



LRZ.430.006.2019
Nr ewid. 157/2019/P/19/099/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**ORGANIZACJA I WARUNKI
OBSŁUGI PODRÓŻNYCH NA PRZEJŚCIACH GRANICZNYCH
NA WSCHODNIEJ GRANICY RP**

DELEGATURA W RZESZOWIE

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

Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie



Wiesław Motyka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

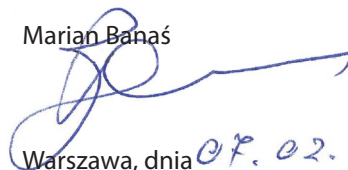


Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś



Warszawa, dnia 07.02.2020

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, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA.....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	14
5.1. Działania Komendanta Głównego Straży Granicznej na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP.....	14
5.2. Działania Komendantów Oddziałów Straży Granicznej na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP, w tym stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego.....	27
5.3. Działania Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP, w tym stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu drogowego.....	42
5.4. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP przez służby podległe Wojewodom oraz zapewnienie odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego.....	53
6. ZAŁĄCZNIKI.....	58
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	58
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	63
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	82
6.4. Wyniki badania ankietowego.....	85
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	89
6.6. Stanowisko Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli.....	90
6.7. Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Informacji o wynikach kontroli.....	96
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.....	99

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

DPG	drogowe przejście graniczne;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
KGS/Kodeks Schengen	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. U. UE L 77 z 23.03.2016, s. 1, ze zm.) lub 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. UE L 105 z 13.04.2006, s. 1);
KGSG	Komenda Główna Straży Granicznej;
OC	oddział celny;
ONE STOP	technologia wspólnej kontroli granicznej SG i SC przy jednym zatrzymaniu pojazdu;
OSG	oddział straży granicznej;
Polecenia	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;
Porozumienie	Porozumienie między Ministrem Finansów a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej lub Porozumienie Nr 35 między Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie współdziałania Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej;
Program	2007–2013 Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007–2013 przejęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2007 r.;
SIS	System Informacyjny Schengen;
SC	Służba Celna;
SG	Straż Graniczna;
Służby graniczne	Straż Graniczna i Służba Celna;
Służby państwowe	Straż Graniczna, Służba Celna i służby Wojewodów;
UKC	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L 269 z 10.10.2013 s. 1, ze zm.);
UOGP	Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1776);
UOSG	ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 147, ze zm.);
UPZP	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843);
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);
Zielony pas	specjalnie wydzielony pas po jednej stronie granicy na przejściu granicznym dedykowany do szybkiego przekraczania granicy przez osoby niedeklarujące towarów do oclenia;
ZOPG	Zakład/Zarząd Obsługi Przejść Granicznych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy państwa zapewniły odpowiednie warunki obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy na granicy istniały odpowiednie warunki obsługi ruchu osobowego?
2. Czy służby państwowe zapewniły prawidłową obsługę podróżnych?
3. Czy zapewniono odpowiednie warunki oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego?

Jednostki kontrolowane

Komenda Główna Straży Granicznej

oraz właściwe terytorialnie położone na wschodniej granicy RP:

- cztery Oddziały Straży Granicznej,
- cztery Urzędy Celno-Skarbowe,
- dwa Urzędy Wojewódzkie,
- dwa Zakłady Obsługi Przejść Granicznych

Okres objęty kontrolą

Lata: 2015–2018

Wschodnia granica RP jest jednocześnie zewnętrzną granicą UE. W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży zapewnienie, aby granice z państwami sąsiadującymi, nienależącymi do Unii Europejskiej, nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy współpracy regionalnej. Powszechną sytuacją panującą na granicy wschodniej RP są długie kolejki i wielogodzinne oczekiwanie podróżnych na jej przekroczenie. Warunki przekraczania granicy wschodniej RP w wielu miejscach nie spełniają wymogów cywilizacyjnych na miarę XXI wieku w centrum Europy. Oczekiwane przez podróżnych zmiany w funkcjonowaniu granicy nie zachodzą w dostatecznie szybkim tempie. Szczególnie istotną staje się zatem kwestia poprawy efektów zarządzania tą granicą, tak aby przekraczające ją osoby były sprawnie obsługiwane przez właściwe służby państwowe (województwie, straż graniczna i służba celna). Rządowy Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007–2013 przewidywał wiele zadań, których skutki winny być długookresowe.

