



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.017.03.2016
P/16/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/098 – Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, upoważnienie do kontroli nr LRZ/81/2016 z dnia 25 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Izba Celna w Przemysłu ul. Sielecka nr 9, 37-700 Przemysł (dalej Izba Celna)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Zenowicz dyrektor Izby Celnej w Przemysłu od 10 czerwca 2016 r. W okresie wcześniejszym funkcję tę sprawowały następujące osoby: Piotr Daniel ¹ i Waldemar Chaba ² . (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ Izba Celna skutecznie wywiązała się z realizacji obowiązku polegającego na przeciwdziałaniu sprzedaży dopalaczy w okresie od 27 listopada 2010 r. do 30 czerwca 2016 r.

Rozwiązania organizacyjne kontrolowanej jednostki przyczyniały się do ograniczenia dostępności środków zastępczych pomimo nieuwzględnienia w ogólnych kierunkach działania organów Izby Celnej zagadnień związanych z dopalaczami. Wyszkoleni w obszarze środków zastępczych funkcjonariusze, szczególnie wykonujący czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz z Wydziału Laboratorium Celnego, wyposażenie w sprzęt konieczny do realizacji zadań (w tym identyfikację składu chemicznego substancji) i rzetelne prowadzenie postępowań (w tym działania analityczne) skutkowało ujawnieniem 39.640,492 g środków zastępczych podczas 136 akcji. W ocenie NIK realizacja postanowień Porozumienia z 26 października 2011 r.⁴ (dalej Porozumienie) przez Izbę Celną umożliwiało wykonanie założonych celów współpracy w aspekcie zwalczania rynku środków zastępczych poprzez aktywną wymianę informacji z innymi podmiotami oraz sprawne przekazywanie zatrzymanych towarów celem prowadzenia dalszych postępowań ze względu na właściwość organów i służb⁵.

¹ 23 grudnia 2008 – 30 lipca 2013

² 1 stycznia 2014 – 9 grudnia 2015

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁴ Porozumienie z dnia 26 października 2011 r. zawarte pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych – dalej w tekście -Porozumienie

⁵ Na podstawie analizy 14 spraw ze 136 wszystkich ujawnień dotyczących dopalaczy (tj. 10,3%).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena uregulowań i przyjętych rozwiązań organizacyjnych w obszarze ograniczenia dostępności środków zastępczych.

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Izby Celnej wykonuje zadania za pomocą podległych urzędów celnych: w Przemyślu, w Rzeszowie i w Krośnie. Komórki organizacyjne wchodzące w skład Izby Celnej w Przemyślu pogrupowano w pionory merytoryczne, i tak: w pionie kontroli usytuowano Wydział Zwalczenia Przystępczości (dalej WZP), a w nim wyodrębniono cztery referaty: Referat Grupa Mobilna w Rzeszowie (dalej Referat GMRZ), Referat Grupa Mobilna w Sanoku, Graniczny Referat Zwalczenia Przystępczości w Medyce i Graniczny Referat Zwalczenia Przystępczości w Korczowej.

1. W regulaminie organizacyjnym Izby Celnej zawarto wykaz zadań m. in. dla pracowników WZP, do których należy w szczególności wykonywanie kontroli, o których mowa w art. 30 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 i 7 – 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o Służbie Celnej⁶, to jest m. in. wywóz i przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej towarów podlegających ograniczeniom lub zakazom. Zadania dla WZP zostały uszczegółowione w regulaminie organizacyjnym ww. komórki. Zbiór zasad regulujących postępowanie funkcjonariuszy podczas wykonywania czynności służbowych ujęto w formie 20 procedur, których wykaz zawarto w załączniku nr 1 do regulaminu organizacyjnego WZP. Wśród procedur o sposobie organizacji i przeprowadzania czynności kontrolnych funkcjonariuszy Izby Celnej nie stwierdzono metodyki postępowania zawężonego wyłącznie do środków zastępczych.

W regulaminie organizacyjnym Izby Celnej uwzględniono zadanie polegające na pozyskiwaniu i przekazywaniu informacji w ramach systemu informatycznego CEN RILO⁷ w zakresie m. in. przemytu narkotyków, środków odurzających, substancji psychotropowych i prekursorów. Jest to niezbędne do prowadzenia analizy ryzyka w kierunku prognozowania ukierunkowania kontroli m. in. w zakresie przemytu ww. substancji. Zadanie to przypisano referatowi Zarządzania Ryzykiem i Kontroli funkcjonującemu w ramach WZP. Zapis o ww. treści umieszczony został w zakresach obowiązków dwóch funkcjonariuszy z grupy dziesięciu losowo wybranych i zbadanych z referatu Zarządzania Ryzykiem i Kontroli liczącego ogółem 20 pracowników.

Nie zostało utworzone wyodrębnione stanowisko do realizacji zadań związanych ze środkami zastępczymi. W losowo wybranych 41 aktualnych zakresach obowiązków funkcjonariuszy z WZP z ogólnej ich ilości 169⁸ (tj. 24,3%) nie stwierdzono zapisów bezpośrednio dotyczących realizacji zadań związanych z postępowaniem w przypadku wykrycia środków zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 4-48, 64, 65-85)

2. W zakresie związanym ze środkami zastępczymi (nowymi substancjami psychoaktywnymi) wprowadzono Instrukcję dla funkcjonariuszy celnych komórek zwalczania przystępczości (dalej Instrukcja) precyzującą sposób postępowania z tego rodzaju produktami na terenie kraju i mającą na celu usprawnienie procedur kontrolnych. Obowiązująca Instrukcja została zatwierdzona w lutym 2016 r. przez

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 990 ze zm.

⁷ Regional Intelligence Liaison Offices

⁸ Decyzja Nr 68/2016 Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu z dnia 1 września 2016 r. w sprawie ustalenia liczby etatów dla komórek organizacyjnych Izby Celnej i podległych Urzędów Celnych (A3., A.4., D.16., D.17.)

Podsekretarza Stanu Szefa Służby Celnej i stanowi zaktualizowaną wersję poprzedniego opracowania z 8 grudnia 2011 r.⁹ W rozdziale 32, punktach 6, 7, 8, 9, 11 Instrukcji opisano tryb postępowania w przypadku ujawnienia substancji, co do których istnieje podejrzenie, iż jest to środek zastępczy lub nowa substancja psychoaktywna, zasady postępowania z zabezpieczanymi substancjami, przygotowanie podejrzonej substancji do testu i zabezpieczenie zajętych substancji. Zwalczaniu przestępczości celnej w badanym zakresie służy także 13 z 20 procedur, których wykaz i opis załączono do regulaminu organizacyjnego WZP. Procedury te, zdaniem NIK, mogą być stosowane do wykrywania środków zastępczych, dla przykładu procedura P-14/400/IZPW – procedura kontroli przy użyciu psa służbowego, P-13/400/IZPW – procedura postępowania przy przeprowadzaniu kontroli z wykorzystaniem sprzętu specjalistycznego.

W związku z kontrolą przesyłek pocztowych w obrocie towarowym w Miejscu Wyznaczonym Poczta Polska Oddział Celny w Przemyślu oraz przypadkami ujawnienia w przesyłkach narkotyków lub substancji, których ustalenie tożsamości wymaga przeprowadzenia szczegółowej rewizji celnej (badań laboratoryjnych) poleceniem¹⁰ Zastępcy Naczelnika Urzędu Celnego w Przemyślu wprowadzono tryb postępowania mający na celu wzmożoną kontrolę przesyłek pocztowych w obrocie towarowym z krajami trzecimi.

