



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-02-02/2014

P/14/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

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

llu@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/090 – Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy Wojciech Niemyski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87601 z dnia 12 marca 2014 r.

Janusz Gosik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90068 z dnia 26 marca 2014 r.

Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90097 z dnia 8 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana Izba Celna w Białej Podlaskiej (dalej: „Izba” lub „IC”), ul. Celników Polskich 21, 21-500
Biała Podlaska.

Kierownik jednostki
kontrolowanej Remigiusz Woźniak, Dyrektor IC.

Piotr Gajek, Zastępca Dyrektora IC, nadzorujący pion logistyki.

(dowód: akta kontroli str. 7)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Izby w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W latach 2011-2013 Izba rzetelnie planowała potrzeby Służby Celnej w zakresie infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego do prowadzenia kontroli na przejściach granicznych. Potrzeby te były precyzyjnie formułowane i po weryfikacji przekazywane do Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych (dalej: „LZOPG”)², we wcześniej uzgodnionych terminach. Funkcjonariusze Służby Celnej właściwie prowadzili uzgodnienia z LZOPG w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji obiektów zlokalizowanych na przejściach granicznych województwa lubelskiego. W okresie objętym kontrolą³ nie wszystkie potrzeby Izby zostały zrealizowane przez LZOPG. Najwyższą skuteczność LZOPG w zakresie wyposażenia obiektów, zakupu urządzeń i sprzętu kontrolnego stwierdzono w przypadkach przekazywania Służbie Celnej nowych lub zmodernizowanych obiektów w Terespolu. Mając na względzie zapewnienie skutecznej kontroli, potrzeby Służby Celnej realizowane były w coraz większym stopniu we własnym zakresie. W szczególności dotyczy to zakupów urządzeń do kontroli, sfinansowanych w 97% z budżetów: Ministerstwa Finansów (dalej: „MF”, w ramach zakupów centralnych) oraz IC. W okresie objętym kontrolą Izba wyremontowała

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

² Jednostki budżetowej Wojewody Lubelskiego, powołanej do realizacji zadań określonych rozporządzeniem w sprawie obowiązków wojewody.

³ Lata 2011-2013.

pomieszczenia w Kowalewie (OC Małaszewicze) oraz realizowała zakupy: foteli, regałów, drukarek i innych elementów wyposażenia biurowego. Powyższe świadczy o realizowaniu przez MF oraz Izbę zadań należących do wojewody.

Funkcjonariusze celni Izby prawidłowo wykorzystywali urządzenia do kontroli. Izba posiadała zezwolenia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: „PAA”) na stosowanie wszystkich sześciu urządzeń RTG, poddanych badaniu. Analiza wykorzystania tych urządzeń wykazała ponadto, iż ich awaryjność była proporcjonalna do ich mobilności. Najwyższą wydajność cechowała dwa stacjonarne urządzenia RTG, z których użyciem wykonano w okresie objętym kontrolą odpowiednio: 131,6 tys. i 178,2 tys. prześwietleń. Przy pomocy szynowego urządzenia RTG wykonano w badanym okresie 10.659 prześwietleń, a zamontowanych na samochodach - odpowiednio: 946, 686 oraz 87 prześwietleń. Urządzenia RTG zamontowane na samochodach, przy pomocy których zrealizowano łącznie tylko 1.719 prześwietleń, kosztowały łącznie 22.093 tys. zł. Powyższe dane należy w szczególności uwzględnić przy planowaniu zakupów urządzeń RTG. Rozważenia wymaga ewentualne zwiększenie obsady psów służbowych, których skuteczność we wszystkich latach objętych kontrolą wynosiła powyżej 90% wszystkich kontroli pozytywnych, przysparzających powyżej 80% wszystkich należności wynikających z tych kontroli.

W Izbie wdrożono uregulowania wewnętrzne określające sposób postępowania w przypadku powstania szkody w mieniu Izby oraz w mieniu osób trzecich, jednak w latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki powstania szkody w mieniu powierzonym przez LZOPG, spowodowane nieprawidłową jego eksploatacją. Funkcjonariusze celni niezwłocznie przekazywali zgłoszenia o stwierdzonych usterkach powierzonych im urządzeń i sprzętu kontrolnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie zapotrzebowania w zakresie infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego do prowadzenia kontroli na przejściach granicznych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Decyzją Nr 40 z dnia 9 lipca 2013 r. Dyrektor IC ustalił regulamin organizacyjny Izby. Zgodnie z przyjętym regulaminem - do zadań Wydziału Logistyki IC należało m. in. prowadzenie spraw gospodarczo-zaopatrzeniowych oraz eksploatacyjno-remontowych Izby i urzędów celnych, a także spraw z zakresu planowania i wykonywania inwestycji dotyczących przejść granicznych, ich modernizacji i remontów oraz współdziałania z zainteresowanymi instytucjami w zakresie rozwiązań infrastruktury przejść granicznych⁴.

(dowód: akta kontroli str. 8-32)

W okresie objętym kontrolą (lata 2011-2013) Naczelnik Wydziału Logistyki Izby zwracał się do Naczelników Urzędów Celnych w: Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu oraz do Naczelnika Wydziału Zwalczania Przystępczości IC o sporządzenie zakresu potrzeb dotyczących infrastruktury, urządzeń, wyposażenia i sprzętu wykorzystywanego do kontroli na przejściach granicznych⁵. Potrzeby określone były na dany rok kalendarzowy, w rozbiciu na poszczególne Oddziały

⁴ Katalog zadań Wydziału Logistyki IC ujęty w wystąpieniu nie uległ zmianie w całym okresie objętym kontrolą.

⁵ Pisma: nr 30000-ILGW-2140-2/10/KS z dnia 20 grudnia 2010 r. (zapotrzebowanie na rok 2011), nr 30000-ILGW-2140-1/12/TG z dnia 3 stycznia 2012 r. (zapotrzebowanie na rok 2012), nr 30000-ILGW-2140-1/13/TG z dnia 10 stycznia 2013 r. (zapotrzebowanie na rok 2013).

Celne (dalej: „OC”) oraz graniczne referaty zwalczania przestępczości. Częstkowe zestawienia potrzeb przekazywane były przez Naczelników Urzędów Celnych oraz Kierowników OC w styczniu danego roku. W ramach sprawowanego nadzoru, zestawienia te były weryfikowane przez funkcjonariuszy Wydziału Logistyki IC oraz Zastępcę Dyrektora Izby, nadzorującego pion logistyki, przed sporządzeniem zestawienia zbiorczego, obejmującego potrzeby całej Izby. Zbiorcze zestawienia potrzeb Izba przedkładała do LZOPG⁶. Dodatkowo, wraz z zestawieniami potrzeb na rok 2011 i 2012 Izba przekazała do LZOPG zestawienia potrzeb niezrealizowanych w latach 2010 i 2011, do zrealizowania odpowiednio w 2011 i 2012 roku. Zestawienia potrzeb, przekazywane przez Izbę, zawierały: nazwę asortymentu, przeznaczenie (poprzez wskazanie przejścia granicznego), opis (w ramach którego określano pożądane parametry np. specyfikacje zestawów komputerowych), ilość zapotrzebowanych sztuk oraz szacunkową wartość (jeżeli Izba posiadała wiedzę w tym zakresie). Oprócz przedstawiania rocznych zestawień potrzeb IC Kierownicy OC kontaktowali się z lokalnymi przedstawicielami LZOPG w zakresie doraźnych potrzeb oraz w sprawach usuwania awarii i usterek. W wyniku weryfikacji częściowych zestawień potrzeb, sporządzonych przez jednostki organizacyjne Izby, w 2011 r. do zestawienia zbiorczego nie włączono trzech elementów zapotrzebowania, w 2012 r. - 18 wnioskowanych potrzeb, a w 2013 r. - 22 pozycji. Wśród tych potrzeb znalazły się: dalmierz laserowy (OC Małaszewicze), termometr meteorologiczny (OC Koroszczyń), 5 laptopów (OC Hrebenne, OC i OCD⁷ Terespol) oraz elementy wyposażenia pomieszczeń (szafki, fotele, stoły, lampki, czajniki).

