



02089719

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.03.2019

plk Straży Granicznej Robert Inglot,  
Komendant Warmińsko-Mazurskiego Oddziału  
Straży Granicznej w Kętrzynie  
11-400 Kętrzyn ul. W. Sikorskiego 76

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/099 – Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie ul. W. Sikorskiego 76, 11-400 Kętrzyn (dalej: „W-MOSG”, lub „Oddział”).                                                                                                                                                                                                           |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Pułkownik Straży Granicznej Robert Ingot, Komendant Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie, od dnia 12 października 2017 r. (dalej: „Komendant W-MOSG” lub „Komendant Oddziału”). Wcześniej funkcję tę od 17 września 2015 r. pełnił płk Straży Granicznej <sup>1</sup> Tomasz Semeniuk.<br>(akta kontroli str. 2-3) |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Działania Komendanta Oddziału na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP.<br>2. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP.                                                                                                                                    |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2015-2018. Badaniami objęto również dowody sporządzone przed i/lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty oceną.                                                                                                                                                                                                            |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Olsztynie                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Kontroler                           | Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/43/2019 z 22 marca 2019 r.<br>(akta kontroli str. 1)                                                                                                                                                                                                 |

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OCENA OGÓLNA | W latach 2015-2018 W-MOSG prawidłowo organizował i wykonywał kontrolę ruchu granicznego. Na sprawne działania w tym zakresie miało wpływ właściwe przygotowanie i zorganizowanie pracy osób na stanowiskach realizujących zadania związane z dokonywaniem odprawy podróżnych przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej z Federacją Rosyjską <sup>4</sup> , zapewniające właściwy poziom i jakość odpraw. Przyczyniły się do tego współpraca ze służbami FR oraz efektywność działania służb granicznych W-MOSG między polskimi granicznymi służbami w zakresie dokonywania odpraw na drogowych przejściach granicznych <sup>5</sup> , zgodnie z założeniami Programu zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013 <sup>6</sup> . W-MOSG współpracował z Izbą Administracji Skarbowej na zasadach określonych w porozumieniach <sup>7</sup> , które były podstawą szczegółowych planów |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>1</sup> Straż Graniczna – dalej zwana „SG”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Federacja Rosyjska – dalej zwana „FR”.

<sup>5</sup> Drogowe przejścia graniczne – dalej zwane „DPG”.

<sup>6</sup> Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013 zakończył się w 2013 r. ale jego oddziaływanie w założeniu było długofalowe.

<sup>7</sup> Porozumienie nr 2 między Dyrektorem Izby Celnej w Olsztynie a Komendantem W-MOSG w Kętrzynie z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie współdziałania Izby Celnej w Olsztynie i W-MOSG w Kętrzynie. Porozumienie między Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie a Komendantem W-MOSG w Kętrzynie z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie współdziałania Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie i W-MOSG w Kętrzynie. Porozumienie nr 1 i nr 7 z dnia odpowiednio 23 czerwca 2017 r. i 17 listopada 2017 r. pomiędzy Dyrektorem Izby

współdziałania, podpisanych przez komendantów placówek SG w Bezledach, Braniewie, Gołdapi i Grzechotkach z odpowiednimi kierownikami oddziałów celnych.

Pomimo dokonania, po 1 lipca 2015 r., zmian struktur organizacyjnych placówek SG oraz dokonywania corocznej analizy potrzeb kadrowych do obsługi zmian na przejściach, w Oddziale nie wyeliminowano przypadków zaniżania obsady ilościowej funkcjonariuszy na zmianie. Kontrola NIK stwierdziła bowiem, że na piętnastu z dwudziestu poddanych analizie zmian na DPG w Bezledach i DPG w Gołdapi, zarówno planowana, jak i faktyczna liczba funkcjonariuszy na zmianie wynosiła poniżej określonej w technologii odpraw liczby minimalnej.

W-MOSG sukcesywnie realizował szkolenia funkcjonariuszy w ramach szkoleń kwalifikowanych oraz doskonalenia zawodowego. Oddział na bieżąco podejmował też działania kontrolne i nadzorcze w zakresie realizacji zadań i przedsięwzięć dotyczących zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych oraz stworzenia odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy.

W wyniku bieżącej współpracy z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim w badanym okresie zmodernizowano i rozbudowano drogowe przejścia graniczne, stwarzając warunki pracy funkcjonariuszom SG. Operatywne działania służb Oddziału w okresie objętym kontrolą spowodowały, że KGSG<sup>9</sup> doposażyła placówki SG w specjalistyczny sprzęt łączności i informatyki potrzebny do realizacji zadań na przejściach granicznych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Działania Komendanta SG na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP**

Opis stanu faktycznego

1.1. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności W-MOSG w zakresie zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy z FR został określony w Regulaminie organizacyjnym<sup>10</sup>. Zakres delegowanych uprawnień był odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego.

By zminimalizować czas oczekiwania na odprawę na granicy z FR, w okresie objętym kontrolą Komendant W-MOSG kierował wnioski do KGSG dotyczące zmian struktury organizacyjno-etatowej Oddziału, organizacji pracy na przejściach granicznych oraz wnioskował o dodatkowe etaty. Celem tych działań było dostosowanie struktur placówek SG oraz posiadanych sił i środków do zapewnienia sprawnego i skutecznego obsługi osób przekraczających granicę. Zasadnicza zmiana została wprowadzona 1 lipca 2015 r. zarządzeniem Komendanta W-MOSG<sup>11</sup>. Zobowiązano nią komendantów placówek SG do opracowania projektów

Administracji Skarbowej w Olsztynie a Komendantem W-MOSG w Kętrzynie w sprawie zasad współdziałania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów.

<sup>9</sup> Komenda Główna Straży Granicznej.

<sup>9</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Regulamin organizacyjny Oddziału wprowadzony Zarządzeniem nr 50 KGSG z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie W-MOSG z siedzibą w Kętrzynie (Dz. Urz. KGSG poz. 70 ze zm.).

<sup>11</sup> Zarządzenie Komendanta W-MOSG z dnia 1 lipca 2015 r. wprowadzone w związku z Poleceniem KGSG wskazanym w piśmie KG-ZG-8904/WSG/ZA/14 z dnia 20 października 2014 r.

organizacyjno-etatowych wykonujących zadania na granicy lądowej, zgodnie z zatwierdzonymi „Modelami struktur organizacyjnych placówek SG wykonujących zadania na granicy zewnętrznej”. Oddział, wraz z placówkami SG, dokonał zmian w strukturze organizacyjnej, będących wynikiem prac zespołu powołanego w związku z powyższym zarządzeniem.

(akta kontroli: str. 4-34)

W celu usprawnienia obsługi osób przekraczających granicę wschodnią RP, każdy przyjęty do W-MOSG funkcjonariusz (w badanym okresie przyjęto łącznie 168 funkcjonariuszy SG), kierowany był do odbycia szkolenia zgodnie z zarządzeniem KGSG z 2014 r.<sup>12</sup>. Po zakończeniu tego szkolenia i zdaniu wewnętrznego egzaminu funkcjonariusze kierowani byli do placówek SG realizujących zadania związane z obsługą osób przekraczających granicę z FR. W latach 2015-2018 do czterech placówek SG skierowano łącznie 128 funkcjonariuszy. W poszczególnych badanych latach odpowiednio: 53, 26, 24 i 25.

Po wizycie monitorującej KGSG Oddział m.in.:

- zapoznał funkcjonariuszy z procedurami postępowania dotyczącymi ujawnienia na terenie przejścia granicznego pakunku, bagażu bez właściciela,
- dokonał oceny struktur etatowych w trzech placówkach SG pod kątem dostosowania ich do rzeczywistych potrzeb wynikających ze specyfiki realizowanych zadań,
- w trzech placówkach SG przeprowadził szkolenia kierowników zmian (dalej: „KZ”) i pomocników KZ (dalej: „pKZ”) w zakresie procedur dotyczących organizacji systemu służb dyżurnych operacyjnych oraz ćwiczenia, z poziomu KZ, procedur na wypadek ucieczki osoby (pojazdu) z przejścia granicznego,
- w trzech placówkach SG (w tym placówki SG w Grzechotkach i placówki SG w Bezledach) przeprowadzono szkolenia oraz ćwiczenia z zakresu prób ominięcia kontroli na DPG.

(akta kontroli: str.4-13, 35-42)

Oddział oraz placówki SG prowadziły analizę natężenia ruchu podróżnych na przejściach granicznych i adekwatnie do tego przeprowadzały rozpoznanie potrzeb kadrowych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań dotyczących sprawnej obsługi osób przekraczających granice.

Do 27 sierpnia 2018 r. system ustalania czasu oczekiwania na odprawę paszportowo-celną na kierunku wjazdowym z FR do RP był wyliczany przez system informatyczny Służb Celno-Skarbowych (dalej: „SC-S”) i dane te były udostępniane do wiadomości publicznej. Po 27 sierpnia 2018 r. odstąpiono od publikowania danych szacunkowych (czasu oczekiwania na odprawę na kierunku wjazdowym) ze względu na brak wiarygodności publikowanych danych uzyskanych od podróżnych.