W Izbie Celnej nie wydawano odrębnych regulacji/poleceń wewnętrznych opisujących sposób postępowania wyłącznie ze środkami zastępczymi.

(dowód: akta kontroli str. 48-63, 209-231, 243-246, 233-234, 441)

3. Pracownicy zatrudnieni w WZP zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego oraz zakresów obowiązków zobowiązani byli m. in. do rozpoznawania, analizowania i wykrywania, a także do zwalczania przestępstw i wykroczeń oraz do ścigania ich sprawców w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Przyjęte rozwiązania organizacyjne nie dotyczyły wyłącznie obszaru ograniczenia dostępności środków zastępczych. Funkcjonariuszy zobligowano do współpracy z innymi służbami i organami w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości. W regulaminie organizacyjnym WZP wskazano procedurę prowadzenia działań wspólnie z innymi służbami w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości. Na poziomie województwa podkarpackiego zawarto 19 stycznia 2011 r. porozumienie w sprawie współpracy w zwalczaniu obrotu środkami zastępczymi. Stronami tego porozumienia byli: Wojewoda Podkarpacki, Podkarpacki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (dalej PPWIS), Podkarpacki Komendant Wojewódzki Policji, Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, Podkarpacki Kurator Oświaty, Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, Dyrektor Izby Celnej, zakłady opieki zdrowotnej prowadzące oddziały ratunkowe, oddziały intensywnej opieki medycznej, oddziały toksykologiczne, oddziały psychiatryczne. Strony porozumienia zadeklarowały m. in. prowadzenie wspólnych działań kontrolnych i interwencyjnych w zakresie posiadanych kompetencji i zwalczanie niedozwolonego obrotu, wytwarzania, przetwarzania i przerobu środków zastępczych. Depozytariuszem niniejszego porozumienia jest PPWIS. W lipcu 2015 r.¹¹ pełniąca obowiązki Dyrektora Izby Celnej, w związku ze zmianą regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania narkomanii i wynikających stąd nowych zadań Służby Celnej wystosowała pismo do PPWIS wraz z projektem porozumienia o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium RP środków

⁹ Instrukcja dla funkcjonariuszy celnych komórek zwalczania przestępczości zatwierdzona przez Podsekretarza Stanu szefa Służby Celnej

¹⁰ Pismo z dnia 18 września 2015 r., znak: 401000-UOGR.0211.2.21.2015

¹¹ Pismo znak:400000-IZRR.6300.54.2015 z 6 lipca 2015 r.

zastępczych. W odpowiedzi na ww. korespondencję PPWIS K. Siekierzyńska-Zapała stwierdziła, że zawarte 19 stycznia 2011 r. porozumienie w sprawie współpracy w zwalczaniu obrotu środkami zastępczymi jest na tyle ogólne, że wprowadzone zmiany przez ustawę z dnia 24 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw¹² nie wpływają na zakres jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 20-26, 35-64, 65-85D, 138-139, 233-242)

4. Pracownicy Izby Celnej wraz z pracownikami podległych urzędów celnych byli szkoleni w zakresie wykrywania substancji niedozwolonych, w tym środków zastępczych. W latach od dnia 27 listopada 2010 r. do końca I półrocza 2016 r. pracowników przeszkolono łącznie około 1985 razy, i tak odpowiednio: 1, 223, 235, 1185, 212, 119, 11. Funkcjonariuszy szkolono w różnych zakresach tematycznych powiązanych z zagadnieniem środków zastępczych, przykładowo: *Atestacja dla przewodników psów służbowych do wykrywania środków*, *Szkolenie koordynatorów Krajowej Grupy Zadaniowej ds. zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi*, *Kurs podstawowy i doskonalący dla przewodników psów służbowych do wykrywania środków odurzających*, *Problemy etyczne w służbie celnej związane z nadużywaniem środków psychoaktywnych oraz patologicznym hazardem*, *Szkolenie z profilaktyki dopalaczy (...)*. W strukturze organizacyjnej Izby Celnej umiejscowiono Wydział Laboratorium Celnego (dalej laboratorium), w którym wykonywane są badania przekazanych próbek towarów dla potrzeb jednostek organizacyjnych Służby Celnej oraz instytucji zewnętrznych. Personel laboratorium wykonujący badania dostosowuje działania do rosnących oczekiwań w sferze analityki poprzez specjalistyczne szkolenia. W latach objętych kontrolą pracownicy laboratorium odbyli od trzech do 14 szkoleń organizowanych przez firmy zewnętrzne. Dla przykładu w 2016 r. trzech analityków wzięło udział w dwudniowym szkoleniu zorganizowanym przez Centralne Laboratorium Kryminalistyczne w Warszawie, poświęconemu badaniu substancji psychotropowych. Personel laboratorium regularnie spotykał się na szkoleniach organizowanych własnymi zasobami podczas których zapoznawał się z metodami badań i dokumentowaniem ich wyników. Szkoleń tego typu odbyło się w latach 2010¹³-2016¹⁴ 22, w tym odpowiednio: 0, 3, 5, 3, 7, 4. Czas szkolenia wynosił od 0,5 do 4 godzin, a prelegentami byli pracownicy laboratorium.

Całkowity koszt szkoleń związanych z wykrywaniem substancji niedozwolonych w tym dopalaczy w latach 2012-2016 wynosił 38.829,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 140-208, 533-535)

5. Decyzją Szefa Służby Celnej z 11 lutego 2011 r.¹⁵ powołano Koordynatora wykonującego zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego (dalej LPK) z zakresu realizacji zadań Krajowej Grupy Zadaniowej (dalej KGZ) do spraw zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Do zadań Koordynatora należało wspieranie merytoryczne działań KGZ m. in. poprzez sporządzanie analiz taktycznych i operacyjnych oraz gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie wszelkich informacji związanych z obszarem tematycznym KGZ. W 2015 r. w związku z powołaniem w Rzepinie komórki organizacyjnej realizującej zadania centralne z zakresu zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi powołano w drodze decyzji Szefa Służby Celnej z

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 875

¹³ Od 27 listopada 2010 r.

¹⁴ Do końca I półrocza 2016 r.

¹⁵ Decyzja nr 10/S.C. Szefa Służby Celnej z dnia 11 lutego 2011 r. w sprawie powołania Koordynatorów wykonujących zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego z zakresu realizacji zadań Krajowych Grup Zadaniowych

19 października 2015¹⁶ r., Koordynatorów LPK oraz Zastępców koordynatorów LPK dla nowej grupy zadaniowej, tj. do spraw Środków Odurzających. W Izbie Celnej w Przemysłu Koordynator z ww. zakresu zatrudniony na stanowisku starszego specjalisty Służby Celnej wykonywał obowiązki służbowe WZP w Referacie Grupy Mobilnej w Rzeszowie, a jego zastępca - w WZP w Izbie Celnej. w Przemysłu.

(dowód: akta kontroli str. 232, 361-366, 397-403, 404, 408)

Wydatki związane z działalnością mającą na celu przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy nie były wyodrębniane w ewidencji księgowej z uwagi na brak wyznacznika umożliwiającego wyodrębnienie takiego wydatku.

