC w sprzęt i urządzenia wykorzystywane w toku kontroli pojazdów i podróżnych.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku natomiast ze stwierdzoną nieprawidłowością, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

- Zintensyfikować działania zmierzające do zapewnienia na drogowych przejściach granicznych co najmniej minimalnej, wynikającej z technologii odpraw, liczby funkcjonariuszy na zmianie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia 17 lipca 2019 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

Dyrektor Delegatury

Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Piotr Wanic
Wicedyrektor

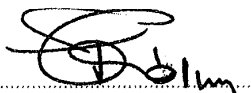
/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli w Olsztynie

Piotr Górny


.....
podpis