



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-011-03/2014

P/14/108

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/2014 – Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler/Kontrolerzy	Antoni Kasowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90122 z 12 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Nadbużański Oddział Straży Granicznej, ul. Trubakowska 2, 22-100 Chełm, zwany dalej „NOSG” lub „Oddział”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Generał brygady SG Jarosław Frączyk, Komendant NOSG od 12 kwietnia 2011 r. („Komendant”). Poprzednio Komendantem był płk SG Marian Pogoda. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną, NIK uwzględniła w szczególności:

- prawidłową organizację pracy umożliwiającą prowadzenie sprawnej obsługi ruchu osobowego,
- zapewnienie odpowiedniego wyposażenia Placówek Straży Granicznej (PSG) w obiekty infrastruktury, urządzenia i sprzęt kontrolny, niezbędne do prowadzenia sprawnej i skutecznej kontroli na przejściach granicznych,
- prawidłową współpracę ze Służbą Celną oraz służbami granicznymi Białorusi i Ukrainy w zakresie usprawnienia płynności ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

I. Organizacja pracy w zakresie zapewnienia sprawnej obsługi osób przekraczających drogowe przejścia graniczne na granicy wschodniej RP.

Opis stanu faktycznego

1.1. Wg regulaminu organizacyjnego NOSG² komórkami organizacyjnymi komendy Oddziału były m.in. wydziały: Graniczny, Operacyjno-Śledczy, do spraw Cudzoziemców, Koordynacji Działań, Łączności i Informatyki, Kadr i Szkolenia. Komendanci placówek Straży Granicznej (SG) byli terenowymi organami SG pozostającymi w zasięgu działania Oddziału.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zarządzenie nr 82 KG SG w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej imienia 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej z siedzibą w Chełmie. Dz.U KG SG z 2013 r., poz. 84 (uchylony 01.05.2014 r. KGSG z 2014 r., poz. 63).

Zmiany w strukturze organizacyjnej Oddziału wprowadzone w kontrolowanym okresie polegały na likwidacji Samodzielnej Sekcji Analizy Ryzyka i Strzeżonego Ośrodka dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej.

Od dnia 15.03.2012 r. wprowadzono nową strukturę etatową PSG zgodnie z zarządzeniem nr 18 KGSG z dnia 24.02.2012 r. polegającą m.in. na: podziale komórek (liczących nawet 300 funkcjonariuszy) PSG na mniejsze merytorycznie wyspecjalizowane zespoły celem usprawnienia kierowania jednostką; uporządkowaniu ilości stanowisk w poszczególnych korpusach według zasady, iż największą ilość stanowią stanowiska wykonawcze podoficerskie, odpowiednio mniejszą - specjalistyczne etaty chorążackie i najmniej liczną etaty kierownicze - oficerskie; wprowadzeniu do struktur placówek referatów kadrowo-szkoleniowych celem zapewnienia prawidłowego zarządzania dużymi jednostkami granicznymi .

Z dniem 01.09.2013 r., zarządzeniem Nr 53 KGSG z dnia 14.08.2013 r. m.in.:

- zwiększono w PSG w Hrubieszowie liczbę etatów o 37 w związku z rozbudową DPG w Zosinie, w tym zespół kontroli ruchu granicznego został zwiększony o 27 etatów;
- w PSG Terespolu utworzono Referat do spraw Interwencji Grupy Granicznej (11 etatów) w celu podejmowania natychmiastowych interwencji w stosunku do podróźnych niepodporządkowujących się wydawanym poleceniom służbowym, jak również w stosunku do osób naruszających porządek publiczny w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego;
- we wszystkich PSG obsługujących DPG została zwiększona ilość stanowisk starszego kontrolera – specjalisty do spraw dokumentów, ze względu na konieczność zapewnienia obecności w/w specjalisty w każdej zmianie zarówno na kierunku wjazdowym jak i wyjazdowym z Polski.

Komendanci PSG z przejść granicznych opracowali w porozumieniu z naczelnikami UC „technologie odpraw w zakresie organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych” zaakceptowane przez Komendanta NOSG i Dyrektora IC w Białej Podlaskiej. Technologie szczegółowo regulują organizację pracy w przejściach granicznych, w tym zakres podejmowanych czynności w przypadku zwiększonego natężenia ruchu.

W zakresie obsługi podróźnych, współdziałając z Izbą Celną w Białej Podlaskiej (IC), wyznaczono dodatkowe pasy odpraw w przejściach granicznych: PRIORYTET/PRIORYTY; pasy zielone; TAX FREE; TAX FREE e-Service; MRG.

Wprowadzone w kontrolowanym okresie zmiany pozwoliły na prowadzenie sprawniejszej kontroli osób i pojazdów przekraczających granicę, co skutkowało wzrostem o 26% odprawionych osób w 2013 r. w porównaniu do 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 4 - 79)

2. W okresie 2010 – 2013 Oddział prowadził szkolenia funkcjonariuszy dotyczące kontroli ruchu granicznego realizując m.in. tematy: zasady dokonywania kontroli granicznej; pobyt cudzoziemców na terytorium RP oraz UE na podstawie przepisów krajowych i wspólnotowych (Schengen aqius); fałszerstwa dokumentów (wykrywanie, obsługa sprzętu wykorzystywanego do ujawniania fałszerstw); kontrola legalności pochodzenia pojazdów; wykorzystywanie i obsługa dostępnych baz danych (SIS, VIS, SWK, PESEL, POBYT, CEPIK i in.). W 2010 i 2011 r. zrealizowano odpowiednio: 395 i 723 godzin lekcyjnych szkoleń* (wg sprawozdawczości podawano tylko liczbę godzin) a w 2012 i 2013 r. objęto nimi wszystkich funkcjonariuszy (większość funkcjonariusz brała udział w kilku szkoleniach). W szkoleniach tych brało udział 100% funkcjonariuszy odpowiadających za kontrolę graniczną oraz bezpośrednio biorących w niej udział.