(dowód: akta kontroli str. 566)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Pomimo nieuwzględnienia w dokumentacji organizacyjnej Izby Celnej zadań dotyczących bezpośrednio postępowania ze środkami zastępczymi, zadania te były realizowane przez funkcjonariuszy Izby Celnej, przede wszystkim zatrudnionych w WZP i urzędach celnych. Otwarty katalog uprawnień Służby Celnej i posiadane środki umożliwiały realizowanie zadań w zakresie ograniczania rynku środków zastępczych.

2. Ocena podejmowanych działań w celu ograniczenia dostępności środków zastępczych.

Opis stanu
faktycznego

1. W oparciu o przeprowadzone czynności analityczne zidentyfikowano i opisano profil ryzyka nr 264 znajdujący się w Regionalnym Rejestrze Ryzyka - Arkusz Opisu Ryzyka 40-296: *Nielegalna, wewnątrzwspólnotowa dostawa środków zastępczych w przesyłkach pocztowych i kurierskich*. Profil Ryzyka nr 264 wraz z Arkuszem Opisu Ryzyka 40-296 został zmodyfikowany i przeniesiony w 2015 r. do Zintegrowanego Systemu Analizy Ryzyka (dalej ZISAR).

Dokonano także oceny ryzyka we właściwości Izby Celnej w Przemysłu w zakresie obszaru 5.2 Środki zastępcze, która w 2015 r. kształtowała się na poziomie wysokim. Stworzono Arkusz Opisu ryzyka oraz Profil Ryzyka, które precyzują zakres działania komórek WZP oraz Oddziału Celnego w Przemysłu Miejsca Wyznaczonego Poczta Polska w obszarze środków zastępczych. Pomiar ryzyka dokonywany był w odniesieniu do przyszłych zdarzeń na podstawie posiadanych danych historycznych, obrazujących skalę występowania danego zjawiska w przeszłości z uwzględnieniem charakteru jego zmian. W 2015 r. prawie dwukrotnie w porównaniu do 2014 r. wzrosła ilość ujawnień i ilość ujawnionych środków zastępczych¹⁷. Miejsca ujawnień to głównie sortownie listów i paczek znajdujące się we właściwości Izby Celnej w Przemysłu. Wymienione w Profilu Ryzyka środki i metody przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych to w zależności od realizującej zadanie komórki organizacyjnej¹⁸ m. in. badanie dokumentów lub informacji systemowych, badanie laboratoryjne próbki towaru, półproduktu, produktu lub wyrobu, rewizja całkowita i/lub częściowa towaru lub środka transportu, użycie urządzenia RTG. Miejsce występowania ryzyka zostało

¹⁶ Decyzja nr 11/S.C. Szefa Służby Celnej z dnia 19 października 2015 r. w sprawie powołania koordynatorów wykonujących zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego z zakresu realizacji zadań Grup Zadaniowych

¹⁷ W Izbie Celnej w Przemysłu w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. stwierdzono 119 nieprawidłowości, a w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. – stwierdzono 97 nieprawidłowości, które wprowadzono do systemu CKC tj. Centralna Kartoteka Celna

¹⁸ Oddział celny lub komórka zwalczania przestępczości

przypisane do sortowni listów i paczek znajdujących się we właściwości Izby Celnej w Przemyślu¹⁹. W 2014 r. Izba Celna w Przemyślu opracowała ryzyko regionalne (arkusz opisu ryzyka²⁰ i profil ryzyka²¹), a od 8 lipca 2016 r. utworzone zostało ryzyko krajowe i tym samym zaistniała konieczność wygaszania ryzyka regionalnego. Aktualnie przegląd ryzyka dokonywany jest w oparciu o ZISAR, który jest zbiorem rejestrów kontroli, narzędzi wsparcia dla podejmowania działań analitycznych oraz usług automatycznej analizy ryzyka udostępnionych systemowo w ramach Systemu Informacyjnego Służby Celnej (SISC). Na komponenty systemu składają się wydzielone moduły dziedzinowe w obszarze analiz (statystyki) i kontroli ułatwiające posługiwanie się systemem. System ZISAR stanowi wsparcie dla realizacji procesów oceny informacji, przeprowadzenia analizy ryzyka z uwzględnieniem dostępnych zbiorów analitycznych, wyznaczenia profili ryzyka i zlecenia kontroli sparametryzowanej na obiekt i wskazania oczekiwanego przebiegu jej przeprowadzenia²².

Izba Celna opracowała STUDIUM PRZYPADKU dotyczące pięciu przypadków ujawnienia dopalaczy w Miejscu Wyznaczonym Poczta w Przemyślu 27 lipca 2015 r. Stanowiło ono analizę zidentyfikowanego zjawiska na bazie którego opisano metodykę kontroli w zakresie przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej m. in. środków zastępczych w celu ujednoczenia trybu postępowania w tym zakresie. W latach 2010-2013 w Izbie Celnej w Przemyślu nie było przypadków ujawnienia środków zastępczych, stąd też nie sporządzano analizy ryzyka w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 86-137, 543)

Izba Celna w Przemyślu nie była wyposażona w zasoby rzeczowe przeznaczone do realizacji zadań wyłącznie w zakresie zwalczania dostępności środków zastępczych. Funkcjonariusze Służby Celnej badając towary posługują się sprzętem pozwalającym na poszukiwanie zagrożeń m. in. w postaci narkotyków, substancji psychoaktywnych i środków zastępczych w przewożonym cargo. Identyfikacja środków zastępczych jest wyjątkowo skomplikowana z uwagi na to, że substancja dozwolona różni się zazwyczaj tylko bardzo niewielkim fragmentem budowy cząsteczki od substancji zakazanej. Przystępując do badania przechwyconego towaru funkcjonariusz Służby Celnej nie posiada wiedzy, czy ma do czynienia z substancją legalną czy zabronioną. Na podstawie zidentyfikowanej struktury nawet nieznanego związku można wnioskować, że posiada on właściwości psychoaktywne. Stąd do wykrywania środków zastępczych jest wykorzystywany sprzęt używany rutynowo w kontroli celnej, tj. m. in.: urządzenia RTG do prześwietlania: kontenerów i samochodów ciężarowych (3 sztuki), wagonów kolejowych (1 sztuka), bagażu (16 sztuk), palet (2 sztuki), wideoendoskopy (13 sztuk), fiberoskopy (19 sztuk), detektory przemytu (6 sztuk), detektory do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych (3 sztuki). W Izbie Celnej w Przemyślu pracuje także 20 psów tropiących, których czuły węch pozwala wykryć nielegalne towary, w tym także środki zastępcze (pochodzenia roślinnego).

Dyrektor Izby Celnej w Przemyślu podała, że zasoby rzeczowe przeznaczone do zwalczania dostępności środków zastępczych są wystarczające, a sprzęt ten jest uzupełniany w przypadku jego zużycia lub dla potrzeb nowo tworzonych komórek organizacyjnych, jak np. dla Oddziału Celnego w Budomierzu. Dodała, że rezultatem takich działań jest utrzymanie gotowości do sprawowania skutecznej kontroli celnej.

(dowód: akta kontroli str. 367, 435-445)

¹⁹ Sortownia listów i paczek Poczty Polskiej SA w Rudnej Małej, sortownie firm kurierskich UPS, DHL, DPD, GLS i itp.

