



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 27 października 2009 r.

**Pani ppłk SG Małgorzata Tarasiuk
Komendant Placówki Straży Granicznej
w Sławatyczach**

LLU-410-33-05/09
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 Sławatyczach, 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 13 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Komendant niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

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 drogowe przejście graniczne (dpg) w Sławatyczach czynne było całą dobę. Wyodrębnione na nim pasy ruchu (po 7 w obu kierunkach), przeznaczone wyłącznie dla ruchu osobowego, wyróżnione zostały oznaczeniami określonymi

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

² M. P. Nr 97, poz. 854.

w załączniku III do kodeksu granicznego Schengen³ (kgS), co spełniało wymogi art. 9 ust. 1 tego kodeksu.

Realizacji zadań kontrolnych przez Placówkę towarzyszył spadek natężenia ruchu granicznego osób i środków transportu. W 2008 r. granicę przekroczyło 235,2 tys. osób, tj. blisko o 67 % mniej niż w 2007 r., a środków transportu 190,4 tys. (wyłącznie auta osobowe) - ponad 61 % mniej. W I półroczu 2009 r. odnotowano dalszy spadek o 41 % liczby podróżnych odprawianych na jednej zmianie (191), w stosunku do analogicznego okresu roku 2008, co sprzyjało prowadzeniu przez funkcjonariuszy Placówki sprawnej kontroli granicznej. Pozytywny wpływ na jej sprawność miały również działania organizacyjne podejmowane w tym zakresie przez Placówkę m.in. dostosowywanie do natężenia ruchu liczby funkcjonariuszy wykonujących kontrolę graniczną, w tym spośród pełniących tzw. „dyżury domowe” i wykorzystywanie analiz ruchu oraz ustaleń ze Służbą Celną i służbami kontrolnymi Białorusi dla zapewnienia właściwej organizacji odpraw w przewidywanych okresach zwiększonego ruchu.

Zgodnie z art. 2 pkt 12 kgS Placówka zorganizowała tzw. „kontrolę drugiej linii” w trzech pomieszczeniach budynku położonego poza obszarem kontroli pierwszej linii. Pomieszczenia te zapewniają warunki do wykonywania szczegółowej odprawy w miejscu niepublicznym, zgodnie z wymogiem art. 7 ust. 4 kgS. Wyposażenie drugiej linii kontroli w specjalistyczny sprzęt kontrolny, m.in.: mikroskop stereoskopowy, urządzenie do badania autentyczności dokumentów, urządzenie do wykrywania narkotyków, środków psychotropowych i materiałów wybuchowych, wideoendoskop i mini wideokamera - służące do penetracji zamkniętych przestrzeni (skrytek, zbiorników, podwozi pojazdów itp.) - stworzyło właściwe warunki do realizacji nałożonych na Placówkę zadań w zakresie kontroli ruchu osobowego na dpg w Sławatyczach. Uwagi NIK w tym zakresie dotyczą okresowego braku możliwości wykonywania kontroli drugiej linii przy użyciu sygnalizatora gazów toksycznych ITX z powodu długich okresów wyłączenia urządzenia z eksploatacji, ze względu na konieczność jego legalizacji. Funkcjonariusze Placówki nie mogli wykonywać kontroli przy pomocy tego urządzenia przez 271 dni, tj. 42 % czasu objętego kontrolą, przy czym czasookresy pomiędzy datą oddania urządzenia do jednostki nadrzędnej⁴, a datą

³ 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).

⁴ NOSG w Chełmie – Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie.

odebrania sprzętu przez Placówkę wynosiły dla kolejnych legalizacji 44, 78 i 149 dni.

Problemy z wykonywaniem kontroli przy użyciu specjalistycznego sprzętu kontrolnego występowały także na pierwszej linii kontroli. Z powodu oddania sprzętu do legalizacji, Placówka nie mogła wykonywać przez 136 dni kontroli pojazdów z silnikami benzynowymi, przy użyciu analizatora spalin i przez 155 dni pojazdów z silnikami o zapłonie samoczynnym, przy użyciu dymomierza spalin. W żadnym z tych przypadków Placówka nie dysponowała sprzętem zastępczym. Jedynym sprzętem zastępczym był miernik skażenia RKP 1-2 otrzymany z jednostki nadrzędnej 21 dni po oddaniu poprzednio używanego do legalizacji.

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

- zgodnie z art. 5 ust. 1 i ust. 3 kgS na wjeździe sprawdzano u obywateli państw trzecich ilość środków potrzebnych na utrzymanie i czas podróży w państwach członkowskich układu z Schengen, efektem czego było wydanie 285 decyzji odmowy wjazdu. Dla realizacji kontroli w tym zakresie funkcjonariusze SG mieli zapewniony bieżący dostęp w sieci intranetowej do kwot referencyjnych, wymaganych przez poszczególne państwa do przekroczenia ich granic (art. 34 kgS ust. 1 lit. c),
- szczegółową odprawę obywateli państw trzecich przeprowadzano w zakresie określonym art. 7 ust. 3 kgS,
- w sytuacjach przewidzianych w art. 8 ust. 1 i 2 kgS Komendant Placówki podejmował decyzję o wprowadzeniu uproszczonej odprawy granicznej (w każdym przypadku z powodu awarii systemów informatycznych, umożliwiającą sprawdzanie osób w SIS⁵),
- decyzje o odmowie wjazdu cudzoziemcowi, posiadającemu krótkoterminową wizę jednolitą typu C wydawano na drukach wg wzoru określonego w części B załącznika V kgS. W badanym okresie wydano ogółem 1.142 decyzje administracyjne o odmowie wjazdu cudzoziemcowi na terytorium Polski z powodów określonych w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁶, przy czym analiza 11 z nich wykazała, że wydawano dwa rodzaje decyzji:
 - a. zgodnie z wymogami art. 13 ust. 1 i 2 kgS w ww. przypadkach,
 - b. zgodnie z wymogami kpa⁷ - jeżeli cudzoziemiec posiadał wizę polską, krajową, długoterminową typu D,

⁵ SIS – System Informacyjny Schengen.

⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm.

⁷ Kpa – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

Decyzje te zawierały m.in. przyczyny i uzasadnienie odmowy wjazdu. W myśl postanowień art. 13 ust. 3 kgS w każdym przypadku wręczono za pokwitowaniem informację (w języku zrozumiałym dla cudzoziemca) o punktach kontaktowych, dysponujących informacjami na temat przedstawicieli uprawnionych do działania w jego imieniu zgodnie z prawem krajowym. Informacje takie Placówka posiadała przygotowane w 20 językach, jednak zawarte w nich dane dot. 8 instytucji w czterech przypadkach były błędne. W dwóch przypadkach nieaktualne od 2003 i 2004 r. były podane numery telefonów, a w dwóch podmiot wskazany w informacji (Fundacja A'venir) od 1 stycznia 2008 r. zaprzestał prowadzenia działalności (Lublin i Białystok). Zdaniem NIK, organ wydający te informacje, którym w myśl postanowień art. 13 ust. 2 kgS jest Komendant Placówki, winien podejmować działania na rzecz okresowej weryfikacji ich aktualności.

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(...) ⁸ dla każdego sygnalizującego urządzenia radiometrycznego oraz radiometrycznego przyrządu pomiarowego Placówka prowadziła książkę urządzenia wg wzoru określonego w załączniku nr 4 do zarządzenia. Wyjątek w tym zakresie stanowił miernik RKP 1-2 otrzymany z jednostki nadrzędnej bez książki urządzenia (w zastępstwie oddanego do legalizacji), wykorzystywany przez Placówkę przez 299 dni w 2008 r. Ewidencja wyników kontroli radiometrycznej prowadzona była wg wzoru określonego w załączniku nr 5 tego zarządzenia. Zarejestrowano w niej ponad 80 przypadków włączenia się samoczynnie działającej sygnalizacji radiometrycznej, zweryfikowane w całości jako fałszywe alarmy. Przechowywane przez Placówkę wydruki urządzeń rejestrujących, potwierdzające włączenie się alarmu stacjonarnego urządzenia radiometrycznego do kontroli skażeń pojazdów i osób wraz z ww. ewidencją, spełniały wymogi § 18 ust. 5 zarządzenia Nr 8 KG SG.

NIK pozytywnie ocenia wykonywanie przez kierowników zmian Placówki obowiązków, określonych w regulaminie Nr 4 KG SG z dnia 7 września 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby przez funkcjonariuszy Straży Granicznej z wykorzystaniem Systemu Informacyjnego Schengen ⁹. Badanie 16 (spośród 45) dokumentacji trafienia w czasie kontroli

⁸ 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.

⁹ Dz. Urz. KG SG Nr 9 poz. 87.

osoby lub przedmiotu, wpisanych do SIS w celach określonych w art. 96 - 100 Konwencji Wykonawczej Schengen¹⁰ wykazało, że kierownicy zmian wypełnili obowiązki przypisane im w §§ 6, 8, 10 i 14 wymienionego regulaminu.

Graniczną kontrolę ruchu osobowego Placówka realizowała na bazie istniejącej infrastruktury z wyposażeniem biurowym, wystarczającym dla jej potrzeb. Właściwie była również wyposażona w specjalistyczny sprzęt kontrolny, uznany w „Koncepcji przygotowania SG do pełnej realizacji Układu z Schengen” za niezbędny - posiadała komplet wymienionego w niej sprzętu za wyjątkiem alkomatu, o zakup którego Komendant Placówki występował do jednostki nadrzędnej już w 2007 r. i ponownie na początku br. 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 ze Służbą Celną w zakresie kontroli osób i środków transportu. Porozumienie zawarte przez Komendanta Placówki w 2007 r. z Naczelnikiem Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej szczegółowo określa zasady i formy współdziałania SG i SC w zakresie kontroli. Na jego podstawie wielokrotnie wymieniano informacje istotne dla kontroli granicznej, organizowano wspólne służby i spotkania robocze. Zdaniem NIK, współpraca ta stanowi właściwą realizację postanowienia określonego przepisem art. 15 ust. 3 kgS.

Systematycznie Placówka współpracowała też z Wojskami Pogranicznymi Republiki Białoruś, czemu sprzyjała wspólna odprawa, dokonywana na dpg w Sławatyczach przez graniczne służby kontrolne obu państw. Pozytywną formą współpracy były również okresowe spotkania Komendanta Placówki z Dowódcą Przejścia Granicznego w Domaczewie (Białoruś), na których omawiano istotne dla obu stron zagadnienia związane z kontrolą osób i środków transportu, w tym m.in. usprawnienia kontroli z uwzględnieniem zwiększonego natężenia ruchu oraz bieżącej wymiany informacji i zasad współdziałania w określonych sytuacjach.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współdziałanie Placówki SG z Policją w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości, ochronie granicy państwowej i porządku publicznego. Polegało ono na wymianie informacji, koordynacji działań i współpracy operacyjno – rozpoznawczej.

¹⁰ 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

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

1. Zapewnienie osobom, którym odmówiono wjazdu, rzetelnej informacji, o której mowa w art. 13 ust. 3 kgS.
2. Podjęcie działań na rzecz zapewnienia sprzętu zastępczego na czas wykonywania legalizacji i napraw lub skrócenia tego czasu do niezbędnego minimum.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Komendant 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 Pani 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