Celem niniejszej kontroli było zbadanie efektów tego programu i osiągnięcia jego celów w niektórych priorytetach i zadaniach, mających bezpośredni wpływ na poprawę efektywności zarządzania granicą zewnętrzną UE i sprawności obsługi przekraczających ją podróżnych.

Wobec ogromnej liczby odprawionych w latach 2015–2018 osób (34,1–36 mln rocznie) oraz pojazdów (12,3–14,3 mln rocznie)¹, sprawne zarządzanie granicą wymaga precyzyjnych informacji o warunkach panujących na i przed przejściami granicznymi. Dla potrzeb kontroli, aby uzyskać możliwie najszerszą i najbardziej obiektywną informację w tym zakresie, NIK uruchomiła internetową ankietę, adresowaną do tych, którzy w latach 2015–2018 przekraczali wschodnią granicę RP.

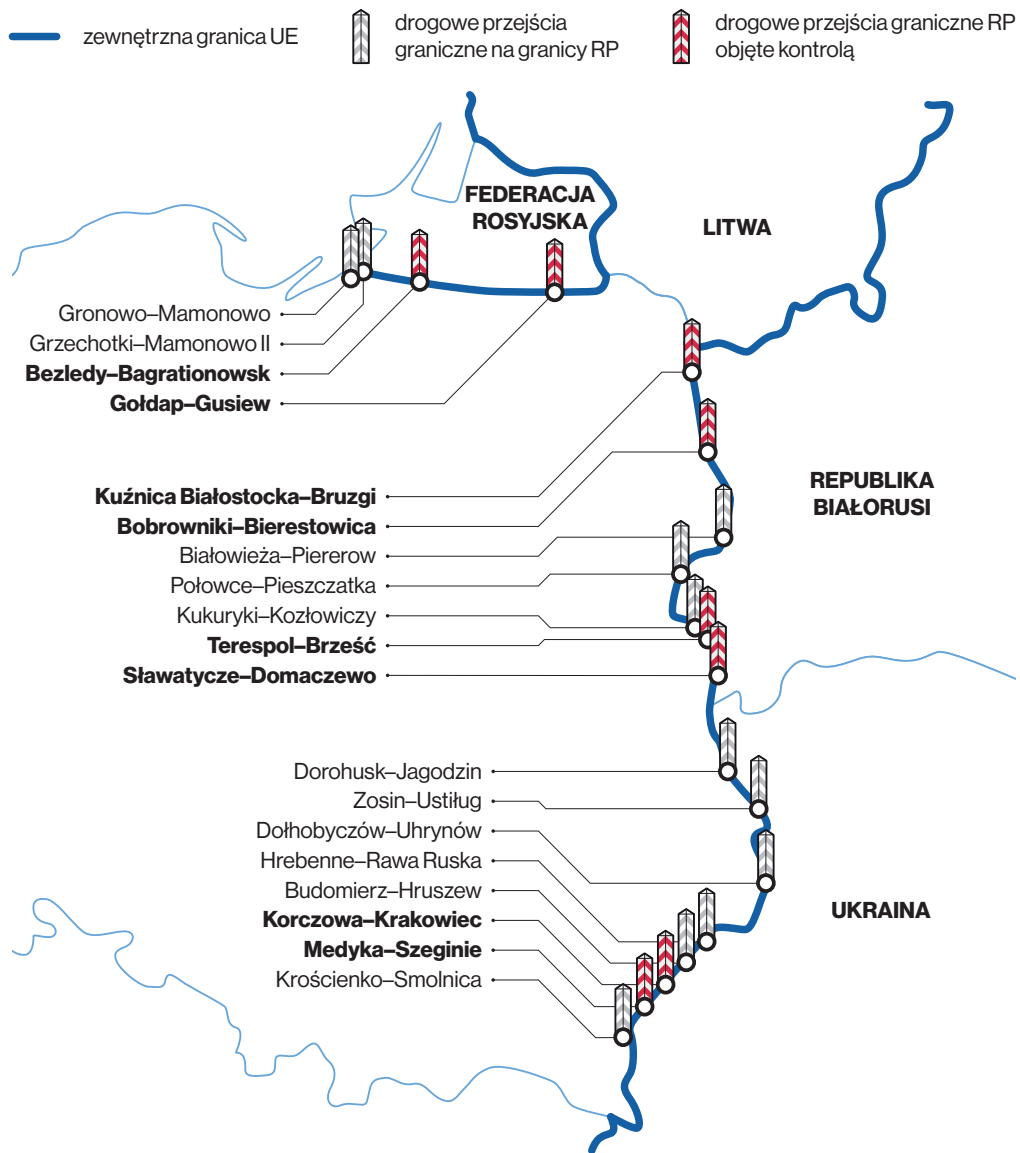
Kontrolą objęto osiem drogowych przejść granicznych położonych na wschodniej granicy Polski, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą UE, na których ruch graniczny mierzony ilością odprawionych podróżnych był w latach 2015–2018 największy. Te same przejścia były objęte kontrolą P/14/108 – *Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP*. Niniejsza kontrola umożliwiła zatem dokonanie oceny, czy sprawność obsługi podróżnych na tych przejściach uległa poprawie w porównaniu do stanu sprzed kilku lat.