Znajomość języków obcych wśród funkcjonariuszy Oddziału i PSG przedstawia się następująco:

- biegłą znajomość języków: angielskiego, rosyjskiego, ukraińskiego, niemieckiego, francuskiego, białoruskiego; deklarowało 110 funkcjonariuszy. Funkcjonariusze posiadający biegłą znajomość języka obcego legitymowali się ukończonymi studiami językowymi lub certyfikaty międzynarodowe,
- dobrą znajomość języków: angielskiego, rosyjskiego, ukraińskiego, niemieckiego, francuskiego, hiszpańskiego, białoruskiego, włoskiego, deklarowało 1.468 funkcjonariuszy;
- słabą znajomość języków: angielskiego, rosyjskiego, ukraińskiego, niemieckiego, francuskiego, hiszpańskiego, białoruskiego, włoskiego, deklarowało 2370 funkcjonariuszy.

Motywacją do nauki języków obcych była: możliwość wyjazdów zagranicznych w charakterze ekspertów i tłumaczy oraz zaliczanie czasu zajęć językowych do czasu pełnienia służby.

W kontrolowanym okresie 26% funkcjonariuszy odpowiadających za kontrolę na przejściach oraz bezpośrednio biorących w niej udział, uczestniczyło w szkoleniach językowych. Na koniec 2013 r. spośród tych funkcjonariuszy:

- 29 deklarowało biegłą znajomość języków obcych, w tym: angielskiego 12, rosyjskiego 9, niemieckiego 6, francuskiego 1, białoruskiego 1,
- 366 dobrą, w tym: angielskiego 167, rosyjskiego 163, ukraińskiego 13, niemieckiego 20, francuskiego 2, hiszpańskiego 1,
- 329 słabą, w tym: angielskiego 140, rosyjskiego 133, ukraińskiego 17, niemieckiego 37, francuskiego 2.

(dowód: akta kontroli str. 80 - 83)

3. NOSG w okresie 2010-2013 skierował 3 wnioski do KGSG o zwiększenie liczby etatów w PSG (Terespol, Sławatycze, Dorohusk, Hrubieszów i Hrebennie) o 175 etatów oraz o przesunięcie 57 zlikwidowanych etatów w Komendzie Oddziału do PSG. Wnioskowana liczba etatów wynikała z przekazanych przez PSG wniosków o zwiększenie stanów zatrudnienia w oparciu o dokonane analizy rozpoznania potrzeb kadrowych. Na koniec 2013 r. liczba etatów w PSG związanych z bezpośrednią kontrolą ruchu granicznego (łącznie ze stanowiskami związanymi z ochroną granicy „zielonej”), w porównaniu do stanu z 2010 r. wzrosła o 165, tj. 19,6%, w tym w Terespolu o 7%, Sławatyczach o 23%, Dorohusku o 27%, Hrubieszowie o 33% oraz Hrebennem o 21%. Oprócz tego, 57 etatów po likwidacji stanowisk w Komendzie Oddziału przekazano do PSG.

(dowód: akta kontroli str. 84 - 159)

4. W latach 2010–2013 NOSG podejmował następujące działania w celu utrzymania płynności ruchu w przejściach granicznych:

- interwencje u służb granicznych strony sąsiedniej oraz Służby Celnej RP;
- spotkania z przedstawicielami służb granicznych państw sąsiednich;
- wymianę korespondencji ze służbami granicznymi państw sąsiednich;
- uzgadnianie na cyklicznych spotkaniach z przedstawicielami służb granicznych rozwiązań zwiększających płynność odpraw;
- dokonywanie odpraw służb granicznych obu państw po stronie Polski w Hrebennem, Dorohusku, Zosinie (PSG Hrubieszów) oraz w oparciu o infrastrukturę nowo budowanego przejścia granicznego w Dołhobyczowie w trakcie trwania EURO 2012.

(dowód: akta kontroli str. 160)

5. W ramach Programu zintegrowanego zarządzania granicą na lata 2007–2013 (pkt 4.3.1. wykorzystanie analizy ryzyka) NOSG sporządzał okresowe analizy

(miesięczne, kwartalne, półroczne, roczne) zawierające dane statystyczne i oceny zagrożeń będące oceną zjawisk przestępczych, które wystąpiły na danym odcinku, jak również opis pewnych trendów w zakresie np. ruchu granicznego, procedur administracyjnych (np. odmowy wjazdu) itp.:

- tematyczne, będące opisem wybranych zagadnień z punktu widzenia ochrony granicy państwowej lub kontroli ruchu granicznego,
- doraźne, w postaci *Informacji o zdarzeniach* i *Informacji sygnałnych* (PSG) lub (Komenda oddziału). Zawierające opis zdarzenia ważnego z punktu widzenia ochrony granicy państwowej lub kontroli ruchu granicznego.

Sporządzone analizy NOSG kierował do placówek podległych celem wykorzystania.
(dowód: akta kontroli str. 161 - 172)

6. Stan realizacji przez NOSG w okresie objętym kontrolą zadań określonych w pkt 4.3.4 *Rozwój zasobów ludzkich* Programu zintegrowanego zarządzania granicą na lata 2007–2013, przedstawiał się następująco:

- w latach 2010–2013 nie osiągnięto na poziomie NOSG i PSG pełnego ukończenia (100%) stanowisk etatowych funkcjonariuszy w jednostkach realizujących zadania na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

Wskaźnik ten dla Oddziału i PSG w latach: 2010, 2011, 2012 i 2013 wynosił odpowiednio: 89,74%; 91,76%; 82,68% i 89,29%.

Stan ukończenia poszczególnych PSG przedstawiał się następująco:

- Terespol wynosił odpowiednio: 84,18%; 84,02%; 78,14% i 76,41%;
- Sławatycze: 82,20%; 77,97%; 77,34% i 79,10%;
- Dorohusk: 93,13%; 89,67%; 75,87% i 87,41%;
- Hrubieszów: 90,12%; 87,28%; 90,71% i 80,91%;
- Hrebenne: 89,21%; 87,76%; 80,00%; 85,76%.

Niepełny stan ukończenia wynikał z ograniczenia limitów przyjęć funkcjonariuszy przez KG SG, fluktuację kadr oraz zwiększenia liczby etatów w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 173)

7. W latach 2010–2013 do Komendy Oddziału przekazano w poszczególnych latach odpowiednio: 68, 76, 48, 36 skarg, w tym mających związek z graniczną kontrolą ruchu osobowego odpowiednio: 34, 29, 16, 20.

W trakcie niniejszej kontroli zbadano sposób załatwienia wszystkich skarg mających związek z graniczną kontrolą ruchu osobowego. Skargi dotyczyły: opieszalej odprawy granicznej, niewykorzystywania wszystkich pasów odpraw; niekulturalnego zachowania funkcjonariusz SG; braku reakcji ze strony funkcjonariusza SG na informację, że jeden z podróżnych kieruje pojazdem po spożyciu alkoholu; długiego czasu oczekiwania na odprawę graniczną; braku zgody na przekroczenie granicy pasem odpraw dla obywateli państw UE; bezpodstawnego wezwania patrolu policji w celu zbadania trzeźwości skarżącego; nałożenia mandatu za przejazd na czerwonym świetle w DPG; braku zezwolenia na przejazd granicy samochodem ciężarowym w DPG ze statusem ruchu osobowego; nieokazania identyfikatora przez funkcjonariusza; niewłaściwej organizacji ruchu na drodze dojazdowej do przejścia, długiego czasu odprawy granicznej; uszkodzenia przez funkcjonariusza pojazdu skarżącego podczas kontroli.

Z 99 skarg mających związek z graniczną kontrolą ruchu osobowego nie rozpatrzono 16 (anonimy). Rozpatrzono 83 skargi i udzielono odpowiedzi skarżącym. Z 83 rozpatrzonych skarg, 2 skargi zostały uznane przez Komendę Oddziału za zasadne, kolejne 2 częściowo zasadne, 1 skargę przekazano organowi

właściwemu do jej rozpatrzenia (art. 234 i 236), pozostałe skargi uznano za niezasadne. Skargi zostały rozpatrzone w ustawowym terminie (w ciągu miesiąca). W jednym przypadku skargę rozpatrzono po 54 dniach od daty wpływu (skarżący został pisemnie poinformowany o przedłużeniu terminu rozpatrzenia skargi).

(dowód: akta kontroli str. 174 - 179)

8. W okresie 2010-2013 liczba osób przekraczających DPG w *Terespolu, Sławatyczach, Dorohusku, Zosinie oraz Hrebennem* i odprawionych pojazdów wynosiła:

- w 2010 r. - 8.169.797 osób oraz 4.169.230 pojazdów (samochody osobowe i autobusy), średnia dobowo ilość odprawianych osób wynosiła 22.383, a pojazdów 11.423;
- w 2011 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: w ujęciu rocznym 8.376.098 osób i 4.092.097 pojazdów; a w ujęciu dobowym 22.948 osób i 11.211 pojazdów;
- w 2012 r. odpowiednio: w ujęciu rocznym 9.281.541 osób i 4.279.100 pojazdów; a w ujęciu dobowym 25.429 osób i 11.724 pojazdów,
- w 2013 r. odpowiednio: w ujęciu rocznym 10.279.098 osób i 4.370.342 pojazdów; a w ujęciu dobowym 28.162 osób i 11.973 pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 180 - 184)

9. Wydział Graniczny NOSG sprawuje nadzór w zakresie wykonywania przez PSG kontroli ruchu granicznego. W latach 2010–2013 przeprowadzono następującą liczbę nadzorów: w 2010 r. – 17; 2011r. – 47; 2012 r. – 60; 2013 r. – 44. W wyniku tych czynności, kierowano do placówek zalecenia dotyczące wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w przeprowadzaniu odpraw granicznych.

(dowód: akta kontroli str. 185)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

II. Zakupy wyposażenia oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury dla służb wykonujących zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych granicy wschodniej RP.