(dowód: akta kontroli str. 33-160, 176-178)

Niezależnie od potrzeb, o których wyżej mowa, w poszczególnych latach objętych kontrolą Izba wskazywała LZOPG potrzeby najistotniejsze⁸. W 2011 r. były to magazyny broni na Drogowych Przejściach Granicznych (dalej: „DPG”) w Dorohusku i Terespole oraz zestawy do przepompowywania paliwa, z przeznaczeniem na DPG w Terespole, Zosinie i Kukurykach. W 2012 r. jako najpilniejsze potrzeby Izba wskazała zakup i montaż klimatyzatora w pomieszczeniu nr 30 w budynku kontroli szczegółowej na DPG w Dorohusku oraz w budynku Laboratorium Celnego w Koroszczyźnie, zainstalowanie monitoringu przed budynkiem kontroli szczegółowej oraz w sali odpraw OCD w Dorohusku, modernizację i rozbudowę systemu telewizji dozorowej na DPG w Hrebennem oraz wymianę kamer analogowych na cyfrowe na drodze celnej, placach parkingowych i w budynku głównym Terminala Samochodowego w Koroszczyźnie. Najistotniejsze potrzeby na rok 2013, o wartości nieprzekraczającej 3.500 zł brutto, zostały przedstawione według kolejności ważności ich realizacji, w postaci zestawienia tabelarycznego zawierającego 107 pozycji. Jednocześnie Izba potwierdziła aktualność potrzeb, których wartość przekraczała 3.500 zł brutto.

Badanie szczegółowe zasadności zapotrzebowania na urządzenia i sprzęt wykorzystywany do kontroli na przejściach granicznych przeprowadzono w ramach kontroli NIK realizowanej w Urzędach Celnych i opisano w wystąpieniach pokontrolnych z tych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 161-175, 673-679)

⁶ Potrzeby na rok 2011 – pismem z dnia 2 lutego 2011 r. znak: 300000-ILGW-2140-1/11/TG, na rok 2012 – pismem z dnia 25 stycznia 2012 r. znak: 30000-ILGW-2140-1/12/TG oraz na rok 2013 – pismem z dnia 31 stycznia 2013 r. – znak: 30000-ILGW-2140-1/13/TG.

⁷ OCD – Oddział Celny Drogowy.

⁸ Pismo z dnia: 2 marca 2011 r. dotyczące potrzeb na rok 2011, 10 maja 2012 r. dotyczące 2012 r. oraz 3 października 2013 r. dotyczące potrzeb do zrealizowania w 2013 r.

Praktyka dotycząca zgłaszania do LZOPG w latach 2011-2013 potrzeb Izby dotyczących elementów infrastruktury i pomieszczeń, wyposażenia oraz sprzętu i urządzeń niezbędnych do wykonywania kontroli na przejściach granicznych, wypracowana w latach poprzednich, nie przewidywała przekazywania przez LZOPG do Izby informacji w zakresie założeń do budżetu na dany rok. Jednocześnie, Izba nie występowała o taką informację, ze względu na - *brak potrzeby jej posiadania* – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IC, który stwierdził także, iż - *wszystkie potrzeby zgłaszane są do LZOPG, a w przypadku niezrealizowania ich części - Izba Celna określa priorytety w zakresie kolejności realizacji zapotrzebowań*. Zgodnie z zasadami opracowywania i uchwalania budżetu państwa, wynikającymi z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ (art. 141, 143) założenia o budżetu znane są już dysponentom części budżetowych na przełomie III i IV kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy. Przy ograniczonych możliwościach budżetowych, w stosunku do potrzeb Służby Celnej, przekazanie informacji o planie wydatków przypadającym na Izbę umożliwiłoby dostosowanie priorytetów Izby do możliwości finansowych Wojewody Lubelskiego. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych¹⁰ (dalej: „rozporządzenie w sprawie obowiązków wojewody”) koszty związane z wykonywaniem zadań określonych w rozporządzeniu są pokrywane ze środków wyodrębnionych w budżetach właściwych miejscowo wojewodów, z zastrzeżeniem § 9 i 10.

(dowód: akta kontroli str. 650-659)

1.2. Izba rzetelnie planowała realizację inwestycji, przebudowy, modernizacji i remontów obiektów kubaturowych, infrastruktury technicznej oraz urządzeń i sprzętu służącego do kontroli. W latach 2011-2013 zrealizowano cztery inwestycje¹¹, których wykonanie uzgodniono z właściwymi służbami, w okresie poprzedzającym kontrolowany okres (uzgodnienia nawet od 2002 r.). Ponadto, w okresie objętym kontrolą, dokonywano uzgodnień dotyczących pięciu zadań inwestycyjnych, będących w trakcie realizacji¹² oraz czterech zadań inwestycyjnych niezrealizowanych¹³. Koordynacja uzgodnień w ramach Izby realizowana była przez Wydział Logistyki IC. W procesie prowadzenia uzgodnień w szczególności uczestniczyły Wydziały: Informatyki (w zakresie sieci teleinformatycznych, wyposażenia w sprzęt komputerowy i systemy informatyczne, monitoringu wizyjnego), Zwalczania Przemocności, Zarządzania Ryzykiem, Kontroli oraz

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 256, poz. 2145.

¹¹ Inwestycje zrealizowane: Rozbudowa Kolejowego Przejścia Granicznego w Terespolu, Rozbudowa Drogowego Przejścia Granicznego w Terespolu oraz Modernizacja Systemu Wspierania Odpraw Celnych na Drogowym Przejściu Granicznym w Hrebennem, Budowa Portu Lotniczego Lublin w Świdniku.

¹² Inwestycje w trakcie realizacji: Rozbudowa Kolejowego Przejścia Granicznego w Dorohusku, Rozbudowa Drogowego Przejścia Granicznego w Zosinie, Budowa parkingu buforowego dla samochodów ciężarowych przy Drogowym Przejściu Granicznym w Dorohusku, Przebudowa drogi celnej na Drogowym Przejściu Granicznym w Kukurykach, Budowa Drogowego Przejścia Granicznego w Dołhobyczowie.

¹³ Inwestycje niezrealizowane: Rozbudowa i modernizacja systemu telewizji dozorowej na terenie Drogowego Przejścia Granicznego w Hrebennem, Budowa stacjonarnego urządzenia rentgenowskiego do prześwietlania wagonów kolejowych na Kolejowym Przejściu Granicznym w Dorohusku, Modernizacja budynku laboratorium na terenie Terminala Samochodowego w Koroszczynie, Modernizacja Drogowego Przejścia Granicznego w Sławatyczach.

Wieloosobowe Stanowiska: Ochrony i ds. BHP, a także Urzędy Celne i Oddziały Celne, właściwe miejscowo dla realizowanych inwestycji.

Spośród czterech inwestycji zakończonych w badanym okresie, zgodnie z wcześniejszymi uzgodnieniami zrealizowano inwestycję pn. „Modernizacja Systemu Wspierania Odpraw Celnych na Drogowym Przejściu Granicznym w Hrebennem”.