¹ Liczby dotyczące odprawionych osób i pojazdów rozumiane jako liczby przekroczeń granicy, w tym wielokrotne, na wszystkich przejściach granicznych na wschodniej granicy RP.

WPROWADZENIE

Infografika nr 1

Drogowe przejścia graniczne na wschodniej granicy RP, w tym przejścia objęte kontrolą



Źródło: dane z kontroli NIK.

2. OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą skontrolowane organy państwa nie zapewniły odpowiednich warunków obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP.

Wprowadzone przez służby graniczne rozwiązania organizacyjne i kadrowe mające na celu usprawnienie płynności odpraw podróżnych nie przyniosły oczekiwanych skutków.

Warunki techniczne na przejściach granicznych umożliwiały prawidłową obsługę ruchu osobowego.

Podróżnym oczekującym na odprawę przed terenem przejść granicznych nie zapewniono odpowiednich warunków, w tym higieniczno-sanitarnych.

Braki kadrowe służb granicznych wydłużyły czas oczekiwania na odprawę graniczną i prowadzenia samych odpraw. Niedostosowanie obsady do realnego obciążenia ruchem oraz technologii odpraw² powodowało niezadowolenie podróżnych.

Opracowane oddzielnie dla każdego przejścia granicznego technologie odpraw dostosowane były jedynie do aktualnego stanu kadrowego, a nie pozwalały na pełne wykorzystanie istniejącej infrastruktury przejść granicznych. Służby, świadome braków kadrowych tworząc technologie odpraw (które mają za zadanie zapewnić obsadę na zmianach odpowiednio do natężenia ruchu) dostosowywały obowiązujący limit funkcjonariuszy na zmianach do aktualnego stanu kadry, a nie uwzględniały liczby funkcjonariuszy niezbędnej do sprawnej obsługi podróżnych zgodnie z przewidywanym natężeniem ruchu. W tej sytuacji pomimo, iż infrastruktura pozwalała na otwarcie większej liczby pasów w przypadku dużego natężenia ruchu, przyjęty w technologii odpraw niski limit funkcjonariuszy uniemożliwiał pełne wykorzystanie infrastruktury na zmianie, a tym samym usprawnienie obsługi podróżnych.

Braki kadrowe i niedociągnięcia organizacyjne spowodowały, że w latach 2015–2018 liczba podróżnych i pojazdów odprawianych przez jednego funkcjonariusza spadła, w skrajnym przypadku nawet o 50% w stosunku do lat 2009–2013.

Średni czas oczekiwania samochodu osobowego na odprawę graniczną w 2018 r. w porównaniu do 2015 r. na czterech z ośmiu kontrolowanych drogowych przejściach granicznych wydłużył się³. Służby graniczne nie zapewniły, adekwatnej do natężenia ruchu w poszczególnych dniach tygodnia i porach doby, liczby funkcjonariuszy planowanych i faktycznie kierowanych do realizacji zadań związanych z odprawą podróżnych, umożliwiającej zachowanie płynności odpraw.

Na żadnym z objętych kontrolą przejściu nie zapewniono obsady funkcjonariuszy Służby Celnej na zmianie, w liczbie przewidzianej w technologii odpraw dla ruchu o zwiększonym natężeniu. We wszystkich ośmiu skontrolowanych drogowych przejściach granicznych, na znacznej części poddanych kontroli zmian o największym natężeniu ruchu, liczba funkcjonariuszy była mniejsza nawet od liczby wymaganej w technologii odpraw przy minimalnym natężeniu ruchu.

Służby państwowe nie zapewniły prawidłowej organizacji obsługi podróżnych

Przyjęte przez służby graniczne rozwiązania nie usprawniły odprawy podróżnych

² Dokumenty opracowywane wspólnie przez SG i SC dla każdego przejścia granicznego, uwzględniające m.in.: limity liczby pojazdów odprawianych na jednej zmianie, siły i środki SG i SC niezbędne do zapewnienia płynności ruchu z uwzględnieniem okresowych zmian w jego natężeniu, procedury awaryjne, średni czas odprawy pasażera i środka transportu, zapewnienie odpowiedniego poziomu kontroli granicznej i celnej, procedury standardowej i uproszczonej/minimalnej odprawy celnej i granicznej, wraz z mechanizmami ich uruchamiania.

³ Przykładowo w DPG w Bobrownikach czas oczekiwania na wyjazd z Polski w 2018 r. wynosił 57 minut i był dłuższy niż w 2010 r. aż o 51 minut.

OCENA OGÓLNA

Odpowiednie warunki techniczne obsługi ruchu osobowego na przejściach granicznych

Nieodpowiednie warunki oczekiwania na odprawę przed terenem przejść granicznych

Sytuację pogorszyło zlikwidowanie funkcjonujących do października 2018 r. na granicy wschodniej RP, tzw. zielonych pasów, przeznaczonych do szybkiej odprawy osób nieposiadających towarów podlegających ocłeniu oraz zielonych korytarzy, czyli zielonych pasów po obu stronach granicy⁴. Wydłużyło to czas oczekiwania na odprawę graniczną oraz doprowadziło do sytuacji, w której znaczna część podróżnych niemająca żadnych towarów do zgłoszenia zmuszona była oczekiwać w kolejkach na odprawę razem z podróżnymi posiadającymi towary podlegające zgłoszeniu celnemu.

Podkreślenia wymaga fakt, iż pomimo wskazanych wyżej trudności i nieprawidłowości w organizacji obsługi osób przekraczających granicę wschodnią RP na drogowych przejściach granicznych, sposób prowadzenia kontroli w oparciu o analizę ryzyka⁵ zapewniał bezpieczeństwo ruchu granicznego.

Służby podległe wojewodom, odpowiedzialne za utrzymanie przejść granicznych, prawidłowo wywiązywały się z zadań w zakresie wyposażenia w sprzęt i urządzenia pozwalające na sprawne przeprowadzanie kontroli przez służby graniczne. Wszystkie skontrolowane jednostki właściwie gospodarowały środkami finansowymi przeznaczonymi na modernizację i doposażenie przejść granicznych. Zamówienia publiczne dotyczące dostaw i robót budowlanych na drogowych przejściach granicznych były przeprowadzane zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

Problem zapewnienia odpowiednich warunków przed terenem przejść granicznych został uregulowany jedynie w przypadku DPG w Bezledach na podstawie porozumienia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z Gminą Bartoszyce. Na pozostałych skontrolowanych przejściach nie zapewniono podróżnym odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego. Szczególnie dotyczyło to przejść granicznych położonych na polsko-ukraińskim odcinku granicy, na którym nie było toalet, miejsc postojowych, kontenerów na śmieci.

Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie regulują na kim ciąży obowiązek dbania o warunki higieniczno-sanitarne dla osób oczekujących na odprawę przed terenem drogowego przejścia granicznego.

⁴ Likwidacja zielonych pasów odbyła się na wniosek Służby Celnej motywowany interesem budżetu państwa w związku z tym, że w opinii SC zielone pasy ułatwiały przemyt towarów.

⁵ Służby analizują wszelkie zagrożenia związane z potencjalnymi ryzykami, tj. przemyt ludzi i towarów, pospolita przestępczość, terroryzm, bezpieczeństwo państwa, i na tej podstawie tworzą dokument pod nazwą „Analiza ryzyka”. Dokument ten zawiera wnioski zmierzające do takiego zorganizowania pracy służb granicznych aby zapewnić, szeroko rozumiane, bezpieczeństwo państwa.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Skontrolowane organy państwa nie zapewniły w latach 2015–2018 odpowiednich warunków obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP. Warunki techniczne na przejściach granicznych umożliwiały prawidłową obsługę ruchu osobowego. Pomimo tego, wprowadzone przez służby graniczne rozwiązania organizacyjne i kadrowe mające na celu usprawnienie płynności odpraw podróżnych nie przyniosły oczekiwanych skutków. Podróżnym oczekującym na odprawę przed terenem przejść granicznych nie zapewniono odpowiednich warunków.

We wszystkich ośmiu skontrolowanych przez NIK Oddziałach Celnych stwierdzono braki kadrowe w grupie funkcjonariuszy pełniących służbę przy odprawach granicznych podróżnych. Konsekwencją braków kadrowych było obsadzanie na zmianach funkcjonariuszy w liczbie mniejszej od określonej w technologii odpraw. Przyczyniało się to do wydłużenia czasu oczekiwania podróżnych na odprawę, uniemożliwiało efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury przejścia, dezorganizowało pracę służb granicznych w sytuacjach dużego natężenia ruchu podróżnych. W Oddziale Celnym w Kuźnicy Białostockiej, na żadnej z poddanych kontroli 182 zmian o największym natężeniu ruchu, nie było nawet minimalnej obsady funkcjonariuszy celnych, określonej w technologii odpraw dla niskiego natężenia ruchu. [str. 48–50]

Braki kadrowe funkcjonariuszy celnych przyczyniają się do dłuższego oczekiwania na odprawę

We wszystkich skontrolowanych Placówkach Straży Granicznej stwierdzono niepełne ukończenie⁷ funkcjonariuszy. Ukończenie w latach objętych kontrolą wyniosło: w 2015 r. – 90,3%, w 2016 r. – 90,3%, w 2017 r. – 90,4%, w 2018 r. – 89,2%. Nie sprzyjało to zapewnieniu podróżnym sprawnego przekroczenia granicy państwowej na drogowych przejściach granicznych. Podejmowane przez komendantów jednostek granicznych działania w trybie awaryjnym nie zawsze przynosiły oczekiwane skutki i nie były w stanie zapewnić płynności ruchu granicznego przy jego dużym natężeniu. [str. 16–18, 31–33]

Niepełne ukończenie w granicznych jednostkach Straży Granicznej

Tworzone przez komendantów jednostek granicznych Straży Granicznej we współpracy z Krajową Administracją Skarbową tzw. technologie odpraw uwzględniały jedynie aktualny stan sił i środków jednostek i nie zapewniały pełnego wykorzystania infrastruktury dla skutecznej odprawy osób i płynności ruchu drogowego. Przykładem jest DPG w Korczowej, gdzie określona w technologii odpraw, obowiązująca do czerwca 2015 r., średnia liczba funkcjonariuszy Straży Granicznej na zmianie wynosiła 16, a w przypadku maksymalnego natężenia ruchu 20 funkcjonariuszy. W okresie od czerwca 2015 r. do marca 2018 r., średnia liczba funkcjonariuszy wynosiła od 11 do 18 funkcjonariuszy, a maksymalna 20 funkcjonariuszy. Od marca 2018 r. minimalną liczbę funkcjonariuszy określono jako nie mniejszą niż 10, co pozwalało na wykorzystanie do odpraw jedynie połowy z pasów ruchu istniejących na tym przejściu granicznym. [str. 18–20, 34–36]

Technologie odpraw dostosowane do możliwości kadrowych służb, a nie do infrastruktury

⁷ Rozumiane jako wskaźnik % faktycznej obsady kadrowej w stosunku do obowiązujących norm zatrudnienia.

Likwidacja zielonych korytarzy i zielonych pasów na drogowych przejściach granicznych wydłużyła oczekiwanie na odprawę podróżnych

Decyzją Komendanta Głównego SG z dnia 2 października 2017 r. z końcem III kwartału 2018 r. zlikwidowano istniejące na 18 z 19 drogowych przejść granicznych na granicy wschodniej RP tzw. zielone pasy przeznaczone dla podróżnych, którzy nie mieli towarów do zgłoszenia oraz cztery tzw. zielone korytarze. W opinii służb granicznych rozwiązania te usprawniały tempo odprawy. Ich likwidacja spowodowała, że znaczna część podróżnych, którzy nie mieli żadnych towarów do oclenia, zmuszona była oczekiwać w kolejkach na granicy razem z pozostałymi podróżnymi posiadającymi towary podlegające zgłoszeniu. Wydłużyło to czas oczekiwania na odprawę przed przejściem granicznym i na terenie samego przejścia.

Zlikwidowanie w 2018 r. zielonych pasów było rozwiązaniem niekorzystnym z punktu widzenia sprawności organizacji odpraw podróżnych. W zamian za to nie wprowadzono żadnego innego rozwiązania organizacyjnego, które usprawniłoby odprawę graniczną oraz zwiększyło przepustowość drogowych przejść granicznych. [str. 21–22]

Brak obiektywnego sposobu ustalania czasu oczekiwania na przekraczanie granicy

W budżecie zadaniowym Komendy Głównej Straży Granicznej dla działania – Organizacja odprawy granicznej, określono cel – Zapewnienie sprawnego przekraczania granicy na przejściach granicznych. Jako miernik osiągnięcia tego celu określono czas wykonywania przez funkcjonariusza Straży Granicznej czynności związanych z odprawą danej osoby na stanowisku kontrolnym, wynoszący dwie minuty. W latach 2015–2018, zgodnie z wyliczeniami Komendy Głównej SG, na każdym DPG miernik został wykonany w 100%, tzn. czas odprawy podróżnego przez funkcjonariusza SG nie przekroczył dwóch minut. Przyjęty miernik nie uwzględnia czasu oczekiwania podróżnego w kolejce na odprawę, a jedynie czas faktycznej obsługi podróżnego przez funkcjonariusza. Realny czas oczekiwania na przekroczenie granicy jest znacznie dłuższy⁸. Straż Graniczna nie posiada urządzeń ani też nie opracowała procedury, które w sposób obiektywny pozwoliłyby na ustalenie zgodnego z rzeczywistością czasu oczekiwania podróżnych na odprawę graniczną. Dane w tym zakresie z objętych kontrolą jednostek służb granicznych zdecydowanie różniły się od danych przekazanych przez osoby, które przekraczały tę granicę i wypełniły opracowaną przez NIK ankietę⁹. [str. 22–24]

Nie w pełni efektywna współpraca polskich służb granicznych w zakresie zwiększenia przepustowości przejść

Na czterech skontrolowanych drogowych przejściach granicznych podejmowane przez Straż Graniczną działania w celu zwiększenia przepustowości w czasie zwiększonego natężenia ruchu nie przyniosły zamierzonych efektów z powodu odmowy współpracy drugiej polskiej służby granicznej. W sytuacji, gdy Straż Graniczna była przygotowana aby uruchomić dodatkowe stanowiska kontrolne, ze względu na odmowę Służby Celnej okazało się to niemożliwe. Największe problemy w tym zakresie wystąpiły na DPG w Medyce. W latach 2016–2018, Placówka Straży Granicznej w Medyce,

⁸ W zależności od pory dnia, roku, sytuacji na danym przejściu granicznym realny czas oczekiwania na przekroczenie granicy wynosi od kilku czy kilkunastu minut do kilku a nawet kilkunastu godzin, a w skrajnych przypadkach nawet kilka dni.

