



LRZ-4101-008/2014

Nr ewid.207/2014/P/14/108/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli sprawności działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP

Dyrektor
Delegatury w Rzeszowie:

Wiesław Motyka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

z p.

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 11.09.2015

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW I POJĘĆ.....	5
WPROWADZENIE.....	7
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1 OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	9
2.2 SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
2.3 UWAGI I WNIOSKI	11
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	14
3.1 CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO ORAZ UWARUNKOWAŃ EKONOMICZNYCH I ORGANIZACYJNYCH... 14	
3.2 ORGANIZACJA PRACY SŁUŻB PAŃSTWOWYCH NA GRANICY WSCHODNIEJ RP W ZAKRESIE OBSŁUGI RUCHU OSOBOWEGO..... 15	
3.3 ZAKUPY WYPOSAŻENIA ORAZ ZAPEWNIENIE ODPOWIEDNIEJ INFRASTRUKTURY DLA SŁUŻB WYKONUJĄCYCH ZADANIA KONTROLNE NA DPG (DLA RUCHU OSOBOWEGO) NA WSCHODNIEJ GRANICY RP 24	
3.4 WSPÓŁPRACA POLSKICH SŁUŻB GRANICZNYCH (WYKONUJĄCYCH ZADANIA KONTROLNE NA DPG NA GRANICY WSCHODNIEJ RP) MIĘDZY SOBĄ ORAZ ZE SŁUŻBAMI GRANICZNYMI PAŃSTW SĄSIEDNICH. 29	
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	35
4.1 ORGANIZACJA KONTROLI..... 35	
4.2 POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI 35	
5. ZAŁĄCZNIKI.....	37
5.1 ZAŁĄCZNIK NR 1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO..... 37	
5.2 ZAŁĄCZNIK 2. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLI..... 43	
5.3 ZAŁĄCZNIK 3. WYKAZ PODMIOTÓW OBJĘTYCH KONTROLĄ..... 45	
5.4 ZAŁĄCZNIK 4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI. 46	
5.5 ZAŁĄCZNIK 5. LICZBA ZAINSTALOWANYCH TABLIC LED W DROGOWYCH PRZEJŚCIACH GRANICZNYCH, UMOŻLIWIAJĄCA ELASTYCZNE ZARZĄDZANIE PRZEPŁYWEM PODRÓŻNYCH ORAZ WYKAZ POMIARU WARTOŚCI MIERNIKA ODPRAWY PRZEZ STRAŻ GRANICZNA NA DPG..... 47	
5.6 ZAŁĄCZNIK 6. MINIMALNE NORMY ILOŚCIOWE W ZAKRESIE ILOŚCI ODPRAWIANYCH ŚRODKÓW TRANSPORTU NA JEDNEJ ZMIANIE (NA KAŻDYM KIERUNKU) W POSZCZEGÓLNYCH DROGOWYCH PRZEJŚCIACH GRANICZNYCH 48	
5.7 ZAŁĄCZNIK 7. NADGODZINY WYPRACOWANE PRZEZ JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE STRAŻY GRANICZNEJ REALIZUJĄCE ZADANIA NA ZEWNĘTRZNEJ GRANICY UE W LATACH 2010-2013..... 49	

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

SG	Straż Graniczna
SC	Służba Celna
OC	Odział Celny
dpg	drogowe przejście graniczne
zielony pas	specjalnie wydzielony pas po jednej stronie granicy na przejściu granicznym dedykowany do szybkiego przekraczania granicy przez osoby niedeklarujące towarów do oclenia
zielony korytarz	specjalnie wydzielony pas po obu stronach granicy na przejściu granicznym przeznaczony dla osób podróżujących samochodem, które nie przewożą towarów do oclenia (przewożą wyłącznie towary w ramach limitów dopuszczalnych przepisami prawa)
ONE STOP	technologia wspólnej kontroli granicznej SG i SC przy jednym zatrzymaniu pojazdu
TAX FREE	zwrot VAT dla podróżnych
SKOSY	rozwiązanie infrastrukturalne polegające na kierowaniu ruchu granicznego do kilku pawilonów odpraw umiejscowionych skośnie wzdłuż jednego pasa ruchu
sprawność	sprawność instytucjonalna jest to skuteczność administracji publicznej, rozumiana jako zdolność do świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli
efektywność działania	efektywność oznacza uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów przy optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów

- Układ z Schengen** porozumienie, które znosi kontrolę osób przekraczających granice między państwami członkowskimi układu
- Zasięg terytorialny drogowego przejścia granicznego** rejony przygraniczne, na których odcinki drogowe przecinają granicę państwową, gdzie dokonuje się kontroli granicznej osób, towarów i pojazdów drogowych
- służby państwowe** należy tutaj rozumieć Straż Graniczną, Służbę Celną i wojewodów
- służby graniczne** należy tutaj rozumieć Straż Graniczną, Służbę Celną
- zmiana** Definicja pracy zmianowej została uregulowana w art. 128 § 2 pkt 1 Kodeksu pracy. W myśl tego przepisu praca zmianowa polega na wykonywaniu pracy według ustalonego rozkładu czasu pracy przewidującego zmianę pory wykonywania pracy przez poszczególnych pracowników po upływie określonej liczby godzin

WPROWADZENIE

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła kontrolę sprawności działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych granicy wschodniej RP. Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/14/108.

Uzasadnieniem do podjęcia kontroli był fakt, iż w interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży zapewnienie warunków, aby granice z państwami sąsiadującymi, nie należącymi do Unii Europejskiej, z jednej strony nie stanowiły barier dla handlu, przepływu osób, wymiany kulturalnej czy współpracy regionalnej, z drugiej zaś aby były zagwarantowane interesy zarówno Polski jak pozostałych krajów – członków Układu Schengen. Impulsem do podjęcia kontroli były napływające do NIK niepokojące sygnały na temat funkcjonowania przejść granicznych na wschodzie RP. Polska, z racji swojego położenia, ma szansę i możliwości, by odgrywać znaczącą rolę pośrednika w transporcie, a unowocześnienie przejść granicznych dla kierowców oznacza większy komfort, zaś dla Polski przyczynia się do budowania wizerunku kraju, który skutecznie wykorzystuje możliwości rozwoju gospodarczego. Rosnący ruch osobowy i towarowy powoduje konieczność precyzyjnego dostarczenia informacji o warunkach panujących na i przed przejściami granicznymi. Chcąc uzyskać możliwie najszerszą i najbardziej obiektywną informację, NIK uruchomiła internetową ankietę. Adresowana była ona do tych, którzy w ciągu ostatnich trzech lat przekraczali wschodnią granicę RP.

Z punktu widzenia osoby przekraczającej granicę, zmiany w funkcjonowaniu granicy nie zachodzą w dostatecznie szybkim tempie. Na granicy wschodniej RP (będącej równocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej) można spotkać kolejki i wielogodzinne oczekiwanie na jej przekroczenie. Szczególnie istotna staje się zatem kwestia poprawy efektywności zarządzania granicą, tak aby przekraczające ją osoby były sprawnie obsługiwane przez służby państwowe do tego powołane. Zadania te należą w szczególności do organów administracji rządowej (województwie, SG i SC).

Wraz ze wzrostem ruchu granicznego osób, w latach 2010-2013 zaobserwowano zwiększenie liczby przekroczeń granicy przez środki transportu (wykorzystywane przez podróżnych). Liczba odprawionych pojazdów zwiększyła się z 10 086 348 w roku 2010 do 13 742 228 w roku 2013, tj. o 36,2 %.

W dniu 16 września 2014 r. został podpisany przez Prezydenta Ukrainy Petra Poroszenko Układ o Stowarzyszeniu z Unią Europejską. Może skutkować to w przyszłości ułatwieniami w przekraczaniu granicy i wzrostem ruchu granicznego (np. zniesienie wiz dla obywateli Ukrainy).

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP (P/14/108).

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny efektywności zarządzania granicą wschodnią RP przez służby państwowe w zakresie sprawności obsługi przekraczających tę granicę. Ocenie poddano w szczególności:

- zagadnienia systemu organizacji pracy służb państwowych na granicy odnośnie sprawności ich działania w zakresie obsługi ruchu osobowego,
- efektywność dokonywanych zmian technicznych i infrastrukturalnych na granicy w związku z oczekiwaną poprawą szybkości odpraw oraz jakości obsługi przekraczających granicę,
- współpracę służb państwowych w kontekście jej wpływu na ograniczenie czasu odpraw i likwidacji kolejek oczekujących.

Podstawa prawna i kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej ustawą o NIK. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, oceny dokonano z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 5 maja do 29 lipca 2014 r. w 17 jednostkach, tj. w Komendzie Głównej Straży Granicznej, 4 oddziałach Straży Granicznej, 2 placówkach Straży Granicznej, 4 urzędach celnych, 4 urzędach wojewódzkich, 2 zakładach obsługi przejść granicznych. Kontrola została przeprowadzona przez Departament Bezpieczeństwa Publicznego NIK oraz Delegatury NIK w Białymstoku, Lublinie, Olsztynie i Rzeszowie. Wykaz podmiotów objętych kontrolą stanowi załącznik nr 3 do informacji. W trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wystosowała (poprzez zamieszczenie na stronie internetowej NIK) ankiety dotyczące sprawności działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP, z prośbą o ich wypełnienie. W odpowiedzi uzyskano 411 ankiet. Ich wyniki zostały również wykorzystane w niniejszej informacji.

Okres objęty kontrolą

Kontrola objęła lata 2010-2013

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W sytuacji znacznego wzrostu liczby osób przekraczających granicę wschodnią RP (w latach 2010 – 2013 o 46 %) oraz ograniczonej przepustowości poszczególnych dpg w zakresie liczby odprawionych środków transportu w ciągu doby - służby graniczne podejmowały działania w celu poprawy płynności odpraw, w szczególności w zakresie technologii odpraw, racjonalnego wykorzystania dostępnej infrastruktury przejść granicznych oraz posiadanych sił i środków.

Działania te nie przyniosły jednak pożądaných rezultatów ponieważ stan organizacji i wyposażenia służb państwowych na przejściach granicy wschodniej, ze względu na braki kadrowe, niedobory sprzętu oraz nieodpowiednią infrastrukturę – nie nadążał za wzrastającą liczbą osób przekraczających granicę wschodnią, a także wzrastającą liczbą odprawionych pojazdów.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Rozwiązania organizacyjne wprowadzone przez służby państwowe na granicy wschodniej RP nie wyeliminowały zjawiska tworzenia się kolejek. Na płynność odpraw w przejściach granicznych miały wpływ niewątpliwie takie czynniki, jak:
 - infrastruktura przejścia,
 - sytuacja kadrowa służb odpowiedzialnych za prowadzenie odpraw w szczególności Straży Granicznej i Służby Celnej,
 - udogodnienia organizacyjno-techniczne np. zielone korytarze, ONE STOP.Istotny wpływ na czas odpraw miał również stan infrastruktury i sposób organizacji służby po stronie państw sąsiednich oraz poziom współpracy pomiędzy służbami granicznymi państw sąsiednich.[str. 18, 20].
2. Spośród 18 dpg istniejących na granicy wschodniej RP na koniec 2013 r. jedynie na 3 funkcjonowały tzw. zielone korytarze; na 7 dpg (na kierunku wyjazdowym) zielone pasy, a system odpraw ONE STOP (dla samochodów osobowych) także tylko na 7. Istniejąca infrastruktura pozwalała jedynie na dwóch dpg spośród 18 na granicy wschodniej RP wykorzystać wszystkie rozwiązania organizacyjne ułatwiające przekraczanie granicy (zielone pasy, zielone korytarze, ONE STOP, TAX FREE). Na 3 spośród 8 badanych dpg (tj. 37 %), z powodu nieodpowiedniej infrastruktury, wystąpiło blokowanie dojazdu do pasów zielonych przez pojazdy oczekujące na standardową odprawę celną. [str. 16-17, 26].
3. Na zmianach, gdzie było duże natężenie ruchu przy zbyt małej obsadzie funkcjonariuszy celnych na 6 spośród 8 (tj. 75 %) badanych dpg zaszła

konieczność wdrożenia procedur awaryjnych w tym rezygnacji lub okresowej rezygnacji z kontroli szczegółowej, obniżanie poziomu kontroli losowej, łączenie stanowisk kontroli. Działania te mające na celu upłynnienie ruchu odbywały się jednocześnie ze szkodą dla jakości i efektywności kontroli celnej [str. 21].

4. Przyczynami zakłóceń sprawnej organizacji odpraw granicznych były m.in: przerwy w odprawach (tzw. martwe okresy), które mogły być spowodowane między innymi zaprzestaniem oprawy służb państwa sąsiedniego lub awariami technicznymi, a także braki w obsadzie kadrowej jednej ze służb, co powodowało niemożliwość uruchomienia dodatkowych pasów. Odbyło się to ze „szkodą dla efektywności” ponieważ nie wykorzystywano w pełni przepustowości danego dpq, na którą pozwalała infrastruktura. Problemy powyższe stwierdzono na 2 spośród 8 (tj. 25 %) badanych przejść [str. 21-22].
5. Przez okres 6 lat nie udało się ukompletować w 100% stanu osobowego jednostek SG działających na wschodniej granicy RP². Ukompletowanie placówek SG na granicy wschodniej w latach objętych kontrolą wyniosło w 2010 r. – 82,1%, w 2011 r. – 83,1%, w 2012 r. – 79,1%, a w 2013 r. – 83,8%. Sytuację tę pogarszała jeszcze wysoka absencja (zwolnienia lekarskie) wynosząca statystycznie 24 dni na funkcjonariusza SG w 2013 r. Problemy o podobnym charakterze, tj. dotyczące ukompletowania funkcjonariuszy oraz wysokiej absencji, wystąpiły również w SC [str.22-23].
6. W trakcie kontroli przeanalizowano po 10 zmian (SC i SG) na każdym z badanych przejść w II połowie 2013 r. o najwyższej intensywności ruchu podróżnych. Jedynie w 20 % zmian liczba funkcjonariuszy (SC i SG) odpowiadała optymalnej liczbie funkcjonariuszy przyjętej w technologii odpraw³ niezbędnej dla obsługi ruchu o najwyższym natężeniu. Stwierdzono, iż w 80 % zmian obsada kontrolerska odpowiadała średniej normie liczbowej przyjętej wg technologii odpraw dla danego przejścia. Jedynie na 2 spośród 8 (tj. 25 %) badanych przejść stwierdzono liczbę funkcjonariuszy na zmianie niższą niż przewidywał średni limit wg technologii odpraw⁴. Nie zaspokojono potrzeb kadrowych na poziomie określonym w technologiach odpraw jako optymalny, co przy absencjach funkcjonariuszy (np. stała absencja wśród funkcjonariuszy celnych w Przemyśle – OC Korczowa i OC Medyka wynosiła 25 %) i zwiększonym natężeniu ruchu powodowało trudności w organizacji odpraw a w konsekwencji powstawanie kolejek pojazdów [str.23-24].