²⁰ Ryzyko nr 40-296 nielegalna, wewnątrzspółnotowa dostawa środków zastępczych w przesyłkach pocztowych i kurierskich

²¹ Nr 264

²² Informacja o stanie systemu - ZISAR – Ministerstwo Finansów

Pobrane z podejrzanego towaru próbki badane są w laboratorium wyposażonym w sprzęt do precyzyjnego wykrywania zakazanych substancji, m. in. narkotyków i dopalaczy. Substancja, która już jest zidentyfikowana i opisana, może zostać stwierdzona w dostarczonej próbce w ciągu kilkunastu minut. W przypadkach, gdy jest to substancja nieznana, ustalenie jej struktury może potrwać dłużej. Zgromadzony w laboratorium sprzęt służący do identyfikowania także środków zastępczych to m. in.: chromatograf gazowy z detektorem masowym, chromatograf cieczowy z detektorem DAD²³ i RID²⁴, spektrometr podczerwieni, mikroskop optyczny, gęściomierz oscylacyjny, spektrometr fluorescencji rentgenowskiej WD XRF VENUS 200. Badanie próbek podejrzanych towarów na poszczególnych urządzeniach wykonują upoważnieni pracownicy przy zastosowaniu odpowiednich procedur analitycznych. Laboratorium uzyskało certyfikat akredytacji laboratorium badawczego nr AB 826 dnia 20 września 2007 r., ostatni certyfikat akredytacji laboratorium z 14 kwietnia 2015 r. jest ważny do 19 września 2019 r. Zakres akredytacji laboratorium Nr AB 826²⁵ dotyczył m. in. badania chemikaliów, wyrobów chemicznych i materiału roślinnego na obecność m. in. substancji psychoaktywnych (obecność m. in. delta-tetrahydrokannabinolu, kannabinolu, kannabidiolu).

W ocenie NIK posiadane zasoby rzeczowe umożliwiały funkcjonariuszom Izby Celnej w Przemysłu sprawne i efektywne ograniczanie rynku dopalaczy, na co wskazuje 136 ujawnień środków zastępczych dokonanych w latach 2012-2016²⁶ o ich łącznej wadze 39.640,492 g.

(dowód: akta kontroli str. 261-354, 367-396)

3 – 4 W Izbie Celnej w Przemysłu w okresie objętym kontrolą wszczęto 71 321 postępowań, w tym liczba spraw dotycząca środków zastępczych wynosiła 136 (tj. 0,19%). Najwięcej bo 129 spraw (tj. 94,8%) dotyczących ujawnienia środków zastępczych zarejestrowano w latach 2014 i 2015 r. Ilość ujawnień w jednostkach organizacyjnych Izby Celnej w Przemysłu, to jest: WZP Referat GMRZ, Urząd Celný w Rzeszowie, Urząd Celný w Przemysłu wynosiła odpowiednio: 108, 14, 14. Liderem był Referat GMRZ, którego funkcjonariusze ujawnili środki zastępcze podczas 108 działań kontrolnych polegających na zatrzymaniu przesyłek będących w obrocie krajowym. W przypadku ujawnienia ww. produktów przez funkcjonariuszy z WZP Referat GMRZ – każdorazowe zatrzymanie środków zastępczych w przypadku zaistnienia przesłanki do takiego zatrzymania (tj. notatka z użycia psa do wykrywania narkotyków, sprawdzenie przesyłki przy użyciu specjalistycznego sprzętu, analiza ryzyka poparta doświadczeniem zawodowym funkcjonariusza) zatwierdzane było przez prokuratora. Następnie przeprowadzano badanie laboratoryjne podejrzanego substancji i w przypadku pozytywnego wyniku badania przekazywano zatrzymany towar do: Komendy Miejskiej Policji – 14 spraw, PSSE – 108 spraw, Wydziału Likwidacji Izby Celnej w Przemysłu – 10 spraw celem likwidacji w przypadku niewykrycia odbiorcy zatrzymanego towaru, referatu Przeznaczeń Celných Urzędu Celného w Przemysłu – 4 sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 247-251, 261-354, 473-475)

W Urzędzie Celnym w Przemysłu w latach 2015-2016 odnotowano przypadki ujawnienia środków zastępczych w przesyłkach pocztowych w Oddziale Celnym w Przemysłu – Miejsce Wyznaczone Poczta Polska. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika Urzędu Celného w Przemysłu, w każdym przypadku pobrano próbki towaru i poddano analizie w laboratorium, a po uzyskaniu pozytywnego wyniku

²³ diode array detector

²⁴ refractive index detector

²⁵ Wydanie nr 10, 27 kwietnia 2016 r.

²⁶ do dnia 31 sierpnia 2016 r.

badania sprawy te przekazywano celem dalszego postępowania do Referatu Przeznaczeń Celnych i Obsługi Przedsiębiorców. W odniesieniu do 10 spraw z 2015 r., z uwagi na fakt, iż odbiorcy byli nieznanymi, zgodnie z art. 44d ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁷, zostały one przekazane do Wydziału Likwidacji Izby Celnej w Przemyslu celem podjęcia czynności zmierzających do zniszczenia zatrzymanego towaru. W odniesieniu do czterech postępowań z 2016 r. – w dwóch przypadkach strony wniosły skargę do WSA na postanowienie Naczelnika Urzędu Celnego w Przemyslu o jego zajęciu. W dwóch innych sprawach – decyzjami orzeczono o zajęciu towaru.

Nie było przypadków ujawnień dopalaczy w trakcie działań wykonywanych w przejściach granicznych drogowych podległych Dyrektorowi Izby Celnej w Przemyslu. W żadnej ze spraw, w których ujawnione zostały dopalacze, nie stwierdzono innych produktów, tj. narkotyków, substancji psychotropowych, prekursorów i produktów leczniczych.

Informacje w zakresie e-handlu dopalaczami nie były przekazywane do Ministerstwa Finansów z uwagi na brak zaleceń w tym temacie.

(dowód: akta kontroli str. 243-251)

NIK zauważa, że funkcjonariusze WZP zmagają się z brakiem jednoznacznego trybu postępowania związanego z próbą ujawnienia, a następnie postępowania z substancjami, co do których istnieje podejrzenie, że jest to środek zastępczy. Niejasny tryb postępowania dotyczy dwóch przypadków:

1. kontroli przesyłek w obrocie pocztowym w przypadku przywozu na terytorium RP z innych państw produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może być on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną (w tym nieprecyzyjny zapis §4 Porozumienia w części dotyczącej *zajęcia towaru na czas niezbędny do ustalenia czy jest on środkiem zastępczym lub substancją psychoaktywną*),
2. kontroli przesyłek w obrocie krajowym (nadawca i odbiorca z terytorium RP), co do których istnieje podejrzenie, że zawierają środki zastępcze.

Wątpliwości funkcjonariuszy Służby Celnej budzą mało czytelne podstawy prawne do wszczęcia postępowania w zakresie sposobu zatrzymania i przekazania dowodów rzeczowych w przypadku towarów innych niż akcyzowe. Sytuacja ta jest wynikiem braku konkretnych regulacji prawnych umożliwiających przejęcie przesyłki, której zawartość nie została określona, tj. brak potwierdzenia, że towar znajduje się na liście substancji zabronionych wymienionych w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, ale co do którego istnieje uzasadnione podejrzenie, że może to być środek zastępczy. Niedoprecyzowany tryb postępowania funkcjonariuszy Służby Celnej, w szczególności w kwestii interpretacji §4 Porozumienia w części dotyczącej *zajęcia towaru na czas niezbędny do ustalenia, czy jest on środkiem zastępczym lub substancją psychoaktywną* stawia pod znakiem zapytania prawo do kontroli Służby Celnej przesyłek pocztowych i kurierskich bez wyraźnej przyczyny.

Problemy natury proceduralnej związane były z kontrolą przesyłki w dniu 12 listopada 2014 r.²⁸: w wyniku badania przy pomocy testera narkotykowego i uzyskaniu wyniku pozytywnego zaistniała konieczność przeprowadzenia szczegółowych analiz laboratoryjnych zatrzymanego towaru na obecność substancji zakazanych. Po otrzymaniu wyników badania, produkt przekazano do PPIS w Rzeszowie. Dążąc do nieograniczania praw wynikających z art. 236 ustawy z dnia 6

²⁷ Dz. U z 2016 r., poz. 224 ze zm.

²⁸ Numer przesyłki: (00)35900773614797375

czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego²⁹ (dalej kpk) zawnioskowano do właściwej miejscowo prokuratury o sporządzenie i doręczenie nadawcy i adresatowi przesyłki postanowienia o zatwierdzeniu zatrzymania rzeczy. Prokurator Rejonowy w Pabianicach (do którego ostatecznie trafiły akta tej sprawy) postanowieniem z 2 kwietnia 2015 r. sygn. Ds. 7/15 przesłał według właściwości wyłączone z akt śledztwa o sygn. Ds. 7/15 materiały w sprawie przekroczenia uprawnień funkcjonariuszy publicznych Służby Celnej z Izby Celnej w Przemysłu RGMRZ, tj. o czyn z art. 231 § 1 kk do dalszego prowadzenia Prokuraturze Rejonowej w Rzeszowie. Ostatecznie funkcjonariuszom Służby Celnej nie postawiono zarzutów przekroczenia uprawnień podczas kontroli tej przesyłki w obrocie krajowym.

(dowód: akta kontroli str. 247-354, 473-475, 536-541, 567-573)

W latach objętych kontrolą w trakcie 136 ujawnień zatrzymano 39.640,492 g środków zastępczych. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 14 spraw tj. 10,3%, z czego 11 z nich prowadzili funkcjonariusze z WZP - Referat GMRZ, trzy – funkcjonariusze z Urzędu Celnego w Przemysłu. Funkcjonariusze z WZP - Referat GMRZ dokonali ujawnień w ramach kontroli celnej rewizji celnej przesyłek kurierskich na terenie UPS Polska Sp. z o. o. ul. Lubelska 50, 35-233 Rzeszów (kontrola losowa, z zastosowaniem analizy ryzyka, przy wykorzystaniu psa służbowego i testu narkotykowego ogólnego). Przebieg czynności każdorazowo opisywano w notatkach służbowych. Funkcjonariusze z Urzędu Celnego w Przemysłu dokonali ujawnień środków zastępczych w losowo skontrolowanych przesyłkach pocztowych z Holandii i Chin (z zastosowaniem analizy ryzyka, przy wykorzystaniu sprzętu RTG i testu narkotykowego ogólnego) w Miejscu Wyznaczonym Poczta Polska w Przemysłu. Ustalono, iż każdorazowo funkcjonariusze z WZP Referat GMRZ, po przeprowadzeniu wstępnego badania przy użyciu testu narkotykowego ogólnego i uzyskaniu wyniku pozytywnego w związku z zaistniałym podejrzeniem popełnienia przestępstwa z art. 56 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przekazywali zatrzymane substancje do laboratorium celem ustalenia ich składu chemicznego. Funkcjonariusze sporządzali dokumentację procesową i wraz z wnioskiem o zatwierdzenie zatrzymania wnosili do Prokuratury Rejonowej w Rzeszowie o wydanie na podstawie art. 217 §4 kpk w zw. z art. 308 kpk postanowienia o zatwierdzeniu zatrzymania zajętych rzeczy. W 11 objętych badaniem postępowaniach procedowanych przez funkcjonariuszy z WZP referat GMRZ sprawozdania z badań laboratoryjnych potwierdzające obecność w zatrzymanym towarze środków zastępczych były z datami późniejszymi aniżeli postanowienia prokuratora z Prokuratury Rejonowej w Rzeszowie zatwierdzające zatrzymanie rzeczy i ich przechowywanie do rozstrzygnięcia sprawy.

Ustalono, iż w siedmiu przypadkach, postępowania (tj. akta spraw i zatrzymane środki psychoaktywne) po przeprowadzeniu badań laboratoryjnych, w wyniku których stwierdzono obecność w zatrzymanych przesyłkach środków zastępczych, zatwierdzeniu zatrzymania przez prokuratora i wszczęciu śledztwa w sprawie bezprawnego wprowadzenia do obrotu środków odurzających poprzez ich nadanie za pomocą przesyłek kurierskich, tj. o czyn z art. 56 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii zostały przekazane Komendzie Miejskiej Policji w Rzeszowie. W odniesieniu do spraw przekazanych Komendzie Miejskiej Policji w Rzeszowie funkcjonariusze Służby Celnej informowali każdorazowo PPIS o takim sposobie procedowania tych postępowań.

²⁹ Dz. U. z 1997 Nr 89, poz. 555 ze zm.

W czterech przypadkach postępowania (tj. akta spraw i zatrzymane środki psychoaktywne) po przeprowadzeniu badań laboratoryjnych i zatwierdzeniu zatrzymania przez prokuratora zostały przekazane PPIS.

W trzech postępowaniach prowadzonych przez funkcjonariuszy UC w Przemysłu akta spraw wraz z zatrzymanym towarem zostały przekazane do Wydziału Likwidacji Towarów Izby Celnej w Przemysłu celem podjęcia czynności zmierzających do zniszczenia towaru w myśl postanowień art. 44b ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z uwagi na zakaz przywozu środków zastępczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w dwóch przypadkach dodatkowo – z uwagi na brak możliwości ustalenia podmiotu dokonującego przywozu produktu będącego środkiem zastępczym.

Funkcjonariusze celni procedowali sprawy objęte badaniem w czasie wynoszącym od 19 do 250 dni³⁰.

Czas trwania analizy laboratoryjnej kończącej się wydaniem sprawozdania z badania uzależniony był od składu chemicznego zatrzymanego towaru, tzn. jeżeli badane próbki zawierają nowe substancje psychoaktywne (wcześniej niezidentyfikowane w tutejszym laboratorium) czas ich badania może być co najmniej dwa razy dłuższy od średniego czasu realizacji zlecenia próbek zawierających substancję psychoaktywną znajdującą się w bazach danych do których laboratorium posiada dostęp. Czas badania próbek uzależniony jest od wielu czynników, m. in.: liczby próbek w jednym zleceniu, dostępności danych literaturowych (np. bibliotek widm masowych oraz FT-IR³¹) dla pojawiających się nowych substancji psychoaktywnych, obciążenia oraz sprawności aparatury badawczej, obciążenia pracą personelu). Czas uzyskania wyniku badania od daty wpływu próbek do laboratorium w 14 sprawach objętych kontrolą wynosił od 3 do 28 dni, natomiast czas uzyskania wyniku badania od momentu pobrania próbek wynosił od 3 do 31 dni.

Izba Celna nie dysponowała informacjami na temat stanu (losu) spraw przekazanych zarówno Komendzie Miejskiej Policji w Rzeszowie jak i PPIS.

