



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 17 listopada 2009 r.

**Pan kpt. SG Leszek Surmacz
Komendant Placówki Straży Granicznej
w Hrubieszowie**

LLU-410-33-03/09

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 Hrubieszowie, 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 5 listopada 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 w Zosinie, pomimo stwierdzonych uchybień.

Drogowe przejście graniczne w Zosinie (dalej dpg lub przejście) - przeznaczone wyłącznie dla ruchu osobowego - 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.

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

² M. P. nr 97, poz. 854.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen³ (kgS), na przejściu zapewniono odrębne pasy ruchu dla osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się i obywateli państw trzecich. Ich oznaczenia były zgodne z wzorami znaków, określonych w zał. nr III część A, B i C kgS.

Placówka realizowała zadania kontrolne przy dużym natężeniu ruchu granicznego, odprawiając podróżnych na czterech pasach ruchu (po dwa w obu kierunkach). W 2008 r. granicę państwową na przejściu przekroczyło 1.671,8 tys. osób (ponad 4.580 na dobę), tj. o 0,43 % więcej niż w 2007 r. Ponad 8 % zmniejszył się natomiast w roku 2007 graniczny ruch środków transportu. W 2008 r. przez granicę w Zosinie przejechało 609,7 tys. pojazdów (samochody osobowe, autobusy i motocykle), tj. o 54,1 tys. mniej niż w 2007 r.

W ocenie NIK, obsługa tak dużej liczby podróżnych 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 dwóch 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:

- dymomierza - przez 147 dni łącznie (22,7% okresu objętego kontrolą),
- monitora skażeń radioaktywnych EKO C – przez co najmniej 73 dni (11,2 %)

ze względu na konieczność okresowego wykonywania kalibracji. Przyczyną tego był przejściowy brak środków finansowych w jednostce nadrzędnej⁴ na okresowe przeglądy i serwis.

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

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.).

⁴ Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie.

- 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 1.581 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 administracyjnego⁵.

Wszystkie analizowane decyzje (10 szt.) zawierały uzasadnienie i przyczyny odmowy wjazdu, zgodnie z wymogiem art. 13 ust. 2 kgS;

- 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. Informacje te Placówka miała przygotowane w 22 językach, w tym państw Unii Europejskiej i państw ościennych, jednak zawarte w nich dane, dotyczące 8 instytucji, w czterech przypadkach były błędne. W dwóch przypadkach nieaktualne od 2003 i 2004 r. były podane numery telefonów, a w dwóch adresy i telefony Fundacji A'venir, która od 1 stycznia 2008 r. zaprzestała prowadzenia działalności w miejscach wskazanych w informacji (Lublin i Białymstok). 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;
- przekazywane obywatelom państw trzecich informacje, dotyczące szczegółowej kontroli drugiej linii, nie spełniały wszystkich wymogów, określonych w art. 7 ust. 5 kgS. Nie wskazywały bowiem, że obywatel państwa trzeciego może zażądać podania nazwiska lub numeru identyfikacyjnego funkcjonariusza, nazwy przejścia granicznego i daty przekroczenia granicy;
- okoliczności podjęcia przez Komendanta Placówki czterech decyzji o wprowadzeniu uproszczenia odprawy granicznej, w każdym z przypadków były zgodne z postanowieniami art. 8 ust. 1 i 2 kgS. Przyczyną uproszczenia odpraw były awarie systemu

⁵ Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.

teleinformatycznego, umożliwiającego sprawdzanie w SIS⁶ osób przekraczających granicę państwową;

- szczegółową odprawę obywateli państw trzecich przeprowadzano w zakresie określonym w art. 7 ust. 3 kgS.

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

- dla wszystkich 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(...)⁷, wg wzoru określonego w załączniku nr 4 tego zarządzenia;
- ewidencja wyników kontroli radiometrycznej stacjonarnego monitora promieniowania prowadzona była wg wzoru określonego w załączniku nr 5 wymienionego zarządzenia, a wydruki generowane przez ten monitor przechowywano przez okres co najmniej 3 miesięcy, stosownie do § 18 ust. 5 zarządzenia nr 8 KG SG;
- stosownie do postanowień § 18 ust. 2 i 3 ww. zarządzenia - wszystkie przypadki przekroczenia tła promieniowania na przejściu były zgłaszane do Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej, a gdy promieniowanie przekraczało 2,5 krotność tła promieniowania, dodatkowo powiadamiano Dyżurnego Centrum ds. Zdarzeń Radiacyjnych Państwowej Agencji Atomistyki. Informacje przekazywano w meldunkach, których wzór określa załącznik nr 6 do zarządzenia nr 8 KG SG;
- kierownicy zmian Placówki należycie wykonywali obowiązki, określone 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 Schengen⁸. Badanie 16 (spośród 290) dokumentacji trafienia w czasie kontroli osoby lub przedmiotu, wpisanych do SIS w celach określonych w art. 96 - 100

⁶ System Informacyjny Schengen

⁷ 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.

⁸ Dz. Urz. KG SG Nr 9 poz. 87.

Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen⁹ 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 nie w pełni dostosowanej do utrzymującego się od kilku lat wysokiego natężenia ruchu. Dysponowanie jedynie dwoma pasami ruchu w jednym kierunku, uniemożliwiało wydzielenie pasów do kontroli autobusów, zgodnie z art. 9 ust. 3 kgS. Ciasne zaś pomieszczenia kontroli drugiej linii zmniejszały komfort pracy funkcjonariuszy SG.

Najwyższa Izba 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 alkomatu, o zakup którego Komendant Placówki występował do jednostki nadrzędnej na początku 2009 roku.

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 i Oddziałem Państwowej Służby Granicznej Ukrainy w Parchomienkowie oraz Oddziałem Służby Celnej w Ustiflugu. 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, którym odmówiono wjazdu, rzetelnej informacji, o której mowa w art. 13 ust. 3 kgS.
2. Zapewnienie obywatelom państw trzecich, poddanych szczegółowej kontroli drugiej linii, informacji zgodnej z art. 7 ust. 5 kgS.
3. Podjęcie działań na rzecz zapewnienia sprzętu zastępczego na czas wykonywania legalizacji 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 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

⁹ 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

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