² Zadanie to zostało określone Programem Zintegrowanego Zarządzania granicą w latach 2007-2013.

³ Określone przez SG i SC dla poszczególnych przejść (biorąc pod uwagę ich infrastrukturę i natężenie ruchu) siły i środki funkcjonariuszy (na zmianie) niezbędne do zapewnienia płynności odpraw oraz procedury awaryjne.

⁴ Technologie odpraw przewidywały limity funkcjonariuszy optymalne dla zmian o dużym natężeniu ruchu i limity średnie dla normalnego natężenia ruchu.

7. Zamówienia złożone przez placówki kontroli granicznej na sprzęt i urządzenia w znacznym zakresie (brak środków) nie zostały zrealizowane w przypadku aż 50 % badanych jednostek co doprowadziło do braków w wyposażeniu w potrzebny sprzęt do kontroli granicznej. Występujące braki w sprzęcie mogły przyczynić się do obniżenia jakości kontroli oraz zakłócenia sprawności i skuteczności odpraw (np. dpɡ w Gołdapi i Bezledach w 2010 r. nie były wyposażone w urządzenia do szybkiej i skutecznej kontroli ilości paliwa przewożonego w zbiornikach pojazdów samochodowych) [str. 25-26].
8. Niektóre inwestycje w zakresie budowy nowych przejść granicznych, o dużej przepustowości (Budomierz, Dołhobyczów, Korczowa) nie przyczyniły się do rozwiązania problemów wynikających ze wzrostu liczby osób przekraczających granicę wschodnią. Na budowę dwóch przejść granicznych w Budomierzu i Dołhobyczowie wydatkowano ponad 300 mln zł. W przypadku inwestycji w Budomierzu liczbę osób przekraczających to przejście przeszacowano aż 10-krotnie, co powoduje iż jest ono wykorzystywane w minimalnym stopniu. W przypadku przejścia granicznego w Korczowej wydatkowano 19 mln zł, w sytuacji braku niezbędnej infrastruktury ze strony państwa sąsiedniego. [str. 27-29].
9. Jednostki podległe 2 wojewodom (spośród 4 poddanych kontroli) udzieliły zamówień z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵ (zwanej dalej PZP). Nieprawidłowości obejmowały w szczególności naruszenie zasady uczciwej konkurencji, nieprzestrzeganie zasady stosowania trybu oraz zmian w umowach [str. 30].
10. Służby graniczne podjęły działania w celu stworzenia prawnych możliwości przepływ danych o osobach przekraczających granicę w celu skrócenia czasu trwania odprawy granicznej. Działania te nie zakończyły się opracowaniem projektu zmian przepisów prawa. Stwierdzono przypadki niezadawalającej współpracy tych służb na szczeblu lokalnym [str. 31-34].

2.3 Uwagi i wnioski

Uruchamianie selektywnej kontroli podróżnych lub szybkiej ścieżki odpraw wiązało się z możliwością obniżenia jakości kontroli. Okresowe zwiększenia natężenia ruchu granicznego było natomiast jedną z przyczyn wydłużenia czasu oczekiwania na odprawę graniczną. Na uwagę zasługuje fakt wydania w dniu 19 kwietnia 2013 r. Polecień Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej do Porozumienia między Ministrem Finansów a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia powyższe działania uwzględniając fakt, iż Polecenia te wydano w celu optymalnego funkcjonowania dpɡ w zakresie płynności

5 Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

odpraw przy wykorzystaniu obecnej infrastruktury i posiadanych sił oraz środków SG i SC. Jednocześnie nadal graniczne jednostki SC i SG funkcjonują w niepełnych obsadach personalnych, co w powiązaniu z wysoką absencją powoduje generowanie znacznej liczby nadgodzin (załącznik nr 7). Stan ten utrudnia wymaganą obsadę funkcjonariuszy na poszczególnych zmianach. Infrastruktura, która nie pozwalała w pełni na usprawnienie ruchu granicznego oraz częściowe niezaspokojenie potrzeb w zakresie sprzętu ułatwiającego odprawy graniczne, ograniczają możliwości sprawnego działania tych służb.

Obsługa wzrastającej ilości odprawianych samochodów była możliwa głównie dzięki zmianie systemu pełnej kontroli, na selektywną. Stwierdzono przypadki stosowania tzw. szybkiej ścieżki odpraw w okresach ekstremalnych kumulacji pojazdów, a także obsadzanie zmian funkcjonariuszami w liczbie przyjętej wg technologii odpraw dla średniego natężenia ruchu, w sytuacji, gdy na przejściach ruch był o najwyższym natężeniu. Stwierdzono także przypadki spadku ukompletowania funkcjonariuszy w stosunku do 2010 r., w sytuacji wzrostu liczby osób przekraczających granicę.

Wzrost liczby osób przekraczających granicę następował na dpg usytuowanych na głównych szlakach komunikacyjnych. Nowe dpg (Budomierz, Dołhobyczów) wybudowano kosztem 300 mln zł w miejscach gdzie jest mały ruch podróżnych. W przypadku Budomierza liczba przekraczających granicę jest 10-krotnie niższa od zakładanej. Nowe inwestycje nie rozwiązały problemu kolejek na głównych szlakach komunikacyjnych.

W Korczowej wybudowano infrastrukturę na dpg przy braku niezbędnej towarzyszącej infrastruktury ze strony państwa sąsiedniego, co czyni tę inwestycję bezużyteczną.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, konieczne jest podjęcie działań:

1. Przeanalizowanie przez Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych budżetu podległych służb pod kątem zapewnienia środków na likwidację wakatów i wyposażenie w sprzęt niezbędny do prowadzenia odprawy granicznej.
2. Zintensyfikowanie przez właściwych wojewodów prac związanych z realizacją inwestycji zmierzających do zwiększenia przepustowości przejść granicznych, szczególnie na szlakach komunikacyjnych o dużym natężeniu ruchu.
3. Rozbudowa infrastruktury poza obszarem przejść granicznych. W przypadku niektórych z kontrolowanych dpg rozbudowa tej infrastruktury jest niezbędna dla poprawy sprawności odpraw.
4. Dalsze usprawnianie przez kierownictwo SC i SG przepustowości przejść granicznych poprzez m.in. optymalne w stosunku do możliwości infrastruktury wprowadzenie organizacji odpraw usprawniających obsługę podróżnych,

ograniczenie liczby zbędnych lub dublujących się czynności wykonywanych przez obie służby podczas odprawy.

5. Odpowiednio do natężenia ruchu zapewnienie przez kierownictwo granicznych jednostek SC i SG obsady funkcjonariuszy na zmianach umożliwiającej sprawną obsługę podróżnych oraz efektywną kontrolę.

3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Jednym z najistotniejszych aktów prawnych, prawa krajowego, dotyczącym ochrony granicy, przekraczania oraz utrzymania granicy państwowej jest ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej*⁶. Ustawa ta określa, że za ochronę granicy państwowej odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych, a jego zadania wykonuje Komendant Główny SG. Z kolei ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*⁷ normuje, że terenowymi organami SG są: (1) komendanci oddziałów SG, (2) komendanci placówek i dywizjonów SG, którzy wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im urzędów - komend oddziałów, placówek i dywizjonów.

Sposób pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej reguluje Zarządzenie Nr KG-BP-Z-77/13 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25 października 2013 r. w sprawie sposobu pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych. W ww. akcie prawnym uregulowane zostały zagadnienia związane z planowaniem, organizacją i przeprowadzaniem kontroli granicznej w drogowych, kolejowych, lotniczych i morskich przejściach granicznych oraz na śródlądowych drogach wodnych i w ramach małego ruchu granicznego. Ponadto w ww. zarządzeniu znajdują się też regulacje odnoszące się do sposobu przeprowadzania kontroli granicznej wobec m.in. osób o statusie VIP, osób posiadających paszporty dyplomatyczne, oficjalne lub służbowe, najwyższych przedstawicieli władz państwowych i rządowych oraz zespołów inspekcyjnych i pododdziałów wojskowych.

Wcześniej sposób pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej regulowało Zarządzenie Nr Z-59 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 września 2009 r. w sprawie sposobu pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych.

Za utrzymanie przejść granicznych odpowiadają wojewodowie i do ich obowiązku należy m.in.:

- nieodpłatne udostępnianie polskim organom przeprowadzającym kontrolę urządzeń i sprzętu technicznego niezbędnych do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli zaplecza i urządzeń do właściwego wykonywania czynności kontrolnych;
- zapewnienie nieodpłatnie organom kontroli utrzymania pomieszczeń, sprzętu i urządzeń w odpowiednich warunkach sanitarno-higienicznych, oświetlenia,

⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2014 r. poz. 1402 ze zm.

ogrzewania, sprzątania, klimatyzacji i wentylacji, jeżeli wynika to z przepisów odrębnych, oraz dostaw wody i energii elektrycznej, udostępnianie i utrzymanie urządzeń zapewniających bezawaryjne zasilanie w energię elektryczną, zakładanie telefonów w sieci wewnętrznej, okablowania strukturalnego obiektów oraz systemów kontroli dostępu z rejestracją osób wchodzących przez system telewizji dozorowej, sygnalizację alarmową i system monitoringu oraz systemów przeciwpożarowych, a także administrowanie obiektami pozostającymi w zarządzie wojewody, które znajdują się w przejściu granicznym;

- konserwacja, legalizacja oraz utrzymanie w sprawności sprzętu, urządzeń technicznych i sanitarnych będących w wyposażeniu organów kontroli oraz bieżące zaopatrywanie sprzętu i urządzeń służących do dokonywania kontroli w materiały eksploatacyjne.

Charakterystyka stanu prawnego została przedstawiona w załączniku nr 1 do niniejszej informacji, a wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontroli w załączniku nr 3.

3.2 Organizacja pracy służb państwowych na granicy wschodniej RP w zakresie obsługi ruchu osobowego

Na granicy wschodniej RP na koniec 2013 r. funkcjonowało 18 dpg. Mając na względzie duży wzrost liczby osób przekraczających tę granicę z 21,8 mln w 2010 r. do 31,8 mln w 2013 r. służby państwowe (SC i SG) dla usprawnienia obsługi ruchu osobowego podejmowały organizacyjne działania mające na celu zwiększenie przepustowości przejść granicznych i skrócenie czasu oczekiwania podróżnych na przekroczenie granicy.

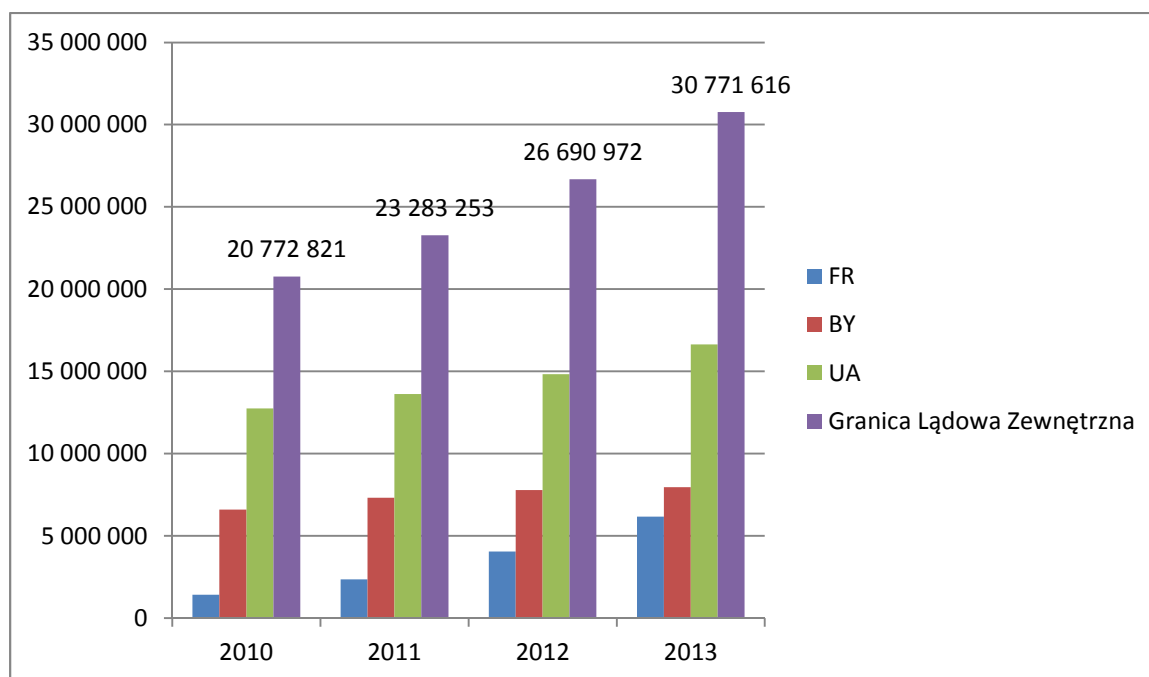
Tabela nr 1. Ilość osób odprawionych na dpg