(dowód: akta kontroli str. 264-354, 426-428, 446-454, 473-475, 498-524)

6. W związku z zapisami porozumienia z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie współpracy w zwalczaniu obrotu środkami zastępczymi, następnie Porozumienia z dnia 26 października 2011 i ustaleniami poczynionymi na spotkaniu 24 stycznia 2013 r, Koordynator wykonujący zadania LPK z zakresu realizacji zadań Grupy Zadaniowej do spraw Środków Odurzających współpracował m. in. z PWIS, Komendami Powiatowymi Policji³² i Komendami Miejskimi Policji³³, Podkarpackim Kuratorem Oświaty, a ponadto z funkcjonariuszami Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej. Kooperacja dotyczyła interpretacji zmian obowiązujących w obszarze przepisów prawa dotyczących dopalaczy, rozpoznawania nowych substancji zastępczych pojawiających się na rynku oraz zwalczania przestępczości narkotykowej z uwzględnieniem zwalczania obrotu środkami zastępczymi. Koordynator organizował szkolenia, dla funkcjonariuszy Izby Celnej w Przemysłu oraz instytucji zewnętrznych, jak: Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Przemysłu³⁴, Państwowa Wyższa Szkoła

³⁰ Sprawa 400000-IPCR.532.72,73.2016 z 12 lutego 2016 r. nie została zakończona z uwagi na toczące się postępowanie odwoławcze adresata zatrzymanej przesyłki

³¹ FT-IR - Fourier Transform Infrared Spectroscopy - Spektroskopia w Podczerwieni z Transformacją Fouriera

³² W Nisku, Stalowej Woli, Łańcucie, Dębicy, Mielcu, Leżajsku, Jarosławiu, Lubaczowie, Przeworsku

³³ W Przemysłu, Rzeszowie, Tarnobrzegu,

³⁴ Szkolenie dla 44 podopiecznych Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Przemysłu

Ekonomiczna w Jarosławiu, Katolicki Uniwersytet Lubelski Wydział Zamiejscowy w Stalowej Woli, szkoły z województwa podkarpackiego. Sporządzał comiesięczne raporty dotyczące zwalczania produkcji, reklamy i obrotu oraz ograniczenia popytu na środki zastępcze. Współpraca z PWIS zaowocowała zorganizowaniem seminarium na temat dopalaczy i nowych substancji psychoaktywnych z udziałem przedstawicieli m. in.: KWP w Rzeszowie, pracowników z Narodowego Instytutu Leków w Warszawie, PWIS, WPIF, Izby Celnej i Służby Więziennej.

(dowód: akta kontroli str. 138-139, 355-359, 421-428)

W Izbie Celnej prowadzono analizy mające na celu identyfikację stron internetowych oferujących obrót środkami zastępczymi. W związku z zawartym pod auspicjami Wojewody Podkarpackiego Porozumieniem w sprawie zwalczania obrotu środkami zastępczymi z dnia 19 stycznia 2011 r. oraz wewnętrznymi ustaleniami Izby Celnej w Przemyślu wprowadzony został comiesięczny obowiązek przekazywania informacji Koordynatorowi LPK właściwego dla KGZ na temat podjętych działań mających na celu zwalczanie reklamy, produkcji i obrotu środkami zastępczymi³⁵. Poza tym zobligowano laboratorium do podawania ilości przebadanych substancji psychoaktywnych w rozbiciu na instytucję zlecającą ze zwróceniem szczególnej uwagi w przypadku wyniku pozytywnego dotyczącego środka zastępczego.

W ramach analizy ryzyka opracowano Arkusz Opisu Ryzyka (AOS) i Profil Ryzyka na podstawie m. in. ujawnień dopalaczy w przesyłkach - śledzenie przesyłek w bazie internetowej (tzw. tracking).

Wydział Zarządzania Ryzykiem w ramach koordynacji e-kontroli dokonywał działań analitycznych polegających na przeglądaniu stron internetowych pod kątem możliwości oferowania dopalaczy, a informacje przekazywał do WZP.

W 2012 r. decyzją Szefa Służby Celnej³⁶ powołano w Izbie Celnej koordynatora wykonującego zadania LPK z zakresu realizacji zadań komórki KGZ do spraw e-kontroli. Koordynator do spraw e-kontroli założył tzw. google alerty uwzględniając specyfikę dopalaczy oferowanych w sieci internet. Systematycznie alerty były modyfikowane i dodawane do konta gmail w zależności od potrzeb analitycznych, Aktualnie³⁷ na koncie gmail funkcjonuje siedem alertów w obszarze dopalaczy. Wyniki z google alerty są analizowane z poziomu Koordynatora do spraw e-kontroli w Referacie Zarządzania Ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 87-137, 402-422, 543-544)

7. Izba Celna prowadziła politykę profilaktyczną i informacyjną mającą na celu zwiększenie świadomości społecznej niebezpieczeństwa związanego z zażywaniem środków zastępczych w formie spotkań edukacyjnych skierowanych przede wszystkim do uczniów i studentów. W latach 2010-2012 takich spotkań nie było, ale od 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. działania w tym obszarze zostały zintensyfikowane, i tak: w 2013 r. – dwie prelekcje³⁸, 2014 r. – trzy wykłady³⁹ dla uczniów wraz z wizytą w tut. laboratorium, w 2015 r. – cztery spotkania⁴⁰ informacyjne dla uczniów wraz z prezentacją laboratorium, w 2016 r.⁴¹ – trzy

³⁵ Pismo z dnia 25 stycznia 2013 r., znak WZP 400000-IZPW-650-33/2013

³⁶ Decyzja nr 5/CA Szefa Służby Celnej z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie powołania koordynatorów wykonujących zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego z zakresu realizacji zadań komórek Krajowych Grup Zadaniowych

³⁷ Na dzień 27 września 2016 r.

³⁸ Prelekcja dla studentów KUL Wydział Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli, współpraca z Urzędem Gminy Mielec

³⁹ Uczniowie z: Zespołu Szkół Technicznych w Rzeszowie, Zespołu Szkół Technicznych w Brzostku, II LO w Przemyślu

⁴⁰ Uczniowie z: Zespołu Szkół nr 7 w Rzeszowie i Zespołu Szkół Kształcenia Ustawicznego w Rzeszowie, Zespołu Szkół w Malawie, Gimnazjum nr 4 w Przemyślu, Zespołu Szkół Elektronicznych i Ogólnokształcących w Przemyślu

⁴¹ Do 30 czerwca 2016 r.

wykłady⁴², w tym w ramach dnia otwartego Izby Celnej w Przemysłu (udział wzięło ok. 200 uczniów), III Młodzieżowego Święta Bezpieczeństwa Wewnętrznego i w ramach kampanii „Szkoła i rodzice przeciwko dopalaczom”.

Prowadzone były także przez Rzecznika Prasowego Izby Celnej działania medialne na podstawie meldunków i notatek służbowych dotyczących zatrzymań środków zastępczych. Sporządzano komunikaty prasowe, które zamieszczano na stronie internetowej Izby Celnej w Przemysłu oraz przekazywano dziennikarzom m.in. z Życia Podkarpackiego i Nowin. Organizowane były nagrania radiowe i telewizyjne szczególnie w TVP Rzeszów, TVP Info, Radio Rzeszów, TVN24, Echodnia, Workjoy, Radio Leliwa.

Izba Celna nie wymiarowała ilości uczestników spotkań informacyjnych. Pełna ewidencja spotkań edukacyjnych prowadzonych przez Służbę Celną dla dzieci i młodzieży w różnych obszarach tematycznych prowadzona jest elektronicznie od 2016 r. w ramach Małej Akademii Cła i Akczy.

(dowód: akta kontroli str. 355-358)

W latach 2011 – 2016 plan finansowy uwzględniający środki na szkolenia kształtował się następująco, odpowiednio: 303.500,00 zł, 208.257,00 zł, 187,000 zł, 123.769,00 zł, 138.885,00 zł, 346.000,00 zł. Koszty szkoleń związanych z wykrywaniem substancji niedozwolonych, w tym także dopalaczy w rzeczonym okresie wynosiły odpowiednio: 0,00 zł, 10.486,00 zł (5,0%), 8.997,50 zł (4,8%), 3.355,00 zł (2,7%), 9.755,00 zł (7,00 %), 3.161,00 zł (0,9%).

Pani Dyrektor Izby Celnej wyjaśniła, że większość szkoleń z przedmiotowego zakresu nie wymagała od Izby Celnej w Przemysłu ponoszenia kosztów na ich organizację. Były to szkolenia realizowane w Systemie Zdalnego Nauczania ATENA2 (e-learningowe), szkolenia organizowane bezpłatnie przez wykładowców Izby Celnej w Przemysłu lub organizowane przez Ministerstwo Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 438-440)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Zasoby rzeczowe będące w dyspozycji Izby Celnej, analiza ryzyka związana z przywozem, wytwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu środków zastępczych oraz eksploracja stron internetowych pod kątem ich oferowania przyczyniły się do ograniczenia obrotu tymi substancjami. Szczególne osiągnięcia w zwalczaniu rynku dopalaczy NIK zauważyła w odniesieniu do WZP GMRZ z Rzeszowa, która ujawniła środki zastępcze podczas 110 akcji, co stanowiło 81% wszystkich działań w tym obszarze.

3. Ocena współpracy z innymi podmiotami w przedmiocie ograniczania rynku środków zastępczych.

Opis stanu
faktycznego

1. W zakresie przebiegu i sposobu realizacji współpracy określonej Porozumieniem ustalono, że w 54 przypadkach zawiadomiono właściwego wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego – w przypadku produktu leczniczego⁴³, w 31

⁴² Uczniowie ze szkół podstawowych w Przemysłu: nr 1, 4, 5, 11, 15, 17, z gimnazjum nr 4,

⁴³ Oddział Celny Krościenko – jeden przypadek i Miejsce Wyznaczone Poczta Przemysł 53 przypadki

przypadkach⁴⁴ właściwego komendanta Policji w przypadku środka odurzającego lub substancji psychotropowej, we wszystkich przypadkach państwowego inspektora sanitarnego – w odniesieniu do środków zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 435-444, 498-524)

2. Od 26 października 2011 r. obowiązywało Porozumienie, które regulowało m.in. sposób postępowania Służby Celnej z produktami, co do których istniało podejrzenie, że mogą stanowić środek zastępczy.

W 2015 r. Izba Celna uczestniczyła w ogólnopolskiej akcji Służby Celnej pn. „Bezpieczna Szkoła 2015” w dniach 24 sierpnia 2016 – 31 października 2015 r., w ramach której realizowane były m.in. kontrole punktów, w których mogły być sprzedawane środki zastępcze. Przedsięwzięcie to było realizowane w porozumieniu z Policją oraz Państwową Inspekcją Sanitarną w zakresie handlu dopalaczami i miało na celu ograniczenie dostępu młodzieży w wieku szkolnym do miejsc, w których sprzedawane są dopalacze. Do kontroli na terenie właściwości miejscowej Izby Celnej wytypowano siedem podmiotów, w których prowadzony był handel dopalaczami. Podczas prowadzonych czynności w powiatach przemyskim i jarosławskim nie stwierdzono oferowania do sprzedaży dopalaczy. W obszarze sprzedaży dopalaczy wytypowanych do kontroli w Rzeszowie, Stalowej Woli, Dębicy i Mielcu uczestniczono w przeprowadzonych 15 kontrolach, z czego w przypadku 12 kontroli ujawniono niebezpieczne substancje. Zostały one zatrzymane przez pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a ich próbki przekazano za pośrednictwem Urzędu Celnego w Rzeszowie do badań laboratoryjnych w laboratorium Izby Celnej w Przemyślu. Kontrole w ramach ww. akcji zaznaczane były w karcie kontroli systemu ZISAR w polu *kontrola zrealizowana w ramach akcji*, poprzez wpis *Bezpieczna Szkoła*.

(dowód: akta kontroli str. 252-256, 429-433)

W związku z zapisami porozumienia z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie współpracy w zwalczaniu obrotu środkami zastępczymi Izba Celna w Przemyślu kooperowała głównie z właściwymi terenowymi organami Policji, organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Bieszczadzkiem Oddziałem Straży Granicznej podczas wspólnych działań operacyjnych. Ponadto funkcjonariusze Izby Celnej przeprowadzali spotkania informacyjne edukując młodzież (uczniów szkół wszystkich stopni i studentów) o zagrożeniach związanych z przyjmowaniem substancji psychoaktywnych (narkotyków i dopalaczy). W ramach współpracy określonej Porozumieniem Izba Celna uczestniczyła w dwóch konferencjach organizowanych przez Wojewódzki Państwowy Inspektorat Sanitarny w Rzeszowie.

(dowód: akta kontroli str. 355-358, 442)

3 - 4 W zakresie zwalczania rynku dopalaczy komórki organizacyjne podlegające Dyrektorowi Izby Celnej współpracowały z policją, właściwym państwowym inspektorem sanitarnym, urzędem kontroli skarbowej oraz ze strażą graniczną. Nie było przypadków odmowy współpracy w działaniach ze strony wymienionych służb, również Służba Celna takiej współpracy nie odmówiła.

Funkcjonariusze z Urzędu Celnego w Krośnie przeprowadzali wspólne czynności służbowe z Policją, pracownikami urzędu kontroli skarbowej i PSSE w punktach sprzedaży dopalaczy w Krośnie i Sanoku. W Oddziale Celnym w Krościenku współpraca w zakresie zwalczania rynku środków odurzających i psychotropowych,

⁴⁴ Urząd Celny Przemyśl – 1 przypadek, Miejsce Wyznaczone Poczta Przemyśl – 7 przypadków, Oddział Celny Korczowa – 3 przypadki, Oddział Celny Korczowa – 3 przypadki, Oddział Celny Medyka – 5 przypadków, Urząd Celny Krosno – Referat Dozoru – 1 przypadek, WZP – 14 przypadków

w tym także dopalaczy realizowana była na bieżąco z placówką straży granicznej w Krościenku. Działania te najczęściej prowadzono z użyciem psa służbowego.

Referat Dozoru Urzędu Celnego w Przemyślu współpracował z przedstawicielami PSSE w Przemyślu, Jarosławiu i Przeworsku oraz z Wydziałów Kryminalnych Komendy Miejskiej Policji w Przemyślu i Komendy Powiatowej Policji w Jarosławiu i Przeworsku. W rzeczonym okresie nie zatrzymano środków zastępczych.

W Oddziale Celnym w Przemyślu Miejsce Wyznaczone Poczta Polska o wszystkich przypadkach ujawnienia środków zastępczych informowano PPIS.

Urząd Celny w Rzeszowie nie prowadził samodzielnie kontroli w zakresie sprzedaży dopalaczy, jedynie współpracował z inspektoratami sanitarnymi oraz powiatowymi komendami policji. Kontrole w tym obszarze prowadzone były wiodąco przez pracowników PPIS właściwych na danym terenie, a funkcjonariusze Służby Celnej stanowili wsparcie tychże kontroli.

Izba Celna w Przemyślu – WZP – współpracowała z policją oraz wojewódzkim i powiatowym inspektoratem sanitarnym.

Nie odnotowano w kontrolowanym okresie przypadków odmowy bądź zaniechania wspólnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 242, 252-256, 258-259, 261-354, 429-438)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Izba Celna współpracowała i uczestniczyła w wymianie informacji z sygnatariuszami Porozumienia. Ponadto realizowała liczne działania informacyjne i profilaktyczne w obszarze środków zastępczych.

4. Nadzór nad działalnością podległych jednostek realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych.

W Izbie Celnej w Przemyślu zadania w zakresie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych wykonują głównie funkcjonariusze z podległych urzędów celnych w Przemyślu, Krośnie i Rzeszowie⁴⁵, z WZP i Referatu Zarządzania Ryzykiem i Kontroli. W okresie objętym kontrolą do Izby Celnej nie wpłynęły skargi na działalność naczelników ww. jednostek organizacyjnych w przedmiocie środków zastępczych.

W latach 2010-2016 Izba Celna (zarówno Wydział Kontroli Wewnętrznej i Przeciwdziałania Korupcji jak i Wieloosobowe Stanowisko Audytu Wewnętrznego) nie przeprowadzała w podległych jednostkach kontroli w temacie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 6, 8, 18-23 39-41, 360, 532)

Dyrektor Izby Celnej w Przemyślu za pośrednictwem naczelników i kierowników podległych mu komórek organizacyjnych przekazywał wytyczne i zalecenia w zakresie środków zastępczych. W szczególności Referat Zarządzania Ryzykiem i Kontroli przysyłał tego typu informacje, dla przykładu:

⁴⁵ Załącznik nr 1 do decyzji nr 98/2015 Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu z dnia 28 września 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Izbie Celnej w Przemyślu

- za pismem z dnia 2 listopada 2015 r.⁴⁶ przekazano do podległych urzędów celnych raport z czynności analitycznych (do służbowego wykorzystania) opracowany przez Grupę Zadaniową ds. e-kontroli Izby Celnej w Opolu pt.: *Analiza ujawnień substancji psychotropowych przesyłanych drogą pocztową i kurierską w skali Europy, Ustalenie wskaźników ułatwiających typowanie do kontroli*. Informacje zawarte w raporcie w dotyczyły w szczególności typowania przesyłek do kontroli.

- pismami odpowiednio: z dnia 17 sierpnia 2015 r.⁴⁷., 18 sierpnia 2015 r.⁴⁸, 6 listopada 2015 r.⁴⁹. przesłano wskazówki dotyczące metodyki kontroli środków zastępczych i ich raportowania pod kryptonimem *Bezpieczna szkoła*,

- pismem z 29 czerwca 2015 r.⁵⁰ do Wydziału Laboratorium Celnego, referatu Kontroli, referatu Przeznaczeń Celnych i referatu Kontroli Wewnętrznej i Przeciwdziałania Korupcji pismo z Departamentu Cel Ministerstwa Finansów z 26 czerwca 2015 r.⁵¹ informujące o opublikowaniu w Dzienniku Ustaw z 24 czerwca 2015 r. ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych ustaw wskazując jednocześnie najistotniejsze zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 144-147, 468-472)

Na dzień 24 października 2016 r. Koordynatorom wykonującym zadania LPK z zakresu realizacji zadań Krajowych Grup Zadaniowych (powołani decyzją nr 11/SC z dnia 19 października 2015 roku, która została zmieniona Zarządzeniem nr 20/SC Szefa Służby Celnej z dnia 28 września 2016 roku w sprawie koordynatorów wykonujących zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego z zakresu realizacji zadań KGZ do tej pory nie ustalono w jakiej formie powinni oni składać raporty ze swojej działalności.

W okresie wcześniejszym (tj. gdy istniała Krajowa Grupa Zadaniowa tj. do końca roku 2013) Koordynator wykonujący zadania LPK KGZ ds. zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi sporządzał sprawozdania w okresach półrocznych z realizacji zadań, w tym dotyczące zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i psychotropowymi. Były one wysyłane do kierownika Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Przestępczości Narkotykowej.

(dowód: akta kontroli str. 476-497, 530-531)

Nadzór nad podległymi jednostkami Izby Celnej w Przemysłu w obszarze realizowania zadań z zakresu dopalaczy odbywał się m. in. poprzez monitorowanie ryzyka tj. bieżące hierarchizowanie i ocenianie ryzyk oraz ich profilowanie. Jako reakcję na ryzyko wskazano i wykonywano czynności kontrolne w sortowniach listów i paczek znajdujących się we właściwości Izby Celnej, kontrole z wykorzystaniem psa służbowego do wykrywania środków odurzających i substancji psychotropowych przeprowadzone podczas kontroli przesyłek pocztowych i kurierskich i współpraca ze służbami mającymi prawo podejmować czynności operacyjno-rozpoznawcze.

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Izby Celnej nadzór służbowy sprawowano doraźnie w sytuacjach uzasadniających podjęcie działań sprawdzających w określonym zakresie i na bieżąco w trakcie czynności wykonywanych na stanowiskach służbowych (w tym czynności obejmujące

⁴⁶ Znak: 400000-IZRR.6300.102.2015

⁴⁷ Pismo z dnia 7 sierpnia 2015 r., znak: 420000-IKNR.758.25.2015.MA

⁴⁸ Pismo z dnia 18 sierpnia 2015 r., znak: 400000-IZRR.756.95.2015

⁴⁹ Pismo z dnia 6 listopada 2015 r., znak: 400000-IZRR.756.95.2015

⁵⁰ Pismo nżka: 400000-IZRR.6300.50.2015.mcz

⁵¹ Znak: DC5.877.342.2015

wykonywanie zadań związanych ze stosowaniem środków polityki handlowej, zakazów i ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych).

(dowód: akta kontroli str. 87-137, 542-565)

Funkcjonariusze z podległych Izbie Celnej w Przemysłu urzędów celnych uczestniczyli w ww. okresie w około 17 szkoleniach powiązanych tematycznie z zagadnieniem środków zastępczych. Tematyka szkoleń dotyczyła m. in.: problemów etycznych w służbie celnej związanych z nadużywaniem środków psychoaktywnych (...), obsługa fiberoendoskopu i wideoendoskopu, obsługa detektora przemytu (BUSTER K910K), kontroli prekursorów narkotykowych, zwalczania przemytu narkotyków (dwa ostatnie szkolenia realizowane były w ramach szkolenia w systemie zdalnego nauczania ATENA2 i ATENA).

(dowód: akta kontroli str. 155-200)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Izba Celna skutecznie nadzorowała działania podległych jednostek realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych poprzez przekazywanie wytycznych i zaleceń w tym obszarze, monitorowanie ryzyka oraz organizację szkoleń funkcjonariuszy Służby Celnej.

IV. 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 Rzeszowie.

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.

Trzebowniko, dnia

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis

