



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 25 lutego 2009 r.

**Pan
płk SG Marian Pogoda
Komendant
Nadbużańskiego Oddziału SG
w Chełmie**

LLU-410-33-01/2009

P/09/149

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Lublinie, od 3 września do 15 grudnia 2009 r., skontrolowała w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Chełmie, zwanym dalej „Oddziałem” lub „NOSG”, funkcjonowanie kontroli ruchu osobowego na lądowych przejściach granicznych po przystąpieniu Polski do układu z Schengen, w okresie od 21 grudnia 2007 r. do 30 września 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez NOSG w Chełmie zadań w zakresie organizacji i nadzoru kontroli ruchu osobowego na drogowych i kolejowych przejściach granicznych.

Ocenę pozytywną uzasadnia zapewnienie przez Oddział podległym placówkom Straży Granicznej (SG) właściwych warunków w zakresie organizacji, infrastruktury i wyposażenia w specjalistyczny sprzęt kontrolny do wykonywania granicznej kontroli ruchu osobowego.

Pozytywny stan w tym zakresie potwierdziły kontrole przeprowadzone w pięciu placówkach SG. Oddział należycie sprawował nadzór merytoryczny i organizacyjny nad wykonywaniem granicznej kontroli osób, towarów i środków transportu przez funkcjonariuszy podległych mu placówek SG. Świadczą o tym podejmowane przez Oddział działania organizacyjne oraz zgodność granicznej kontroli ruchu osobowego z przepisami kodeksu granicznego Schengen (kgS)².

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przewlekłości postępowania związanego z okresową legalizacją specjalistycznego sprzętu kontrolnego, uniemożliwiającej jego wykorzystanie w kontroli granicznej przez długi okres czasu;
- braku aktualizacji umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy SG.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie miały one istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

1. W okresie objętym kontrolą Oddział sprawował nadzór organizacyjny i merytoryczny nad realizacją zadań w zakresie granicznej kontroli ruchu osobowego przez podległe mu Placówki Straży Granicznej (PSG) w: Terespolu, Sławatyczach, Dorohusku, Hrubieszowie i Hrebennem, na dwóch kolejowych (kpg) i pięciu drogowych przejściach granicznych (dpg).³ Oddział należycie przygotował je pod względem organizacyjnym do prawidłowej realizacji zadań w zakresie granicznej kontroli ruchu osobowego. Świadczą o tym m. in. takie działania Oddziału, jak:

- dostosowanie do wymogów kodeksu granicznego Schengen (kgS) kontroli granicznej osób, towarów i środków transportu poprzez przeniesienie na teren Polski kontroli wjazdowej na dpg w Terespolu, wykonywanej wcześniej w Brześciu na Białorusi oraz kontroli wjazdowej na dpg w Zosinie, wykonywanej wcześniej w Ustifugu na Ukrainie;
- utworzenie na przejściach granicznych, obsługiwanych przez podległe Oddziałowi placówki SG, tzw. „kontroli drugiej linii”, o której mowa w art. 2 pkt 12 kgS oraz właściwe jej wyposażenie w sprzęt kontrolny;

¹ Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. UE. L.06.105.1 ze zm. - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granicę (kodeks graniczny Schengen).

³ Na granicy z Białorusią: kpg i dpg w Terespolu oraz dpg w Sławatyczach;

Na granicy z Ukrainą: kpg i dpg w Dorohusku, dpg w Hrebennem oraz dpg w Zosinie (obsługiwane przez PSG w Hrubieszowie).

- szkolenie funkcjonariuszy SG w zakresie tematyki związanej z wejściem Polski do obszaru Schengen, w tym m.in.: kodeksu granicznego Schengen, odmowy wjazdu cudzoziemcom, fałszerstw dokumentów, obsługi małego ruchu granicznego, prawidłowego zamieszczania stempli potwierdzających przekroczenie granicy państwowej w dokumentach podróży.