		Ruch osób w drogowych pg		
Rok	Odcinek granicy	Przyjazd do RP	Wyjazd z RP	Razem
2010	z Federacją Rosyjską	689 233	741 694	1 430 927
	z Republiką Białorusi	3 148 081	3 444 082	6 592 163
	z Ukrainą	6 429 095	6 320 636	12 749 731
	Razem 2010	10 266 409	10 506 412	20 772 821
2011	z Federacją Rosyjską	1 183 292	1 170 657	2 353 949
	z Republiką Białorusi	3 464 344	3 847 500	7 311 844
	z Ukrainą	6 884 103	6 733 357	13 617 460
	Razem 2011	11 531 739	11 751 514	23 283 253
2012	z Federacją Rosyjską	2 040 933	2 014 800	4 055 733
	z Republiką Białorusi	3 723 154	4 071 818	7 794 972
	z Ukrainą	7 496 854	7 343 413	14 840 267
	Razem 2012	13 260 941	13 430 031	26 690 972

		Ruch osób w drogowych pg		
Rok	Odcinek granicy	Przyjazd do RP	Wyjazd z RP	Razem
2013	z Federacją Rosyjską	3 100 941	3 071 880	6 172 821
	z Republiką Białorusi	3 845 664	4 114 785	7 960 449
	z Ukrainą	8 387 578	8 250 768	16 638 346
	Razem 2013	15 334 183	15 437 433	30 771 616

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z kontroli NIK

Wykres nr 1: Liczba przekroczeń granicy wschodniej RP na dpw w ruchu osobowym z podziałem na poszczególne odcinki granicy państwowej w latach 2010 – 2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z kontroli NIK

Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych takich jak: zielone korytarze, zielone pasy, ONE STOP, TAX FREE oraz innych usprawnień organizacyjnych np. tzw. skosów, zarządzania strumieniem podróżnych za pomocą tablic LED pozwoliło na obsługę zwiększającej się liczby podróżnych i skrócenie czasu odprawy – wg danych SG z 1 minuty 20 sekund w I kwartale 2011 r. do 59 sekund w IV kwartale 2013 r. (załącznik nr 5). Wskazane wyżej rozwiązania organizacyjne, jako tzw. dobre praktyki, usprawniające odprawy podróżnych, funkcjonowały jednak tylko w ograniczonym zakresie.

- Spośród 18 dpw na granicy wschodniej jedynie na 3 funkcjonowały zielone korytarze, na 7 dpw (na kierunku wyjazdowym) - zielone pasy, a na 7 dpw - system ONE STOP.

Podstawową przyczyną zastosowania ww. rozwiązań organizacyjnych w tak niskim zakresie była niedostosowana do tych rozwiązań infrastruktura oraz problemy kadrowe. Jedynie 2 dpw, tj. Grzechotki i Hrebenne posiadały możliwości stosowania wszystkich

ww. organizacji odpraw usprawniających odprawę podróżnych. Brak możliwości zastosowania w pełni rozwiązań organizacyjnych usprawniających odprawę podróżnych (wskutek niedostosowania infrastruktury) w szczególności zielonych korytarzy powodowało zakłócenia w płynnym przekraczaniu granicy RP.

Mimo wydzielenia na 200 m przed wjazdem na teren dpg w Bobrownikach trzech pasów ruchu, wjazd na przejście samochodów osobowych i autobusów odbywał się jednym pasem z uwagi na ustawioną bramkę radiometryczną. Po przejechaniu bramki wydzielono wprowadzić sześć pasów ruchu, w tym tzw. zielony pas, jednakże ułatwiały one przejazd tylko w obrębie samego przejścia. Po odprawie celnej i paszportowej na długości ok. 60 m samochody osobowe i autobusy zjeżdżały ponownie na dwa pasy, które krzyżowały się z dwoma pasami przeznaczonymi dla ruchu samochodów ciężarowych, a następnie zjeżdżały w jeden pas prowadzący do wyjazdu na stronę białoruską przez most z jednym pasem ruchu w kierunku przejścia po stronie białoruskiej. W konsekwencji samochody osobowe i ciężarowe czekały na wyjazd z przejścia w jednej kolejce. Opisane warunki infrastrukturalne uniemożliwiły utworzenie usprawniającej odprawę obsługę podróżnych, organizację odpraw w formie tzw. zielonego korytarza.

W 7 z 18 dpg wprowadzano pasy ruchu przeznaczone dla podróżnych przekraczających granicę państwową w ramach małego ruchu granicznego. Rozwiązanie takie wdrożono na odcinku polsko-ukraińskiej granicy państwowej na 4 dpg oraz na odcinku polsko-rosyjskiej granicy na 3 dpg.

- *W celu zwiększenia przepustowości przejścia granicznego w Medyce wdrożono rozwiązanie organizacyjne polegające na kierowaniu ruchu granicznego do kilku pawilonów odpraw umiejscowionych skośnie wzdłuż jednego pasa ruchu. Umożliwiło to prowadzenie jednoczesnej odprawy granicznej kilku pojazdów poruszających się jednym pasem ruchu, wpływając na zwiększenie przepustowości przejścia. I tak, w 2010 r. w dpg Medyka odprawiono 3,6 mln osób a w 2013 r. już 4,9 mln osób. Usprawnienie to zostało wskazane przez inspektorów UE jako modelowe do rekomendowania w ramach dobrych praktyk na granicach lądowych.*
- *Koncepcja inteligentnego zarządzania strumieniem podróżnych z użyciem tablic LED została opracowana i wdrożona w związku z obsługą Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Realizowana jest ona nadal jako inicjatywa, która w sposób znaczący wpływa na skrócenie czasu przekraczania granicy państwowej. Tablice LED umożliwiają efektywne zarządzanie ruchem poprzez wyświetlanie komunikatów zmiennej treści zawierających informacje o pasach przeznaczonych dla danego rodzaju ruchu. Na dpg na granicy wschodniej RP łącznie zainstalowanych zostało do czasu zakończenia kontroli NIK 140 tablic LED.*

Tabela nr 2 Ilość środków transportu odprawionych na dpj

		Środki transportu w drogowych pg		
Rok	Odcinek granicy	Przyjazd do RP	Wyjazd z RP	Razem
2010	z Federacją Rosyjską	405 220	456 784	862 004
	z Republiką Białorusi	1 945 068	2 213 272	4 158 340
	z Ukrainą	2 518 696	2 547 308	5 066 004
	Razem 2010	4 868 984	5 217 364	10 086 348
2011	z Federacją Rosyjską	757 950	761 084	1 519 034
	z Republiką Białorusi	1 952 927	2 269 034	4 221 961
	z Ukrainą	2 546 325	2 624 843	5 171 168
	Razem 2011	5 257 202	5 654 961	10 912 163
2012	z Federacją Rosyjską	1 391 346	1 382 184	2 773 530
	z Republiką Białorusi	1 866 594	2 125 468	3 992 062
	z Ukrainą	2 708 045	2 842 634	5 550 679
	Razem 2012	5 965 985	6 350 286	12 316 271
2013	z Federacją Rosyjską	1 888 770	1 875 414	3 764 184
	z Republiką Białorusi	1 861 149	2 115 149	3 976 298
	z Ukrainą	2 935 001	3 066 745	6 001 746
	Razem 2013	6 684 920	7 057 308	13 742 228

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z kontroli NIK

Wg danych z ankiet⁸ uzyskanych od osób przekraczających granicę wschodnią struktura czasu oczekiwania na wyjazd z Polski była następująca:

- 1,23% ankietowanych oczekiwało na wyjazd powyżej 9 godzin,
- 15,06% od 3 do 9 godzin,
- 26,17% od 1 do 3 godzin,
- 23,21% od 30 minut do 1 godziny,
- 34,32% do 30 minut.

Struktura w przypadku oczekiwania w kolejce na wjazd do Polski:

- 2,89% ankietowanych oczekiwało powyżej 9 godzin,
- 26,88% od 3 do 9 godzin,
- 32,95% od 1 do 3 godzin,
- 19,08% od 30 minut do 1 godziny,
- 18,21% do 30 minut.

Istniejący system oceny czasu oczekiwania na odprawę graniczną i celną nie jest precyzyjny, ponieważ opiera się na danych szacunkowych, które ulegają częstym zmianom. W badanym okresie liczenie odbywało się w ten sposób, że cztery razy na

⁸ Ankietę zamieszczono na stronie internetowej NIK, skierowano ją do wypełnienia przez osoby które w latach 2010-2013 przekraczały drogowe przejścia graniczne na granicy wschodniej RP.. W odpowiedzi uzyskano 411 ankiet.

dobę o określonych godzinach funkcjonariusz SG liczył samochody (przeliczając przewidywany czas oczekiwania w kolejce na tę godzinę). Na niedokładność tych danych wpływają tzw. wzmożone fale podróżnych, które w krótkim okresie istotnie zmieniają sytuację na przejściu granicznym.

W konsekwencji szacunkowego sposobu liczenia czasu na dokonanie odprawy granicznej, dane służb granicznych są różne. Różnice na poszczególnych przejściach i w latach okresu objętego kontrolą, w zakresie liczby osób przekraczających granicę pomiędzy ewidencją SG i ewidencją strony ukraińskiej wynoszą od 0,38% do 9,51%, a różnice dotyczące liczby pojazdów zaewidencjonowanych przez SG, a SC od 0,01% do 5,24%. Zliczanie odprawionych pojazdów przez SG na przejściu odbywa się w ten sposób, że pojazdy i obywatele tzw. krajów trzecich (spoza UE) są odprawiani i dokładnie identyfikowani w systemie informatycznym. Odmienny jest natomiast sposób liczenia osób i pojazdów obywateli UE odprawianych na przejściu. Funkcjonariusz SG pełniący służbę na danej zmianie co pewien czas (z reguły po godzinie lub dwóch) wpisuje jedynie szacunkową liczbę, którą odprawił (bez żadnej identyfikacji tych osób i pojazdów). W związku z faktem, że obywatele UE i ich pojazdy nie są szczegółowo identyfikowane informacje o ilości osób i pojazdów przekraczających granicę oparte są o dane szacunkowe. W konsekwencji dane te brane są pod uwagę przy wypełnieniu norm odprawionych samochodów na każdej zmianie na poszczególnych przejściach (minimalne normy ilościowe w zakresie liczby odprawianych środków transportu na jednej zmianie wynikające z Poleceń Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej do Porozumienia między Ministrem Finansów a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej).

W latach 2010-2013 na 2 spośród 8 badanych przejść granicznych zwiększyła się liczba zatrudnionych funkcjonariuszy natomiast zmniejszyła się liczba odprawionych pojazdów. Jednocześnie czas odpraw podróżnych uległ zdecydowanemu wydłużeniu. Przyczyną takiego stanu były organizacyjne i kadrowe problemy związane z trudnością odpraw dużej liczby kumulujących się (o określonych porach) środków transportu zgłaszających się do odprawy, z których większość podróżnych posiadała dokumenty „zwrot VAT”.

Przykład:

W latach 2010-2013 średnia miesięczna liczba samochodów osobowych i autokarów przekraczających dpg w Kuźnicy wyniosła 91,1 tys. w 2010 r., natomiast w 2013 r. – 67,5 tys. Liczba funkcjonariuszy SG obsługujących przejście graniczne w Kuźnicy na koniec 2010 r. wynosiła 314, a na koniec 2013 r. 330. Średni czas oczekiwania w kolejce na odprawę na dpg w Kuźnicy w 2010 r. wyniósł 52 minuty, a w 2013 r. 73 minuty.

Komendant Placówki SG w Kuźnicy oraz Naczelnik Oddziału Granicznego Podlaskiego Oddziału SG wyjaśnili, że przyczyną wzrostu czasu oczekiwania na odprawę było m.in. nierównomierne natężenie ruchu w trakcie zmian. „Na kierunku wyjazdowym z Polski

niemal codziennie w godzinach porannych występują okresy w których liczba zgłaszających się podróżnych i pojazdów do odprawy jest minimalna, zaś w godzinach popołudniowych i wieczornych następuje skumulowanie środków transportu zgłaszających się do odprawy, z których większość podróżnych posiada dokumenty „zwrot VAT”. W takich sytuacjach brak jest możliwości odprawy normy pojazdów przewidzianej dla całej doby lub zmiany (...) w trakcie kilku godzin.”

Zgodnie z technologią odpraw przy maksymalnym ruchu oscylującym w granicach przepustowości przejść granicznych w celu zapewnienia wysokiej płynności odpraw potrzebne jest – w wariantcie optymalnym – w dpg w Kuźnicy 14 funkcjonariuszy SG I linii do obsługi pasów odpraw samochodów osobowych i autokarów. Analiza 10 zmian na dpg w Kuźnicy o największym natężeniu ruchu w I połowie 2013 r. wykazała, że do służby planowano na dpg w Kuźnicy od 10 do 13 funkcjonariuszy I linii.

Dodatkowym istotnym problemem występującym na dpg w Kuźnicy jest infrastruktura drogowa poza obszarem przejścia granicznego.

W przypadkach gdy służbom granicznym wiadomym jest, iż o określonych porach na danym dpg występuje maksymalne zwiększenie ruchu podróżnych należałoby usprawnić organizację odpraw poprzez obsadę funkcjonariuszy zgodnie z technologią odpraw w wariantcie optymalnym.

Ustalono, iż istnieją „rezerwy” w organizacji pracy służb granicznych odnośnie zwiększenia efektywności ich pracy w zakresie zwiększenia przepustowości przejść. Wskazuje na to przypadek, iż w sytuacji zmniejszenia się obsady funkcjonariuszy celnych w badanym okresie na dpg w Bezledach nastąpił wzrost liczby średnio odprawianych miesięcznie samochodów. W 2010 r. przy obsadzie 109 funkcjonariuszy celnych odprawiono miesięcznie średnio 8 694 samochody i 392 autokary a w 2013 r. przy obsadzie 96 funkcjonariuszy celnych odprawiono miesięcznie średnio aż 93 149 (wzrost o 1071 %) samochodów osobowych i 1 024 (wzrost o 261 %) autokarów.

Na zmianach gdzie było duże natężenie ruchu przy zbyt małej obsadzie kadrowej funkcjonariuszy celnych w 75 % badanych dpg zaszła konieczność wdrożenia procedur awaryjnych w tym rezygnacji z kontroli szczegółowej, obniżenia poziomu kontroli losowej, łączenia stanowisk kontrolnych. Te działania organizacyjne mające na celu upłynnienie ruchu mogły zdaniem Najwyższej Izby Kontroli obniżyć jakość i efektywność kontroli celnej.

Przykład:

Badaniu poddano 10 zmian z II połowy 2013 r. w dpg w Medyce, gdzie średnia liczba funkcjonariuszy celnych na służbie była najmniejsza. W dpg na badanych zmianach obsada wynosiła od 18 do 19 funkcjonariuszy celnych. Na służbę planowano od 23 do 29 funkcjonariuszy. Absencja wyniosła od 5 do 10 funkcjonariuszy. Przyczyną absencji były urlopy wypoczynkowe (od 1 do 9 funkcjonariuszy), chorobowe (na 9 zmianach od 1 do 5

funkcjonariuszy), wolne za godziny nadliczbowe (na 4 zmianach od 1 do 2 funkcjonariuszy). W przypadku jednej zmiany ze względu na małe natężenie ruchu, mała obsada nie miała wpływu na sprawność odpraw. W przypadku pozostałych 9 zmian, z powodu dużego natężenia ruchu i absencji funkcjonariuszy konieczne było wdrożenie procedur awaryjnych, w tym: przejściowa lub okresowa rezygnacja z kontroli szczegółowej w Budynku Kontroli Szczegółowej (nie był obsadzony na 7 zmianach), zmiany na stanowiskach odpraw w trakcie służby, łączenie stanowisk kontrolnych. Pomimo podjętych działań mających na celu usprawnienie odpraw na koniec wszystkich badanych w Oddziale Celnym w Medyce zmian wystąpiły kolejki samochodów osobowych oczekujących na odprawę.

Zastępca Naczelnika Urzędu Celnego w Przemyśle wyjaśnił m.in.: przydzielając funkcjonariuszy do poszczególnych komórek organizacyjnych, Naczelnik Urzędu dysponuje ograniczoną ich liczbą. (...) zapewnienie w OC w Medyce i w Korczowej pełnej obsady stanowisk kontrolerskich, ustalonej w normach etatyzacyjnych oraz decyzjach etatyzacyjnych Naczelnika Urzędu spowodowałby paraliż pracy pozostałych komórek organizacyjnych. (...) w przypadku obsady optymalnej, określonej w technologii odpraw dla OC Medyka na poziomie 175 etatów kontrolerskich i dla OC Korczowa na poziomie 170 (w tym absencja stała na poziomie 25 %) należy wskazać, że nie została ona ani zaplanowana, ani wykonana z uwagi na fakt, że tak znaczne, stałe wzmocnienie kadrowe byłoby możliwe tylko w drodze otrzymania dodatkowych etatów oraz ogłoszenia naboru zewnętrznego.

Do zakłóceń w organizacji sprawniej odprawy podróżnych na badanych przejściach granicznych przyczyniły się m.in. przerwy w odprawach (tzw. martwe okresy), braki kadrowe w obsadzie jednej ze służb, co powodowało brak możliwości uruchomienia dodatkowych pasów. Problemy te stwierdzono w 25 % badanych dpg.

Przykład

Kontrolą objęto 5 zmian z Oddziału Celnego w Medyce w 2013 r., gdzie wystąpiły utrudnienia w organizacji odpraw podróżnych. Za kryterium przyjęto najdłuższy czas oczekiwania na odprawę. Jako przyczyny występowania trudności w Oddziale Celnym w Medyce wskazano m.in. powolne odprawy SG, przerwy w odprawach SG na pasach zielonych bez zastępstwa 2 x 45 min (zmiana 23/24 października 2013 r. – przerwy w odprawach na pasach zielonych nr 6 i nr 5), braki w obsadzie kadrowej SG powodujące oczekiwanie przez funkcjonariuszy SC na podróżnych po odprawie paszportowej lub niemożność uruchomienia zielonych pasów (zmiana 22 października 2013 r. i 26.10.2013 r.).

Powyżej opisaną sytuację potwierdzają objęte ankietą osoby, które w badanym okresie przekraczały granicę wschodnią RP na dpg w ruchu osobowym. Aż 52,10 % odpowiedziało, że podczas przekraczania granicy wystąpiły przestoje w pracy polskich służb granicznych, tj. okresy gdy na żadnym z pasów przeznaczonych do odprawy granicznej nie dokonywano odpraw pomimo, iż pojazdy oczekiwały na odprawę.

Natomiast 62,22 % odpowiedziało, że miała miejsce sytuacja, w której polskie służby graniczne nie prowadziły odpraw na wszystkich istniejących pasach, pomimo iż pojazdy oczekiwały na odprawę. Również wysoki odsetek tj. 43,46 % ankietowanych odpowiedziało, że miały miejsce przypadki naruszenia „porządku kolejkowego” bez skutecznej reakcji polskich służb granicznych. Odsetek 84,20 % odpowiedziało, że funkcjonariusze służb granicznych dokonywali odpraw osób przekraczających granicę w sposób kulturalny. Ankietowani, którzy w 15,80 % odpowiedzieli, że byli obsługiwani na granicy niekulturalnie zwracali uwagę m.in. na fakt iż „funkcjonariusze służb granicznych czyli SG i UC prawie w ogóle nie używają zwrotów grzecznościowych”, „są opryskliwi, niemili w stosunku do petenta”, „wulgarność, znikanie z miejsca pracy na dłuższy czas bez uzasadnionej przyczyny na pytanie dlaczego tak się dzieje pojawiają się krzyki i arogancja”.

Nie zostało zrealizowane przez SG ważne zadanie określone punktem 4.3.4 Rozwój zasobów ludzkich zawarte w Programie Zintegrowanego Zarządzania Granicą w latach 2007-2013 dotyczące pełnego ukompletowania (100%) stanowisk etatowych funkcjonariuszy w jednostkach realizujących zadania na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Niepełny stopień ukompletowania jednostek SG realizujących zadania na granicy wschodniej RP budzi zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli. Na koniec 2013 r. stopień ukompletowania wynosił 83 %(w tym najwyższy stopień ukompletowania miała placówka SG w Wojtkowej – 93,8 % a najniższy w Lubaczowie 58,7 %).

Sytuacja taka nie pozwala sprawnie realizować zadań stawianych przed SG a w dłuższej perspektywie może mieć wpływ na obniżenie poziomu realizacji zadań stojących przed funkcjonariuszami SG w zakresie sprawnej obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP (załącznik nr 8 do informacji).

Przykład:

W Placówce SG w Terespolu w badanym okresie nastąpił spadek ukompletowania funkcjonariuszy z 84,18 % w 2010 r. do 76,41 % w roku 2013. Na dpg w Terespolu czas oczekiwania na odprawę w badanym okresie wydłużył się. W 2010 r. na kierunku wyjazdowym i wjazdowym wahał się od 0 do 1 godziny, a w 2013 r. na kierunku wyjazdowym i wjazdowym wahał się od 0 do 2 godzin.

Komendant Główny SG wyjaśnił m.in. że z uwagi na ograniczone środki finansowe przewidziane na zatrudnienie nowych funkcjonariuszy, potrzeby poszczególnych jednostek organizacyjnych nie zawsze mogły być zrealizowane.

Poddano kontroli 10 zmian na każdym z badanych przejść granicznych w II połowie 2013 r. o największym natężeniu ruchu podróżnych. Stwierdzono, że w 80 % kontrolowanych zmian obsada kadrowa (funkcjonariuszy SG) odpowiadała średniej normie liczbowej przyjętej wg technologii odpraw dla danego przejścia. Jedynie w 20 % kontrolowanych zmian liczba funkcjonariuszy odpowiadała optymalnej liczbie

funkcjonariuszy przyjętej w technologii odpraw niezbędnej dla obsługi ruchu o maksymalnym natężeniu.

Z 2 spośród 8 badanych przejść (tj. 25 %) stwierdzono zmiany, na których planowano do pracy na zmianie mniej funkcjonariuszy (SG) niż przewidywał średni limit wg technologii odpraw. Średni limit jest wg technologii właściwy dla normalnego ruchu podróży a nie dla dużego natężenia.

Niezaspokojenie potrzeb kadrowych na poziomie określonym w technologiach odpraw jako optymalny przy absencjach funkcjonariuszy (SG i SC) i zwiększonym natężeniu ruchu mogło powodować trudności w organizacji pracy służb granicznych a w konsekwencji powstawanie kolejek pojazdów.

Przykład:

Do kontroli ruchu granicznego na dpq w Korczowej wg technologii odpraw niezbędnych było średnio 14 funkcjonariuszy SG na zmianie oraz 2 funkcjonariuszy SG na posterunkach nr 1 i 2 regulujących ruchem pojazdów na przejściu. Do obsługi tego przejścia w przypadku maksymalnego natężenia ruchu potrzebnych było 20 funkcjonariuszy SG na zmianie. Analiza przez Najwyższą Izbę Kontroli służby za miesiąc lipiec, wrzesień i listopad 2013 r. (razem 182 zmiany) wykazała, że rzeczywiste wykonanie służby przez funkcjonariuszy SG na dpq Korczowa przedstawiało się następująco: w ww. miesiącach kontrolę ruchu granicznego samochodów osobowych i autobusów wykonywało średnio na 2 zmianach – po 9 funkcjonariuszy SG, na 29 zmianach po 10 funkcjonariuszy SG, na 70 zmianach – po 11, na 68 zmianach – po 12, na 11 zmianach – po 13 i na 2 zmianach – po 14 funkcjonariuszy SG. Reasumując w 55 % badanych zmian na dpq w Korczowej służbę pełniło mniej funkcjonariuszy niż przewidywała technologia odpraw dla tego przejścia granicznego.

Według technologii odpraw optymalna liczba funkcjonariuszy SC na zmianie niezbędnych do obsługi ruchu w przypadku jego maksymalnego natężenia dla przejścia w Korczowej ustalona została na poziomie 34. Liczba funkcjonariuszy SC na zmianie (średni limit) niezbędnych do obsługi ruchu o normalnym natężeniu została określona w technologii odpraw w ilości 26. W OC w Korczowej za II półrocze 2013 r. zbadano wszystkie 368 zmian. Faktyczna liczba funkcjonariuszy SC pełniących służbę na 135 (36,7 % wszystkich zmian) zmianach była niższa niż limit ustalony w technologii odpraw i wynosiła na 7 zmianach od 13-20 funkcjonariuszy, na 5 zmianach – 21, na 10 – 22, na 35 – 24 i na 50 – 25.

Placówka SG oraz OC w Korczowej obsługują drugie co do liczby przekroczeń dpq na granicy wschodniej RP. W 2013 r. dpq w Korczowej przekroczyło 3 014 509 osób.

Wg danych wynikających ze sporządzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli ankiet wypełnionych przez osoby, które w badanym okresie przekroczyły dpq w Korczowej:

powyżej 9 godzin w kolejce na wyjazd oczekiwało 5 %, od 3-9 godzin – 8 %, od 1 do 3 godzin – 16 %, od 30 min. do 1 godziny – 24 %, do 30 minut – 47 %

Stan zatrudnienia w 50 % w badanych OC na koniec 2013 r. zapewniał wykonanie limitów określonych w technologiach odpraw na poziomie średnim. Niezaspokojenie potrzeb kadrowych na poziomie określonym w technologiach odpraw jako optymalny, przy nieplanowanych absencjach funkcjonariuszy i zwiększonym natężeniu ruchu stwarza ryzyko trudności w organizacji odpraw, a w konsekwencji powstawanie kolejek pojazdów oczekujących na odprawę oraz konieczność wprowadzania procedur awaryjnych.

Biorąc pod uwagę niezaspokojenie potrzeb kadrowych na poziomie określonym w technologiach odpraw jako optymalny przy absencjach funkcjonariuszy w przypadku zwiększonego natężenia ruchu istotne jest, iż to same służby graniczne (SC i SG) posługując się swoją wiedzą i praktyką określiły w technologii odpraw normy ilościowe funkcjonariuszy na danych przejściach. Planowanie i wykonanie tych norm w zależności od natężenia ruchu – zgodnie z technologią odpraw – potrzebne jest do sprawnej odprawy podróżnych. Także w celu poprawy sprawności ich działania oraz korzyści z tego wynikających dla podróżnych należałoby przestrzegać stosowania tych norm.

3.3 Zakupy wyposażenia oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury dla służb wykonujących zadania kontrolne na dpg (dla ruchu osobowego) na wschodniej granicy RP

Zamówienia złożone przez jednostki kontroli granicznej na sprzęt i urządzenia w znacznym zakresie nie zostały zrealizowane w przypadku 50 % badanych jednostek. Występujące braki w sprzęcie mogły przyczynić się do obniżenia jakości kontroli oraz obniżenia sprawności i skuteczności kontroli granicznej oraz obsługi podróżnych. Zastrzeżenia budzą braki w wyposażeniu Oddziałów SG realizujących zadania na granicy wschodniej RP w pojazdy logistyczne – stan na poziomie 64,3 % przyjętych w tablicach należności oraz w pojazdy typu ATV i samochody do przewozu zatrzymanych – stan na poziomie 85 % (wg danych na koniec 2013 r.) w stosunku do przyjętych w tablicach należności. Wystąpiły również braki w wyposażeniu w sprzęt łączności standardu DMR jak też stanowisk komputerowych umożliwiających dostęp do baz danych

Przykład:

Stwierdzono, że Oddziały SG realizujące zadania na granicy wschodniej RP wyposażone były w 4 509 stanowisk komputerowych umożliwiających dostęp do centralnych baz danych. Brakowało 1424 stanowisk w stosunku do przyjętych tablic należności (zaspokojenie 76 %).

Na granicy zewnętrznej UE wykorzystywane były cyfrowe telefony standardu DMR. W okresie objętym kontrolą dla jednostek SG realizujących zadania na granicy zewnętrznej UE zakupiono sprzęt łączności standardu DMR: 1 531 telefonów, brakowało 651 w stosunku do tablic należności (zaspokojono 70 %) potrzeb., 379 – przewoźnych, brakowało 160 (zaspokojono 70 % potrzeb), 51 – stacjonarnych, brakowało 51 (zaspokojono 50 % potrzeb).

Komendant Główny SG wyjaśnił m.in., że możliwość zabezpieczenia potrzeb w zakresie tzw. wydatków rzeczowych, w tym zakupu sprzętu i wyposażenia zgłaszanych przez jednostki organizacyjne SG jak również komórki budżetowe Komendy Głównej SG uzależniona jest od wysokości środków finansowych przyznawanych formacji przez dysponenta głównego. Limity wydatków określone dla SG w latach 2010-2013 r. nie zabezpieczały pełnych zgłoszonych w ww. zakresie potrzeb jednostek organizacyjnych SG. (...) dalsze utrzymywanie niższych niż planowane nakładów finansowych (...) może, w dłuższym okresie czasu spowodować spadek poziomu wykonywanych zadań służbowych przez kierowaną przeze mnie formację.

Na każdym badanym dpg potrzeby poszczególnych jednostek służb państwowych realizujących zadania przy odprawie podróżnych nie zostały w pełni zaspokojone. Dotyczyło to praktycznie wszystkich skontrolowanych wojewodów realizujących zakupy na potrzeby służb granicznych.

Przykład:

W latach 2010-2013 służby graniczne (SG i SC) działające na dpg na terenie województwa warmińsko-mazurskiego złożyły do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego łącznie 87 wniosków w zakresie poprawy infrastruktury i wyposażenia placówek. Z tej liczby wniosków 24 zostały załatwione pozytywnie, 57 negatywnie a w 6 przypadkach zostały zrealizowane częściowo. Podstawową przyczyną niezrealizowania ww. wniosków były niedostateczne środki finansowe przeznaczone na dpg w budżecie Wojewody w poszczególnych latach. Ogółem na dofinansowanie zadań inwestycyjnych oraz zakupy sprzętu dla służb granicznych na dpg wnioskowano w latach 2010-2013 o kwotę 153 116 tys. zł a przyznano Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu kwotę 55 611 tys. zł (tj. 36 % potrzebnych środków).

Skutkowało to tym, że m.in. dpg w Gołdapi i Bezledach w 2010 r. nie były wyposażone w urządzenia umożliwiające szybką i skuteczną kontrolę ilości paliwa przewożonego w zbiornikach pojazdów samochodowych.

W trakcie badania realizacji zaleceń określonych w „Schengeńskim Katalogu UE” na dpg w Medyce i Korczowej stwierdzono, że na obu przejściach na kierunkach wjazdowych do RP, nie było znaku informującego o wjeździe do państwa członkowskiego UE (zalecenie określone w lp. 57 Katalogu). W szczególności, na przejściu w Korczowej tablica przedstawiająca flagę UE z napisem „UE” nie zawierała informacji odnośnie państwa członkowskiego, a w obrębie dpg w Medyce w ogóle nie

było takiej tablicy na kierunku wjazdowym do RP. Ponadto część terenu obydwu dpg (obrzeża) nie były monitorowane za pomocą czujników („wzorcowe rozwiązanie” określone w pkt. 60 Katalogu). Stemple kontrolerskie SG na dpg Korczowa przechowywane były w drewnianej zamykanej szafie w pomieszczeniu służby dyżurnej. Zalecenia zawarte w pkt. 51 Katalogu stanowią, że stemple powinny być przechowywane w sejfach w zabezpieczonych pomieszczeniach, do których dostęp między zmianami jest ograniczony.

Braki sprzętu wynikające m.in. ze zbyt niskich w stosunku do potrzeb wydatków, w tym w budżetach wojewodów, nie stworzyły wprawdzie zagrożenia dla zdolności jednostek do wykonywania ustawowych obowiązków, lecz w przypadku utrzymywania się ograniczeń budżetowych zagrożenia takie mogą wystąpić. Dotyczy to zwłaszcza sprawnej i skutecznej obsługi osób przekraczających granicę wschodnią RP.

Funkcjonująca infrastruktura pozwalała jedynie na dwóch dpg (spośród 18) na granicy wschodniej RP wykorzystać wszystkie rozwiązania organizacyjne ułatwiające przekraczanie granicy (zielone korytarze, zielone pasy, ONE STOP, TAX FREE). Na części spośród badanych dpg (37 %) stwierdzono, że wystąpiło blokowanie dojazdów do pasów zielonych przez pojazdy oczekujące na standardową odprawę celną.

Podczas spotkania Szefa Służby Celnej i Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie funkcjonowania przejść granicznych w dniu 8 października 2012 r. wypowiadając się na temat możliwości usprawnienia przepustowości przejść granicznych Szef Służby Celnej stwierdził m.in., że w jego ocenie do podstawowych czynników mających znaczenie dla sprawnego działania przejść granicznych pod kątem roli SG i SC należą: (...) kontrola – gdzie duże znaczenie ma sprawność działania obu służb, w szczególności SC w ruchu osobowym w przywozie, a w wywozie decydującą rolę pełnią służby kontrolne państw sąsiednich; w tym kontekście istotne znaczenie mają tzw. zielone korytarze, wspólne kontrole SC i SG, a także organizacja kontroli w ramach tzw. TAX FREE.

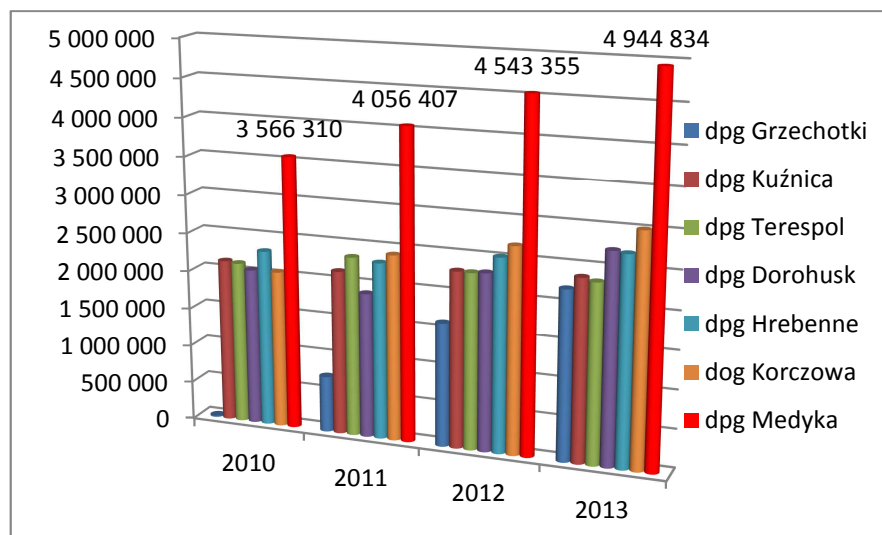
Warunki występujące na dpg jednak utrudniały lub uniemożliwiały pełne wykorzystanie technologii odpraw usprawniających przepustowość przejść.

Przykład:

Na granicy wschodniej RP dpg w Medyce jest przejściem o największej liczbie przekroczeń. W 2013 r. liczba przekroczeń wyniosła tu 4 944 834. Na tym przejściu nie wyznaczono zielonych korytarzy. Dojazd do pasów zielonych był utrudniony przez wcześniej gromadzące się samochody oczekujące w kolejce do odprawy celnej (pasie do standardowej odprawy). Zastępca naczelnika Urzędu Celnego w Przemyśle wyjaśnił, że stwierdzone utrudnienia w ruchu granicznym na dpg w Medyce, w tym nie wyznaczenie zielonego korytarza oraz blokowania dojazdu do pasów zielonych przez pojazdy oczekujące na standardową odprawę celną wynikają z infrastruktury. „(...) Usprawnienie ruchu w postaci zielonego korytarza na przejściu w Medyce – Szegini funkcjonowało przez okres obsługi Euro 2012 po czym zostało zniesione wraz z rezygnacją z działań

kontrolnych polskich i ukraińskich służb granicznych w jednym miejscu (po polskiej stronie granicy). Po okresie obowiązywania rozwiązanie zostało ocenione bardzo wysoko. Strona ukraińska podtrzymała swoje poprzednie stanowisko i zobowiązała się do przystąpienia do prac nad utworzeniem „zielonego korytarza w Medyce” po uzyskaniu stosownych środków budżetowych.”

Wykres nr 2: Liczba przekroczeń granicy na przykładowych dpg w latach 2010 – 2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z kontroli NIK

Dwa największe dpg na granicy wschodniej RP na terenie województwa podkarpackiego tj. Korczowa i Medyka w tym okresie (I kwartał 2014 r.) odprawiły odpowiednio średnio 7 665 osób i 11 321 osób na dobę. Długość linii granicy pomiędzy dpg w Budomierzu a dpg w Korczowej (które znajduje się w ciągu autostrady A4) wynosi 20,8 km.

Wyjaśniając m.in. kwestie budowy (koszt 150 584 035 zł) dpg w Budomierzu jako przejścia umożliwiającego obsługę 8 tys. osób na dobę w sytuacji gdy w 2013 r. odprawiono średnio 775 osób na dobę a w I kwartale 2014 r. odpowiednio średnio 825 osób na dobę działając z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych Podsekretarz Stanu stwierdził m.in. że: (...) *infrastruktura przejścia granicznego oraz dróg dojazdowych po obu stronach granicy została w pełni wykonana i pozwala na obsługę zakładanego ruchu granicznego jednakże rzeczywisty ruch na przejściu w Budomierzu uzależniony jest od indywidualnych decyzji podróżnych, którzy decydują się na wybór miejsca przekroczenia granicy.*

W Dołhobyczowie wybudowano dpg o przepustowości znacznie przekraczającej planowane natężenie ruchu. Przewidzianą Programem rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010-2013 budowę I etapu dpg w Dołhobyczowie rozpoczęto w lipcu 2009 r. Do końca okresu objętego kontrolą NIK nie zakończono budowy wszystkich obiektów tego dpg przewidzianych do realizacji w ramach I etapu realizacji inwestycji. Do dnia 15.04.2014 r. na budowę dpg

w Dołhobyczowie wydatkowano kwotę 150 170 000 zł. Przejście to zostało udostępnione dla ruchu 26 czerwca 2014 r. Na etapie planowania inwestycji w 2006 r. Izba Celna w Białej Podlaskiej określiła wielkość odprawianego ruchu samochodów osobowych na 800 pojazdów na dobę w obu kierunkach a ambasador Ukrainy wielkość tę, ustaloną przez własne służby celne, określił na 1 300 samochodów osobowych. Faktycznie zaplanowano przepustowość samochodów dla I etapu budowy dpg w Dołhobyczowie na 4 tys. pojazdów na dobę. W związku z trwaniem EURO 2012 okresie od 5 czerwca do 4 lipca 2012 r. prowadzono odprawy służb granicznych na nieuruchomionym dpg w Dołhobyczowie. W tym okresie odprawiono 2 244 pojazdy (samochody osobowe i autobusy), tj. średnio 75 pojazdów na dobę.

Na podstawie deklaracji strony ukraińskiej, bez ustalenia konkretnego terminu realizacji inwestycji partnera zagranicznego, po stronie polskiej wybudowano na dpg w Korczowej infrastrukturę rozdzielającą ruch osobowy od towarowego, za kwotę 19 065 000 zł. Po polskiej stronie prace zakończono w 2013 r. Strona ukraińska do dnia zakończenia kontroli nie wykonała jakiejkolwiek infrastruktury.

Na posiedzeniu Komisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej, w dniu 3 grudnia 2009 r. strona Polska zasugerowała rozdzielenie na dpg w Korczowej-Krakowcu ruchu osobowego od towarowego i zaproponowała, aby każda ze stron wykonała na swoim terytorium infrastrukturę niezbędną do dokonywania odpraw samochodów osobowych i autokarów. Strona polska zakończyła budowę w 2013 r. i otrzymała stosowne pozwolenie na użytkowanie. Wybudowane obiekty nie są użytkowane ze względu na brak jakiejkolwiek infrastruktury po stronie ukraińskiej.

Wojewoda Podkarpacki w sprawozdaniu o sytuacji społeczno-gospodarczej oraz bieżących problemach z dnia 30.09.2013 r. wskazał m.in. na brak prac po stronie ukraińskiej do dpg w Korczowej celem skomunikowania z przejściem dla ruchu osobowego po stronie polskiej, co będzie generowało koszty związane z utrzymywaniem nieużytkowanej infrastruktury.