Inwestycja pn. „Rozbudowa Kolejowego Przejścia Granicznego w Terespolu” została przekazana przez LZOPG do użytkowania w dniu 11 sierpnia 2011 r. W dniu przekazania Izba sformułowała 14 wniosków dotyczących zrealizowanej inwestycji. Sformułowane uwagi nie dotyczyły liczby przekazanych pomieszczeń, ich powierzchni, czy też wyposażenia pomieszczeń w sieci teleinformatyczne. W zakresie ściśle związanym z realizacją kontroli celnej sformułowane wnioski dotyczyły: wykonania przejścia do toru S101-102 w ogrodzeniu drogi celnej, celem wykonywania kontroli pociągów towarowych (zrealizowane w 2013 r.) oraz braków w wyposażeniu OC w Terespolu, jak również Wydziału Zwalczania Przystępczości IC, zajmującego trzy pomieszczenia w tym obiekcie. Pozostałe uwagi miały charakter porządkowy i dotyczyły m.in. uzupełnienia oznakowania obiektu o naklejki i tabliczki informacyjne oraz instrukcje p. poż., wyregulowania drzwi, usunięcia konstrukcji wiaty tunelu zewnętrznego. Większość z wniesionych uwag została zrealizowana przez LZOPG w 2011 r. Wśród niezrealizowanych elementów wyposażenia były urządzenia i sprzęt niezwiązany z realizacją kontroli celnej (np: termosy konferencyjne, serwis kawowy, cukiernice, szklanki, łyżeczki, komplet talerzy), a brak ich realizacji nie rzutował na realizację przez funkcjonariuszy kontroli celnej. Brakujące elementy wyposażenia Izba kompensowała wewnętrznymi przesunięciami z zasobów IC.

W dniu 10 marca 2011 r. przedstawiciele Izby, Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej oraz LZOPG dokonali przeglądu inwestycji pn. „Rozbudowa Drogowego Przejścia Granicznego w Terespolu”. W wyniku przeglądu przedstawiciele Służby Celnej nie formułowali uwag dotyczących liczby pomieszczeń, powierzchni, przeznaczenia lub wyposażenia w sieci teleinformatyczne. Sformułowane wnioski dotyczyły drobnych poprawek wykończeniowych oraz uzupełnienia elementów wyposażenia budynku kontroli szczegółowej (np. uzupełnienie sprzętu gaśniczego). Ponadto przedstawiciele IC zgłosili uwagi dotyczące funkcjonowania Systemu Odpraw Celnych (dalej: „SOC”), w zakresie nieprawidłowego odczytu przez urządzenia systemu numerów tablic rejestracyjnych. Po dokonaniu odbioru obiektów IC wniosowała o przeniesienie śluzy odczytu tablic rejestracyjnych z lokalizacji przewidzianej projektem pod wiatę główną oraz wykonanie dwóch dodatkowych pomieszczeń w poczekalni budynku kontroli szczegółowej, przeznaczonych dla przewodników psów służbowych. Potrzeby te, do czasu zakończenia kontroli, nie zostały zrealizowane.

W przypadku inwestycji „Budowa Portu Lotniczego Lublin w Świdniku” pomieszczenia przeznaczone dla Służby Celnej oraz infrastruktura teleinformatyczna zostały wykonane zgodnie z wcześniejszymi uzgodnieniami jednak przy obecnym statusie portu lotniczego, funkcjonującego jako dodatkowe lotnicze przejście graniczne oraz z uwagi na charakter sprawowanej kontroli celnej, nie wystąpiła konieczność wyposażenia wszystkich pomieszczeń według poczynionych uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 179-187, 660-671)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że określenie potrzeb IC dotyczących infrastruktury, urządzeń, wyposażenia i sprzętu wykorzystywanego do kontroli na przejściach granicznych następowało na początku roku, którego potrzeby dotyczyły. W celu uwzględnienia w budżecie LZOPG potrzeb Izby w powyższym zakresie, za celowe należy uznać, przekazywanie zestawienia tych potrzeb do LZOPG na etapie poprzedzającym konstruowanie budżetu Wojewody Lubelskiego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja zapotrzebowania złożonego przez Izbę do LZOPG.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą nie wszystkie potrzeby Służby Celnej, skierowane przez Izbę do LZOPG, zostały zrealizowane. W poszczególnych latach objętych kontrolą, ich realizacja przedstawiała się następująco:

Rok 2011. Potrzeby Izby, zgłoszone w zestawieniu rocznym, jak i w trakcie roku, ujęto w 388 pozycjach. W całości lub częściowo LZOPG zrealizował 164 pozycje. Część zgłoszonych potrzeb (24 pozycje), na łączną kwotę 127,6 tys. zł, Izba zrealizowała z własnych środków finansowych. Potrzeby Służby Celnej ujęte w 200 pozycjach nie zostały zrealizowane. Dotyczyły one specjalistycznego sprzętu stosowanego bezpośrednio w kontroli (np. endoskopów, fiberoskopów), jak i wyposażenia biurowego i socjalnego (np. czajniki, ekspresy do kawy, biurka, krzesła itp.).

Rok 2012. Potrzeby Izby, zgłoszone w zestawieniu rocznym, jak i w trakcie roku, ujęto w 246 pozycjach. W całości lub częściowo LZOPG zrealizował 65 pozycji. Izba w ramach własnych środków zrealizowała 20 pozycji na łączną kwotę 51,6 tys. zł. Potrzeby Służby Celnej ujęte w 161 pozycjach nie zostały zrealizowane. Dotyczyły one specjalistycznego sprzętu stosowanego bezpośrednio w kontroli (np. przepływomierz paliwa, fiberoskop z giętą końcówką), jak również wyposażenia biurowego i socjalnego (np. lodówka, suszarka na naczynia).

Rok 2013. Potrzeby Izby, zgłoszone w zestawieniu rocznym, jak i w trakcie roku, ujęto w 246 pozycjach. W całości lub częściowo LZOPG zrealizował 99 pozycji. Część zgłoszonych potrzeb (14 pozycji), na łączną kwotę 45,4 tys. zł, Izba zrealizowała ze środków własnych. Potrzeby Służby Celnej ujęte w 133 pozycjach nie zostały zrealizowane. Dotyczyły one specjalistycznego sprzętu stosowanego bezpośrednio w kontroli (np. czytniki paszportów, fiberoskopy, przepływomierz paliwa), jak również wyposażenia biurowego (np. klimatyzatory).

Wśród potrzeb zrealizowanych przez LZOPG (164 poz. w 2011 r., 65 poz. w 2012 r. oraz 99 poz. w 2013 r.) większa realizacja potrzeb w 2011 r. wynika z faktu przekazania Izbie nowego obiektu OC w Terespolu wraz z wyposażeniem oraz zmodernizowanego obiektu OCD w Terespolu wraz z wyposażeniem. Należy jednocześnie zauważyć, że 38 spośród 164 zrealizowanych pozycji w 2011 r., a także 27 z 65 poz. w 2012 r. oraz 27 z 99 poz. w 2013 r. stanowią przypadki przywracania użytkowanego sprzętu i urządzeń do eksploatacji, gdyż dotyczą usuwania usterek i awarii oraz dokonywania napraw tych urządzeń. W obszernej

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

korrespondencji wymienianej pomiędzy Izbą i jej jednostkami (komórkami) organizacyjnymi a LZOPG, jako główną przyczynę braku niepełnej realizacji potrzeb Służby Celnej podawano brak wystarczających środków finansowych w budżecie Wojewody Lubelskiego, przeznaczonych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 188-228)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki zgłaszania przez Izbę potrzeb, które nie zostały zrealizowane przez wszystkie lata objęte kontrolą. Dotyczyło to m.in.:

- zestawu do dwukierunkowego przepompowywania paliwa, zabezpieczenia ramp rewizyjnych powłoką antypoślizgową, projektora multimedialnego do prowadzenia szkoleń, stacjonarnego czytnika paszportów, modernizacji kamer wykorzystywanych w ramach towarowego systemu odpraw celnych¹⁵ (OC Koroszczyń),

- czterech trzystanowiskowych pawilonów kontrolerskich, zabezpieczenia magazynu depozytowego (montaż drzwi antywłamaniowych oraz krat w oknach), montażu szlabanów na zakończeniu pasów ruchu na kierunku przywozowym (OC Sława-tycze),

- udostępnienia pomieszczeń do wykorzystywania przez przewodników psów służbowych (Graniczny Referat Zwalczania Przestępczości w Terespolu).

(dowód: akta kontroli str. 188-228)

2.2. W przypadku powzięcia przez Izbę informacji o braku środków finansowych w budżecie LZOPG na sfinansowanie zakupu wybranych urządzeń i sprzętu do prowadzenia kontroli Izba realizowała te zakupy z własnego budżetu, w ramach posiadanych środków. W okresie objętym kontrolą, sposób realizacji zakupów w Izbie regulowały m. in. decyzje Dyrektora IC: Nr 16 z dnia 12 marca 2010 r. oraz Nr 51 z dnia 15 czerwca 2012 r., obie w sprawie zasad przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz ich kontroli w IC i podległych urzędach celnych. W decyzji Nr 51 ustalono, że wydatki poniżej 1.000 zł netto realizowane są przez kierowników jednostek organizacyjnych (komórek organizacyjnych), którzy uzasadniają zakup na dokumencie zakupu. Zamówienia, o wartości powyżej 1.000 zł netto, lecz niższej niż 14.000 euro, realizowane są przez kierowników jednostek organizacyjnych (komórek organizacyjnych) na wniosek, określony w załączniku nr 1 do decyzji Nr 51, który następnie podlega ocenie merytorycznej przez komórki wymienione w § 6 tej decyzji oraz zabezpieczeniu środków na realizację wydatku.

(dowód: akta kontroli str. 240-271)

W okresie objętym kontrolą Izba zrealizowała ze środków własnych zakupy wyposażenia, urządzeń i sprzętu wykorzystywanego do kontroli granicznej na łączną kwotę 333,2 tys. zł, z tego w 2011 r. 179,8 tys. zł (w tym: 127,6 tys. zł – potrzeby ujęte w zestawieniu rocznym, niezrealizowane przez LZOPG; 51,4 tys. zł – powstałe w trakcie roku, nieujęte w zestawieniu rocznym oraz 0,8 tys. zł – zrealizowane w ramach procedury uproszczonej tj. do 1.000 zł netto), w 2012 r. 75,8 tys. zł (w tym: 51,6 tys. zł – potrzeby ujęte w zestawieniu rocznym, niezrealizowane przez LZOPG; 22,5 tys. zł – potrzeby powstałe w trakcie trwania roku, nieujęte w zestawieniu rocznym oraz 1,7 tys. zł – potrzeby zrealizowane w ramach procedury uproszczonej tj. do 1.000 zł netto) oraz w 2013 r. na łączną kwotę 77,6 tys. zł (w tym: 45,4 tys. zł – potrzeby ujęte w zestawieniu rocznym, niezrealizowane przez LZOPG; 31,5 tys. zł – potrzeby powstałe w trakcie trwania

¹⁵ SOC-T – towarowy system odpraw celnych.

roku, nieujęte w zestawieniu rocznym oraz 0,7 tys. zł – potrzeby zrealizowane w ramach procedury uproszczonej tj. do 1.000 zł netto). Elementy wyposażenia oraz urządzenia wykorzystywane do kontroli granicznej o najwyższej wartości to:

- w 2011 r.: mobilna stacja kontroli zbiorników paliwa – 57 tys. zł, montażownica do kół (sam. osob.) – 14,5 tys. zł, fotele obrotowe (30 szt. – OC Koroszczyn, 30 szt. – OCD Dorohusk) – 19,8 tys. zł, drukarki (3 szt. – OC Terespol, 3 szt. – OC Hrebenne) – 17,4 tys. zł, kosze zabezpieczające do pompowania kół (1 szt. – Graniczny Referat Zwalczania Przystępczości – dalej: „GRZP” – w Dorohusku, 1 szt. – OC Hrebenne) – 11,7 tys. zł, worki na zarekwirowane papierosy (64,6 tys. szt.) – 27,2 tys. zł;

- w 2012 r.: klimatyzatory (2 szt. – Laboratorium Celne w Koroszczynie) – 6,9 tys. zł, kserokopiarki wielofunkcyjne (2 szt. – OCD Dorohusk, 2 szt. – OC Małaszewicze, 1 szt. – OC Terespol) – 14,6 tys. zł, latarki (10 szt. – OCD Terespol, 8 szt. – OC Koroszczyn) – 12,3 tys. zł, szafy „skarbczyk” (2 szt. – OCD Dorohusk) – 6,4 tys. zł;

- w 2013 r.: skrzyniopalety z tektury (420 szt. – OC Hrebenne) – 13,4 tys. zł, butelki do przechowywania próbek paliw (4 tys. szt. – OC Małaszewicze) – 3,8 tys. zł, klimatyzatory (3 szt. – Laboratorium Celne w Koroszczynie) – 9 tys. zł, optyczny czytnik paszportów (OC Hrebenne) – 9 tys. zł, latarki (10 szt. – OCD Dorohusk) – 6,7 tys. zł, komputery typ All in One (2 szt. – OC Hrubieszów) – 6,9 tys. zł.

Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym Izby, w którym przewidziano środki m. in. na zakup materiałów i wyposażenia, które były przeznaczone na finansowanie potrzeb Służby Celnej w zakresie realizacji zadań wynikających z przepisów ujętych w art. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 188-228, 272-275, 650-659)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

3. Użytkowanie oraz utrzymanie infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego na przejściach granicznych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Decyzją Nr 46 z dnia 26 lipca 2013 r. Dyrektor Izby określił zasady prowadzenia gospodarki magazynowej i ewidencjonowania składników majątkowych w Izbie i podległych urzędach celnych. Z wyjątkiem środków trwałych, będących na indywidualnym wyposażeniu funkcjonariuszy celnych i pracowników, odpowiedzialność za szkody i straty powstałe w majątku ponoszą osoby wymienione w § 34 tej decyzji tj.: w Izbie – naczelnicy wydziałów, kierownicy referatów oraz kierujący wieloosobowymi/jednoosobowymi stanowiskami pracy; w Urzędach Celnych – kierownicy komórek organizacyjnych Urzędów Celnych, a w Oddziałach Celnych – kierownicy Oddziałów Celnych (§ 35 ust. 2). Zgodnie z § 35 tej decyzji – do obowiązków osób ponoszących odpowiedzialność za szkody i straty powstałe w majątku należy m. in. nadzór nad właściwym wykorzystaniem

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.

i eksploatacją użytkowanych środków trwałych, kontrola stanu ich zabezpieczenia, pisemne powiadamianie Wydziału Logistyki Izby o stwierdzonych kradzieżach, zaginięciach, zniszczeniach i uszkodzeniach oraz zmianie miejsca ich użytkowania, przygotowanie do inwentaryzacji oraz wyjaśnianie przyczyn różnic inwentaryzacyjnych. Zgodnie z § 50, przepisy ww. decyzji stosuje się również do obcych środków trwałych, jednak tylko w zakresie dotyczącym ewidencji zmian w stanie środków trwałych. Izba nie uregulowała trybu korzystania z mienia powierzonego funkcjonariuszom celnym przez LZOPG w formie wewnętrznej decyzji. Analiza wyjaśnień Zastępcy Dyrektora IC wskazuje, iż przyjęte w Izbie rozwiązania zapewniają ciągłą i pełną identyfikację odpowiedzialności za powierzone funkcjonariuszom urządzenia i sprzęt kontrolny oraz pozwalają określić moment powstania niesprawności sprzętu i wskazanie osoby odpowiedzialnej.

(dowód: akta kontroli str. 277-291, 650-659)

Badanie wykorzystania sześciu urządzeń RTG przez funkcjonariuszy GRZP w Terespolu, Hrebennem i Dorohusku wykazało:

a) RTG Heimann HCVP/3025 nr inwent. 00397 (własność IC, zlokalizowany na DPG w Kukurykach), w latach 2011-2013 urządzenie wykorzystano 131.584 razy, przy czym w 210 przypadkach kontrole zakończyły się wynikiem pozytywnym. W okresie tym urządzenie uległo awarii 18 razy. W wyniku zaistniałych awarii było ono wyłączone z eksploatacji łącznie przez 307 dni, tj. 28% badanego okresu. W 17 przypadkach zgłoszenie usterki firmie serwisującej nastąpiło w dniu jej stwierdzenia¹⁷. W jednym przypadku usterka (stwierdzona 11.12.2012 r.) została zgłoszona firmie serwisującej w dniu 13 grudnia 2012 r. poprzez serwis on-line, z powodu braku reakcji firmy na telefoniczne zgłoszenie usterki w dniu jej wystąpienia¹⁸. W latach 2011-2012 Izba przekazywała do Departamentu Służby Celnej Ministerstwa Finansów (dalej: „DSC MF”) zestawienia dotyczące zaistniałych awarii oraz sposobu i terminów ich usunięcia w celu realizacji przez DSC MF zapisów umowy dotyczącej dostawy m. in. powyższego urządzenia oraz egzekwowania ewentualnych kar umownych. Zastępca Dyrektora IC wyjaśnił, że DSC MF nie zwrócił się z prośbą o przesłanie takiej informacji za 2013 r. oraz poinformował, że MF dochodzi należności z tego tytułu za rok 2012. Po zakończeniu postępowania sądowego MF przystąpi do rozliczania zobowiązań gwarancyjnych za rok 2013.

b) RTG Rapiscan Eagle M4507 nr inwent. 00115 (własność IC, urządzenie mobilne na DPG w Terespolu), w latach 2011-2013 urządzenie wykorzystano 686 razy, przy czym w 30 przypadkach kontrole zakończyły się wynikiem pozytywnym. W okresie tym urządzenie uległo awarii pięć razy i było wyłączone z eksploatacji przez 346 dni¹⁹ tj. 32% badanego okresu. Badanie dwóch przypadków najdłuższego usuwania awarii²⁰ nie wykazało nieuzasadnionej beczynności w postępowaniu funkcjonariuszy Izby.

c) RTG Heiman nr inwent. 01378 (powierzony przez LZOPG, urządzenie mobilne na DPG w Hrebennem), urządzenie w latach 2011-2013 zostało użyte 87 razy, przy czym w 17 przypadkach kontrole zakończyły się wynikiem pozytywnym. W okresie tym urządzenie uległo awarii cztery razy. Łączny okres niesprawności urządzenia wyniósł 572 dni, tj. 52% kontrolowanego okresu, w tym od 9 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. Dwukrotnie zgłoszenie o awarii urządzenia przekazano w dniu jej wystąpienia, natomiast w dwóch przypadkach przekazano je po upływie

¹⁷ Zgłoszenia przekazywano firmie serwisującej, gdyż urządzenie to w kontrolowanym okresie było objęte gwarancją.

¹⁸ Według wyjaśnień kierownika GRZP w Terespolu.

¹⁹ Okresy przestoju: 8-14.08.2011 r., 15.09.2011 r., 14-16.02.2012 r., 27.12.2012 r. – 14.03.2013 r., 19.04. – 31.12.2013 r.

²⁰ Dotyczy awarii zgłoszonych w dniach: 27 grudnia 2012 r. oraz 19 kwietnia 2013 r.

2 i 3 dni od daty stwierdzenia uszkodzenia. Kierownik GRZP w Hrebennem wyjaśniła, iż w obydwu przypadkach zwłoki w przekazaniu zgłoszenia w dniu awarii oraz w kolejnym dniu podejmowano próby uruchomienia urządzenia. Po bezskutecznym uruchomieniu dokonywano zgłoszenia do LZOPG. Zastępca Dyrektora LZOPG wyjaśnił, że: (...) LZOPG podjął próbę jego naprawy w IV kwartale 2013 roku, jednakże późno otrzymane środki finansowe z rezerwy celowej oraz brak gwarancji ze strony serwisanta (jedynego w Polsce) w sprawie przywrócenia pełnej sprawności urządzenia spowodowały, że odstąpiono od jego naprawy (...), zaś w przypadku pozyskania odpowiednich środków z rezerwy celowej budżetu państwa w 2014 r. podejmowana będzie próba przywrócenia pełnej sprawności urządzenia skanującego (...).

d) RTG Heiman nr inwent. 01379 (powierzony przez LZOPG, zlokalizowany na DPG w Hrebennem), urządzenie w latach 2011-2013 wykorzystano 10.659 razy, przy czym 30 kontroli zakończyło się wynikiem pozytywnym. W okresie tym uległo awarii 17 razy. Urządzenie było niesprawne łącznie przez 423 dni, tj. 39% kontrolowanego okresu. W ośmiu przypadkach zgłoszenia awarii do LZOPG dokonano w dniu jej stwierdzenia lub w dniu następnym, w siedmiu przypadkach awarię zgłoszono do LZOPG w terminie od dwóch do czterech dni, natomiast w dwóch przypadkach nie wystąpiła potrzeba dokonywania zgłoszenia o awarii. Przyczyną dokonania zgłoszenia w terminie od 2 do 4 dni było, zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika GRZP w Hrebennem, dokonywanie zgłoszenia w pierwszym dniu roboczym²¹, podejmowanie prób uruchomienia w kolejnych dniach lub prowadzenie konsultacji telefonicznej z serwisem. W okresie objętym kontrolą Izba zwracała się do LZOPG o zadanie przedmiotowego urządzenia lub umiejscowienia w innej lokalizacji, gdyż awarie urządzenia wynikały z jego narażenia na warunki atmosferyczne (np. opady śniegu i deszczu). Zastępca Dyrektora LZOPG wyjaśnił, że: „Z uwagi na ograniczone środki (zabezpieczenie zadań już rozpoczętych i kontynuowanych) budowa wiaty i polepszenie warunków pracy funkcjonariuszy IC w najbliższych latach (2014-2015) jest niemożliwa. Projekt rozbudowy wraz z pozwoleniem na budowę drogowego przejścia granicznego w Hrebennem nie obejmował wiaty dla stacjonarnego urządzenia rentgenowskiego do prześwietlania samochodów. Należy podkreślić fakt, że projekt był uzgodniony przez przedstawicieli Izby Celnej. Koszt wiaty (zadaszenia) to kilka milionów złotych. Brak wiaty nad w/w urządzeniem był już wielokrotnie wyjaśniany (...) W związku z powyższym Zarząd nie widzi podstaw do realizacji wskazanego zadania (wiaty) z uwagi na fakt, że warunki atmosferyczne nie mają wpływu na pracę urządzenia”.

e) RTG L3 nr inwent. 01423 (powierzony przez LZOPG, zlokalizowany na DPG w Dorohusku), urządzenie w latach 2011-2013 wykorzystano 946 razy, przy czym w 56 przypadkach kontrole zakończyły się wynikiem pozytywnym. W okresie tym urządzenie uległo awarii 10 razy. Urządzenie było niesprawne łącznie przez 818 dni, w tym 764 dni bez możliwości realizacji prześwietleń²², tj. 70% kontrolowanego okresu. Każdorazowo zgłoszenie awarii do LZOPG przekazano w dniu jej stwierdzenia lub w dniu następnym.

f) RTG NUCTECH COMPANY nr inwent. 00360 (własność IC, zlokalizowany na DPG w Dorohusku), w okresie objętym kontrolą urządzenie wykorzystano 178.186 razy, przy czym w 60 przypadkach kontrole zakończyły się wynikiem pozytywnym. W okresie tym urządzenie uległo awarii 14 razy i było niesprawne łącznie przez

²¹ Dotyczy przypadków stwierdzenia awarii w piątki w godzinach popołudniowych lub nocnych oraz w soboty i niedziele, tj. wystąpienia awarii w czasie wykraczającym poza godziny urzędowania LZOPG.

²² W jednym przypadku awaria urządzenia pozwalała na dokonywanie prześwietleń.

462 dni, tj. 42% kontrolowanego okresu. We wszystkich przypadkach zgłoszenie o awarii przekazano do Wydziału Logistyki IC w dniu stwierdzenia awarii lub w dniu następnym. Analiza dokumentacji dotyczącej usunięcia sześciu wybranych awarii²³ potwierdziła brak nieuzasadnionych przestoju w podejmowaniu przez Izbę działań w zakresie naprawy urzędnika.

(dowód: akta kontroli str. 310-592)

Dla wszystkich urządzeń RTG, poddanych badaniu, Izba uzyskała zezwolenie Prezesa PAA na ich stosowanie.

Decyzją Nr 84 z dnia 18 października 2010 r. Dyrektor IC określił zasady bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Izbie, na które składały się: program zapewnienia jakości, zakładowy plan postępowania awaryjnego oraz instrukcja pracy ze źródłem promieniowania jonizującego, stanowiące załączniki do decyzji. Jednocześnie, powyższą decyzją Dyrektor Izby powołał inspektora ochrony radiologicznej²⁴. Zgodnie z programem zapewnienia jakości - kontrola narażenia funkcjonariuszy celnych na promieniowanie jonizujące realizowana jest na podstawie pomiarów dozymetrycznych, wykonywanych za pomocą dawkomierzy umieszczonych w środowisku pracy źródła promieniowania. Odczyt dawek z dawkomierzy prowadzi laboratorium posiadające stosowną akredytację, z częstotliwością raz na kwartał. Odczytane w okresie objętym kontrolą dawki promieniowania nie przekroczyły 1 mSv w skali roku. Ponadto, pomiary dozymetryczne przy urządzeniach rentgenowskich i źródłach promieniowania jonizującego wykonywał inspektor ochrony radiologicznej, przy użyciu dwóch mierników typu EKO-C o nr inwent. 00394 i 00367. Z uwagi na okres niezbędny do uzyskania świadectwa wzorcowania w latach 2011-2013 mierniki te wzorcowane były naprzemiennie²⁵.

W dniach 24-28 października 2011 r. PAA przeprowadziła w Izbie kontrolę zgodności działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące z warunkami udzielonymi w zezwoleniach Prezesa PAA oraz przepisami regulującymi tę działalność. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości oraz nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

Użytkowanie mienia powierzonego przez LZOPG granicznym Oddziałom Celnym zweryfikowano w ramach kontroli podległych Urzędów Celnym oraz opisano w wystąpieniach pokontrolnych do Naczelników tych Urzędów.

(dowód: akta kontroli str. 593-645)

3.2. W przypadku powstania szkody w mieniu powierzonym oraz w mieniu osób trzecich sposób postępowania został uregulowany decyzją Dyrektora Izby Nr 55 z dnia 10 września 2013 r.²⁶

Instrukcja postępowania przewiduje, że w przypadku powstania szkody w mieniu powierzonym funkcjonariusz celny informuje o tym fakcie przełożonego, który niezwłocznie informuje Wydział Logistyki IC. Wydział Logistyki IC otrzymuje informację o szkodzie w formie telefonicznej oraz w formie notatki służbowej o zdarzeniu i informuje o powstałej szkodzie zakład ubezpieczeń w celu dochodzenia odszkodowania. Jednostka lub komórka organizacyjna, w której powstała szkoda,

²³ Dotyczy awarii zgłoszonych w dniach: 3.10.2011 r., 31.03.2012 r., 29.05.2012 r., 12.10.2012 r., 30.04.2013 r., 13.08.2013 r.

²⁴ Osoba z uprawnieniami typu IOR-0 i IOR-1 wydanymi w dniu 30 października 2009 r. przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, ważnymi do 30 października 2014 r.

²⁵ Dla miernika o nr inwent. 00394 wystawiono świadectwa wzorcowania ważne w okresie 1 roku od dnia 17 marca 2010 r. oraz od dnia 3 lutego 2012 r., natomiast dla miernika o nr inwent. 00367 wystawiono świadectwa wzorcowania ważne w okresie 1 roku od dnia 14 lutego 2011 r. oraz od dnia 23 stycznia 2013 r.

²⁶ W okresie wcześniejszym sposób postępowania regulowała decyzja Dyrektora Izby Nr 15 z dnia 27 stycznia 2005 r.

sporządza protokół szkody stanowiący podstawę do ewentualnych zmian ewidencyjnych. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego osoba prowadząca to postępowanie sporządza sprawozdanie zawierające opis okoliczności zdarzenia tj. okoliczności i przyczyn powstania szkody, ustalenie wysokości szkody oraz dane osób odpowiedzialnych. W przypadku, gdy szkoda powstała z winy nieumyślnej, zgłaszana jest do zakładu ubezpieczeń, celem jej likwidacji. Uzyskanie odszkodowania z zakładu ubezpieczeń zwalnia funkcjonariusza celnego z obowiązku naprawienia szkody. Odmowa wypłaty odszkodowania przez zakład ubezpieczeń skutkuje przekazaniem sprawy do Wydziału Finansowo-Księgowego, celem wystawienia noty obciążeniowej dla funkcjonariusza (pracownika), która stanowi podstawę egzekucji należności za naprawienie szkody.

W przypadku powstania szkody w mieniu osób trzecich funkcjonariusz zobowiązany jest powiadomić o tym fakcie bezpośredniego przełożonego. Jednocześnie, funkcjonariusz informuje osobę trzecią o możliwości zgłoszenia szkody w zakładzie ubezpieczającym Izbę, przekazując kopię polisy odpowiedzialności cywilnej Izby. O powstaniu szkody w mieniu osób trzecich również należy poinformować Wydział Logistyki IC, telefonicznie oraz w formie notatki służbowej o zdarzeniu, a także w miarę możliwości przekazać dokumentację fotograficzną uszkodzonego mienia. Wydział Logistyki Izby współpracuje z zakładem ubezpieczeń w sprawie likwidacji szkody w mieniu osób trzecich m. in. poprzez zajęcie stanowiska w sprawie oraz przekazanie niezbędnych informacji dot. powstałej szkody.

(dowód: akta kontroli str. 301-308)

W latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki powstania szkody w mieniu powierzonym przez LZOPG, spowodowane nieprawidłową jego eksploatacją. W ocenie IC przyjęte rozwiązania, dotyczące przekazywania oraz odbierania sprzętu wykorzystywanego do kontroli na przejściach granicznych, są wystarczające i skuteczne, zarówno w zakresie stwierdzenia momentu powstania szkody, wskazania osoby odpowiedzialnej jak i pociągnięcia funkcjonariusza celnego do ewentualnej odpowiedzialności majątkowej za powierzone mienie.

(dowód: akta kontroli str. 650-659)

3.3. W okresie objętym kontrolą Izba monitorowała w szczególności skuteczność wykorzystania urządzeń: RTG stacjonarnych (do prześwietlania wagonów kolejowych, kontenerów, samochodów ciężarowych), RTG mobilnych (do prześwietlania kontenerów, samochodów ciężarowych oraz bagażu), endoskopów (boroskopów, fiberoskopów, wideoendoskopów), detektorów przemytu, detektorów do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych oraz psów służbowych²⁷. W okresie tym wykorzystanie w kontroli powyższych urządzeń i psów oraz uzyskane dzięki nim efekty (tzw. trafienia), przedstawiały się następująco.

Rok 2011.

Z wykorzystaniem ww. urządzeń oraz psów służbowych przeprowadzono 113.029 kontroli (własność IC – 108.911 kontroli (96,4%), własność LZOPG – 4.118 kontroli (3,6%)). 4.764 kontrole zakończone zostały wynikiem pozytywnym (4,2% wszystkich kontroli), z czego 4.681 (98,3% kontroli pozytywnych) to kontrole z wykorzystaniem sprzętu Izby oraz 83 kontrole z wykorzystaniem sprzętu LZOPG. Należności publicznoprawne²⁸, wynikające z pozytywnych kontroli, wyniosły 21.554.653 zł. Należności wynikające z pozytywnych kontroli z wykorzystaniem sprzętu Izby oraz

²⁷ Psy są własnością IC.

²⁸ Na które składały się: clo, podatek akcyzowy oraz podatek od towarów i usług.

psów służbowych wyniosły 20.596.222 zł i stanowiły 95,5% wszystkich należności publicznoprawnych wynikających z pozytywnych kontroli. Należności wynikające z pozytywnych kontroli z wykorzystaniem sprzętu i urządzeń należących do LZOPG (958.431 zł) stanowiły pozostałe 4,5%. Najwięcej kontroli pozytywnych, zarówno w ujęciu ilościowym jak i wartościowym, przeprowadzono z użyciem psów służbowych. W 2011 r. z wykorzystaniem psów służbowych zrealizowano 4.588 kontroli pozytywnych, co stanowiło 96,3% wszystkich kontroli pozytywnych oraz 98% kontroli pozytywnych zrealizowanych z wykorzystaniem sprzętu i psów należących do IC. Natomiast kwota należności publicznoprawnych, związanych z pozytywnymi kontrolami przy wykorzystaniu psów służbowych, wyniosła 17.485.333 zł, co stanowiło 81,1% wszystkich należności wynikających z pozytywnych kontroli oraz 84,9% należności wynikających z kontroli pozytywnych, zrealizowanych z wykorzystaniem sprzętu i psów należących do IC.

Liczba trafień z wykorzystaniem pozostałych urządzeń należących do Izby wynosiła (w nawiasach: liczba kontroli pozytywnych oraz kwota uszczupień): stacjonarne i mobilne urządzenia RTG do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych (62 kontrole, 2.907.303 zł), wideoendoskopy (23 kontrole, 129.631 zł), detektory przemytu (3 kontrole, 19,6 tys. zł), fiberoskopy (3 kontrole, 727 zł), urządzenia RTG do prześwietlania bagażu (2 kontrole, 53.626 zł). W 2011 r. nie odnotowano pozytywnych kontroli przy wykorzystaniu: detektora narkotyków i materiałów wybuchowych oraz boroskopu.

Wśród urządzeń należących do LZOPG najskuteczniejsze były: mobilne i stacjonarne urządzenia RTG do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych (79 kontroli, 929.245 zł) oraz wideoendoskopy (4 kontrole, 29.186 zł). W 2011 r. nie odnotowano pozytywnych kontroli przy wykorzystaniu: detektora do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych, detektora przemytu, boroskopu, fiberoskopu oraz mobilnego RTG do prześwietlania bagażu.

Rok 2012.

Z wykorzystaniem ww. urządzeń oraz psów służbowych przeprowadzono 261.663 kontroli (własność IC – 259.183 kontrole (99,1%), własność LZOPG – 2.480 kontroli). 5.809 kontroli zakończonych zostało wynikiem pozytywnym (2,2% wszystkich kontroli), z czego 5.791 (99,7% kontroli pozytywnych) to kontrole z wykorzystaniem sprzętu Izby oraz 18 kontroli z wykorzystaniem sprzętu LZOPG. Należności publicznoprawne, wynikające z pozytywnych kontroli, wyniosły 26.118.041 zł. Należności wynikające z pozytywnych kontroli z wykorzystaniem sprzętu Izby oraz psów służbowych wyniosły 26.059.706 zł i stanowiły 99,8% wszystkich należności publicznoprawnych wynikających z pozytywnych kontroli. Pozostałe 0,2% (58.335 zł) stanowiły należności wynikające z pozytywnych kontroli z wykorzystaniem sprzętu i urządzeń należących do LZOPG. Również w 2012 r. najwięcej kontroli pozytywnych, zarówno w ujęciu ilościowym jak i wartościowym, przeprowadzono z użyciem psów służbowych. Zrealizowano 5.593 takich kontroli pozytywnych, co stanowiło 96,3% wszystkich kontroli pozytywnych oraz 96,6% kontroli pozytywnych zrealizowanych z wykorzystaniem sprzętu i psów należących do IC. Natomiast kwota należności publicznoprawnych związanych z pozytywnymi kontrolami przy wykorzystaniu psów służbowych wyniosła 21.066.363 zł, co stanowiło 80,6% wszystkich należności wynikających z pozytywnych kontroli oraz 80,8% należności wynikających z kontroli pozytywnych, zrealizowanych z wykorzystaniem sprzętu i psów należących do IC.

Liczba trafień z wykorzystaniem pozostałych urządzeń należących do Izby wynosiła: fiberoskopy (50 kontroli, 326.868 zł), stacjonarne i mobilne urządzenia RTG do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych (45 kontroli, 3.377.763 zł),

detektory przemytu (45 kontroli, 205.748 zł), wideoendoskopy (41 kontroli, 142.967 zł), urządzenia RTG do prześwietlania wagonów kolejowych (13 kontroli, 935.329 zł), boroskopy (3 kontrole, 4.668 zł), urządzenia RTG do prześwietlania bagażu (1 kontrola, brak uszczupień). W 2012 r. nie odnotowano pozytywnych kontroli z wykorzystaniem detektorów narkotyków i materiałów wybuchowych.

Wśród urządzeń należących do LZOPG najskuteczniejsze były: mobilne i stacjonarne urządzenia RTG do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych (12 kontroli, 41.783 zł), wideoendoskopy (4 kontrole, 14.401 zł) oraz fiberoskop (2 kontrole, 2.151 zł). W 2012 r. nie odnotowano pozytywnych kontroli z wykorzystaniem: detektorów do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych, detektorów przemytu, boroskopów, mobilnego urządzenia RTG do prześwietlania bagażu oraz stacjonarnych urządzeń RTG do prześwietlania palet.

Rok 2013.

Z wykorzystaniem ww. urządzeń oraz psów służbowych przeprowadzono 261.238 kontroli (własność IC – 254.739 kontroli (97,5%), własność LZOPG – 6.499 kontroli). 6.379 kontroli zakończonych zostało wynikiem pozytywnym (2,4% wszystkich kontroli), z czego 6.159 (96,6% kontroli pozytywnych) to kontrole z wykorzystaniem sprzętu Izby oraz 220 kontroli z wykorzystaniem sprzętu LZOPG. Należności publicznoprawne, wynikające z pozytywnych kontroli, wyniosły 31.351.496 zł. Należności wynikające z pozytywnych kontroli z wykorzystaniem sprzętu Izby oraz psów służbowych wyniosły 30.655.018 zł i stanowiły 97,8% wszystkich należności publicznoprawnych wynikających z pozytywnych kontroli. Pozostałe 2,2% (696.478 zł) stanowiły należności wynikające z pozytywnych kontroli z wykorzystaniem sprzętu i urządzeń należących do LZOPG. W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej kontroli pozytywnych, zarówno w ujęciu ilościowym jak i wartościowym, przeprowadzono z użyciem psów służbowych. Zrealizowano 5.740 takich kontroli pozytywnych, co stanowiło 90% wszystkich kontroli pozytywnych oraz 93,2% kontroli pozytywnych zrealizowanych z wykorzystaniem sprzętu i psów należących do IC. Natomiast kwota należności publicznoprawnych związanych z pozytywnymi kontrolami przy wykorzystaniu psów służbowych wyniosła 24.651.836 zł, co stanowiło 78,6% wszystkich należności wynikających z pozytywnych kontroli oraz 80,4% należności wynikających z kontroli pozytywnych, zrealizowanych z wykorzystaniem sprzętu i psów należących do IC.

Liczba trafień z wykorzystaniem pozostałych urządzeń należących do Izby wynosiła: stacjonarne i mobilne urządzenia RTG do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych (189 kontroli, 4.315.845 zł), wideoendoskopy (116 kontroli, 479.970 zł), detektory przemytu (80 kontroli, 279.455 zł), urządzenie RTG do prześwietlania wagonów kolejowych (18 kontroli, 894.779 zł), fiberoskopy (15 kontroli, 31.380 zł), boroskopy (1 kontrola, 1.753 zł). W 2013 r. nie odnotowano pozytywnych kontroli z wykorzystaniem: detektorów narkotyków i materiałów wybuchowych oraz urządzeń RTG do prześwietlania bagażu.

Wśród urządzeń należących do LZOPG najskuteczniejsze były: wideoendoskopy (74 kontrole, 297.409 zł), detektory przemytu (68 kontroli, 152.883 zł), fiberoskopy (50 kontroli, 46.091 zł), boroskopy (16 kontroli, 47.382 zł) oraz mobilne i stacjonarne urządzenia RTG do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych (12 kontroli, 152.712 zł). W 2013 r. nie odnotowano pozytywnych kontroli z wykorzystaniem: detektorów do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych, mobilnych urządzeń RTG do prześwietlania bagażu oraz stacjonarnych urządzeń RTG do prześwietlania palet.

(dowód: akta kontroli str. 683-685)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

4. Ewidencja składników majątku wykorzystywanego do kontroli na przejściach granicznych.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Majątek własny oraz majątek powierzony ewidencjonowany był w Izbie w nw. systemach informatycznych:

a) System Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowych ZEFIR²⁹, w którym prowadzono ewidencję księgową środków trwałych, będących własnością Izby,

b) System Zarządzania Zasobami Technicznymi Administracji Celnej Machina³⁰, zawierający informacje z zakresu posiadanych środków technicznych, pieczęci i plombownic, nieruchomości stanowiących własność lub powierzonych Izbie, a także zawierający informację z zakresu zapotrzebowania na środki techniczne, kierowane do Ministerstwa Finansów,

c) Elektroniczny Program Inwentarzowy³¹, w którym prowadzona jest ewidencja własnych i powierzonych Izbie środków trwałych, inwentaryzacja tych środków oraz gospodarowanie nimi.

Na dzień 31 grudnia 2013 r. w systemie Machina zaewidencjonowanych było 2.790 urządzeń. 1.885 urządzeń o łącznej wartości początkowej 32.681,1 tys. zł było własnością Izby, w tym: 430 urządzeń użytkowanych przez funkcjonariuszy Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej i podległych Oddziałów Celnych (o łącznej wartości 1.258,7 tys. zł), 300 urządzeń użytkowanych przez funkcjonariuszy Urzędu Celnego w Lublinie i podległych Oddziałów Celnych (o łącznej wartości 936,8 tys. zł, 226 urządzeń użytkowanych przez funkcjonariuszy Urzędu Celnego w Zamościu i podległych Oddziałów Celnych (o łącznej wartości 1.260,1 tys. zł), 777 urządzeń użytkowanych przez funkcjonariuszy Wydziału Zwalczenia Przystępczości IC oraz referatów w ramach tego Wydziału (o łącznej wartości 28.742,2 tys. zł). Pozostałe urządzenia wykorzystywane były przez funkcjonariuszy innych komórek organizacyjnych Izby (np. Wydziały: Logistyki, Informatyki, Dozoru). 905 urządzeń było własnością innych podmiotów, w tym: LZOPG (533 urządzenia), Izba Celna w Białymstoku (jedno urządzenie). Dla 351 urządzeń nie wskazano właściciela urządzenia, natomiast jako właściciela 20 urządzeń wskazano właściciela obiektu, w którym urządzenie się znajdowało. Struktura numerów inwentarzowych urządzeń dla których nie wskazano właściciela świadczyła, że część z nich należy do IC, część należy do LZOPG natomiast część należy do innych podmiotów (np. PKP).

²⁹ Aplikacja PowerCerv, wersja 7.2.14.000 z 6 marca 2014 r.

³⁰ Wersja 4.2.2 z dnia 9 listopada 2010 r.

³¹ Wersja 0.0.8 z dnia 27 marca 2012 r.

Zgodność stanu faktycznego w zakresie sprzętu wykorzystywanego do kontroli ze stanem ewidencyjnym zweryfikowano w ramach kontroli prowadzonej w Urzędzie Celnym w Białej Podlaskiej (na próbie Oddziałów Celnych w Terespolu i Koroszczynie) i opisano w wystąpieniu pokontrolnym z tej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 309, 686)

4.2. W okresie objętym kontrolą stan urządzeń w systemie Machina zmniejszono o 478 pozycji, w tym o siedem urządzeń stanowiących własność LZOPG. Urządzenia należące do LZOPG to: dwa urządzenia RTG do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych, wózek narzędziowy, detektor, mikroskop, fiberoskop oraz aparat fotograficzny. Jednostki (komórki) organizacyjne, na których stanie ewidencyjnym znajdował się ww. sprzęt, posiadały inne, adekwatne urządzenia do realizowania kontroli celnej. Urządzenia RTG w OC w Koroszczynie zostały zastąpione dwoma urządzeniami RTG przejętymi od DSC MF w latach 2008 i 2010, będącymi na stanie ewidencyjnym GRZP w Terespolu. Wózek narzędziowy będący na stanie ówczesnego Referatu Grupa Mobilna w Koroszczynie, został zastąpiony zestawami narzędziowymi, w które został wyposażony GRZP w Terespolu. Na stanie ewidencyjnym OCD w Dorohusku, któremu zmniejszono stan urządzeń o ww. detektor, znajdowały się jeszcze cztery detektory przemytu. OCD w Terespolu, z którego stanu zdjęto fiberoskop (nr inwent. 02060), posiadał na stanie dwa inne fiberoskopy (nr inwent. 01079 i 02166).

W analogicznym okresie do systemu Machina wprowadzono 508 urządzeń (o łącznej wartości 20.035,6 tys. zł), w tym 121 urządzeń stanowiących własność LZOPG (o łącznej wartości 489,2 tys. zł). Najdroższe urządzenia Izby, wprowadzone do systemu Machina (z wyłączeniem środków transportu), to: urządzenie RTG do prześwietlania wagonów kolejowych (14.090,4 tys. zł, chromatografy gazowe (1.069,3 tys. zł oraz 308,2 tys. zł), chromatograf jonowy (204,7 tys. zł), agregat prądotwórczy (146,3 tys. zł), gęstościomierz oscylacyjny (120,5 tys. zł). Wprowadzone do systemu Machina urządzenia LZOPG o najwyższej wartości to: urządzenie RTG do prześwietlania bagażu (158,7 tys. zł), montażownica do kół samochodów ciężarowych (34,8 tys. zł), urządzenie do przepompowywania paliwa (14,4 tys. zł), montażownica do kół samochodów osobowych (12,5 tys. zł), 14 czytników do paszportów (ok. 9 tys. zł każdy) i inne, o wartości poniżej 9 tys. zł.

Struktura własnościowa urządzeń wprowadzonych do systemu Machina w latach 2011-2013 wskazuje na przejmowanie przez Służbę Celną w istotnej części obowiązków wojewody³² w zakresie nieodpłatnego udostępniania organom kontroli urządzeń i środków służących kontroli celnej. Spośród urządzeń wprowadzonych w latach 2011-2013 do systemu Machina 91,2% wartości urządzeń³³ sfinansowano w ramach zakupu centralnego, realizowanego przez Ministerstwo Finansów, 5,3% wartości urządzeń³⁴ sfinansowano z budżetu Izby. Urządzenia o łącznej wartości 556,4 tys. zł (2,8%) zostały sfinansowane przez LZOPG. Mając na względzie zapisy § 5 rozporządzenia w sprawie obowiązków wojewody – stanowiące, że urządzenia i sprzęt techniczny zainstalowane na przejściu granicznym na wniosek organu kontrolnego, są finansowane i utrzymywane ze środków własnych wnioskodawcy,

³² Określonych w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie obowiązków wojewody.

³³ 45 urządzeń o łącznej wartości 18.410,8 tys. zł, w tym urządzenie rtg do prześwietlania wagonów kolejowych za kwotę 14.090,4 tys. zł.

³⁴ 330 urządzeń o łącznej wartości 1.068,3 tys. zł.

ciężar bieżącego utrzymywania przejść granicznych w zakresie urządzeń wykorzystywanych do kontroli, spoczywa w coraz większym zakresie na Izbie.

(dowód: akta kontroli str. 687)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi zawartej w wystąpieniu pokontrolnym 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.

Lublin, dnia 16 czerwca 2014 r.

Kontroler
Wojciech Niemyski
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis