



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 7 stycznia 2010 r.

**Pan kpt. SG Artur Barej
Komendant Placówki Straży Granicznej
w Terespolu**

LLU-410-33-06/09
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 Terespolu, 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 8 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 kontroli ruchu osobowego na drogowym i kolejowym przejściu granicznym w Terespolu, 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 i kolejowe przejście graniczne w Terespolu (zwane odpowiednio dpg i kpg) czynne były całą dobę. Wyodrębnione na dpg pasy ruchu (6 na wjeździe do ... i 5 na wyjeździe z RP), przeznaczone dla ruchu osobowego i towarowego o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony, wyróżnione zostały

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

² M. P. Nr 97, poz. 854.

oznaczeniami określonymi w załączniku III do kodeksu granicznego Schengen³ (kgS), zgodnie z art. 9 ust. 1 tego kodeksu.

Po przystąpieniu Polski do układu z Schengen wykonywaniu zadań kontrolnych Placówki towarzyszył spadek natężenia ruchu granicznego. W 2008 r. na przejściu drogowym granicę przekroczyło 1.454,0 tys. osób, tj. o 36,0 % mniej niż w 2007 r., a na kolejowym 566,2 tys. osób, tj. o 45,4% mniej. Z 832,3 tys. pojazdów w 2007 r. do 661,6 tys. w 2008 r. zmniejszył się ruch środków transportu na dpg (20,5 %). Nieznacznie zaś wzrosła liczba pociągów (o 1,7%) odprawionych przez Placówkę w 2008 r. (15.392). W ocenie NIK sprzyjało to prowadzeniu przez funkcjonariuszy SG sprawnej kontroli granicznej. Pozytywny wpływ na jej sprawność miały również działania organizacyjne podejmowane przez Placówkę, m.in. dostosowanie do potrzeb i natężenia ruchu liczby funkcjonariuszy wykonujących kontrolę graniczną, wyznaczanie do służby funkcjonariuszy będących w dyspozycji kierownika zmiany, którzy w zależności od bieżących potrzeb byli kierowani na jedno z przejść granicznych. Jej sprawność była również wynikiem ścisłej współpracy SG ze Służbą Celną i służbami kontrolnymi Białorusi.

Na obu przejściach, w pomieszczeniach budynków położonych poza obszarem kontroli pierwszej linii, zorganizowano tzw. „kontrolę drugiej linii”, o której mowa w art. 2 pkt 12 kgS. Pomieszczenia te zapewniały 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.: mikroskopy stereoskopowe, urządzenia do badania autentyczności dokumentów, urządzenia do wykrywania narkotyków, środków psychotropowych i materiałów wybuchowych, wideokamery służące do penetracji zamkniętych przestrzeni (skrytek, zbiorników, podwozi pojazdów itp.), stworzyło właściwe warunki do realizacji nałożonych na Placówkę zadań w zakresie granicznej kontroli ruchu osobowego. Uwagi NIK w tym zakresie dotyczą okresowego braku możliwości wykonywania kontroli przy pomocy niektórych specjalistycznych urządzeń kontrolnych, wyłączonych z eksploatacji ze względu na konieczność wykonania legalizacji, w tym: miernika skażeń RKP 1-2 przez 283 dni, tj. 43,6% okresu objętego kontrolą, analizatora spalin przez 221 dni (34,0%) oraz sygnalizatora gazów toksycznych ITX przez 216 dni (33,3%). Zdaniem NIK, zarówno ww. wyłączenia sprzętu kontrolnego z eksploatacji, jak i awarie detektora Sabre,

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).

służącego do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych, trwające przez 226 dni (34,8% badanego okresu), mogły mieć negatywny wpływ na jakość wykonywanych zadań.

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

- zgodnie z wymogiem art. 5 ust. 1 i ust. 3 kgS - przy wjeździe obywateli państw trzecich do obszaru Schengen sprawdzano ilość środków potrzebnych na utrzymanie i czas podróży, efektem czego było wydanie 689 decyzji odmowy wjazdu. Dla realizacji zadań 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 kgS, Komendant Placówki podejmował decyzje o wprowadzeniu uproszczonej odprawy granicznej (w każdym przypadku z powodu awarii systemów informatycznych, umożliwiających sprawdzanie osób w SIS⁴),
- wizy na granicy wydawano zgodnie z art. 10 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin⁵,
- decyzję 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 10.211 decyzji administracyjnych o odmowie wjazdu cudzoziemcowi na terytorium obszaru Schengen z powodów określonych w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁶, przy czym analiza 12 z nich wykazała, że wydawano dwa rodzaje decyzji:
 - a. zgodnie z wymogami art. 13 ust. 1 i 2 kgS - jeżeli cudzoziemiec posiadał wizę jednolitą, krótkoterminową typu C,
 - b. zgodnie z wymogami kpa⁷ - jeżeli cudzoziemiec posiadał wizę polską, krajową, długoterminową typu D.

⁴ SIS – System Informacyjny Schengen.

⁵ Dz. U. Nr 144, poz. 1043 ze zm.

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 cudzoziemcowi wręczono za pokwitowaniem informację (w języku dla niego zrozumiałym) 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 (Lublin i Białystok) podmiot wskazany (Fundacja A'venir) od 01.01.2008 r. zaprzestał prowadzenia działalności informacyjnej w tym zakresie. 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. Pozytywnie należy ocenić aktualizację danych w informacji udostępnianej cudzoziemcom, którym odmówiono wjazdu, o punktach kontaktowych, dokonaną przez Placówkę w oparciu o ustalenia kontroli NIK w tym zakresie w innych placówkach SG. NIK zwraca jednak uwagę na konieczność usunięcia z tej informacji Fundacji A'venir, z ww. powodu.

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. Badanie zapisów w pięciu książkach wykazało uchybienia w ich prowadzeniu – nie dokonano wpisu o aktualnym miejscu pracy dwóch urządzeń, a w jednym przypadku nie odnotowano wykonanych legalizacji w latach 2007 – 2008.

Wyniki kontroli radiometrycznej i chemicznej osób, towarów i środków transportu rejestrowano w ewidencji prowadzonej wg wzoru określonego w załączniku nr 5 do ww. zarządzenia. Odnotowano w niej 144 przypadki włączenia się samoczynnie działającej sygnalizacji radiometrycznej, zweryfikowane w całości jako fałszywe alarmy. Stosownie do postanowień § 18 ust. 2 i ust. 3 ww. zarządzenia poinformowano Dyrektora Zarządu KG SG i dyżurnego Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych Państwowej Agencji Atomistyki o przypadku wzrostu poziomu promieniowania przekraczającego 2,5-krotnie tło,

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

stwierdzonego u osoby poddanej leczeniu izotopem jodu. Przechowywane przez Placówkę wydruki urządzeń rejestrujących, potwierdzające włączenie się alarmu stacjonarnych urządzeń radiometrycznych do kontroli skażeń pojazdów i osób wraz z ww. ewidencją, spełniały wymogi § 18 ust. 5 zarządzenia Nr 8 Komendanta Głównego SG.

NIK pozytywnie ocenia wykonywanie przez kierowników zmian Placówki obowiązków, określonych 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 Schengen⁹. Badanie 22 (spośród 1.931) dokumentacji trafienia w czasie kontroli 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 realizowano na bazie istniejącej infrastruktury i wystarczającej ilości sprzętu biurowego. Placówka była właściwie wyposażona w specjalistyczny sprzęt kontrolny, uznany w „Koncepcji przygotowania SG do pełnej realizacji układu z Schengen” za niezbędny - posiadała komplet wymienionego w niej sprzętu, z wyjątkiem alkomatu. Istotną rolę w realizacji zadań kontrolnych Placówki odegrały wykorzystywane przez nią w pełnym zakresie systemy informatyczne. W ocenie NIK, stan infrastruktury i wyposażenia przejścia kolejowego, w tym m.in. odpryskujący tynk i łuszcząca się farba w pomieszczeniach biurowych i na korytarzach, liczne uszkodzenia podłóg i wykładzin, nieszczelna stolarka okienna oraz zniszczony sprzęt biurowy – stwarzają uciążliwe warunki pracy funkcjonariuszy SG i okresowego pobytu w nich cudzoziemców. Zasadnym staje się więc potrzeba możliwie najszybszego zakończenia realizowanej przez LZPG¹¹ budowy nowego obiektu dla Straży Granicznej i Służby Celnej, będącego obecnie na etapie robót wykończeniowych i wyposażenia. Najwyższa Izba Kontroli uważa, iż elementem infrastruktury utrudniającym wykonywanie skutecznej kontroli granicy zasięgu terytorialnym dpg w Terespolu są zbyt niskie barierki na moście nad starorzeczem rzeki Bug. Nie stanowią one kompleksowego i skutecznego zabezpieczenia przed nielegalnym przekroczeniem granicy państwowej przez obywateli państw trzecich i wyrzutami towarów poza strefę kontroli. Pozytywnie ocenić należy więc starania Pana Komendanta, podejmowane w okresie objętym

⁹ Dz. Urz. KG SG Nr 9 poz. 87.

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.

¹¹ Lubelski Zarząd Przejść Granicznych w Chełmie.

kontrolą, o wykonanie dodatkowych zabezpieczeń na moście.

NIK pozytywnie ocenia współpracę Placówki ze Służbą Celną, Policją i Służbą Graniczną Republiki Białoruś. Wpływała ona korzystnie na usprawnianie odprawy granicznej, a także na zapobieganie i zwalczanie różnego rodzaju przestępczości. W ocenie NIK, współpraca ta stanowiła właściwą realizację postanowienia art. 15 ust. 3 kgS.

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

1. Okresowe weryfikowanie aktualności danych teleadresowych punktów kontaktowych podawanych w informacji, o której mowa w art. 13 ust. 3 kgS.
2. Zminimalizowanie czasu wykonywania legalizacji i napraw sprzętu kontrolnego, we współpracy z jednostką nadrzędną.
3. Bieżące prowadzenie ksiąg urzędów i przyrządów radiometrycznych.
4. Podjęcie działań na rzecz tymczasowej poprawy warunków pracy na przejściu kolejowym, do czasu oddania do użytku nowego obiektu.

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