Szacunkowy czas oczekiwania na kierunku wjazdowym z Polski do FR do 27 sierpnia 2018 r. ustalano natomiast na podstawie takich danych jak: łączna liczba pojazdów znajdujących się przed przejściem granicznym, liczba pojazdów znajdujących się na przejściu granicznym, średnia liczba pojazdów odprawianych w ciągu godziny oraz tempo przyjmowania pojazdów przez stronę rosyjską. Od 27 sierpnia 2018 r. dane szacunkowe wyliczane były na podstawie algorytmu obsługiwanego przez system informatyczny SC-S. Dodatkowo, placówki SG przekazywały cztery razy na dobę do Oddziału powyższe dane, na podstawie których sporządzano meldunki dobowe.

(akta kontroli: str. 43-51)

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 106 KGSG z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników SG (Dz. Urz. KGSG z 2015 r. poz. 33 ze zm.).

W badanym okresie odsetek ukończenia funkcjonariuszy ogółem w Oddziale wynosił: w 2015 r. - 89,8% (zatrudnionych 1406 osób na 1566 etatów), w 2016 r. - 90,0% (1409 i 1565), w 2017 r. - 88,8% (1390 i 1565) oraz w 2018 r. - 86,7% (1357 i 1565). Podobny był również stopień ukończenia w placówkach SG (Grzechotki, Gronowo, Bezledy i Goldap) i wynosił odpowiednio: 90% (711 zatrudnionych na 783 etaty), 90% (710 i 787), 89% (698 i 792) i 88% (686 i 779).

Komendant W-MOSG wyjaśnił, że siły i środki, którymi placówki SG dysponują zapewniają realizację ustawowych zadań w zakresie kontroli granicznej, w tym zachowania odpowiedniej płynności ruchu. Podał, że problemy związane z ukończeniem placówek SG związane były ze spadkiem zainteresowania kandydatów do służby w W-MOSG. Podkreślił też, że pomimo zmniejszania się liczby osób przekraczających granicę oraz liczby odprowadzanych pojazdów, zatrudnianie nowych funkcjonariuszy było konieczne celem zapewnienia prawidłowej realizacji zadań SG.

(akta kontroli: str. 6-7,52-58)

1.2. Na dwóch przejściach granicznych (Grzechotki i Gronowo) w 2018 r. nastąpiło zmniejszenie funkcjonariuszy średnio o 5% w porównaniu do 2015 r., natomiast w placówkach SG wybranych do kontroli (Bezledy i Goldap) nastąpiło w porównywalnych latach zwiększenie obsady kadrowej, średnio również o 5%.

Długotrwałe absencje w placówkach SG związane były przeważnie z ciężarami oraz wypadkami w służbie lub w drodze na służbę. W placówce SG w Goldapi średnia liczba dni zwolnień lekarskich w każdym badanym roku wynosiła ok. 3 200 dni, zaś w Bezledach od 3 400 dni w 2015 r. do 5 200 w 2018 r.

(akta kontroli str. 6-11,44-51)

Zgodnie z przyjętymi technologiami odpraw<sup>13</sup>, komendanci placówek SG, w przypadku braku funkcjonariuszy spowodowanych absencją, dokonywali bieżącej oceny natężenia ruchu granicznego oraz zaistniałych zdarzeń i uruchamiali procedury awaryjne, w ramach których:

- przesuwali funkcjonariuszy posiadających odpowiednie doświadczenie i wiedzę z innych komórek organizacyjnych,
- kierowali do służby funkcjonariuszy z tej placówki SG, którzy nie byli wyznaczeni w danym dniu do służby,
- przedłużali czas służby pracujących funkcjonariuszy,
- korzystali z funkcjonariuszy wchodzących w skład Nieetatowego Pododdziału Odwodowego Komendanta W-MOSG<sup>14</sup>,
- korzystali z delegowanych funkcjonariuszy z innych placówek Oddziału oraz tych, którzy ukończyli szkolenia specjalistyczne przydatne do realizacji zadań innych niż w KRG<sup>15</sup>,
- w wyjątkowych sytuacjach, gdy pozwalało na to natężenie ruchu granicznego, zmniejszali liczbę otwartych pasów odpraw na granicy.

(akta kontroli str. 6-9,44-51,59-113)

<sup>13</sup> Dla każdego DPG (Bezledy, Grzechotki, Gronowo, Goldap) opracowane były odrębne *Technologie organizacji kontroli granicznych w drogowym przejściu oraz przyjęte parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejścia*.

<sup>14</sup> Decyzja nr 5 Komendanta W-MOSG z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie utworzenia Nieetatowego Pododdziału Odwodowego Komendanta W-MOSG.

<sup>15</sup> KRG - Kontrola Ruchu Granicznego.

Z analizy dokumentacji 20 zmian (po 10 zmian z każdego z dwóch badanych przejść granicznych w Bezledach i Gołdapi) z II połowy 2018 r. o największym natężeniu ruchu podróżnych w zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjnych wynikało, że:

- Na DPG w Gołdapi nie wdrażano tzw. procedur awaryjnych, gdyż nie wystąpiła taka potrzeba.
- Na przejściu w Bezledach na dwóch zmianach (z 10 badanych) wdrożono procedury awaryjne, polegające na tym, że na zmianach tych do odpraw, poza funkcjonariuszami ze zmiany, skierowano dodatkowo po dwóch funkcjonariuszy. W wyniku podjętych działań na zmianie w dniu 4 listopada 2018 r. przyspieszono odprawy zarówno na kierunku wyjazdowym jak i wjazdowym do RP w godzinach odpowiednio 14.50-16.35 i 14.10-15.10, zaś w dniu 16 grudnia 2018 r. odpowiednio w godzinach 14.35-20.00 i 14.35-16.30.
- Na jednej badanej zmianie na DPG Bezledy na kierunku wyjazdowym w godzinach 9.25-11.00, zaś na DPG w Gołdapi na wszystkich badanych 10 zmianach zarówno na kierunku wyjazdowym jak i wjazdowym, jeden funkcjonariusz obsługiwał dwa pasy odpraw. Komendant SG wyjaśnił, że w tych przypadkach nie było potrzeby uruchamiania procedur awaryjnych, gdyż zastosowana wówczas przez komendantów placówek SG organizacja, przy małym ruchu, była wystarczająca do zachowania płynności odpraw.
- Wspólny dla SG i SC-S średni czas odprawy pasażera i środka transportu nie przekraczał czasów ustalonych w pkt 5 technologii odpraw<sup>16</sup>.
- Na podstawie badanej dokumentacji zmian nie stwierdzono dublowania się służb SG i SC-S.
- Na dwóch zmianach (po jednym przypadku na DPG Bezledy i Gołdap) w dniu 5 listopada 2018 r. stwierdzono zastosowanie procedury uproszczonej w godzinach od 6.15 do 9.08 w związku z niedostępnością systemu INTERPOL. Nie miało to jednak wpływu na czasy dokonywanych odpraw. W pozostałych przypadkach stosowano procedurę standardową.
- Na obydwu badanych przejściach (na analizowanych zmianach) stwierdzono bieżące przekazywanie informacji pomiędzy KZ SG i KZ Oddziału SC-S oraz KZ SG i KZ FR.

(akta kontroli str. 114-142)

Z analizy dokumentacji 20 zmian (po 10 zmian z każdego z dwóch badanych przejść granicznych w Bezledach i Gołdapi) z II połowy 2017 r. o największym natężeniu ruchu podróżnych w zakresie stanu kadrowego wynikało, że:

- Przy planowaniu obsad zmian jak i przy ich wykonaniu nie było przypadków by przewidziano lub wykonano limity kadrowe przewidziane w technologii odpraw jako optymalne (25 funkcjonariuszy w Bezledach i 20 funkcjonariuszy w Gołdapi). Komendant W-MOSG wyjaśnił, że liczba optymalna jest wartością pożądaną, ale przy obecnej skali i charakterze ruchu granicznego i ilości zdarzeń wymagających interwencji na drugiej linii kontroli, planowanie optymalne byłoby nieuzasadnione.
- Na przejściu w Bezledach, gdzie minimalna liczba funkcjonariuszy według technologii odpraw wynosiła 17, przy planowaniu funkcjonariuszy na analizowanych zmianach: w dwóch przypadkach zaplanowano 17, dwóch - 16, pięciu - 15 i jednym - 14 funkcjonariuszy. W dziewięciu przypadkach faktyczna obsada kadrowa na zmianie była równa planowanej, zaś w jednym przypadku,

<sup>16</sup> Technologia organizacji kontroli granicznych w drogowym przejściu granicznym w Bezledach oraz przyjęte parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejścia z dnia 25 stycznia 2018 r. zmienione 27 września 2018 r. oraz Technologia organizacji kontroli granicznych w drogowym przejściu granicznym w Gołdapi oraz przyjęte parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejścia z dnia 25 stycznia 2018 r. zmienione 27 września 2018 r.

z powodu choroby funkcjonariusza, była o jednego mniejsza. Komendant Placówki SG nie wyznaczył w to miejsce innego funkcjonariusza.

- Na przejściu w Goldapi, na którym minimalna liczba funkcjonariuszy według technologii odpraw wynosiła 13, przy planowaniu funkcjonariuszy na badane zmiany: w dwóch przypadkach zaplanowano 15, w jednym – 13, w trzech – 12 i w czterech – 11 funkcjonariuszy. W ośmiu przypadkach faktyczna obsada kadrowa na zmianie była równa planowanej, zaś w dwóch przypadkach z powodu choroby funkcjonariuszy i jednego przypadku losowego, było o dwóch funkcjonariuszy mniej. Komendant Placówki SG nie wyznaczył w to miejsce innych funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 143-417)

**1.3.** Z analizy dokumentacji wynikało, że poprawie uległa efektywność działania służb granicznych W-OSG, realizowana w ramach założeń określonych w Programie 2007-2013 - Priorytet 3. *Wzmocnienie efektywności działania służb granicznych*, pkt 4.3.1. - *Wykorzystanie analizy ryzyka*.

Powyższy cel został osiągnięty m.in. poprzez bezpośrednie sprawdzanie sposobu pełnienia służby i analizę dokumentacji służbowej, zapisów monitoringu, systemów informatycznych SG oraz ocenę zdarzeń występujących na DPG.

Efektem tych wniosków były wydawane przez Komendanta Oddziału na każdy rok zalecenia do realizacji zadań przez W-MOSG<sup>17</sup>, w tym w zakresie kontroli ruchu granicznego, poprzez m.in.:

- organizowanie i realizowanie zadań w zakresie kontroli ruchu granicznego,
- zapewnienie sprawnej i skutecznej kontroli na przejściach granicznych,
- przestrzeganie przyjętych procedur, prowadzenie profilingu osób i środków transportu przekraczających granicę,
- zapewnienie optymalnej płynności odpraw granicznych,
- współpracę z KAS oraz Policją,
- wymianę informacji ze służbami SC-S i służbami granicznymi FR,
- wnioskowanie do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o prawidłowe wyposażenie i modernizację przejść granicznych,
- prowadzenie stałego nadzoru w zakresie prawidłowości sposobu realizacji zadań przez podległych funkcjonariuszy i bezwzględnego egzekwowania od nich prawidłowości ich wykonania,
- wnikliwe i obiektywne wyjaśnianie nieprawidłowości stwierdzonych w czasie służby,
- w uzasadnionych sytuacjach wykorzystywanie sił i środków Wydziału Zabezpieczenia Działalności i Nieetatowego Pododdziału Odwodowego Komendanta W-MOSG do wsparcia działań placówek SG.

(akta kontroli str. 418-513)

**1.4.** W 2014 r.<sup>18</sup> KGSG polecił m.in. Komendantowi W-MOSG opracowanie projektów struktur organizacyjno-etatowych placówek SG wykonujących zadania na granicy lądowej, zgodnie z zatwierdzonymi „Modelami struktur organizacyjnych placówek SG wykonujących zadania na granicy zewnętrznej”. Oddział dokonał zmiany struktur organizacyjnych będących wynikiem prac zespołu powołanego w związku z powyższym zarządzeniem.

<sup>17</sup> Zalecenia do realizacji zadań w 2015 r. przez W-MOSG z dnia 10 marca 2015 r., Zalecenia do realizacji zadań w 2016 r. przez W-MOSG z dnia 7 marca 2016 r., Zalecenia do realizacji zadań w 2017 r. przez W-MOSG z dnia 7 kwietnia 2017 r. i Zalecenia do realizacji zadań w 2018 r. przez W-MOSG z dnia 27 lutego 2018 r.

<sup>18</sup> Pismo KGSG z dnia 20 października 2014 r.

W 2016 r. po wizycie monitorującej KGSG, Oddział przeprowadził analizę potrzeb strukturalnych i kadrowych placówek SG celem zapewnienia optymalnych warunków kontroli ruchu granicznego. Skalę oszacowanych potrzeb Oddział ujął w piśmie do KGSG z 5 grudnia 2016 r., w którym wykazano potrzeby etatowe i osobowe dla czterech DPG oraz uposażenie dla funkcjonariuszy tych placówek. Podobny wniosek złożono 15 stycznia 2018 r. oraz 15 stycznia 2019 r.

Od 1 stycznia 2009 r. określana w kolejnych ustawach budżetowych kwota bazowa, będąca podstawą wszystkich składowych uposażenia funkcjonariuszy SG pozostawała na niezmiennym poziomie i wynosiła 1 523,29 zł.

W celu wzmocnienia funkcji motywacyjnej w W-MOSG, w latach 2016-2017 w uposażeniu funkcjonariuszy dokonano dwóch zmian:

- zwiększono od 1 stycznia 2016 r. kwoty dodatku za posiadany stopień służbowy SG<sup>19</sup>,
- od 1 stycznia 2017 r. wszystkim funkcjonariuszom zwiększono uposażenia o 253 zł<sup>20</sup>.

Powołany przez Komendanta W-MOSG w 2017 r. zespół opracował propozycję wysokości dodatków funkcyjnych i służbowych w Oddziale. Zmiany objęły wszystkich funkcjonariuszy z wyjątkiem długotrwale nieobecnych w służbie. W ramach funkcji motywacyjnej w W-MOSG stosowane było, zgodnie z rozporządzeniem MSWiA<sup>21</sup>, obniżanie dodatków do najniższej wysokości, tj. do 10,01% podstawy naliczenia oraz czasowe podwyższanie dodatków służbowych.

(akta kontroli str. 11-12,44-51,514-535)

1.5. W badanym okresie szkolenia funkcjonariuszy realizowano w ramach szkoleń kwalifikowanych (przygotowanie funkcjonariusza do zajęcia stanowiska etatowego) oraz doskonalenia zawodowego. Prowadzono je w ramach: doskonalenia centralnego (szkolenie specjalistyczne i kursy doskonalące w ośrodkach szkolenia SG), szkolenia lokalnego (w placówkach SG) oraz szkoleń zewnętrznych.

W szkoleniach centralnych z placówek SG (Braniewo, Grzechotki, Bezledy i Gołdapi) udział wzięło:

- 198 funkcjonariuszy w 2015 r., w tym 19 z Bezled i 38 z Gołdapi,
- 181 funkcjonariuszy w 2016 r., w tym 45 z Bezled i 34 z Gołdapi,
- 167 funkcjonariuszy w 2017 r., w tym 52 z Bezled i 36 z Gołdapi,
- 177 funkcjonariuszy w 2018 r., w tym 52 z Bezled i 51 z Gołdapi.

Zasady organizacji i prowadzenia zajęć doskonalenia lokalnego w Oddziale określone były w latach 2015-2018 w wytycznych Komendanta W-MOSG<sup>22</sup>. Zgodnie z wytycznymi szkoleniem w zakresie doskonalenia lokalnego objęci byli wszyscy funkcjonariusze W-MOSG w wymiarze co najmniej pięciu godzin lekcyjnych

<sup>19</sup> O 204,10 zł lub 204,20 zł (1 370 funkcjonariuszy, z wyłączeniem 36 funkcjonariuszy zajmujących stanowisko służbowe kursanta i posiadających stopień służbowy szeregowego i starszego szeregowego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. poz. 386).

<sup>20</sup> W tym kwoty za posiadaną przez nich grupę uposażenia zasadniczego o 200 zł, co z wysługą lat dało średnio 230 zł; pozostała kwota 23 zł została rozdysponowana w ramach dodatku funkcyjnego i dodatku służbowego na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. poz. 251) oraz decyzja nr 29 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 lutego 2017 r. (Dz. Urz. KGSG poz. 8)

<sup>21</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy SG (Dz. U. nr 24, poz. 148).

<sup>22</sup> Wytyczne Komendanta W-MOSG z dnia 2015 r. oraz z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie doskonalenia lokalnego funkcjonariuszy i pracowników W-MOSG.

w kwartale. Poza tym, każdego roku Komendant Oddziału zobowiązywał (poleceniami) wszystkich komendantów placówek SG do podejmowania działań mających na celu zapewnienie wysokiej realizacji zadań przez funkcjonariuszy placówek SG. Z analizy dokumentacji szkoleniowej wynikało, że średnia przypadająca na jednego funkcjonariusza w badanych kwartałach wahała się od 5,5 godziny do 11,5 godziny. Wyznaczonych godzin w poszczególnych kwartałach nie wykonywali jedynie funkcjonariusze będący na zwolnieniach lekarskich oraz na urloпах wychowawczych lub macierzyńskich. Komendanci placówek SG za każdy rok składali sprawozdania z odbytych szkoleń i ćwiczeń.

W ramach doskonalenia zawodowego w powyższych czterech placówkach SG przeprowadzono szkolenia w następującym wymiarze:

- 421 szkoleń w 2015 r., w tym 224 szkolenia w zakresie odpraw granicznych (684 godziny),
- 404 szkolenia w 2016 r., w tym 178 dotyczących odpraw (423 godziny),
- 407 szkoleń w 2017 r., w tym 119 dotyczących odpraw (323 godzin),
- 343 szkolenia w 2018 r., w tym 99 dotyczących odpraw (206 godzin).

W 2016 r. w Oddziale uruchomiono e-learningową platformę, przy użyciu której funkcjonariusze wyznaczeni do pełnienia służby związanej z obsługą ruchu granicznego, zgodnie z poleceniem Komendanta W-MOSG, dokonywali samodzielnego sprawdzenia wiedzy w zakresie przepisów dotyczących kontroli ruchu granicznego. Po zakończeniu każdej edycji funkcjonariusze z Wydziału Granicznego Oddziału, dokonywali sprawdzenia, czy wszystkie osoby zobowiązane do testu przystąpiły do niego oraz czy rozwiązały zadania z wynikiem pozytywnym. Informacja na powyższy temat przekazywana była do służbowego wykorzystania komendantom placówek SG. W okresach rocznych sporządzana była w tym zakresie notatka służbowa do zastępcy Komendanta Oddziału podsumowująca dwa półrocza.

Poza tym, w 2015 r. i 2017 r. Wydział Graniczny przeprowadził na DPG szkolenia m.in. z zakresu kontroli radiometrycznej, ochrony radiologicznej oraz mineralogii-pirotechniki.

(akta kontroli str. 536-659)

Każdy kandydat ubiegający się o przyjęcie do służby w SG zobowiązany był do władania co najmniej jednym nowożytnym językiem obcym, co weryfikowane było w trakcie postępowania kwalifikacyjnego. Następnie, w trakcie szkolenia podstawowego oraz szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej funkcjonariusze uczestniczyli w zajęciach z języka rosyjskiego oraz języka angielskiego. Po ukończeniu szkolenia istniała limitowana możliwość dalszego doskonalenia języków w ośrodkach szkolenia SG lub podmiotach zewnętrznych.

Motyacją do nauki języków obcych była m.in. możliwość udziału w misjach zagranicznych oraz szkoleniach i seminariach organizowanych przez agencję FRONTEX. Istniała również możliwość podwyższenia dodatku służbowego i funkcyjnego aktywnym w tym zakresie funkcjonariuszom.

Na dzień 31 grudnia 2018 r., spośród 669 funkcjonariuszy czterech placówek SG:

- 539 (81%) deklarowało znajomość języka angielskiego, w tym 78 bardzo dobrą, 281 średnią i 180 słabą,
- 414 (62%) – języka rosyjskiego (odpowiednio: 41, 176 i 197),
- 258 (39%) – języka niemieckiego (odpowiednio: 11, 99 i 148).

Ponadto, 60 funkcjonariuszy deklarowało znajomość innych języków, w tym: ukraińskiego - 21, francuskiego - 16, włoskiego - 8, języka hiszpańskiego - 6,

greckiego - 3, czeskiego i norweskiego - po dwóch oraz białoruskiego i portugalskiego - po jednym.

Komendant SG wyjaśnił, że znajomość języków obcych przez funkcjonariuszy była wystarczająca, ale Oddział cały czas podejmuje działania celem usprawnienia komunikacji z podróżnymi.

(akta kontroli str. 596-602)

W okresie objętym kontrolą 80 funkcjonariuszy Oddziału wzięło udział w 54 szkoleniach centralnych oraz zewnętrznych z języka angielskiego, rosyjskiego oraz niemieckiego. W 2015 r. przeszkolono 3 funkcjonariuszy, w 2016 r. – 43, w 2017 r. – 20 a w 2018 r. – 14.

Ponadto, 49 funkcjonariuszy wzięło udział w szkoleniach z języka rosyjskiego i języka angielskiego finansowanych ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, 40 w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, zaś 39 w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

Oddział prowadził również szkolenia z języków obcych w ramach doskonalenia lokalnego, w tym: w 2016 r. z języka rosyjskiego - 84 funkcjonariuszy i w 2017 r. z języka angielskiego – 67 funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 596-602)

**1.6.** W-MOSG podejmował działania dla osiągnięcia celu założonego do prowadzenia analizy ryzyka w granicznych jednostkach SG, a określonego w Strategii silne państwo 2020, w Celu 7, pkt 7.3 Zapewnienie bezpieczeństwa granicy UE/Schengen, w którym zakładano m.in., że w większym stopniu zasadnym będzie wykorzystywanie analizy ryzyka, której celem jest zwiększenie efektywności działania organów kontrolnych.

Powyższy cel założony dla prowadzenia analizy ryzyka w granicznych jednostkach Oddziału został osiągnięty m.in. w oparciu o wydawane na każdy rok zalecenia Komendanta SG do realizacji zadań przez W-MOSG, w tym m.in. w zakresie analizy ryzyka, informacji i współpracy międzynarodowej, poprzez m.in.:

- Prowadzenie analizy ryzyka w placówkach SG i opracowywanie rocznych i kierunkowych analiz ryzyka. W badanym okresie opracowano m.in.:
  - analizę problemową dotyczącą przekraczania granicy przez osoby, które dokonały zmiany danych osobowych (multiperson),
  - analizę sytuacji 2018 FIFA WORD CUP w Kaliningradzie.
- Tworzenie, wdrażanie, aktualizowanie produktów analizy ryzyka na poziomie operacyjnym, które przedstawiały obraz sytuacji na granicy państwa i dawały możliwość przełożonym podejmowania decyzji o charakterze strategicznym. Produkty analizy ryzyka przyczyniły się do sygnalizowania tendencji, obszarów zagrożonych, skali zjawiska i były wskazówką do podejmowania kontroli w zakresie zagrożenia realizacji zadań.
- Propagowanie i monitorowanie wykorzystania w toku pełnienia służby produktów analizy ryzyka w formie elektronicznej, tj. głównie portal CIRAM<sup>23</sup> oraz na podstawie sześciu aktów prawnych<sup>24</sup>, w szczególności wytycznych nr 189 Komendanta SG.

<sup>23</sup> Common Integrated Risk Analysis Model.

<sup>24</sup> Wytyczne Nr 189 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 września 2006 r. w sprawie prowadzenia analizy ryzyka w granicznych jednostkach organizacyjnych SG (Dz. Urz. KGSG Nr 8, poz. 68). Założenia do prowadzenia analizy ryzyka według modelu CIRAM w SG, zaakceptowane przez KGSG w lutym 2014 r. Model doboru i rekrutacji funkcjonariuszy i pracowników zajmujących się analizą ryzyka według CIRAM w jednostkach organizacyjnych SG (marzec 2014 r.). Katalog produktów analiz ryzyka według CIRAM (czerwiec 2015 r.). Zalecenia Komendanta W-MOSG do realizacji zadań przez W-MOSG (każdego roku). Polecenia

- Aktywizowanie placówek SG w kierunku pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania informacji i przekazywania ich na poziom operacyjny.
- Monitorowanie procesu przesyłania informacji uzyskanych w ramach rozpoznania pod kątem ich kompletności i oceny.
- Wykorzystywanie w placówkach SG, podczas odpraw do służby, produktu analizy ryzyka, w tym powstających w danej placówce SG i placówkach sąsiednich, na poziomie operacyjnym i strategicznym (W-MOSG, KGSG – portal CIRAM).
- Prowadzenie w placówkach SG cyklicznych, kwartalnych odpraw z kadrą wykonawczą placówki w ramach doskonalenia lokalnego dotyczącego wykorzystania produktów analizy ryzyka.
- Współpracę z Krajową Administracją Skarbową w obszarze analizy ryzyka prowadzonej w oparciu o roczne harmonogramy współpracy.
- Współpracę z Agencją FRONTEX w zakresie m.in. wykorzystania w kontroli granicznej i ochronie granicy państwowej ekspertów EBCGT.
- Koordynowanie na poziomie Oddziału procedur związanych z ewaluacją Schengen.
- Organizowanie, koordynowanie i merytoryczne obsługiwanie spotkań w ramach Aparatu Pełnomocnika Granicznego odcinka W-MOSG.
- Organizowanie i prowadzenie naboru do służby w SG w oparciu o przydzielony przez KGSG limit zatrudnienia na dany rok.
- Prowadzenie działalności szkoleniowej realizowanej w oparciu o szkolenia lokalne oraz organizowane w ośrodkach SG.

(akta kontroli str. 418-513)

1.7. Celem zwiększenia stanu ukompletowania funkcjonariuszy W-MOSG podejmował działania promocyjne w celu zwiększenia liczby kandydatów przyjmowanych do służby, poprzez m.in. ogłoszenia w mediach, spotkania promujące Oddział wśród społeczności, w szkołach oraz w trakcie przedsięwzięć kulturalnych. Pomimo tych działań, bilans przyjęć lub przeniesień do W-MOSG w stosunku do zwolnień i przeniesień z Oddziału był ujemny i w 2017 r. wyniósł minus 20 osób, zaś w 2018 r. minus 32 osoby.

Oddział przeprowadzał analizę potrzeb kadrowych do obsługi zmiany i przedkładał w tym zakresie co roku wnioski do KGSG. Wykazywano w nich m.in. optymalną liczbę funkcjonariuszy przewidzianą na zmianie oraz stan faktyczny. Wskazywano również potrzeby, zarówno etatowe jak i osobowe, celem zaspokojenia sprawnej obsługi przekraczających granicę. Wskazywano również liczbę pasów odpraw i możliwości przepustowe danego przejścia granicznego.

W latach 2015-2018 na wszystkich przejściach Oddziału odprawiono ogółem odpowiednio: 6 098 860, 4 295 131, 3 997 658 i 3 635 899 osób. W tym samym czasie odprawiono natomiast odpowiednio: 3 792 579 szt., 2 535 908 szt., 2 222 458 szt. i 2 031 360 szt. środków transportu.

W powyższych latach następująco zmieniała się liczba osób przekraczających badane przejścia graniczne:

- na DPG w Bezledach odpowiednio odprawiono: 1 771 574, 1 127 270, 1 014 419 i 907 549 osób,
- natomiast w Goldapi odprawiono odpowiednio: 943 137, 708 180, 601 689 i 560 045 osób.

Liczba odprawionych pojazdów na badanych przejściach wyniosła natomiast:

- na przejściu w Gołdapi 220 autobusów i 573 429 samochodów osobowych w 2015 r., a w kolejnych latach odpowiednio: 3 485 i 441 441, 4 580 i 388 252 oraz 3 033 i 374 999,
- na DPG w Bezedach odprawiono 7 744 autobusów i 1 181 619 samochodów osobowych w 2015 r., a w kolejnych latach odpowiednio: 7 780 i 717 907, 9 552 i 630 653 oraz 8 971 i 571 298.

W trakcie oględzin przejścia w Bezedach stwierdzono, że na istniejących pięciu pasach do odprawy (na kierunku wyjazdowym z RP) na wszystkich dokonywano odpraw. Natomiast na kierunku wjazdowym do RP na pięć pasów dla samochodów osobowych jeden nie funkcjonował. Jak wyjaśnił p.o. Zastępcę Komendanta Placówki SG w Bezedach wynikało to z absencji pracowników Służby Celno-Skarbowej. Na przejściu w Gołdapi na cztery pasy wyjazdowe i wjazdowe wszystkie były czynne. Na obydwu przejściach w trakcie oględzin nie było kolejek samochodów i odprawy odbywały się na bieżąco, dlatego odstąpiono od mierzenia czasu odprawianych osób.

(akta kontroli str. . 4-13,43-51,514-535,660-682)

W W-MOSG prowadzono rejestr skarg i wniosków, z którego wynikało, że w badanym okresie do Oddziału wpłynęło ogółem 126 skarg. Spośród nich 31 skarg (10 w 2015 r., 8 w 2016 r., 6 w 2017 r. i 6 w 2018 r.) miało związek z graniczną kontrolą ruchu osobowego na DPG.

Analiza 20 skarg (po pięć z każdego badanego roku) wykazała, że:

- dotyczyły one: sześć – organizacji służby i długiego czasu oczekiwania na odprawę, jedna – braku zgody na przejazd poza kolejnością, pięć - niewłaściwego zachowania się funkcjonariuszy, po jednej: odmowy zezwolenia na wjazd do RP ze względu na zły stan techniczny pojazdu, skierowania z pasa dla obywateli UE na pas „wszystkie paszporty”, odmowy odprawienia poza kolejnością osoby z małym dzieckiem, zwrócenia uwagi na niezatrzymanie się przed znakiem „kontrola graniczna”, wolną pracę funkcjonariusza i odmowy pozwolenia przejechania granicy bez ważnego ubezpieczenia, zatrzymania uszkodzonego paszportu oraz odmowy pozwolenia przejechania granicy bez ważnego ubezpieczenia OC,
- z ww. skarg jedną, dotyczącą niewłaściwego zachowania się funkcjonariusza, uznano za zasadną, zaś dwie uznano w części podniesionych zarzutów jako zasadne i dotyczyło to: skargi na funkcjonariusza na DPG w Gronowie w zakresie wirtualnego zatrzymania w systemie dowodu rejestracyjnego pojazdu (przełożony funkcjonariusza po uwadze podróżującego zmienił decyzję) oraz braku identyfikatora u funkcjonariusza na DPG w Grzechotkach,
- wszystkie skargi zostały rozpatrzone w ciągu miesiąca, a o sposobie załatwienia skarg zawiadomiono skarżących.

(akta kontroli str. 683-778)

W przeprowadzonej kontroli NIK P/14/108 nie postawiono żadnych wniosków. Izba uznała, że zadania w zakresie działania służb na kontrolowanych przejściach (Bezedy i Gołdapi) realizowano prawidłowo. Po przeprowadzonej w 2015 r. wizycie monitorującej KGSG funkcjonariusze Oddziału dokonali kontroli realizacji wniosków i rekomendacji.

(akta kontroli str. 35-42,779)

W latach 2015-2018 nadzór i kontrolę realizacji zadań i przedsięwzięć dotyczących obsługi osób przekraczających granicę wschodnią RP prowadził w Oddziale Wydział

Graniczny (nadzór merytoryczny) – dalej „WG” oraz Wydział Kontroli (dalej „WK”) w ramach kontroli wewnętrznych.

Nadzór merytoryczny WG polegał na prowadzeniu wizyt monitorujących (sprawdzeń, ćwiczeń granicznych) bezpośrednio w placówkach SG oraz dokonywaniu analiz na podstawie informacji zawartych w dokumentacji służbowej, bazach teleinformatycznych, zapisach monitoringu oraz informacjach otrzymywanych od podmiotów współdziałających i osób trzecich. Najważniejsze obszary podlegające nadzorowi WG dotyczyły:

- organizacji i dokonywania kontroli ruchu granicznego, organizacji i sposobu ochrony granicy państwa,
- dokumentowania przebiegu służby granicznej,
- prowadzenia rozpoznania granicznego,
- realizacji czynności zleconych.

W latach 2015-2018 WG przeprowadził:

- 230 działań w ramach wizyt monitorujących DPG, z których sporządzono notatki służbowe. W 64 przeprowadzonych wizytach wniesiono uwagi do działalności DPG i zobowiązano, w formie wniosków, m.in. do: właściwego i efektywnego zarządzania podległymi funkcjonariuszami przez KZ, wykorzystywania przez funkcjonariuszy terminali mobilnych przy odprawach granicznych autobusów, zachowania przez kadrę kierowniczą procedur odpraw granicznych, przeprowadzenia dodatkowych szkoleń, zobligowania funkcjonariuszy do samokształcenia oraz wprowadzenia rozwiązań eliminujących oczekiwanie pojazdów osobowych na odprawę graniczną.
- Siedem ćwiczeń granicznych, celem sprawdzenia sprawności odpraw na DPG; do pięciu wniesiono uwagi i postawiono wnioski, m.in. o podjęcie działań celem zapewnienia skuteczniejszego zabezpieczenia przejścia granicznego przed ominięciem kontroli granicznej oraz zwiększenia wykorzystania systemu monitorującego.
- 52 przeglądy zapisów monitorujących przejść granicznych. Do 25 z nich wniesiono uwagi i postawiono wnioski w zakresie m.in.: egzekwowania od funkcjonariuszy realizacji poleceń dotyczących czynności podejmowanych w celu zapewnienia odpowiedniej płynności ruchu granicznego, w tym: sposobu dokonywania odpraw osób podróżujących autokarami, wzmożenia nadzoru dotyczącego zmian ustawień stempli kontrolerskich, odnotowywania w systemie wszelkich wymaganych informacji związanych z przebiegiem służby oraz podjęcia działań celem uniemożliwienia ominięcia kontroli granicznej z właściwym wykorzystaniem szlabanów, bezwzględnym stosowaniu procedur kontrolnych określonych w przepisach prawnych, w szczególności w zakresie rzetelnej i wnikliwej weryfikacji tożsamości podróżnych oraz do przestrzegania technologii organizacji kontroli granicznej.

WG dokonał również 36 analiz w zakresie m.in.: organizacji i dokonywania odpraw granicznych, sposobu postępowania funkcjonariuszy w związku z potwierdzeniem przeprowadzenia odprawy przy niewłaściwie ustawionym stemplu kontroli granicznej, efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w placówkach SG, stanu zabezpieczenia drogowych przejść granicznych w przypadku próby ominięcia kontroli granicznej, planowania funkcjonariuszy do odpraw, obciążenia jednostkowego funkcjonariuszy-kontrolerów oraz potrzeb delegowania dodatkowych funkcjonariuszy do placówek SG.

W-MOSG sprawował również stały nadzór w zakresie rejestrowania informacji w systemie CBD SG ZSE6<sup>25</sup>, poprzez przeprowadzenie 29 weryfikacji wpisów dokonanych przez funkcjonariuszy placówek SG w tym systemie. W wyniku tej weryfikacji postawiono wnioski dotyczące m.in. zobowiązania kadry placówek SG do zwiększenia nadzoru nad jakością danych wprowadzanych do systemu.

Poza tym, w ramach nadzoru sprawdzono sposób pełnienia służby przez funkcjonariuszy patrolu. W wyniku kontroli patrolu postawiono wnioski i zobligowano kadrę kierowniczą placówek SG do dokonywania odpraw granicznych zgodnie z technologią odpraw i innymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 780-866)

W ramach kontroli wewnętrznych w powyższym zakresie WK przeprowadził osiem kontroli przejść granicznych, w tym po dwie kontrole w placówkach SG w Bezledach (2015 r. i 2016 r.) i Goldapi (2015 r. i 2018 r.). Kontrolowane obszary oceniono pozytywnie. Zakres przedmiotowy powyższych kontroli w placówkach SG obejmował m.in.:

- wydawanie decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemca na terytorium RP,
- ocenę przyjętych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych,
- ocenę podjętych czynności przez placówki SG dotyczących zleceń zarejestrowanych w systemie ZSE6 jako alerty oraz ocenę systemu powiadamiania KGSG i właściwych organów zlecających o realizacji czynności zleconych.

(akta kontroli str. 780,867-878)

1.8. W latach 2015-2018 Oddział współpracował z Izłą Administracji Skarbowej na zasadach określonych w porozumieniach<sup>26</sup>. Efektem tych porozumień były szczegółowe plany współdziałania podpisane przez placówki SG w Bezledach, Braniewie, Goldapi i Grzechotkach z odpowiednimi kierownikami oddziałów celnych. W ramach realizacji powyższych porozumień m.in. wdrożono uzgadnianie i podpisywanie na szczeblach placówek SG i oddziałów celnych technologie odpraw dla poszczególnych przejść granicznych. Zawierały one wspólne parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejść granicznych z FR.

W celu oceny realizacji wdrożonych technologii odpraw organizowano cykliczne spotkania komendantów placówek SG z kierownikami oddziałów celnych, na których dokonywano oceny dotyczącej obecnej i spodziewanej sytuacji na danym przejściu granicznym, w szczególności po rozpoczęciu i zakończeniu służby. Kierownicy zmian SG czterokrotnie w ciągu doby uzgadniali z kierownikami zmian SC-S średni czas oczekiwania pojazdów na przekroczenie granicy i zamieszczali te dane na stronie internetowej<sup>27</sup> oraz aplikacji „Mobilna Granica” dla osób, które planowały przekroczenie granicy.

W przypadku występowania braków kadrowych uniemożliwiających realizację zadań w zakresie ruchu granicznego, w sytuacjach występowania wzmożonego ruchu granicznego, wsparcia kadrowego udzielano poprzez kierowanie do pełnienia służby w placówkach SG funkcjonariuszy Nieetatowego Pododdziału Odwodowego

<sup>25</sup> Centralna Baza danych Straży Granicznej Zintegrowany System Ewidencji 6.

<sup>26</sup> Porozumienie nr 2 między Dyrektorem Izby Celnej w Olsztynie a Komendantem W-MOSG w Kętrzynie z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie współdziałania Izby Celnej w Olsztynie i W-MOSG w Kętrzynie. Porozumienie między Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie a Komendantem W-MOSG w Kętrzynie z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie współdziałania Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie i W-MOSG w Kętrzynie. Porozumienie nr 1 i nr 7 odpowiednio z dnia 23 czerwca 2017 r. i 17 listopada 2017 r. pomiędzy Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie a Komendantem W-MOSG w Kętrzynie w sprawie zasad współdziałania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów.

<sup>27</sup> [www.granica.gov.pl](http://www.granica.gov.pl).

W-MOSG. W badanym okresie takie wsparcie kadrowe kierowano 122 razy; najczęściej w 2018 r. – 77 razy. Ponadto w czerwcu i lipcu 2018 r., w czasie mistrzostw świata w piłkę nożną, skierowano dodatkowo 44 funkcjonariuszy z Komendy Oddziału. Korzystano również z pomocy innych jednostek SG (Morskiego Oddziału, Karpackiego Oddziału Granicznego oraz Centrum Szkolenia Straży Granicznej).

Na podstawie harmonogramów<sup>28</sup> dokonywano wymiany informacji dotyczących produktów analiza ryzyka, w tym m.in. danych statystycznych dotyczących ujawnianych towarów. W okresie objętym kontrolą W-MOSG przekazał Izbie Administracji Skarbowej następujące informacje:

- wnioski i rekomendacje z Okresowej Analizy Ryzyka na odcinku służbowej odpowiedzialności W-MOSG,
- tygodniowe raporty sytuacyjne W-MOSG,
- raporty informacyjne dotyczące sytuacji na granicy państwowej i terytorium kraju oraz uzyskiwanych efektów w związku z realizacją ustawowych zadań przez W-MOSG,
- dane statystyczne ruchu granicznego,
- analizy problemowe: „Próba oszacowania nielegalnego rynku papierosów w województwie warmińsko-mazurskim, przyczyny oraz skutki” i „Szacowanie ryzyka przemytu towaru i ludzi w ruchu kolejowym na terenie W-MOSG”.

Izba Administracji Skarbowej w Olsztynie przekazała natomiast m.in. miesięczne zestawienia w zakresie funkcjonowania „zielonego korytarza” na przejściu Grzechotki, raport skali przemytu na DPG Bezledy oraz informacje dotyczące progów kontroli.

Komendant SG i Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie, w oparciu o ustalone limity odpraw i średnie czasy odpraw środka transportu w ruchu osobowym (oddzielnie dla każdego przejścia) opracowali parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejść granicznych m.in. poprzez:

- uruchamianie odpraw rewersowych (wykorzystywanie pasów odpraw z przeciwnego kierunku), w szczególności w czasie mistrzostw w piłkę nożną,
- „ONE STOP” – wspólną, jednoczesną kontrolę pojazdów dokonywaną przez służby SG i SC-S (autobusy i samochody osobowe),
- eBooking BUS – elektroniczną awizację odpraw autobusowych,
- uruchomienie pilotażowo „zielonego korytarza” na DPG Grzechotki,
- wprowadzenie zasady eliminacji dublowania czynności kontrolnych.

Na wszystkich DPG, na podstawie Protokołu<sup>29</sup> wprowadzono System Wczesnego Ostrzegania w sytuacjach nadzwyczajnych po obu stronach granicy (RP i FR).

W zakresie liczby odprawianych środków transportu na jednej zmianie (na każdym kierunku) ustalono limity: dla DPG w Gołdapi w badanym okresie nie uległy zmianie i przyjęto je w wysokości 1000 sztuk, zaś dla DPG Bezledy uległy zmianie w związku z rozbudową platformy odpraw i zwiększono je z 875 na 1056 sztuk. Na koniec 2018 r. limity te zostały wykorzystane odpowiednio w wysokości 52% i 78%. Wynikało to z mniejszego ruchu na granicy niż zakładano.

(akta kontroli str. 879-958)

<sup>28</sup> Coroczny „Harmonogram przedsięwzięć ukierunkowanych na zwiększenie efektywności współpracy W-MOSG i IAS w Olsztynie”.

<sup>29</sup> Protokół między Służbą Celną RP a Federalną Służbą Celną FR o współdziałaniu w zakresie zapobiegania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych w drogowych przejściach granicznych na polsko-rosyjskiej granicy państwowej z dnia 17 stycznia 2014 r.

Analiza wybranych do kontroli 20 zmian (po 10 zmian z każdego z dwóch badanych przejść granicznych w Bezledach i Gołdapi) z pierwszego półrocza 2017 r., na których według baz danych SG było największe natężenie ruchu w zakresie liczby odprawianych środków transportu, wykazała, że:

- Na przejściu DPG w Bezledach dokonano odpraw następujących środków transportu: osobowe – wyjazd od 490 do 628 szt., wjazd – od 580 do 692; autobusy – wyjazd na dziewięciu zmianach od 5 do 9 szt. i na jednej zmianie 17 szt., wjazd – od 5 do 10 szt. W technologii odpraw minimalne dobowe normy w zakresie liczby odprawianych środków transportu ustalono na poziomie: samochody osobowe - 875 wyjazd i 1056 wjazd, autobusy w obu kierunkach – 15 szt. Niższe wykonanie wynikało z mniejszego ruchu na przejściu.
- Na przejściu DPG w Gołdapi dokonywano również mniej odpraw środków transportu (osobowe: wyjazd od 387 do 484, wjazd na dziewięciu zmianach od 391 do 482 i na jednej zmianie 534; autobusy: wyjazd 5 do 9, wjazd od 4 do 7) od liczby określonej w technologii odpraw (500 szt. na każdym kierunku dla samochodów osobowych oraz 25 autobusów, również na każdym kierunku). Podobnie jak na DPG w Bezledach mniejsze wykonanie wynikało z mniejszego ruchu na przejściu.

(akta kontroli str. 959-981)

1.9. W latach 2015-2018 SG współpracowała ze służbami FR w zakresie usprawnienia odpraw podróżnych na drogowych przejściach granicznych granicy wschodniej RP, w ramach aparatu pełnomocnika granicznego powołanego na podstawie umowy między ww. państwami z 1961 r.<sup>30</sup>

Współpracę tę prowadzono na trzech poziomach, tj. Pełnomocników Granicznych (ze strony Oddziału – Komendant W-MOSG), zastępcy Pełnomocników Granicznych (zastępca Komendanta W-MOSG ds. granicznych i Naczelnik Wydziału Granicznego W-MOSG) oraz pomocników Pełnomocników Granicznych (komendanci placówek SG, ich zastępcy oraz wyznaczeni funkcjonariusze Oddziału). W badanym okresie w skład ww. aparatu wchodziło 33 funkcjonariuszy SG oraz jeden pracownik korpusu służby cywilnej.

W latach 2015-2018 odbyło się sześć wspólnych posiedzeń ww. pełnomocników granicznych, w tym pięć planowych i jedno nieplanowe, wynikające z potrzeby omówienia pilnych spraw bieżących (po jednym w 2015 r. i 2017 r. oraz po dwa w 2016 r. i 2018 r.). Ze sporządzonych z tych posiedzeń protokołów wynikało, że przedmiotem rozmów była m.in.:

- analiza stanu utrzymania porządku prawnego na granicy państwowej w danym roku i prognoza rozwoju sytuacji na wspólnym odcinku w roku następnym,
- ocena pracy aparatów pełnomocników granicznych, w tym omówienie wyników wspólnego przeglądu znaków granicznych przeprowadzonego na odcinku polsko-rosyjskiej granicy państwowej,
- planowanie wspólnej pracy na dany rok,
- określenie wykazu przedsięwzięć ukierunkowanych na zapewnienie porządku prawnego w trakcie mistrzostw świata w piłce nożnej w 2018 r. i uzgodnienie trybu ich realizacji,
- wymiana informacji w zakresie tendencji rozwoju sytuacji w kwestiach profilaktyki i zapewnienia porządku prawnego na granicy państwowej, uściślenia trybu wzajemnego informowania się.

<sup>30</sup> Art. 34 Umowy między Rządem PRL a Rządem ZSRR o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisanej w Moskwie w dniu 15 lutego 1961 r. (Dz. U. 1961, nr 47, poz. 253).

Na szczeblu zastępców pełnomocników odbyło się 11 spotkań. Na sześciu poruszane były zagadnienia związane z ruchem granicznym osób i pojazdów.

Na szczeblu pomocników pełnomocników granicznych przeprowadzono w badanym okresie łącznie 183 spotkania. Na 15 z nich poruszone były zagadnienia związane z ruchem granicznym osób i pojazdów.

Pomiędzy Oddziałem a służbami granicznymi FR prowadzona była w badanym okresie również wymiana korespondencji (średnio 200 szt. w każdym badanym roku), dotyczącej m.in.: liczby wydanych odmów prawa wjazdu, zatrzymania nielegalnych imigrantów, fałszerstw dokumentów, przemytu broni i materiałów niebezpiecznych oraz przemytu towarów i narkotyków.

Służby dyżurne kierowników zmian placówek SG i Strażnic FR przekazywały sobie również, kilka razy dziennie, informacje telefoniczne, w szczególności podczas obejmowania służby. Na szczeblu służb dyżurnych Oddziału i Służby Granicznej FSB Rosji Obwodu Kaliningradzkiego oraz oficerów odpowiedzialnych za polsko-rosyjską współpracę graniczną informacje telefoniczne przekazywano kilka razy na miesiąc.

(akta kontroli str. 982-1009)

**1.10.** W latach 2015-2018, w ramach zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych oraz stworzenia odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy W-MOSG podjął m.in. następujące działania:

- powołał nieetatowego pełnomocnika Komendanta Oddziału ds. ochrony praw człowieka<sup>31</sup> oraz powołał nieetatowego doradcę ds. etyki<sup>32</sup>,
- wprowadził w Oddziale procedury w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania<sup>33</sup>,
- doskonalił funkcjonariuszy w zakresie ochrony praw człowieka i tematyki antydyskryminacyjnej.

Zadaniem powołanego ww. nieetatowego doradcy ds. etyki było podejmowanie działań w celu poszanowania godności i praw obywatelskich podróżnych przez funkcjonariuszy Oddziału. Prowadził on m.in. szkolenia ze wszystkimi nowoprzyjętymi funkcjonariuszami SG w zakresie obowiązujących zasad etyki. W ich trakcie omawiane były elementy dotyczące wizerunku SG, w tym właściwego zachowania się funkcjonariuszy SG wobec podróżnych i osób, z udziałem których realizowane były czynności służbowe. Doradca ten rozpatrywał i oceniał informacje dotyczące zachowania funkcjonariuszy pod kątem naruszenia zasad etyki i w miarę potrzeby podejmował indywidualne działania, np. rozmowy profilaktyczne z funkcjonariuszami Oddziału.

(akta kontroli str. 1010-1019)

**1.11.** W trakcie oględzin DPG w Bezledach oraz DPG w Gołdapi nie stwierdzono, by podczas odpraw podróżnych na przejściach granicznych dochodziło do dublowania czynności SG i SC-S. Również z przedłożonej do analizy dokumentacji 10 zmian z każdego DPG nie wynikało, by dochodziło do powyższego dublowania się.

(akta kontroli str. 114-142, 661-682)

W dniu 17 września 2013 r. doszło do spotkania roboczego przedstawicieli W-MOSG i Izby Celnej w Olsztynie, na którym wypracowano działania dla obydwu służb, prowadzące do wyeliminowania dublowania się czynności przez służby

<sup>31</sup> Decyzja nr 117 Komendanta W-MOSG z dnia 2 września 2008 r., zmieniona decyzją nr 21 z 27 lutego 2018 r.

<sup>32</sup> Decyzja Komendanta W-MOSG z dnia 26 listopada 2013 r., zmieniona decyzją nr 12 z dnia 12 lutego 2019 r.

<sup>33</sup> Decyzja nr 121 z dnia 30 maja 2014 r. Komendanta Głównego Straży Granicznej.

graniczne i celne. W 2016 r. SG uzgodniła ze służbami celnymi działania zmierzające do przeprowadzenia pilotażu technologii odpraw osób, z wymianą danych pomiędzy systemami informatycznymi SG i służb celnych na DPG w Bezledach. W 2017 r. wymiana danych została wprowadzona na wszystkich DPG.  
(akta kontroli str. 1020-1030)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Na DGP w Bezledach, na ośmiu badanych zmianach (spośród 10) faktyczna obsada kadrowa na zmianie była niższa od liczby minimalnej wskazanej w technologii odpraw (17 osób) i wynosiła: w dwóch przypadkach 16 funkcjonariuszy, w czterech – 15 oraz dwóch – 14 funkcjonariuszy. Również planowana liczba funkcjonariuszy na badane osiem zmian była niższa od liczby minimalnej. I tak: na dwie zmiany zaplanowano 16 funkcjonariuszy, na pięć – 15 i na jedną – 14 funkcjonariuszy. Na DGP w Gołdapi, na badane siedem zmian (spośród 10) zarówno planowana, jak i faktyczna liczba funkcjonariuszy na przejściu granicznym była niższa od minimalnej liczby wskazanej w technologii odpraw (13 osób). Na trzech zmianach wynosiła ona 12 funkcjonariuszy, na trzech – 11 i jednej – 9.

Komendant wyjaśnił, że zaplanowana, jak i faktyczna liczba funkcjonariuszy na powyższych zmianach w wymiarze mniejszym niż minimalny, wynikała z rzeczywistego stanu kadrowego grupy granicznej, niemniej jednak liczba funkcjonariuszy była adekwatna do skali ruchu oraz zagrożeń na przejściu. Podał, że na badanych zmianach nie odnotowano wydłużenia się czasu oczekiwania na odprawę graniczną. Komendant poinformował, że mając na uwadze dostosowanie zapisów dotyczących obsady zmian na przejściach granicznych do realnych potrzeb wynikających z poziomu ruchu granicznego oraz skali zagrożeń, zdecydował o konieczności podjęcia uzgodnień ze SC-S w kierunku zmiany technologii odpraw.

(akta kontroli str. 52-58, 143-147)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2015-2018 W-MOSG prawidłowo organizował i dokonywał kontroli ruchu granicznego. Na sprawne działania w tym zakresie miało wpływ właściwe przygotowanie i zorganizowanie pracy osób na stanowiskach realizujących zadania związane z dokonywaniem odprawy podróżnych przekraczających granicę RP z FR, zapewniające właściwy poziom i jakość odpraw. Przyczyniły się do tego współpraca ze służbami FR oraz efektywność działania służb granicznych W-MOSG między polskimi granicznymi służbami w zakresie dokonywania odpraw na drogowych przejściach granicznych, zgodnie z założeniami Programu zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013. W-MOSG współpracował z Izłą Administracji Skarbowej na zasadach określonych w porozumieniach, które były podstawą szczegółowych planów współdziałania, podpisanych przez komendantów placówek SG w Bezledach, Braniewie, Gołdapi i Grzechołkach z odpowiednimi kierownikami oddziałów celnych.

Pomimo dokonania, po 1 lipca 2015 r., zmian struktur organizacyjnych placówek SG oraz dokonywania corocznej analizy potrzeb kadrowych do obsługi zmian na przejściach, Oddział nie wyeliminował przypadków zaniżania obsady funkcjonariuszy na zmianie. Kontrola NIK stwierdziła bowiem, że na piętnastu z dwudziestu poddanych analizie zmian na DPG w Bezledach i DPG w Gołdapi, zarówno planowana jak faktyczna liczba funkcjonariuszy na zmianie wynosiła poniżej liczby minimalnej określonej w technologii odpraw.

W-MOSG sukcesywnie realizował szkolenia funkcjonariuszy w ramach szkoleń kwalifikowanych oraz doskonalenia zawodowego. Na bieżąco podejmowano

również działania kontrolne i nadzorcze w zakresie realizacji zadań i przedsięwzięć dotyczących zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych oraz stworzenia odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy.

OBSZAR

## **2. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP**

Opis stanu faktycznego

2.1. W-MOSG utrzymywał w badanym okresie bieżącą współpracę z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim w zakresie modernizacji i rozbudowy drogowych przejść granicznych. W latach 2015-2018 przedstawiciele Oddziału uczestniczyli w realizowanych przez Wojewodę inwestycjach na przejściach granicznych, m.in. uczestnicząc w radach budowy oraz opiniowaniu projektów inwestycyjnych.

Oddział corocznie wnioskował do Wojewody w zakresie aktualnych potrzeb inwestycyjnych na przejściach granicznych (w trybie trzyletnim) oraz zakupu sprzętu służącego do kontroli na przejściach granicznych. Wnioskował również o sprzęt biurowy i specjalistyczny oraz wskazywał na inne potrzeby nieinwestycyjne. Część zadań realizowana była w ramach uruchamianych rezerw celowych, natomiast część, z braku środków, przesuwana była na lata następne.

W ramach powyższych wniosków m.in.:

- adaptowano pomieszczenia administracyjne na przejściach granicznych w Gronowie, Gołdapi i Grzechotkach oraz zbudowano nowy terminal odpraw dla pasażerów podróżujących autobusami na DPG w Bezledach,
- na DPG w Gołdapi dokończono inwestycję teletechniczną i wybudowano drogę dojazdową dla ruchu towarowego,
- przebudowano budynki na DPG w Gronowie,
- zrealizowano I etap przebudowy drogi wyjazdowej do FR i wjazdowej do RP na DPG w Grzechotkach,
- przebudowano telewizję dozorową na DPG w Grzechotkach,
- na wszystkich DPG stworzono warunki wykonywania zadania II linii kontroli.

(akta kontroli str. 1031-1069)

W-MOSG sukcesywnie wnioskował również do KGSG o doposażenie w sprzęt łączności i informatyki niezbędny do realizacji zadań ustawowych, w tym w zakresie wyposażenia placówek SG w specjalistyczny sprzęt kontrolny, określony w „*Koncepcji przystosowania Straży Granicznej do pełnej realizacji Układu z Schengen*”. W celu usprawnienia obsługi osób przekraczających granicę, w przypadku zwiększonego natężenia ruchu i wydłużających się kolejek do odprawy granicznej na osobowych drogowych przejściach granicznych, w latach 2015-2018 W-MOSG otrzymał z KGSG sprzęt łączności i informatyki (również do prowadzenia kontroli granicznej), dla czterech placówek SG, w tym m.in.:

- sprzęt komputerowy, w tym: komputery, monitory, terminale mobilne, oprogramowanie i sterowniki, drukarki, klawiatury, skaner,
- sprzęt do kontroli granicznej, m.in.: czytniki linii papilarnych Ibis, Grenbit, czytniki paszportów biometrycznych Regula, lampę z lupą 5D, zestawy narkotestów oraz analizatory wydechu,
- sprzęt do kontroli radiometrycznej, m.in. monitor promieniowania PNM 1401 GN, spektrometr do identyfikacji izotopów promieniotwórczych.

(akta kontroli str. 1070-1089)

W ramach wykonania zadania określonego w pkt. 4.4.1. - *Rozwój scentralizowanych sieci teleinformatycznych* Programu 2007-2013 Oddział:

- kontynuował rozbudowę Centralnej Bazy Danych (CBD), w tym Zintegrowanego Systemu Ewidencji, zastąpionego systemem CBD ODPRAWA SG. W 2015 r. wdrożył Zintegrowany System Informatyczny FORTECH. W 2016 r. w placówce SG Bezledy przeprowadził pilotaż nowej technologii odprawy z wymianą danych między systemami informatycznymi SG-ZSE6 i SC-S ZSOG CAFIS II. W 2017 r. wdrożył moduł SOC RPU (Rejestr Postępowań Uchodźczych), a w 2018 r. RPP (Rejestr Przekazań/Przyjęć). W 2018 r. przeprowadził również testy Krajowego Systemu Informatycznego PNR<sup>34</sup> w zakresie Aplikacji Organów Właściwych, zapewniającej jednostkom organizacyjnym komunikację z Krajową Jednostką Informacji o Pasażerach,
- doposażył placówki SG w stacjonarne i mobilne stanowiska komputerowe umożliwiające dostęp do centralnych baz danych oraz w czytniki biometryczne,
- rozszerzył możliwości komunikowania się systemów informatycznych z innymi systemami i bazami danych,
- rozbudował system CBD umożliwiający współpracę z systemami teleinformatycznymi innych organów państwowych,
- wdrożył systemy informatyczne zapewniające gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji uzyskanych z różnych źródeł i wykorzystania ich do celów operacyjno-rozpoznawczych.

W przypadku scentralizowanych systemów teleinformatycznych, nadzorem nad ich wdrażaniem zajmowała się KGSG, zaś Oddział uczestniczył w testach ich uruchomienia.

(akta kontroli str. 1070-1089)

Poza tym, dla stworzenia odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy z FR, Oddział m.in.:

- utrzymywał bieżącą wymianę informacji z Krajową Administracją Skarbową na przejściach granicznych oraz prowadził cykliczne spotkania robocze na przejściach granicznych na poziomie komendantów placówek SG i kierowników oddziałów celno-skarbowych,
- dostosowywał wspólne dla SG i SC-S technologie organizacji kontroli granicznych oraz monitorował liczbę osób i pojazdów przekraczających granicę,
- czterokrotnie w ciągu doby określał szacunkowy czas oczekiwania na kontrolę paszportowo-celną.

(akta kontroli str. 1090-1093)

Powyższe rozwiązania przełożyły się na zminimalizowanie oczekiwania na odprawę na granicy z FR.

W celu weryfikacji sprawnego przekraczania granicy państwowej wprowadzono miernik badający stopień płynności odpraw granicznych w DPG – tzw. średni czas odprawy granicznej pasażera w przejściu drogowym. Wartość docelowa miernika określana była w układzie zadaniowym wydatków SG. W latach 2015-2018 wartość ta kształtowała się na poziomie nieprzekraczającym dwóch minut<sup>35</sup>. Zgodnie z ustaloną procedurą na drogowych przejściach granicznych dokonywano pomiarów czasu odprawy granicznej dwa razy w miesiącu na próbie 100 osób lub w czasie sześciu godzin. Dodatkowo, dwa razy w kwartale pomiary przeprowadzali funkcjonariusze Wydziału Granicznego. Wyniki przesyłane były do Zarządu Granicznego KGSG. Średnia wartość miernika płynności odpraw dla wszystkich drogowych przejść wahała się od 30 sekund do jednej minuty i dwudziestu siedmiu sekund. Średnia wartość miernika odpraw dla placówki SG w Bezledach wahała się

<sup>34</sup> Passenger Name Record.

<sup>35</sup> Płynność ustalona w piśmie ZG KGSG z 2011 r.

od dwudziestu jeden sekund do jednej minuty i czterdziestu czterech sekund, zaś dla placówki SG w Gołdapi od trzydziestu jeden sekund do jednej minuty i dziewięciu sekund.

(akta kontroli str. 1094-1104)

W trakcie oględzin placówek przejść granicznych w Bezledach i Gołdapi ustalono, że:

- nie wyznaczono tzw. zielonych pasów, przeznaczonych do szybkiego przekraczania granicy przez osoby, które nie posiadają towarów podlegających zgłoszeniu<sup>36</sup>,
- wprowadzono tzw. „system ONE STOP” na kierunku wjazdowym do RP w ruchu osobowym, na którym kontrola graniczna i odprawa celna osób i pojazdów przez polskie służby dokonywała się przy jednym zatrzymaniu pojazdu,
- wprowadzono system eBooking Bus polegający na możliwości uprzedniego elektronicznego powiadomienia służb o planowanym przyjeździe turystów na granicę,
- wprowadzono elektroniczny system „zwrotu VAT dla podróżnych”, pozwalający na samodzielne rejestrowanie dokumentów przez podróżnego, który dokonał zakupów w Polsce,
- nie wprowadzono kontroli służb polskich i FR w jednym miejscu,
- z braku odpowiedniej infrastruktury nie uruchomiono działających po obu stronach granicy zielonych korytarzy.

(akta kontroli str. 661-682)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Oddziału w badanym zakresie. W wyniku bieżącej współpracy z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim rozbudowano drogowe przejścia graniczne, stwarzając odpowiednie warunki pracy funkcjonariuszom SG. Operatywne działania służb Oddziału w okresie objętym kontrolą spowodowały, że KGSG doposażyło placówki SG w specjalistyczny sprzęt łączności i informatyki, potrzebny do realizacji zadań na przejściach granicznych.

#### IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Nie wniesiono.

Wnioski

Zapewnić na drogowych przejściach granicznych co najmniej minimalną, wynikającą z technologii odpraw, liczbę funkcjonariuszy na zmianie.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

<sup>36</sup> Zostały zlikwidowane decyzją KGSG z dnia 1 października 2018 r.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

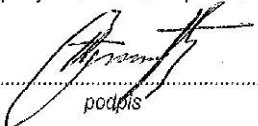
pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

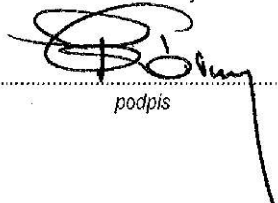
Olsztyn, dnia **18** czerwca 2019 r.

Kontroler  
Henryk Dykty  
główny specjalista kontroli państwowej



.....  
podpis

Najwyższej Izby Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
Piotr Górny



.....  
podpis