⁹ Ankieta zamieszczona na stronie internetowej NIK www.nik.gov.pl skierowana do osób, które w latach 2015–2018 przekraczały drogowe przejścia graniczne na granicy wschodniej RP. Ankietę wypełniły 993 osoby, zaś jej wyniki nie są ustaleniami kontroli lecz stanowią dodatkowe uzupełnienie informacji o funkcjonowaniu przejść granicznych.

skierowała do Służby Celnej 860 wniosków i interwencji dotyczących przyspieszenia i usprawnienia kontroli granicznej oraz zwiększenia składu osobowego funkcjonariuszy Służby Celnej. W 294 przypadkach Służba Celna, wskazując na braki kadrowe, nie uruchomiła dodatkowego stanowiska do odprawy podróżnych. [str. 36–37]

Na przejściach granicznych wystąpiły przypadki, gdy w ramach kontaktów roboczych, polskie służby interweniowały u ukraińskich odpowiedników o usprawnienie odpraw, a to spotkało się z odmową lub brakiem ich reakcji. Istotnym przykładem jest stwierdzony w kontroli Oddziału Celnego w Korczowej przypadek z dnia 22 września 2018 r., gdzie wobec problemów z odprawą po stronie ukraińskiej (strona ukraińska całkowicie zatrzymała odprawę osób) strona polska zwróciła się o spotkanie. Mimo kilkakrotnego ponawiania wniosku o czterostronne spotkanie służb, strona ukraińska odmówiła informując polskie służby o braku czasu. [str. 23–24, 50–51]

Stwierdzono nie w pełni skuteczną współpracę polskich służb granicznych ze służbami państw sąsiednich w zakresie poprawy infrastruktury na drogowych przejściach granicznych na białorusko-polskim i ukraińsko-polskim odcinku granicy. Ogromnym problemem pozostają nierozwiązane od lat tzw. „wąskie gardła” na przejściach granicznych w Kuźnicy i w Bobrownikach oraz niewykorzystywanie w pełni, istniejącej od 2012 r., infrastruktury zlokalizowanej na autostradowej części drogowego przejścia w Korczowej. [str. 55]

Działania obydwu polskich służb granicznych obejmują czynności dublujące się¹⁰, co powoduje wydłużenie czasu odprawy podróżnych. Mimo porozumienia szefów Służby Celnej i Straży Granicznej zmierzającego do ich wyeliminowania do 31 października 2014 r., do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK nie udało się tego osiągnąć. [str. 22]

Odpowiedzialny za organizację ruchu granicznego Komendant Główny Straży Granicznej nie opracował dokumentu zawierającego kompleksową analizę wykorzystania zasobów wszystkich przejść granicznych w celu zapewnienia skutecznej odprawy osób, przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa i płynności ruchu drogowego. Brak takiej analizy odnoszącej się do personelu, urządzeń i organizacji nie pozwala stwierdzić w jakim stopniu wykorzystana jest przepustowość poszczególnych drogowych przejść granicznych na granicy wschodniej RP przy istniejącym potencjale sił i środków. Wnioski z takiej analizy mogłyby posłużyć do dokonania usprawnień i podjęcia działań w celu poprawy efektywności odpraw na granicy wschodniej RP. [str. 18]

W trakcie kontroli NIK stwierdzono bardzo duże różnice w osiągniętej efektywności (liczonej średnioroczną liczbą osób lub pojazdów odprawionych przez jednego funkcjonariusza Straży Granicznej lub Służby Celnej) na poszczególnych przejściach granicznych, wynoszące nawet 400%.

Nie w pełni skuteczna współpraca polskich służb granicznych ze służbami państw sąsiednich

„Wąskie gardła” na granicy z Białorusią i Ukrainą

Dublujące się czynności podczas odprawy podróżnych

Potrzeba opracowania analizy przepustowości przejść granicznych dla poprawy organizacji ruchu

Różnice w efektywności pracy funkcjonariuszy

¹⁰ Sprawdzanie dokumentów podróżnych, wprowadzanie w odrębnych systemach informatycznych danych podróżnych, sprawdzanie zawartości bagażników samochodów osobowych.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Na przykład w DPG w Korczowej funkcjonariusz średnio rocznie odprawia ok. 24 tys. osób, a w DPG w Gołdapi ok. 5,5 tys. W przypadku pojazdów liczby te wynoszą odpowiednio: 8 tys. i 3,5 tys. [str. 29–30, 45–46]