Stworzenie przez Oddział korzystnych warunków i szkolenie funkcjonariuszy SG w zakresie nauki języków obcych stanowiło właściwą realizację postanowień art. 15 ust. 1 kgS. Barię ograniczającą liczbę szkoleń w tym zakresie była szczupłość środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

2. Skuteczne były działania Oddziału na rzecz zapewnienia podległym mu placówkom SG właściwej infrastruktury, wyposażenia i sprzętu kontrolnego - niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań granicznej kontroli osób, towarów i środków transportu na lądowych przejściach zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Na bieżąco Oddział współpracował w tym zakresie z Lubelskim Zarządem Przejść Granicznych w Chełmie⁴ (LZPG) zarówno w sprawach dotyczących utrzymania przejść granicznych, jak i realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych, w tym specjalistycznego sprzętu kontrolnego.

Zadania inwestycyjne zrealizowane przez Oddział w latach 2008 – 2009 (I-III kw.) na kwotę ogółem 14 890,6 tys. zł dotyczyły infrastruktury trzech placówek SG, które nie wykonywały zadań w zakresie granicznej kontroli ruchu osobowego i dwóch zadań (modernizacja budynku Nr 40 i 107) na terenie Komendy NOSG w Chełmie. Jedynym wydatkiem inwestycyjnym dla potrzeb granicznej kontroli ruchu osobowego był zakup 10 komputerów przenośnych o wartości ogółem 50 tys. zł dla funkcjonariuszy PSG w Terespolu. Znikoma ilość wydatków poniesionych przez Oddział na zadania związane z graniczną kontrolą ruchu osobowego, wykonywaną wyłącznie na przejściach granicznych, miała ścisły związek z faktem, iż obowiązki w tym zakresie ciążyą na Wojewodzie Lubelskim. Zgodnie bowiem z § 3 pkt 1 i 2a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych (...) ⁵ zobowiązany jest on do nieodpłatnego udostępniania organom kontroli,

⁴ Gospodarstwo pomocnicze Wojewody Lubelskiego, administrator przejść granicznych w terytorialnym zasięgu działania NOSG w Chełmie .

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 256, poz. 2145. – rozporządzenie Rady Ministrów 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,

w tym SG, pomieszczeń i miejsc, w których dokonywana jest kontrola, wyposażonych w sprzęt kwaterunkowy i biurowy oraz urządzenia i sprzęt techniczny niezbędny do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli.

Kontrola sprawności postępowania ze sprzętem przekazywanym do okresowej legalizacji (na przykładzie 20 przypadków) wykazała, że przekazywano go firmom zewnętrznym średnio po 50 dniach od przyjęcia tego sprzętu przez Oddział z placówek SG, podczas gdy jego legalizacja wykonywana była przeciętnie w 23 dni⁶. Blisko w 92 % wpływ na to miał okresowy brak środków finansowych na ten cel, uniemożliwiający Oddziałowi zlecenie usług w tym zakresie. Nieuzasadniona była zwłoka w przekazywaniu przez Oddział placówkom SG sprzętu zalegalizowanego. Stwierdzono bowiem, że w sześciu przypadkach (30 %) jego przekazanie nastąpiło średnio po 30 dniach od przyjęcia go po legalizacji do Oddziału⁷, a w jednym - (PSG w Terespolu) dopiero po 127 dniach. O możliwości sprawnego postępowania w tym zakresie świadczy fakt, iż w 10 przypadkach (wszystkie w okresie kontroli NIK) przekazanie to nastąpiło w terminie do dwóch dni od powrotu sprzętu z legalizacji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, brak właściwej ilości środków finansowych do bieżącej legalizacji specjalistycznego sprzętu kontrolnego oraz zwłoka w jego przekazywaniu do ... i po legalizacji spowodowała zbędne wyłączenie objętego badaniem sprzętu z kontroli przez okres ogółem 1 137 dni, w tym 826 - z powodów finansowych.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia postępowanie Oddziału w zakresie powierzania funkcjonariuszom SG odpowiedzialności materialnej za mienie będące własnością Oddziału. Wbrew wymogom określonym w § 2 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zawierania umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej (...) ⁸ oraz treścią podpisanych z funkcjonariuszami umów – nie zawierano nowych umów w związku ze zmianą w składzie funkcjonariuszy, którym powierzono mienie lub ich nieobecnością w służbie przez okres dłuższy niż określony w umowie (35 dni). Stwierdzono, że 9 umów (spośród 12 badanych), którymi poprzedni

ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych.