Opis stanu
faktycznego

1. NOSG w latach 2010–2013 występował do Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych (LZOPG) m.in. o doposażenie placówek Straży Granicznej (PSG), w sprzęt i urządzenia do prowadzenia kontroli granicznej oraz doposażenie przejść granicznych w: instalacje, zabezpieczenia, monitoring, sprzęt kwaterunkowy. Wystąpienia do LZOPG kierowano w oparciu o wnioski złożone przez PSG do NOSG oraz dokonywane okresowe przeglądy wyposażenia placówek. Wystąpiono m.in. o:

- dla PSG w Hrebennem: zamontowanie w 13 pomieszczeniach certyfikowanych drzwi antywłamaniowych; wykonanie zadaszenia na kierunku wjazdowym do Polski i wyjazdowym w części przeznaczony dla pojazdów ponadgabarytowych; wykonania podwójnej kabiny kontrolerskiej z przyciemnianymi szybami zabezpieczającymi,
- dla PSG w Hrubieszowie: zapewnienie pierwszego wyposażenia DPG w Zosinie w sprzęt teleinformatyczny, specjalistyczny i meble. Między innymi w: lupy, mikroskopy monokularowe, urządzenia do badania zabezpieczeń

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- dokumentów, zestawy narzędzi kontrolerskich, minikamery na wysięgniku, video-endoskopy, analizator spalin, alkomaty, sygnalizatory i mierniki promieniowania, urządzenia do rozpoznawania fałszerstw dokumentów, stół i zestaw do daktyloskopii, stół do reprodukcji (do robienia zdjęć bezcieniowych),
- dla PSG w Terespolu: zamontowania dodatkowego oświetlenia przy szlabanach wjazdowych i wyjazdowych oraz zakup wyposażenia pawilonów kontrolerskich; podwyższenie ogrodzenia przy moście na starorzeczu; zamontowania 18 szt. tablic świetlnych typu LED,
 - dla PSG w Dorohusku: zakup 16 czytników paszportów; dostosowanie pomieszczenia nr 39 w budynku nr 1 do wymogów niezbędnych dla uzyskania świadectwa akredytacji bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego; zainstalowanie w systemie monitoringu czterech dodatkowych kamer w budynku nr 10; zakup przenośnego urządzenia radiometrycznego do pomiaru promieniowania jonizującego; wykonanie łącza teletechnicznego światłowodowego pomiędzy bramką radiometryczną, zlokalizowaną przy kolejowym moście granicznym a siedzibą PSG; wykonanie bramy w ogrodzeniu otaczającym teren budynku nr 10; zamontowanie kraty w drzwiach wraz z punktami dostępowymi w korytarzu izby zatrzymań (celem rozdzielania pomieszczeń dla osób osadzonych i zatrzymanych); modernizację systemu monitoringu; wytyczenie i doposażenie ścieżek poruszania się podróżnych.

Oprócz tego placówki SG bezpośrednio występowały do LZOPG o wymianę lub doposażenie użytkowanych pomieszczeń w sprzęt kwaterunkowy m.in.: krzesła, lampki, szafy.

Na koniec 2013 r. LZOPG m.in. nie zrealizował wniosków dotyczących:

- pierwszego wyposażenia w sprzęt komputerowy, kwaterunkowy i techniki, tablic LED po wykonaniu częściowej modernizacji przejścia w Zosinie;
- modernizacji pomieszczenia nr 39 w budynku nr 1 SC w Dorohusku; wykonania instalacji w systemie kontroli dostępu budynku nr 10 i korytarza do pomieszczeń techników kryminalistyki i przesłuchań celem zabezpieczenia pomieszczeń i ustanowienia stref ochronnych w obiekcie; zainstalowania w systemie monitoringu dodatkowych kamer w budynku nr 10; bramy wjazdowej w kierunku granicy w ogrodzeniu budynku nr 10; kraty w drzwiach wraz z punktami dostępowymi w korytarzu izby zatrzymań; zakupu urządzenia radiometrycznego do pomiaru promieniowania jonizującego w Dorohusku;
- zamontowania tablic o zmiennej treści typu LED; doposażenia w ręczne wykrywacze metali, kolczatki drogowe, zestawy do oznaczania strefy niebezpiecznej, urządzenia do badania autentyczności dokumentów, lup z podświetleniem na statywie, zestawów komputerowych, czytników biometrycznych w PSG w Sławatyczach,
- doposażenia w dodatkowe kamery monitoringu, tablice informacyjne LED; wiatę oddzielającą pas ruchu od parkingu w części dla pojazdów nadgabarytowych; zadaszenia wyjścia z pawilonu odprawy sąsiadującej z pasem odprawy; kabinę kontrolerską (podwójną) wewnątrz pawilonu odprawy celnej dla autobusów w PSG w Hrebennem.

2. KGSG w latach 2011–2013 przekazała dla NOSG następujący sprzęt: 8 sztuk spektrometrów do identyfikacji izotopów promieniotwórczych (Identifinder); 60 sztuk sygnalizatorów promieniowania PM 1703 GNA; 3 sztuki alkomatów; plecakowy sygnalizator promieniowania oraz 40 sztuk stempli kontrolerskich SG. Sprzęt ten został przekazany do PSG.

3. Placówki SG wykonujące zadania na DPG wyposażone są w specjalistyczny sprzęt kontrolny, tj.: analizatory spalin, dymomierze, alkomaty, urządzenia do odczytu danych z kart, przenośne radiometryczne urządzenia sygnalizacyjne i pomiarowe.

W okresie objętym kontrolą dwie PSG wystąpiły o dodatkowy sprzęt specjalistyczny:

- PSG Dorohusk o urządzenie radiometryczne do pomiaru promieniowania jonizującego celem zastąpienia używanego radiometru ręcznego RKP-2,
- PSG Sławatycze o urządzenia do badania autentyczności dokumentów; czytniki biometryczne, linii papilarnych celem zastąpienia posiadanych urządzeń tego typu.

(dowód: akta kontroli str. 186 - 189)

4. Sprzęt przekazany przez LZOPG do PSG w latach 2010–2013 został wcześniej zapotrzebowany przez placówki SG oraz był uzgadniany z NOSG w zakresie parametrów i ilości. Dostawy sprzętu z KGSG następowały w ramach tzw. centralnego zaopatrzenia, NOSG nie uczestniczył w planowaniu jego zakupu.

5. NOSG w latach 2010–2013 dysponował środkami na inwestycje i zakupy w wysokości ogółem odpowiednio: 9 718,1 tys. zł; 4 971,9 tys. zł; 10 440,4 tys. zł oraz 17 784,8 tys. zł. Na zakup sprzętu i urządzeń związanych z graniczną kontrolą ruchu osobowego na DPG wydatkowano:

- w 2012 r. 16 353 zł (zakup: alkomatów Alco - Blow, 2 szt. lamp podświetlanych na statywie do badania autentyczności dokumentów oraz urządzeń TOPSCAN i Regula 1019 (po 2 komplety) dla PSG Lublin,
- 2013 r. 5 018 zł (zakup: urządzenia Regula 1019 oraz przyrząd do pomiaru przepuszczalności światła przez szyby samochodu) dla PSG Dorohusk.

Zakupów dokonano w oparciu o przepis art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Techniki i Zaopatrzenia NOSG, dokonanie zakupów sprzętu i urządzeń ze środków NOSG w 2012 i 2013 r. spowodowane było uwzględnieniem ich w planach zakupu LZOPG w późniejszych latach ze względu na brak środków finansowych. Placówki SG występujące o zakup tego sprzętu i urządzeń, wskazywały na konieczność wymiany posiadanego ze względu na jego zużycie. Natomiast zakup przyrządu do pomiaru przepuszczalności światła przez szyby samochodu, PSG Dorohusk uzasadniał koniecznością przestrzegania przez samochody wjeżdżające na teren RP przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 190 - 193)

6. NOSG nie planował wydatków na zakup sprzętu i urządzeń do prowadzenia kontroli granicznej na przejściach, bowiem to wojewoda realizuje inwestycje i dokonuje zakupów sprzętu i urządzeń na potrzeby przejść granicznych, zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. nr 256, poz. 2145).

Nie stwierdzono przypadków dokonywania zakupów sprzętu i urządzeń w sytuacji, gdy brak było warunków do jego wykorzystania, a funkcjonariusze nie byli przeszkoleni do jego obsługi.

7. W ramach realizacji zadania „rozwój scentralizowanych sieci teleinformatycznych” z Programu zintegrowanego zarządzania granicą na lata 2007–2013:

- uruchomiono Centralną Bazę Danych Straży Granicznej, jednak bez funkcji komunikacji z biurem SiRENE (w tym przypadku kontakt utrzymywany jest mailowo i telefonicznie),
- wyposażono NOSG w stanowiska komputerowe umożliwiające dostęp stacjonarny i mobilny do centralnych baz danych,
- wyposażono NOSG w system bezpiecznej łączności radiowej oparty o cyfrowe radiotelefony w standardzie DMR umożliwiające bezpieczną, szyfrowaną komunikację w trakcie realizacji czynności służbowych,
- wprowadzono do użytkowania systemy informatyczne pozwalające na natychmiastowy wgląd do informacji biometrycznych znajdujących się w poszczególnych bazach danych, takich jak zdjęcia i odciski palców, a także na weryfikację tych danych przy użyciu posiadanych czytników dokumentów biometrycznych oraz skanerów linii papilarnych. Użytkowane systemy: ZSE5, SWK, Odprawa SG - pozwalają na realizację ustawowych zadań SG, aktualnie opracowywany jest system ZSE6, który ma usprawnić realizację czynności służbowych.
- umożliwiono poszczególnym służbom granicznym korzystanie z posiadanych baz danych w ramach porozumień podpisywanych na szczęblu KG SG. O zakresie dostępu do tych danych decydują zapisy tych porozumień, a komunikacja z poszczególnymi systemami informatycznymi organizowana jest centralnie przez Biuro Łączności i Informatyki KGSG.

(dowód: akta kontroli str. 194)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ działalność w badanym obszarze.

III. Współpraca polskich służb państwowych wykonujących zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych granicy wschodniej RP. Współpraca tych służb ze służbami państw sąsiednich odnośnie usprawnienia płynności ruchu osobowego na przejściach granicznych.

Opis stanu
faktycznego

1. Na podstawie zawartego przez KGSG i Szefa Służby Celnej *Porozumienia z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie współpracy Służby Celnej i Straży Granicznej*, Komendanci PSG opracowali w porozumieniu z naczelnikami urzędów celnych „*Technologię odpraw w zakresie organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych*” (dalej: „Technologia”). Dokument ten został zaakceptowany przez Komendanta NOSG i Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej dnia 27.05.2013 r. dla DPG: Terespol, Sławatycze, Dorohusk i Hrebenne oraz 24.05.2013 r. dla DPG Zosin. Technologia reguluje organizację pracy w przejściach granicznych, w tym: określa minimalne normy ilościowe w zakresie odprawianych środków transportu na jednej zmianie (na każdym kierunku); procedury awaryjne; ustala ilości funkcjonariuszy na pasach odpraw, tak by zapewnić płynności odpraw; ustala liczbę funkcjonujących pasów; rozmieszczenie sił i środków na poszczególnych kierunkach ruchu i pasach odpraw; postępowanie funkcjonariuszy obu służb

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

w sytuacjach szczególnych; wspólny dla SG i SC średni czas odprawy pasażera i środka transportu w ruchu osobowym; określa czynności SG i SC związane z odprawą osób i środków transportu; procedury standardowej i uproszczonej odprawy; procedury wzajemnego informowania się o ujawnieniu przypadków pozostających we właściwości drugiej służby. W celu dokonywania wspólnej oceny realizacji technologii odpraw i przedkładania propozycji jej usprawnienia, komendanci PSG lub upoważnieni funkcjonariusze SG odbywali spotkania z przedstawicielami SC. W poszczególnych latach w tym zakresie przeprowadzono: w 2010 r. – 200 spotkań; w 2011 r. – 203 spotkania; w 2012 r. – 230 spotkań i w 2013 r. – 227 spotkań.

W dniu 27.05.2013 r. Komendant NOSG i Dyrektor IC w Białej Podlaskiej zatwierdzili opracowane dla poszczególnych PSG obsługujących DPG „Parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości drogowych przejść granicznych”. Przy opracowaniu w/w procedur brano pod uwagę czynniki, które determinowały wskazane wielkości jak również infrastrukturę przejść granicznych, a także możliwości techniczne przejść granicznych po stronie państwa sąsiedniego.

Zasady współpracy oraz zakres wymiany informacji pomiędzy SG a SC określa *Porozumienie Komendanta NOSG i Dyrektora IC w Białej Podlaskiej w sprawie współdziałania* podpisane 20 sierpnia 2010 r. Na podstawie ww. porozumienia:

- Wydział Analiz, Informacji i Współpracy Międzynarodowej NOSG prowadził bieżącą współpracę z Wydziałem Zarządzania Ryzykiem IC, dotyczącą w szczególności ujawnionych zdarzeń lub informacji istotnych dla działalności poszczególnych organów współdziałających jak: zagrożeń zidentyfikowanych w przejściach granicznych, a będących w zainteresowaniu obu służb (np.: przemyt wyrobów akcyzowych, przemyt narkotyków). W przypadku problemów lub zjawisk, które w podobnym stopniu dotyczą zarówno SG i S.C., NOSG inicjował wspólne działania w celu dokonania oceny wytypowanych obszarów, przykładem mogą być „badania antykorupcyjne” przeprowadzone w 2012 r. we współdziałaniu z przedstawicielami IC w Białej Podlaskiej, z których sporządzono raport z badań nt. *Badania antykorupcyjne podróży przekraczających granicę polsko-ukraińską w drogowych przejściach granicznych województwa lubelskiego*;
- wdrożono system „one stop” w: Hrebennem (kierunek wjazdowy w ruchu osobowym), Dorohusku (kierunek wjazdowy – autokary), Terespolu (kierunek wjazdowy – CD/CC; UE,EOG,CH oraz autokary), Sławatyczach (kierunek wjazdowy uruchomiony w br.), elektroniczny system „zwrotu VAT dla podróży” oraz wprowadzono inne rozwiązania organizacyjne, m.in. wydzielono tzw. zielone korytarze w Hrebennem i Dorohusku.

(dowód: akta kontroli str. 195 - 207)

2. NOSG współpracuje z służbami państw sąsiednich graniczących z Polską na odcinkach pozostających we właściwości Oddziału (Białoruś i Ukraina).

W przypadku Republiki Białoruś, z Państwową Służbą Graniczną RB na podstawie umów zawartych między: Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś w sprawie przejść granicznych dnia 24 kwietnia 1992 r.; Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym dnia 20 grudnia 2007 r.

W przypadku Republiki Ukrainy, z Państwową Służbą Graniczną Ukrainy na podstawie zawartych umów:

- między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o *współpracy przy dokonywaniu kontroli osób, towarów i środków transportu*

*przekraczających polsko-ukraińską granicę państwową dnia 25 czerwca 2001 r.*⁵; Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o *stosunkach prawnych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych dnia 12 stycznia 1993 r.*⁶; Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o *zasadach małego ruchu granicznego*, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 r.⁷;

- zawartych porozumień: Głównych Pełnomocników Granicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy w sprawie zakresu zadań pomocników granicznych na granicy polsko-ukraińskiej z dnia 29.10.2003 r.; Komendanta Głównego Straży Granicznej a Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy dnia 22.09.2004 roku w sprawie *zasad tworzenia i funkcjonowania punktów konsultacyjnych*. Od dnia 14.06.2012 r. funkcjonuje podpisane „Porozumienie nr 27 między Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy a Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej z 14.06.2012 r. w sprawie *zasad funkcjonowania punktów konsultacyjnych*”,

Zasady współpracy określone w ww. dokumentach zakładały m.in.:

- spotkania Pełnomocników i pomocników Pełnomocnika z Pełnomocnikami Granicznymi Ukrainy Odcinka Lwowskiego i Łuckiego oraz Republiki Białoruś Odcinka Brzeskiego,
- bieżące kontakty między służbami dyżurnymi PSG i przejść granicznych RB i UA oraz na poziomie służb dyżurnych operacyjnych NOSG, Brygady RB w Brześciu oraz Oddziału PSG we Lwowie i Łucku,

Spotkania dotyczyły m. in.: spraw w zakresie ochrony granicy państwowej; łączności radiowo–telefonicznej pomiędzy stroną ukraińską, białoruską i polską; informacji dot. osób i zdarzeń; ilości odprawianych środków transportu; przemytu towarów akcyzowych; migracji osób; fałszerstw dokumentów, skrytek w pojazdach, przemytu; utrudnień w ruchu granicznym; przekazywania zatrzymanych osób w trybie readmisji oraz wymiany doświadczeń w ochronie granicy zielonej.