Udzielając wyjaśnień w sprawie posiadania przez stronę polską dokumentów przed rozpoczęciem inwestycji na dpg w Korczowej, z których wynikałoby, że strona ukraińska wybuduje po swojej stronie infrastrukturę umożliwiającą wykorzystanie dpg w Korczowej do rozdzielenia ruchu osobowego od towarowego, działający z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich MSW podał m.in.: *„Podczas posiedzenia ww. komisji w dniu 17 czerwca 2010 r. w Jagodzinie Strona ukraińska poinformowała, że rozbudowa przejścia granicznego w Krakowcu nie jest przewidziana w »Państwowym Celowym Programie przygotowania i przeprowadzenia na Ukrainie finałowej części Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012.« Natomiast w rozmowie kularowej przedstawiciele Państwowej Służby Celnej Ukrainy, organu odpowiedzialnego za prowadzenie inwestycji na*

przejściach granicznych wyraźnie stwierdzili, że Strona ukraińska nie ma możliwości rozbudowy ww. przejścia ponieważ do EURO 2012 nie zostanie wybudowana autostrada M10 co jest warunkiem niezbędnym do rozpoczęcia inwestycji na przejściu granicznym.”

Wojewodowie (skontrolowano 4 wojewodów) prawidłowo realizowali zadania w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych. W efekcie tych działań, dostosowanych do możliwości budżetowych realizowane były przedsięwzięcia inwestycyjne na dpg oraz zakupy sprzętu do kontroli granicznej i celnej.

Ustalono nieprawidłowości w procedurze udzielania zamówień publicznych przez jednostki podległe dwóm wojewodom. Udzielono zamówień z naruszeniem przepisów PZP. Nieprawidłowości te obejmowały w szczególności naruszenie zasady uczciwej konkurencji (w tym w zakresie opisu przedmiotu zamówienia), nieprzestrzegania przesłanek zastosowania trybów oraz zmian w umowach.

Przykład:

Wojewoda podkarpacki udzielił na podstawie art. 18 ust. 1 PZP Dyrektorowi Wydziału Infrastruktury Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego upoważnienia do przygotowania i przeprowadzenia w 2012 r. zamówienia publicznego na roboty dodatkowe przy realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa drogowego przejścia granicznego w Budomierzu”. Podczas kontroli tego zamówienia NIK ustaliła następujące nieprawidłowości: (1) kosztorys inwestorski opracowano ponad 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania co, narusza postanowienia art. 33. ust1 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 1 PZP; (2) nie skierowano do wykonawcy (pomimo późniejszego zawarcia umowy zaproszenia do negocjacji, nie przeprowadzono negocjacji z wykonawcą, co stanowiło naruszenie art. 66 ust. 1 i art. 68 ust. 1 PZP; (3) brak w dokumentacji oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu przez wykonawcę tj. wymagań wynikających z art. 68 ust. 2 PZP; (4) udzielono wykonawcy zamówienia podstawowego zamówienia dodatkowego bez przeprowadzenia negocjacji w szczególności w zakresie wysokości wynagrodzenia, które było ponad 1 mln zł wyższe od ustalonego na podstawie kosztorysu inwestorskiego.

Kontrolowany w rzeczywistości nie udzielił zamówienia wykonawcy w trybie określonym w przepisach PZP. Najwyższa Izba Kontroli sporządziła zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

3.4 Współpraca polskich służb granicznych (wykonujących zadania kontrolne na dpg na granicy wschodniej RP) między sobą oraz ze służbami granicznymi państw sąsiednich.

Zdaniem NIK pozytywnie należy ocenić współpracę polskich służb państwowych wykonujących zadania kontrolne na dpg na granicy wschodniej RP oraz ich współpracę

ze służbami granicznymi państw sąsiednich w odniesieniu do usprawnienia płynności odpraw ruchu osobowego. Szczególnie istotne znaczenie miały podpisane 19 kwietnia 2013 r. wspólne Polecenia Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej do Porozumienia między Szefem Służby Celnej a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współpracy Służby Celnej i Straży Granicznej. W ramach realizacji ww. Poleceń, na wszystkich drogowych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP opracowano organizację i technologię kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych, a także parametry stanowiące podstawę systematycznej poprawy przepustowości. Zgodnie z ww. Poleceniami, w oparciu o ustalone dla każdego dpg limity odpraw i średnie czasy odpraw środków transportu w ruchu osobowym wyznaczono parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejść granicznych (załącznik nr 6).

W ramach współpracy ze służbami państw sąsiednich, w badanym okresie, ważnym było wdrożenie od 1 grudnia 2013 r. na wszystkich dpg na polsko-ukraińskiej granicy państwowej Systemu Wczesnego Ostrzegania (SWO). W ramach konsultacji służby polskie i ukraińskie określiły optymalną liczbę środków transportu (dla każdego dpg) jaka będzie przyjmowana przez służby graniczne państwa sąsiedniego w trakcie jednej zmiany oraz czas niezbędny do przekroczenia granicy, po którym nastąpi uruchomienie SWO w przypadku, gdy ilość odprawianych środków transportu spadnie poniżej optymalnej liczby odprawianych pojazdów. Jest to tym bardziej ważne, że blisko 50 % ruchu granicznego związanego ze wschodnią granicą RP obsługiwana jest na przejściach granicznych na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej.

Pomimo ogólnej pozytywnej oceny współpracy polskich służb granicznych wykonujących zadania kontrolne na dpg na granicy wschodniej RP oraz ich współpracy ze służbami państw sąsiednich, w odniesieniu do usprawnienia odpraw ruchu osobowego stwierdzono przypadki niezadowolającej współpracy tych służb na szczeblu lokalnym. Przypadki te stwierdzono na 25 % objętych badaniem przejść granicznych.

Przykład:

W trakcie kontroli Bieszczadzkiego Oddziału SG stwierdzono, że w przypadku wydłużających się kolejek na dpg, Placówki SG interweniowały do SC oraz służb granicznych strony ukraińskiej. Analiza zapisów w Systemie Wspomagania Kierowania (SWK) za okres II połowy 2013 r. wykazała, że w przypadku Placówki SG obsługującej dpg w Medyce podjęto 75 interwencji do SC. Interwencje te dotyczyły podjęcia działań mających na celu przyspieszenie i usprawnienie kontroli granicznej. W szczególności wnioskowano o skierowanie dodatkowych funkcjonariuszy do odprawy celnej, uruchomienie dodatkowych stanowisk kontroli i uruchomienie dodatkowych pasów odpraw. Wg zapisów w systemie SWK w 35 (na 75 interwencji) przypadkach tj. 47 % SC odpowiedziała, że ze względu na braki kadrowe nie podejmie działań wnioskowanych przez SG.

Podczas spotkania w dniu 28 listopada 2013 r. (w Komendzie Głównej SG) Komendanta Głównego SG gen. SG z Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów Szefem Służby Celnej zwrócono uwagę m. in. na niezadawalający poziom współpracy pomiędzy kierownikami zmian w Placówkach SG a ich odpowiednikami ze strony SC na szczeblu lokalnym.

W związku z ww. spotkaniem w dniu 29 listopada 2013 r. Dyrektor Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG płk SG skierował do komendantów Oddziałów SG wykonujących zadania na granicy wschodniej RP pismo, w którym m.in. prosi komendantów o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniego poziomu współpracy, a także zobligowania podległych funkcjonariuszy do ścisłego przestrzegania treści Porozumienia między Ministrem Finansów a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współpracy Służby Celnej i Straży Granicznej.

W badanym okresie, na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej, SG odnotowała utrudnienia w przyjmowaniu pojazdów przez stronę białoruską, po zakończonej po polskiej stronie odprawie paszportowo-celnej. Zdarzały się okresy, że dochodziło do sytuacji nagminnego nieprzyjmowania przez stronę białoruską pojazdów odprawianych w polskiej części przejść granicznych.

W dniu 10 lutego 2011 r. w Grodnie Szef Służby Celnej RP oraz Przewodniczący Państwowego Komitetu Cel Białorusi zatwierdzili *System wczesnego ostrzegania o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej na polsko-białoruskiej granicy lądowej w celu utrzymania płynności jej przekraczania* (SWO). Dokument ten definiował pojęcie sytuacji nadzwyczajnej, określał okoliczności mogące powodować zaistnienie takiej sytuacji, zasady postępowania organów celnych Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej oraz wskazywał dane kontaktowe do odpowiedzialnych za utrzymanie komunikacji na granicy polsko-białoruskiej. System wczesnego ostrzegania w ruchu osobowym został użyty w sierpniu 2012 r. na dpg w Bobrownikach i w październiku 2012 r. na dpg w Kuźnicy. W obu przypadkach wystąpiło to z inicjatywy strony białoruskiej.

We współpracy ze stroną białoruską wystąpiły przypadki braku koordynacji działań i nieodpowiedniej komunikacji na szczeblu lokalnym.

Przykład:

Z zapisów w elektronicznej książce służby wynika, że w dniu 24 sierpnia 2012 r. na dpg w Bobrownikach nie występowały utrudnienia w ruchu osobowym. Mimo braku utrudnień ok. godziny 9.00 kierownik przejścia Urzędu Celnego Białorusi powiadomił kierownika Oddziału Celnego w Bobrownikach o wszczęciu procedury SWO z powodu przyjęcia niższej niż przewidziano w tym dokumencie ilości pojazdów na nocnej zmianie i dużej kolejki aut osobowych (250 samochodów) oczekujących na wjazd do Polski. Do godziny 11.00 strona polska przyjęła 160 pojazdów, po czym ruch samochodów osobowych ustał. Nie odnotowano telefonicznego kontaktu ze strony białoruskiej w sprawie zakończenia

procedury SWO. Wg stanu na godzinę 7.00 w dniu 24 sierpnia 2012 r., czas oczekiwania samochodów osobowych na wjazd do Polski wynosił 3 godziny, a w czasie zmiany kolejka ta została rozładowana.

Odnosnie uruchomienia procedury SWO na dpg w Kuźnicy, zastępca naczelnika Urzędu Celnego w Białymstoku wyjaśnił m.in.: w elektronicznej książce służby za miesiąc październik 2012 r. nie odnotowano zgłoszenia użycia systemu SWO przez stronę białoruską, ponieważ nie wiedzieliśmy, że strona białoruska weszła w tę procedurę. Dopiero w trakcie przygotowywania miesięcznej informacji o wszczętym systemie SWO przez stronę polską lub białoruską, kierownik białoruskiego Oddziału Celnego w Bruzgach poinformował kierownika Oddziału Celnego Drogowego w Kuźnicy, że strona białoruska wszczęła jeszcze raz (w październiku 2012 r.) system SWO w ruchu osobowym, nie podając terminu tego wszczęcia, jak również nie wyjaśniając powodów, dla których należało wszcząć ww. postępowanie.

W ramach merytorycznego nadzoru nad sposobem realizacji zadań służbowych w terminie od 12.09.2012 do 11.10.2012 r., funkcjonariusze Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG przeprowadzili niezapowiedziane wizyty na dpg w Gołdapi, Bobrownikach, Hrebennem i Korczowej. Pismem z dnia 8.11.2012 r. Komendant Główny SG poinformował komendantów oddziałów SG na granicy wschodniej RP m.in., że w trakcie wizyt odnotowano: w obszarze współpracy ze Służbą Celną odległy od optymalnego poziom współdziałania pomiędzy obiema służbami, przejawiający się wyłącznie doraźnym prowadzeniem wspólnych działań w sytuacjach tego wymagających (...) w zakresie technologii odpraw, odbiegający od dotychczasowych praktyk sposób dokonywania odprawy granicznej, polegający na nie do końca właściwym realizowaniu czynności kontrolno-sprawdzających wobec podróżnych i środków transportu. (...) W obszarze współpracy ze Stroną sąsiednią, znacznie ograniczony kontakt ze Stroną ukraińską w zakresie przekazywania informacji i wywoływania spotkań na szczeblu kierowników zmian oraz brak współpracy ze Stroną białoruską na szczeblu lokalnym.

Zdaniem NIK istnieje konieczność podjęcia bardziej efektywnej współpracy polskich służb granicznych ze służbami państw sąsiednich, w celu poprawy płynności ruchu oraz zwiększenia przepustowości dpg. Szczególnie dotyczy to sytuacji, gdy istniejąca infrastruktura pozwala na wdrożenie sprawdzonej w praktyce technologii odpraw sprzyjającej zwiększeniu płynności ruchu a problemy pojawiają się z braku „dobrej woli” jednej ze stron.

Przykład:

Polskie służby graniczne podejmowały interwencje do służb granicznych Ukrainy celem przyśpieszenia odprawy (385 interwencji w Korczowej i 321 interwencji w Medyce w II połowie 2013 r.)

W piśmie z dnia 1 marca 2013 r. dotyczącym posiedzenia Komisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacji, skierowanym do

Izby Celnej w Przemyślu, zastępca naczelnika Urzędu Celnego w Przemyślu pisze m.in. „w oparciu o doświadczenia w zakresie funkcjonowania zielonego korytarza na dpq w Korczowej, koncepcja wykorzystania dodatkowych pasów oznaczonych jako „nic do zgłoszenia” zarówno po stronie eksperymentu w Oddziale Celnym w Medyce (na tych samych zasadach jak omówionego powyżej „zielonego korytarza” w Korczowej) w okresie od dnia 15 lutego do dnia 20 kwietnia 2012 r., która kontynuowana była podczas trwania Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 w uzgodnieniu ze stroną ukraińską na kierunku „wjazd do RP”. Realizacja koncepcji „zielonego korytarza” podczas EURO 2012 pokazała, że zastosowane rozwiązanie mogłoby być wdrożone w drogowym przejściu granicznym Medyka-Szeginie na stałe. (...) zdaniem tutejszego Urzędu, mając na uwadze wyniki przeprowadzonego eksperymentu, rozwiązanie takie możliwe jest do osiągnięcia nawet przy obecnej infrastrukturze.”

Jednak organizacja odpraw w ramach zielonego korytarza nie funkcjonuje na dpq w Medyce z uwagi na brak akceptacji tej formy odprawy na tym przejściu przez stronę ukraińską. Strona ukraińska odmowę tłumaczy problemami w infrastrukturze.

W związku z brakiem możliwości migracji danych między systemami informatycznymi SG i SC oraz istniejącą regulacją prawną podczas kontroli na dpq służby te dublowały następujące czynności:

- automatyczna rejestracja (z wykorzystaniem czytników) w systemie numeru rejestracyjnego środka przewozowego, danych kierowcy i danych pasażerów w ramach obsługi samochodów osobowych w przywozie na pasach zwykłych, zielonych oraz autokarów w przywozie;
- automatyczna rejestracja w systemie numeru rejestracyjnego pojazdów w ramach obsługi samochodów osobowych i autokarów w wywozie;
- fizyczna kontrola dokumentów w ramach obsługi autokarów w przywozie, samochodów osobowych wjeżdżających do Unii Europejskiej na pasach zwykłych i zielonych oraz wyjeżdżających z UE z dokumentami TAX FREE;
- zadania z zakresu analizy ryzyka w ramach obsługi samochodów osobowych wjeżdżających do UE pasem zwykłym i zielonym oraz wyjeżdżających z UE z dokumentem TAX FREE, wykorzystując do tego celu zasoby systemów informatycznych jak i inicjatywę własną oraz wiedzę funkcjonariuszy przeprowadzających kontrolę;
- zwolnienia pojazdów w ramach obsługi autokarów oraz samochodów osobowych wyjeżdżających z UE.

W Wydziale Służby Granicznej Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG przeprowadzono analizę możliwości zwiększenia przepustowości dpq pod kątem modyfikacji technologii odpraw granicznych i celnych, zmierzającej do wyeliminowania

dublujących się czynności obu służb i prowadzącej w efekcie do skrócenia rzeczywistego czasu ich trwania. Przeprowadzono cykl projektów pilotażowych w ruchu osobowym zakładających odstąpienie funkcjonariuszy SC od rejestracji w Systemie Odprawy Celnej osób i środków transportu przekraczających granicę na rzecz funkcjonariuszy SG. W wyniku przeprowadzonych testów stwierdzono, iż powyższe rozwiązanie nie zapewnia SC pozyskania danych wymaganych dla pełnej analizy ryzyka i kontroli warunków okazjonalności. W związku z powyższym podjęto decyzję, iż należy dążyć do skomunikowania systemów informatycznych SC i SG w celu eliminacji dublowania czynności obu służb i zwiększenia płynności ruchu granicznego. W wyniku prowadzonych ustaleń pomiędzy Zarządem Granicznym i Biurem Łączności i Informatyki Komendy Głównej SG oraz SC, został uzgodniony Harmonogram działań mających na celu opracowanie technologii wymiany danych pomiędzy systemami informatycznymi Straży Granicznej i Służby Celnej podpisany przez Komendanta Głównego SG i Szefa SC w dniu 11 czerwca 2013 r.

Pomimo prowadzonej korespondencji oraz spotkań przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz Komendy Głównej SG nie wypracowano wspólnego stanowiska w sprawie umożliwienia wymiany danych pomiędzy systemami informatycznymi SG i SC. Obie strony wskazywały na konieczność zmian w istniejących przepisach prawa, w tym także rangi ustawy, jednakże projekt zmiany przepisów nie został opracowany.

Skutkiem powyższego w dniu 28 października 2013 r. Zastępca Komendanta Głównego SG zaakceptował wnioski przedstawione w notatce służbowej sporządzonej przez Zastępcę Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG, który proponował m.in.: „1. Przy uwzględnieniu, iż dalsza realizacja ustaleń wynikających z podpisanego w dniu 11 czerwca 2013 r. *Harmonogramu działań (...)* pociąga za sobą skutki finansowe – rozważenie ewentualnego **zawieszenia prac** w zakresie jego realizacji do czasu opracowania i wdrożenia przez DP MF zaproponowanych zmian legislacyjnych. Przedmiotowe wynika z faktu, iż większość aktów prawnych wskazanych do zmiany przez DP MF pozostaje we właściwości Ministra Finansów. (...) 3. Wystąpienie do Szefa Służby Celnej (...) z informacją zawartą w pkt. 1, z jednoczesną prośbą o podjęcie prac w Ministerstwie Finansów w zakresie opisanym w stanowisku Departamentu Prawnego MF i zwrotne poinformowanie o ich zakończeniu.”

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1 Organizacja kontroli

Kontrola sprawności działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP mieści się ramach priorytetu głównego: zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa. Jednostki objęte kontrolą dobrano w sposób celowy (były to graniczne urzędy celne oraz oddziały straży granicznej obsługujące dpq na granicy wschodniej RP a także wojewodowie odpowiedzialni za utrzymanie dpq na granicy wschodniej RP). Kontrolą objęto również Komendę Główną SG.

Kontrola została przeprowadzona z wykorzystaniem metodyki właściwej dla kontroli wykonania zadań i skupiała się przede wszystkim na ocenie efektywności i skuteczności realizacji zadań związanych z odprawą osób na dpq na granicy wschodniej RP. W jej trakcie kontrolerzy przeprowadzili ankietę wśród podróżnych, którzy korzystali z poddanych kontroli dpq. Dodatkowo również, na stronie internetowej NIK, została zamieszczona ankietka skierowana do podróżnych, którzy przekraczali w badanym okresie dpq na granicy wschodniej RP. Wyniki ankiety zostały uwzględnione w treści niniejszej informacji, punkt 3.2.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku przeprowadzonych kontroli sporządzono siedemnaście wystąpień pokontrolnych. Do jednego z nich (Podkarpacki Urząd Wojewódzki) wniesione zostały zastrzeżenia. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK oddalił wniesione zastrzeżenia w całości.

W przesłanym do Komendanta Głównego Straży Granicznej wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski o:

- zintensyfikowanie działań zmierzających do osiągnięcia pełnego stanu osobowego w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej realizujących zadania na wschodniej granicy RP,
- podjęcie działań związanych z uzupełnieniem braków w wyposażeniu jednostek organizacyjnych Straży Granicznej realizujących zadania na wschodniej granicy RP.

Do pozostałych kontrolowanych podmiotów skierowano wnioski, które dotyczyły przede wszystkim:

- zachowania zgodności liczby funkcjonariuszy planowanych i wykonujących kontrolę ruchu granicznego, z technologiami odpraw przejść granicznych,
- przekazywania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej dodatkowych ogłoszeń związanych ze zmianą treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (w postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego), w przypadkach, gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP
- przeprowadzenie kompleksowych szkoleń w zakresie stosowania przepisów PZP pracowników zajmujących się wykonywaniem zadań dotyczących przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Analiza odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wskazuje, że wnioski NIK zostały przyjęte do realizacji.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli ujawniono finansowe skutki nieprawidłowości dotyczące zamówień, których kwota wyniosła 23 242 250,42 zł.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1 Załącznik nr 1. Charakterystyka stanu prawnego

Zasady dotyczące działalności służb państwowych na przejściach granicznych regulują przepisy prawa wspólnotowego oraz przepisy prawa krajowego.

Głównym aktem wspólnotowego prawa pierwotnego Unii Europejskiej jest Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską⁹. W akcie tym stwierdza się m.in., że Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych. Polityka Unii ma na celu zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym kontrolę granicznego ruchu osobowego jest 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)¹⁰, dalej: KGS.

KGS ustanawia zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

W art. 2 KGS zdefiniowane są m.in. takie pojęcia jak: „granice zewnętrzne” czyli granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, oraz granice morskie Państw Członkowskich, a także ich porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem że nie stanowią one granic wewnętrznych; „przejście graniczne”, czyli każde przejście graniczne wyznaczone przez właściwe organy do celów przekraczania granic zewnętrznych; „kontrola graniczna”, czyli wszystkie działania podejmowane na granicy, zgodnie z KGS i do celów w nim określonych, wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na fakt jej przekroczenia, bez względu na wszelkie inne okoliczności, składają się z odprawy granicznej oraz ochrony granicy; „odprawa graniczna” czyli czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, że można zezwolić na wjazd osób, w tym ich środków transportu oraz przedmiotów będących w ich posiadaniu, na terytorium Państw Członkowskich lub można zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium; „kontrola drugiej linii” czyli szczegółowa odprawa, która może zostać przeprowadzona w odpowiednim miejscu, innym niż miejsce, w którym dokonywana jest odprawa wszystkich osób (pierwsza linia).

KGS stanowi, iż przekraczanie granic zewnętrznych dozwolone jest jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia, a Państwa Członkowskie wprowadzają sankcje, zgodnie z ich prawem krajowym, za niedozwolone przekraczanie granic zewnętrznych w miejscach innych niż przejścia graniczne lub w godzinach innych niż ustalone godziny otwarcia.

⁹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (TWE obecnie TFUE), Dz.U.U.E. C 2012.326.47

¹⁰ Dz.U.U.E L 2006.105.1

Zgodnie z KGS, wszystkie osoby przekraczające granice zewnętrzne, podlegają minimalnej odprawie granicznej mającej na celu ustalenie ich tożsamości na podstawie okazanych dokumentów podróży. Obywatele państw trzecich podlegają szczegółowej odprawie przy wjeździe i wyjeździe. KGS określa zakres tych odpraw. Odpraw szczegółowych dokonuje się w miejscu niepublicznym, jeżeli istnieją odpowiednie pomieszczenia i jeżeli obywatel państwa trzeciego wyrazi takie życzenie. Obywatelom państw trzecich poddanym szczegółowej kontroli drugiej linii udziela się informacji na piśmie, w języku, który rozumieją lub powinni rozumieć, lub w inny skuteczny sposób, o celu i procedurze takiej odprawy. Informacje te powinny być dostępne we wszystkich językach urzędowych Unii i w języku państwa graniczącego z danym państwem członkowskim i wskazywać, że obywatel państwa trzeciego może zażądać podania nazwiska lub numeru identyfikacyjnego funkcjonariuszy SG dokonujących szczegółowej kontroli drugiej linii, jak również nazwy przejścia granicznego i daty przekroczenia granicy.

KGS stanowi również, że w następstwie wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności, odprawa graniczna na granicach zewnętrznych może zostać uproszczona. Państwa członkowskie mogą zapewnić odrębne pasy ruchu na lądowych przejściach granicznych dla obywateli Unii Europejskiej, Wspólnoty Europejskiej oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

W przepisach wprowadzono zasadę, z wyjątkami enumeratywnie wymienionymi, iż dokumenty podróży obywateli państw trzecich są systematycznie stemplowane przy wjeździe i wyjeździe.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w KGS, głównym celem ochrony granicy jest zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granicy, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz podejmowanie środków w stosunku do osób, które przekroczyły granicę nielegalnie.

Przepisy stanowią, że wjazdu na terytorium państw członkowskich odmawia się obywatelowi państwa trzeciego, który nie spełnia wszystkich warunków wjazdu, ustanowionych w art. 5 ust. 1 KGS i który nie należy do żadnej z kategorii osób, o których mowa w art. 5 ust. 4 KGS. Odmowa wjazdu może nastąpić wyłącznie w drodze uzasadnionej decyzji podającej dokładne przyczyny odmowy, a osobom, którym odmówiono wjazdu, przysługuje prawo odwołania od decyzji. Obywatelowi państwa trzeciego udostępnia się również pisemną informację dotyczącą punktów kontaktowych dysponujących informacjami na temat przedstawicieli uprawnionych do działania w imieniu obywatela państwa trzeciego zgodnie z prawem krajowym. Decyzje o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje komendant placówki SG. Odwołanie od decyzji komendanta placówki SG przysługuje do Komendanta Głównego SG.

Przepisy stanowią również, że państwa członkowskie rozmieszczają odpowiedni personel i zasoby w ilości dostatecznej dla przeprowadzania kontroli granicznej na granicach zewnętrznych, w sposób zapewniający skuteczny, wysoki i jednolity poziom

kontroli na ich granicach zewnętrznych, a także zapewniają, aby straż graniczną stanowili wyspecjalizowani i odpowiednio przeszkoleni specjaliści.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kontrolę przepływu towarów przez granice zewnętrzne Unii Europejskiej jest rozporządzenie Rady (EWG) NR 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny¹¹, zwane dalej: WKC. Akt ten zawiera postanowienia stanowiące m.in., że towary wprowadzone na obszar celny Wspólnoty podlegają od chwili ich wprowadzenia dozorowi celnemu i pozostają pod dozorem celnym tak długo, jak jest to niezbędne do określenia ich statusu celnego. Postanowienia WKC stanowią dalej, iż towary wprowadzane na obszar celny Wspólnoty zostają bezzwłocznie przewiezione przez osobę, która dokonała wprowadzenia, trasą określoną przez organy celne i zgodnie z ich instrukcjami do urzędu celnego wyznaczonego przez organy celne albo w inne miejsce wyznaczone lub uznane przez te organy lub do wolnego obszaru celnego, jeżeli towary mają być wprowadzone bezpośrednio do tego wolnego obszaru celnego.

Najważniejszą częścią WKC są przepisy regulujące procedurę (zarówno zwykłą jak i uproszczoną) dokonywania zgłoszeń celnych. Obejmują one: (1) dopuszczenie do obrotu nadające towarowi niewspólnotowemu status celny towaru wspólnotowego, (2) możliwość stosowania tranzytu wspólnotowego: zewnętrznego lub wewnętrznego, (3) gospodarcze procedury celne, (4) procedury wywozu pozwalające na wyprowadzenie towaru wspólnotowego poza obszar celny Wspólnoty, (5) wolne obszary celne i składy wolnocłowe.

WKC stanowi również, iż towary opuszczające obszar celny Wspólnoty podlegają dozorowi celnemu i mogą zostać zgodnie z obowiązującymi przepisami poddane kontroli organów celnych. Opuszczają one ten obszar drogą wyznaczoną przez organy celne i na zasadach przez nie określonych.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej* za ochronę granicy państwowej odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych, a jego zadania wykonuje Komendant Główny SG.

Przekraczanie granicy państwowej jest dozwolone na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia.

Osoby przekraczające granicę państwową obowiązane są poddać się kontroli granicznej, w zakresie określonym KGS oraz innymi przepisami odrębnymi, wykonywanej przez uprawnionych funkcjonariuszy SG.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny SG, będący jednocześnie przełożonym wszystkich funkcjonariuszy SG. Zadania Komendanta Głównego SG określa art. 3a – ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*.

¹¹ Dz.U.U.E. L.1992.302.1 ze zm.

Oddziały SG tworzy i znosi minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, uwzględniając nadanie im nazwy, określenie siedziby oraz terytorialny zasięg działania. Placówki oraz dywizjony tworzy i znosi Komendant Główny SG w drodze zarządzenia, określając ich terytorialny zasięg działania. Komendant Główny SG w drodze zarządzenia, określa liczbę i rodzaj etatów w jednostkach organizacyjnych SG, określa szczegółowy zakres zadań terenowych organów SG oraz organizację Komendy Głównej, komend oddziałów, placówek i dywizjonów.

Zadania SG określa art. 1 ust. 2 UOSG, który wymienia m.in.:

- ochronę granicy państwowej;
- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości SG;
- zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości SG - także w strefie nadgranicznej;
- przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa;
- ochronę szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości SG;
- gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym;
- zapobieganie przemieszczaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych.

Do stałego utrzymywania drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych przejść granicznych, przejść granicznych przeznaczonych wyłącznie dla małego ruchu granicznego, przejść turystycznych, przejść granicznych na szlakach turystycznych przecinających granicę państwową, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych znajdujących się na obszarze województwa w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jest zobowiązany wojewoda zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania 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 wewnętrznych¹², zwanym dalej ROF.

Do obowiązków wojewody należy m.in.:

- nieodpłatne udostępnianie polskim organom przeprowadzającym kontrolę urządzeń i sprzętu technicznego niezbędnych do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli zaplecza i urządzeń do właściwego wykonywania czynności kontrolnych;
- zapewnienie nieodpłatnie organom kontroli utrzymania pomieszczeń, sprzętu i urządzeń w odpowiednich warunkach sanitarno-higienicznych, oświetlenia, ogrzewania, sprzątania, klimatyzacji i wentylacji, jeżeli wynika to z przepisów odrębnych, oraz dostaw wody i energii elektrycznej, udostępnianie i utrzymanie urządzeń zapewniających bezawaryjne zasilanie w energię elektryczną, zakładanie telefonów w sieci wewnętrznej, okablowania strukturalnego obiektów oraz systemów kontroli dostępu z rejestracją osób wchodzących przez system telewizji dozorowej, sygnalizację alarmową i system monitoringu oraz systemów przeciwpożarowych, a także administrowanie obiektami pozostającymi w zarządzie wojewody, które znajdują się w przejściu granicznym;
- konserwacja, legalizacja oraz utrzymanie w sprawności sprzętu, urządzeń technicznych i sanitarnych będących w wyposażeniu organów kontroli oraz bieżące zaopatrywanie sprzętu i urządzeń służących do dokonywania kontroli w materiały eksploatacyjne;
- nieodpłatne udostępnianie organom kontroli lądowisk, o których mowa w § 6 ROF.

Wojewoda winien planować i wykonywać inwestycje w przejściu granicznym realizowane ze środków wyodrębnionych w jego budżecie w porozumieniu z właściwymi miejscowo organami kontroli.

Przepisy ustawy z dnia 19 marca 2004 r. *Prawo celne*¹³ stanowią, iż towary mogą być wprowadzane na obszar celny Wspólnoty lub wyprowadzane z tego obszaru przez otwarte dla danego ruchu przejścia graniczne. Towary mogą być wprowadzane na obszar celny Wspólnoty lub wyprowadzane z tego obszaru przez przejścia graniczne otwarte dla danego ruchu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Wprowadzanie towarów na obszar celny Wspólnoty i ich wyprowadzanie z tego obszaru jest dozwolone wyłącznie drogą celną, określoną przez organ celny zgodnie z § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie wyznaczenia dróg celnych oraz sposobu poruszania się i przemieszczania towarów po tych drogach¹⁴ w związku z art. 38 ust. 1 WKC.

¹² Dz.U. Nr 256, poz. 2145

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 727 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1182.

Zakupy sprzętu, wyposażenia oraz realizacja inwestycji są dokonywane w oparciu o przepisy PZP. Akt ten zawiera między innymi normy dotyczące zasad udzielania i ogłaszania zamówień publicznych, trybów udzielania zamówień publicznych (przetarg ograniczony i nieograniczony, dialog konkurencyjny, negocjacje z ogłoszeniem i bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę), zasad dotyczących wyboru najkorzystniejszej oferty. Określa również procedury dokumentowania postępowań, zasady zawierania umów oraz określa procedury odwoławcze przy zamówieniach publicznych.

Porozumienia i polecenia, których autorami są Szef SC i Komendant Główny SG zostały wydane celem zapewnienia optymalnego funkcjonowania drogowych przejść granicznych w zakresie płynności odpraw przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury, sił i środków SG i SC¹⁵.

Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013 przejęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2007 r. wyznaczył cele strategiczne i obszary działań jakie miały być zrealizowane w zakresie zagospodarowania granicy państwowej oraz doskonalenia systemu współpracy instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granicy.

¹⁵ Polecenia Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej do Porozumienia między Ministrem Finansów a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej

5.2 Załącznik 2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontroli

Przepisy prawa wspólnotowego

1. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (TWE obecnie TFUE) – Dz.U.U.E. C 2012.326.47
2. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.(TUE) – Dz.U.U.E. C 2012.326.13.
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 2006.105.1.
4. Rozporządzenie Rady (EWG) NR 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny – Dz.U.U.E. L.1992.302.1 ze zm.

Przepisy prawa krajowego

1. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej – Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.
2. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.
3. Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia – M.P. poz. 898.
4. Rozporządzenie Rady Ministrów w z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania 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
5. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach – Dz.U. z 2011 r., Nr 264, poz. 1573 ze zm.
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej – Dz.U. Nr 69, poz. 370 ze zm.
7. Zarządzenie Nr 28 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów – Dz.Urz. KGSG Nr 7, poz. 29 ze zm.
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej – Dz.U. Nr 238, poz. 1729 ze zm.
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej – Dz.U. z 2013 r. poz. 1404.
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 października 2009 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib – Dz.U. Nr 180, poz.1404.

11. Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne – Dz. U. z 2013 r. poz. 727 ze zm.
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie wyznaczenia dróg celnych oraz sposobu poruszania się i przemieszczania towarów po tych drogach – Dz.U. z 2013 r. poz. 1182.
13. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
15. Zarządzenie Nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie Zespołu do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej
16. Porozumienie Nr 12 między Szefem Służby Celnej a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej.
17. Porozumienie Komendanta Placówki Straży Granicznej w Terespolu i Naczelnika Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie określenia zasad współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej.
18. Polecenia Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej do Porozumienia między Ministrem Finansów a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej.
19. Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013 przejęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2007 r.

5.3 Załącznik 3. Wykaz podmiotów objętych kontrolą

	Jednostka kontrolowana
1.	Komenda Główna Straży Granicznej
2.	Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej
3.	Podlaski Oddział Straży Granicznej
4.	Nadbużański Oddział Straży Granicznej
5.	Placówka Straży Granicznej w Terespolu
6.	Placówka Straży Granicznej w Sławatyczach
7.	Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej
8.	Urząd Celny w Olsztynie
9.	Urząd Celny w Białymstoku
10.	Urząd Celny w Białej Podlaskiej
11.	Urząd Celny w Przemyśle
12.	Izba Celna w Olsztynie
13.	Izba Celna w Białymstoku
14.	Izba Celna w Białej Podlaskiej
15.	Izba Celna w Przemyśle
16.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki
17.	Podlaski Urząd Wojewódzki
18.	Lubelski Urząd Wojewódzki
19.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki
20.	Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie
21.	Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej

5.4 Załącznik 4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Szef Kancelarii Prezydenta RP
8. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
9. Szef Kancelarii Sejmu
10. Szef Kancelarii Senatu
11. Minister Finansów
12. Minister Spraw Wewnętrznych
13. Minister Administracji i Cyfryzacji
14. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
15. Komendant Główny Straży Granicznej
16. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
17. Wojewoda Podlaski
18. Wojewoda Lubelski
19. Wojewoda Podkarpacki
20. Komendant Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej
21. Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
22. Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
23. Komendant Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej
24. Naczelnik Urzędu Celnego w Olsztynie
25. Naczelnik Urzędu Celnego Białymstoku
26. Naczelnik Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej
27. Naczelnik Urzędu Celnego w Przemyśle

5.5 Załącznik 5. Liczba zainstalowanych tablic LED w drogowych przejściach granicznych, umożliwiającą elastyczne zarządzanie przepływem podróży oraz wykaz pomiaru wartości miernika odprawy przez Straż Graniczną na dpg

Liczba zainstalowanych tablic LED w drogowych przejściach granicznych, umożliwiającą elastyczne zarządzanie przepływem podróży.

Przejście graniczne (po stronie polskiej)	Ilość tablic LED	
	Wjazd	Wyjazd
GRONOWO	5	4
	Dodatkowo 1 zbiorczy panel usytuowany przy wjeździe na platformę przejścia	
GOŁDAP	4	4
	Dodatkowo 2 zbiorcze panele usytuowane przy wjeździe na platformę przejścia	
KUŹNICA	8	8
BOBROWNIKI	5	6
TERESPOL	8	10
DOROHUSK	6	6
HREBENNE	11	8
KORCZOWA	10	10
MEDYKA	6	5
KROŚCIENKO	6	5
	Dodatkowo 2 zbiorcze panele usytuowane przy posterunkach wartowniczych	

Łącznie z panelami zbiorczymi **140** tablic LED.

Źródło: dane z kontroli NIK

Wykaz pomiaru wartości miernika odprawy przez Straż Graniczną na dpg

Rok/kwartał	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.
2011	1 min. 20 sek.	1 min. 15 sek.	1 min. 09 sek.	1 min. 09 sek.
2012	1 min. 10 sek.	1 min. 05sek.	1 min. 04 sek.	1 min. 05 sek.
2013	1 min. 02 sek.	1 min. 02 sek.	57 sek.	59 sek.
2014	1 min. 02 sek.			

W pomiarze wartości miernika uczestniczyły następujące jednostki organizacyjne SG: Warmińsko – Mazurski OSG, Podlaski OSG, Nadbużański OSG, Bieszczadzki OSG.

Wartość miernika jest określana na podstawie przeprowadzanych pomiarów czasu odprawy według ustalonej procedury. W drogowych przejściach granicznych pomiar jest dokonywany dwa razy w miesiącu na próbie 100 osób lub w czasie 6 godzin. Dodatkowo pomiar jest dokonywany raz w kwartale przez przedstawicieli wydziałów granicznych.

Źródło: dane z kontroli NIK

5.6 Załącznik 6. Minimalne normy ilościowe w zakresie ilości odprawianych środków transportu na jednej zmianie (na każdym kierunku) w poszczególnych drogowych przejściach granicznych

przejście graniczne	samochody osobowe	samochody ciężarowe	autobusy
Gronowo	500	150	25
Grzechotki	1250	200	75
Bezledy	875	75	15
Gołdap	500	150	25
Kuźnica	800	250	nie określono
Bobrowniki	450	220	nie określono
Połowce	250	-	-
Terespol	850	-	30
Koroszczyń/Kukuryki	-	500	-
Sławatycze	400	-	-
Dorohusk	600	300	12
Zosin	450	-	4
Hrebenne	800	150	25
Medyka	700	125	25
Korczowa	800	250	25
Krościenko	łącznie wszystkich środków transportu – 500		

Źródło: dane z kontroli NIK

5.7 Załącznik 7. Nadgodziny wypracowane przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej realizujące zadania na zewnętrznej granicy UE w latach 2010-2013

Jednostka Organizacyjna SG	stan ewidencyjny funkcjonariuszy SG	ogólna liczba wypracowanych i nieoddanych funkcjonariuszom SG nadgodzin na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	stan ewidencyjny funkcjonariuszy SG	ogólna liczba wypracowanych i nieoddanych funkcjonariuszom SG nadgodzin na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	stan ewidencyjny funkcjonariuszy SG	ogólna liczba wypracowanych i nieoddanych funkcjonariuszom SG nadgodzin na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	stan ewidencyjny funkcjonariuszy SG	ogólna liczba wypracowanych i nieoddanych funkcjonariuszom SG nadgodzin na ostatni dzień okresu sprawozdawczego
	na dzień 31.12.2010 r.		na dzień 31.12.2011 r.		na dzień 31.12.2012 r.		na dzień 31.12.2013 r.	
WARMIŃSKO-MAZURSKI OSG	1 188	22 558	1 163	37 260	1 149	31 091	1 272	21 593
PODLASKI OSG	1 874	37 385	1 854	24 348	1 780	31 143	1 885	19 377
NADBUŻAŃSKI OSG	2 038	132 531	2 085	91 656	2 062	62 358	2 227	41 943
BIESZCZADZKI OSG	1 684	77 028	1 798	62 429	1 806	52 786	1 862	39 081
POZOSTAŁE JEDNOSTKI SG	8 903	465 613	8 383	354 282	7 771	307 384	7 104	230 827
STRAŻ GRANICZNA OGÓŁEM	15 687	735 115	15 283	569 975	14 568	484 772	14 350	352 821

Źródło: dane z kontroli NIK