⁶ Bez jednego przypadku – 153 dni – naprawa urządzenia Sabre 4000.

⁷ Trzy przypadki z Hrebenno, dwa ze Sławatycz i jeden z Terespoła.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zawierania umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Urzędu Ochrony Państwa, łącznego powierzania mienia tym funkcjonariuszom oraz szczegółowych warunków wspólnej odpowiedzialności za szkodę w mieniu tak powierzonym (Dz. U. Nr 50, poz. 584).

Komendanci Oddziału powierzyli 92 funkcjonariuszom mienie (specjalistyczny sprzęt kontrolny) o łącznej wartości 1 139 994 zł, winno być zaktualizowanych 26 razy (od jednego do siedmiu razy), a Oddział nie podejmował żadnych działań w tym zakresie. Zgodnie z ww. przepisami - *każda zmiana w składzie funkcjonariuszy, objętych wspólną odpowiedzialnością majątkową, wymaga zawarcia nowej umowy (§ 2), w której strony ustalają okres, w ciągu którego nieobecność funkcjonariusza nie ma wpływu na zakres odpowiedzialności zarówno jego, jak i pozostałych funkcjonariuszy ponoszących wspólną odpowiedzialność majątkową (§ 4).* Ocenę tę uzasadnia również fakt, iż wniosek o aktualizację podobnej umowy, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Komendanta NOSG w Chełmie po przeprowadzonej w IV kw. 2008 r. kontroli funkcjonowania służb kontrolnych na towarowych przejściach drogowych na polsko-rosyjskim i polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej w latach 2007-2008 (I półrocze)⁹ i pomimo upływu roku stan w tym zakresie nie uległ zmianie. Stwierdzono również, że dla takich samych urzędzeń umowy zawierano z zasadniczo różną liczbą funkcjonariuszy. Na przykład umowę o odpowiedzialności majątkowej za urządzenie do wykrywania i identyfikacji narkotyków i środków psychotropowych typu Schmitz Detection Sabre 4000, o wartości 141 520 zł – w PSG w Sławatyczach podpisano z 29 funkcjonariuszami SG, a w Hrebennem dwie umowy, na dwa urządzenia, z jednym funkcjonariuszem w każdej z nich. Brak ich aktualizacji uzasadniano m.in. dużą rotacją funkcjonariuszy w placówkach SG i związanych z tym utrudnieniami, a także możliwościami egzekwowania odpowiedzialności za powierzone mienie na podstawie innych przepisów prawa, niż wymienione rozporządzenie.

4. Oddział właściwie sprawował nadzór w zakresie wykonywania kontroli ruchu osobowego przez funkcjonariuszy podległych mu placówek SG. Świadczą o tym kontrole wewnętrzne¹⁰, wykonane przez Samodzielną Sekcję Kontroli i Nadzoru NOSG w Chełmie w okresie od 21 grudnia 2007 r. do 30 września 2009 r. Ich wyniki potwierdziły zgodność z przepisami kgS i prawa krajowego przeprowadzanych kontroli ruchu osobowego na objętych badaniem przejściach granicznych¹¹. Wprowadzony w 2007 r. jednolity sposób postępowania przy rozpatrywaniu skarg wpływających do placówek SG¹², dla których organem właściwym do ich rozpatrzenia był komendant placówki, zapewnił Oddziałowi nadzór nad przebiegiem

⁹ Kontrola D/08/503 w PSG w Terespolu.

¹⁰ Trzy kontrole doraźne i trzy problemowe.

