



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 11 stycznia 2010 r.

**Pan ppłk SG Andrzej Wolczyk
Komendant Placówki Straży Granicznej
w Hrebennem**

LLU-410-33-04/09

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 skontrolowała w Placówce Straży Granicznej w Hrebennem, zwanej dalej „Placówką”, 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 23 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację i wykonywanie przez Placówkę kontroli ruchu osobowego na drogowym przejściu granicznym, pomimo stwierdzonych uchybień.

Drogowe przejście graniczne w Hrebennem (dalej „dpg” lub „przejście”) - przeznaczone dla ruchu osobowego i towarowego - czynne było całą dobę, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia². Stosownie do postanowień art. 9 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen³ (kgS), na przejściu zapewniono odrębne pasy ruchu dla osób korzystających ze wspólnotowego

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

² M. P. nr 97, poz. 854.

prawa do swobodnego przemieszczania się i obywateli państw trzecich, podróżujących samochodami osobowymi. Ich oznaczenia były zgodne z wzorami znaków, określonych w załączniku nr III kgS.

Placówka realizowała zadania kontrolne przy dużym natężeniu ruchu osobowego, odprawiając podróżnych na dziesięciu pasach odpraw (po pięć w obu kierunkach). W 2008 r. granicę państwową na przejściu przekroczyło 2.101,1 tys. osób, tj. o 18 % mniej niż w 2007 roku. Ponad 12 % zmniejszył się graniczny ruch środków transportu. W 2008 r. przez granicę w Hrebennem przejechało 1.006,6 tys. pojazdów (samochody osobowe, autobusy, motocykle i ciężarowe), tj. o 143,6 tys. mniej niż w 2007 r. W ocenie NIK, obsługa tak dużej liczby podróżnych i pojazdów była możliwa dzięki sprawnej kontroli granicznej i działaniom organizacyjnym, podejmowanym przez Komendanta Placówki, które polegały między innymi na dostosowaniu liczby funkcjonariuszy do natężenia ruchu oraz ścisłej współpracy ze Służbą Celną i Państwową Służbą Graniczną Ukrainy. Wpływ na sprawność odprawy granicznej miała również odpowiednia organizacja „kontroli drugiej linii”, którą przeprowadzano w sześciu pomieszczeniach, usytuowanych poza obszarem kontroli pierwszej linii. Pomieszczenia te, wyposażone w specjalistyczny sprzęt kontrolny, wykorzystywany między innymi do badań autentyczności dokumentów, wykrywania narkotyków, czy materiałów wybuchowych, przystosowane były do wykonywania szczegółowej odprawy, zgodnie z wymogami art. 7 ust. 4 kgS. Uwagi NIK w tym zakresie dotyczą czasu wyłączenia z kontroli drugiej linii specjalistycznego sprzętu kontrolnego, ze względu na konieczność okresowego wzorcowania:

- sygnalizatora gazów toksycznych ITX - 250 dni (38 % okresu objętego kontrolą),
- analizatora spalin - 227 dni (35 %),
- dymomierza - 221 dni łącznie (34 %).

W ocenie NIK, możliwe jest istotne skrócenie czasu wyłączenia ww. urządzeń z eksploatacji, (ze względu na okresowe ich wzorcowanie), w efekcie ściślejszej współpracy Placówki z jednostką nadrzędną, która zleca podmiotom zewnętrznym legalizację sprzętu kontrolnego. Świadczą o tym zasadniczo różne czasy wyłączenia z eksploatacji poszczególnych urządzeń, związane z wykonaniem kolejnych legalizacji – na przykład: sygnalizatora gazów toksycznych – 28, 72 i 150 dni, czy analizatora spalin – 51, 77 i 100 dni.

³ rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice - kodeks graniczny Schengen (Dz. U. U E. L. 06. 105 z 13.04.2006 r. str. 1, ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie kontroli ruchu osobowego przez funkcjonariuszy Placówki w zakresie wybranych przepisów kgS:

- zgodnie z art. 7 ust. 3 kgS, odprawa obywateli państw trzecich obejmowała między innymi weryfikację posiadania aktualnych wiz, celu i warunków planowanego pobytu oraz ilości środków finansowych potrzebnych na utrzymanie i czas podróży. Funkcjonariusze SG mieli stały dostęp do kwot referencyjnych państw obszaru Schengen oraz do krajowych i zagranicznych baz danych. Efektem tych działań było wydanie 5.793 decyzji o odmowie wjazdu. Forma wydawanych decyzji zależała od typu wizy:
 - w przypadku jednolitej, krótkoterminowej typu C - wydawano je na formularzu określonym w zał. V część B kgS, zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 kgS,
 - w przypadku krajowej długoterminowej typu D - w oparciu o ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

Wszystkie badane decyzje (11), stosownie do art. 13 ust. 2 kgS, zawierały uzasadnienie i przyczyny odmowy wjazdu;

- zgodnie z art. 13 ust. 3 kgS, obywatelom państw trzecich, którym wydano decyzję o odmowie wjazdu, przekazywano informacje o punktach kontaktowych, dysponujących informacjami na temat przedstawicieli uprawnionych do działania w ich imieniu;
- okoliczności podjęcia przez Komendanta Placówki trzech decyzji o wprowadzeniu uproszczenia odprawy granicznej, w każdym przypadku były zgodne z postanowieniami art. 8 ust. 1 kgS. Przyczyną uproszczenia odpraw były awarie systemu teleinformatycznego, umożliwiającego sprawdzanie w SIS⁵ osób przekraczających granicę państwową;
- szczegółową odprawę obywateli państw trzecich przeprowadzano w zakresie określonym w art. 7 ust. 3 kgS.

Nie w pełni jednak zrealizowano wymóg art. 7 ust. 5 kgS w zakresie dostępności we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej informacji przekazywanych obywatelom państw trzecich, poddanych szczegółowej kontroli drugiej linii - nie opracowano ich w języku bułgarskim, rumuńskim, irlandzkim i maltańskim.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez Placówkę wybranych przepisów prawa krajowego, bowiem:

⁴ Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵ System Informacyjny Schengen

- dla wszystkich radiometrycznych urządzeń sygnalizujących oraz radiometrycznych przyrządów pomiarowych prowadzono „książki urządzeń”, zgodnie z § 15 ust. 2 zarządzenia nr 8 Komendanta Głównego SG z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie kontroli przewozu przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych (...) ⁶, wg wzoru określonego w załączniku nr 4 tego zarządzenia;
- ewidencję wyników kontroli radiometrycznej stacjonarnego monitora promieniowania prowadzono wg wzoru określonego w załączniku nr 5 wymienionego zarządzenia, a wydruki generowane przez ten monitor przechowywano przez okres co najmniej trzech miesięcy, stosownie do § 18 ust. 5 zarządzenia nr 8 Komendanta Głównego SG;
- zgodnie z postanowieniem § 18 ust. 2 ww. zarządzenia - o wszystkich przypadkach przekroczenia tła promieniowania na przejściu (372) poinformowano Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej. Ponad wymóg określony w § 18 ust. 3 ww. zarządzenia - informowano o nich również Dyżurnego Centrum ds. Zdarzeń Radiacyjnych Państwowej Agencji Atomistyki. Zgodnie bowiem z tym przepisem – powiadomienie Państwowej Agencji Atomistyki wymagane było w odniesieniu do części z nich - w przypadkach zarejestrowania wzrostu poziomu promieniowania przekraczającego 2,5-krotnie tło. Informacje przekazywano w meldunkach, których wzór określa załącznik nr 6 do ww. zarządzenia;
- kierownicy zmian Placówki należycie wykonywali obowiązki, określone w regulaminie Nr 4 Komendanta Głównego SG z dnia 7 września 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby przez funkcjonariuszy Straży Granicznej z wykorzystaniem Systemu Informacyjnego Schengen⁷. Badanie 19 (spośród 1.417) dokumentacji trafienia w czasie kontroli osoby lub przedmiotu, wpisanych do SIS w celach określonych w art. 96 - 100 Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen⁸ wykazało, że kierownicy zmian wypełnili obowiązki przypisane im w §§ 6, 8, 10 i 14 wymienionego regulaminu.

Graniczną kontrolę ruchu osobowego Placówka realizowała na bazie infrastruktury dostosowanej do utrzymującego się od kilku lat wysokiego natężenia ruchu. Najwyższa Izba

⁶ Dz. Urz. KG SG Nr 2, poz. 8 ze zm. – zarządzenie Nr 8 Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie kontroli przewozu przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów promieniotwórczych, środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych.

⁷ Dz. Urz. KG SG Nr 9 poz. 87.

⁸ Dz. U. UE. L.00.239.19 ze zm. – Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (...) w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Schengen 1990.06.19

Kontroli pozytywnie ocenia wyposażenie Placówki w specjalistyczny sprzęt kontrolny, uznany w „Koncepcji przygotowania SG do pełnej realizacji układu z Schengen” za niezbędny. Wyjątek w tym zakresie stanowił brak urządzenia do odczytu kart tachografów cyfrowych, o zakup którego Komendant Placówki występował do jednostki nadrzędnej kilkakrotnie w latach 2008 - 2009.

Istotną rolę, w ocenie NIK, w realizacji zadań kontrolnych Placówki, odegrały wykorzystywane przez nią w pełnym zakresie systemy informatyczne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę Placówki z Policją, Służbą Celną, Inspekcją Transportu Drogowego i Oddziałami Państwowej Służby Granicznej Ukrainy w Rawie Ruskiej i Bełzie. Pozytywnie wpływała ona na usprawnianie odprawy granicznej, a także zapobieganie i zwalczanie różnego rodzaju przestępczości. Zdaniem NIK, współpraca ta stanowi właściwą realizację postanowienia określonego przepisem art. 15 ust. 3 kgS.

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

1. Zapewnienie osobom poddanym szczegółowej kontroli drugiej linii informacji, o której mowa w art. 7 ust. 5 kgS, we wszystkich urzędowych językach Unii Europejskiej.
2. Podjęcie, we współpracy z jednostką nadrzędną, działań na rzecz zapewnienia sprzętu zastępczego na czas wykonywania legalizacji lub skrócenia tego czasu do niezbędnego minimum.
3. Kierowanie meldunków o przekroczeniu tła promieniowania zgodnie z przepisami § 18 ust. 2 i 3 zarządzenia nr 8 Komendanta Głównego SG z dnia 23 marca 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 30 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.

Z poważaniem