Oprócz tego prowadzono korespondencję z Pełnomocnikiem Granicznym RP Odcinka Nadbużańskiego, z Pełnomocnikami Granicznymi Ukrainy Odcinka Lwowskiego i Łuckiego oraz Republiki Białoruś Odcinka Brzeskiego. Dotyczyła ona głównie: statystyk ruchu granicznego; organizacji kontroli granicznej; zatrzymania sprawców przekroczenie granicy wbrew przepisom; informacji o zabezpieczonych pojazdach i towarach pochodzących z przestępstwa; prowadzonych postępowań przygotowawczych; stanu technicznego oraz prac porządkowo-konserwacyjnych mostów na rzece granicznej.

Efektami współpracy z służbami innych państw w okresie 2010-2013 w odniesieniu do usprawnienia płynności odpraw ruchu osobowego było:

- okresowe dokonywanie odpraw służb granicznych obu państw po stronie RP w Dorohusku i Hrebennem w czasie trwania EURO 2012 w DPG w Dorohusku i Hrebennem,
- uruchomienie w dniach od 5 czerwca do 4 lipca 2012 r. odpraw służb granicznych obu państw po stronie RP w miejscu nowo budowanego DPG Dołhobyczów. Odpraw dokonywano na podstawie zgody Komendanta Głównego SG i strony ukraińskiej w oparciu o art. 9 pkt 2 *umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie przejść granicznych* sporządzonej 18 maja 1992 r.⁸ W okresie tym odprawiono: 2.244

⁵ Dz. U. z 2003 r., Nr 196, poz. 1916 ze zm.

⁶ Dz. U. z 1994 r., Nr 63, poz. 267.

⁷ Dz. U. z 2009 r., Nr 103, poz. 858.

⁸ M.P. z 2003 r., Nr 37 poz. 530.

samochodów i autobusów oraz 5.264 osób. Ukraińskie służby graniczne odpraw dokonywały po stronie RP. Od dnia 26 czerwca 2014 r. na przejściu tym dokonuje się odpraw w oparciu o wyrażoną zgodę Komendanta Głównego SG i Przewodniczącego Państwowej Służby Granicznej Ukrainy na podstawie art. 9 pkt. 2 ww. umowy do czasu zawarcia porozumienia w sprawie otwarcia DPG w drodze wymiany not dyplomatycznych;

- dokonywanie odpraw autobusów i samochodów ciężarowych o masie całkowitej do 7,5 t. od 1 lipca 2013 r. w Sławatyczach, w celu zbadania zasadności uruchomienia danej kategorii ruchu na stałe,
- wprowadzenia zielonego korytarza po obu stronach granicy państwowej na przejściu granicznym Hrebenne- Rawa Ruska i Dorohusk-Jagodzin.

Nadzór nad utrzymaniem bieżącego kontaktu służb dyżurnych NOSG ze służbami dyżurnymi państw sąsiednich prowadzony przez komendanta NOSG polegał na: codziennej analizie sytuacji na ochranianym odcinku granicy państwowej w trakcie składania meldunku z przebiegu służby przez dyżurnego operacyjnego; wyjaśnianiu przez Pełnomocnika Granicznego zdarzeń o charakterze granicznym oraz wymianie informacji pomiędzy służbą dyżurną NOSG a służbami dyżurnymi państwa sąsiedniego (telefoniczna bieżąca wymianę informacji w trakcie obejmowania służby dyżurnej). Kontakt ze służbami granicznymi Białorusi i Ukrainy utrzymywano na poziomie dyżurnych placówek SG i przejść granicznych oraz służb dyżurnych operacyjnych NOSG, Brygady RB w Brześciu oraz Oddziału Służby Granicznej Ukrainy we Lwowie i Łucku. Oprócz tego organizowano spotkania Pełnomocnika i Zastępcy Pełnomocnika Granicznego oraz pomocników Pełnomocników Granicznych stron.

(dowód: akta kontroli str. 208 - 216)

W zakresie realizacji zadania określonego w pkt. 4.4.5 Programu 2007–2013 (Rozwój współpracy międzynarodowej) NOSG prowadził przedsięwzięcia:

- w ramach misji Focal Points: w PSG Terespol i Dorohusk przebywało 70 oficerów z 13 państw w tym Białorusi prowadząc wspólne odprawy i operacje graniczne,
- w 2012 r. w ramach misji EuroCup 2012 w NOSG przebywało 34 oficerów z państw UE, którzy wykonywali obowiązki w pierwszej linii kontroli.,
- w ramach operacji Posejdon: funkcjonariusze NOSG, delegowani byli do ochrony granicy lądowej z Turcją z zastosowaniem specjalistycznego sprzętu technicznego. W okresie 2010 – 2013 wyjeżdżali 23 razy do Grecji,
- w ramach operacji Adesved (wykrywanie kradzionych pojazdów) funkcjonariusze NOSG (PSG Terespol i Dorohusk) w okresie 2011–2013 dziesięciokrotnie uczestniczyli w akcjach na terenie: Włoch, Litwy, Malty, Estonii, Hiszpanii, Rumuni,
- w ramach operacji UNITY (zwalczanie przerzutu osób i przemytu towarów poprzez wzmocnienie wybranych placówek SG usytuowanych na polsko-białoruskiej granicy państwowej) uczestniczyli funkcjonariusze PSG Terespol,
- w latach 2011–2012 w zakresie szkolenia funkcjonariusze placówek w Hrebennem, Dorohuska i Terespolu uczestniczyli w 9 szkoleniach dotyczących: II linii kontroli, lokalnych koordynatorów WO Focal Points granice lądowe, instruktorów i członków puli EBGT, Joint Operations Focal Points. Szkolenia odbywały się w: Holandii, Włoszech, Litwie, Niemiec, Słowenii, Estonii, Finlandii.

(dowód: akta kontroli str. 217)

NOSG w okresie objętym kontrolą realizował we współpracy ze służbami granicznymi Białorusi i Ukrainy następujące zadania:

- ✓ w latach 2011–2013 na podstawie zawartego porozumienia z dnia 8 grudnia 2010 r. pomiędzy KGSG a Administracją Państwowej SG Ukrainy organizowano wspólne patrole po obu stronach. W 2011 r. zrealizowano ogółem 207 wspólnych patroli, w tym po stronie RP – 107, po stronie UA – 100; w 2012 r. – 317 w tym po stronie RP – 173, po stronie UA – 144; w 2013 r. – 298 w tym po stronie RP – 169, po stronie UA – 129;
- ✓ od 9 grudnia 2004 r. (całodobowo od 13 grudnia 2004 r.) uruchomiono w Dorohusku wspólny punkt konsultacyjny dla podróżnych,
- ✓ wymianę informacji:
 - ze stroną ukraińską na podstawie zawartego Porozumienie między KGSG a Administracją Państwowej SG Ukrainy dnia 16 czerwca 2009 roku. W okresach miesięcznych strony wymieniają dane obejmujące: ruch graniczny osób i środków transportu; liczby osób zatrzymanych za naruszenie przepisów granicznych; liczba osób, którym odmówiono prawa wjazdu; przypadki ujawnienia podczas bezprawnego przemieszczania przez granicę państwową: broni, amunicji i materiałów wybuchowych, substancji narkotycznych, pojazdów, dzieł sztuki, dokumentów, wyrobów tytoniowych, alkoholu i innych towarów;
 - ze stroną białoruską w oparciu o ustalenia Pełnomocników Granicznych RP Odcinka Chełmskiego oraz Republiki Białoruś Odcinka Brzeskiego. Strony wymieniają się w systemie miesięcznym danymi statystycznymi dot. ruchu granicznego osób i środków transportu przekraczających granicę państwową w przejściach granicznych położonych na wspólnie ochranianym odcinku. Począwszy do czerwca 2014 r. wymiana danych i informacji ze stroną białoruską odbywać się będzie na podstawie zawartego Porozumienia między Komendantem Głównym SG a Państwowym Komitetem Granicznym Republiki Białoruś o wymianie informacji statystycznych i analitycznych z dnia 24 kwietnia 2014 roku

Dotychczasowa współpraca na poziomie NOSG ze służbami państw sąsiednich (pionów analitycznych) nie wymagała przygotowywania wspólnych analiz ryzyka z udziałem przedstawicieli Straży Granicznej (nie zidentyfikowano takiej potrzeby). W latach 2007-2013 za pośrednictwem Pełnomocnika Granicznego Stron w ramach współpracy operacyjno–śledczej przekazywano wzajemnie informacje dotyczące: osób i grup przestępczych zajmujących się organizacją nielegalnej migracji i przemytem towarów akcyzowych; faktów zatrzymań po obu stronach granicy państwowej grup nielegalnych migrantów oraz śladów nielegalnego przekroczenia granicy państwowej; ustalonych kanałów przerzutowych nielegalnych imigrantów i kanałów przemytu towarów akcyzowych z Ukrainy do Polski; efektów działalności operacyjnej NOSG w drogowym i kolejowym przejściu granicznym w Dorohusk – Jagodzin; ustaleń dotyczących pojazdów przekraczających granicę państwową z Ukrainą oraz rodzaju przewożonego towaru; faktów zatrzymywania i ujawniania towarów akcyzowych (wyrobów tytoniowych) pochodzących z przemytu; nielegalnej migracji na podstawie sfalszowanych paszportów; organizatorów przerzutów po obu stronach granicy państwowej (kontakty, wykorzystywane pojazdy, telefony, sposób działania itp.); przekraczania granicy państwowej na podstawie posiadanej ewidencji, w stosunku do osób, środków transportu oraz przewożonego ładunku; przypadków dot. zjawiska przestępczego – „handel ludźmi”; przemytu broni i narkotyków z Ukrainy do RP.

(dowód: akta kontroli str. 218 - 219)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ działalność w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Lublinie.

Lublin, 13 sierpnia 2014 r.

Kontroler
Antoni Kasowicz
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższa Izba Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.