¹¹ Wymienionych w przypisie nr 2.

¹² Polecenie SSNiK/31.10.2007 z 31 października 2007 r.

ich rozpatrywania oraz wiedzę o rzeczowym zakresie skarg. W okresie 2008 – 30.09.2009 r. wpłynęło do Oddziału i podległych mu placówek SG ogółem 70 skarg, w tym 35 związanych z przekraczaniem granicy, z czego tylko jedną w części uznano za zasadną. Zgodnie z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego¹³ załatwiano je bez zbędnej zwłoki, w terminie jednego miesiąca, a w jednym przypadku 46 dni, powiadamiając o tym skarżącego, zgodnie z przepisem art. 237 § 4, w związku z art. 36 § 1 wymienionego kodeksu. Analiza skarg związanych z przekraczaniem granicy wykazała, że najwięcej z nich (13) dotyczyło drogowego przejścia granicznego w Dorohusku oraz niewłaściwego zachowania się funkcjonariusza SG w czasie kontroli (14).

5. W okresie objętym kontrolą prowadzono 13 postępowań dyscyplinarnych, w tym sześć dotyczących funkcjonariuszy wykonujących czynności kontrolne na przejściach granicznych. Ich analiza wykazała, że nakładano kary dyscyplinarne nie tylko na funkcjonariuszy, którzy nieprawidłowo wypełnili obowiązki w zakresie granicznej kontroli ruchu, ale także tych, którzy nie pełniąc służby, swoim postępowaniem niekorzystnie wpływali na jej przebieg. Postępowanie takie może działać mobilizująco na funkcjonariuszy SG i wpływać na poprawę jakości ich pracy.

6. W zakresie granicznej kontroli ruchu Oddział aktywnie współpracował ze Służbą Celną i służbami kontrolnymi państw sąsiednich (Ukrainy i Białorusi) na podstawie zawartych porozumień i umów. Współpraca ze Służbą Celną dotyczyła zagadnień mających wpływ na poprawę efektywności działania obu służb, a w szczególności udzielania pomocy przy: ujawnianiu osób usiłujących przekroczyć granicę wbrew przepisom, zwalczaniu przestępstw i wykroczeń skarbowych, przemytu środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni i amunicji, materiałów wybuchowych i dóbr kultury. Organizowano wspólne szkolenia i kontrole. Korzystnym dla jej rozwoju było dokonywanie okresowych¹⁴ ocen tej współpracy. Jej efektem było m.in. ponad 100 wspólnych działań i ujawnienie prób przemytu blisko 12,5 mln szt. papierosów o wartości ogółem ok. 3,8 mln zł. Współpraca z granicznymi służbami kontrolnymi Ukrainy i Białorusi polegała głównie na wymianie informacji i doświadczeń w formie pisemnej, doraźnych i okresowych spotkań granicznych lub bezpośrednich kontaktów. Dotyczyła ona przede wszystkim środków transportu, towarów oraz potwierdzenia zarejestrowania pojazdów i danych osobowych podróżnych przekracza-

¹³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹⁴ Co pół roku.

jących granicę państwową. Jej przedmiotem było również doskonalenie ochrony granicy państwowej, przeciwdziałanie nielegalnej migracji oraz szkolenie kadry w zakresie prowadzenia wspólnych patroli. W rocznych ocenach podsumowywano efekty współpracy, wskazując również na negatywnie oceniane jej obszary, w tym m.in. niekorzystny wpływ korupcji w PSGU¹⁵ na poziom współpracy, jak też brak inicjatywy służb ukraińskich do odbywania spotkań granicznych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań na rzecz zminimalizowania czasu wyłączenia specjalistycznego sprzętu z kontroli, w związku z dokonywaniem jego okresowej legalizacji;
- 2) zaktualizowanie umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej za powierzone mienie lub ich rozwiązanie, z zapewnieniem innej formy odpowiedzialności za to mienie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 20 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹⁵ Państwowa Służba Graniczna Ukrainy.