Komendant Główny Straży Granicznej nie występował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań usprawniających odprawy po stronie ukraińskiej

Komendant Główny Straży Granicznej miał świadomość niskiej skuteczności działań podejmowanych w celu usprawnienia odpraw granicznych przez poszczególnych Komendantów SG oraz znał efekty pracy Komisji ds. zwalczania patologii związanych z Transgranicznym Ruchem Osobowym¹¹. Mimo to nie występował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań w celu likwidacji istotnych czynników generujących utrudnienia na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej. [str. 26, 27]

Niepełne ukompletowanie w przenośne urządzenia do badania autentyczności dokumentów

Analiza zaspokojenia potrzeb w zakresie przenośnych urządzeń do badania autentyczności dokumentów wykazała, że KGSG nie zapewniła pełnego ukompletowania w ten sprzęt w Warmińsko-Mazurskim i w Nadbużańskim OSG (odpowiednio 86% i 69% norm określonych w zarządzeniu nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 grudnia 2005 r.). [str. 27]

Prawidłowe działania służb odpowiedzialnych za wyposażenie i infrastrukturę przejść granicznych

Odpowiedzialni za utrzymanie drogowych przejść granicznych oraz za wyposażenie służb granicznych w odpowiednie urządzenia służące odprawom podróżnych wojewodowie lub działające w ich imieniu Zakłady Obsługi Przejść Granicznych prawidłowo wywiązywali się ze swoich obowiązków. Skontrolowane jednostki właściwie gospodarowały środkami przeznaczonymi na modernizację i doposażenie przejść granicznych. Zamówienia publiczne w zakresie dostaw i robót budowlanych na DPG były przeprowadzane zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych. [str. 53–54]

Brak uregulowań odnośnie obowiązku zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków oczekiwania poza terenem przejścia

W obowiązującym w Polsce stanie prawnym nie uregulowano obowiązku zadbania o warunki higieniczno-sanitarne dla osób oczekujących na odprawę przed terenem drogowego przejścia granicznego. W sytuacji, gdy poza terenem przejścia tworzyła się długa kolejka oczekujących na odprawę samochodów, oczekujący podróżni nie mieli zapewnionych odpowiednich warunków higieniczno-sanitarnych. [str. 55–57]

¹¹ Powołana w 2016 r. Komisja ds. zwalczania patologii związanych z Transgranicznym Ruchem Osobowym przez Polsko-Ukraińską Międzyrządową Radę Koordynacyjną ds. Współpracy Międzyregionalnej.

4. WNIOSKI

1) Przeprowadzenie kompleksowej analizy wykorzystania zasobów wszystkich przejść granicznych na wschodniej granicy RP, tj. personelu i urządzeń oraz organizacji odpraw w celu optymalnego wykorzystania przepustowości przejść granicznych przy istniejącym potencjale sił i środków.

Komendant Główny
Straży Granicznej

2) Wyeliminowanie z procedury odprawy granicznej czynności dublujących się, wydłużających proces obsługi podróżnych.

3) Zapewnienie pełnego (100%) stanu osobowego w placówkach organizacyjnych SG realizujących zadania na wschodniej granicy RP.

4) W razie powzięcia wiadomości o występowaniu poważnych problemów związanych z płynnością ruchu granicznego na drogowych przejściach granicznych na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej, stanowiącym jednocześnie odcinek granicy zewnętrznej UE, występowanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań mających na celu zlikwidowanie istotnych czynników generujących te problemy.

5) Podjęcie ściślejszej współpracy ze Służbą Celną zgodnie z zawartym w listopadzie 2017 r. porozumieniem Komendanta Głównego SG z Szefem KAS, w celu usprawnienia obsługi podróżnych na DPG na wschodniej granicy RP.

6) Uzupełnienie braków w wyposażeniu w Warmińsko-Mazurskim i Nadbużańskim Oddziale SG w przenośne urządzenia do badania autentyczności dokumentów.

1) Przeprowadzenie analizy wykorzystania personelu, urządzeń Służby Celnej i organizacji jej pracy na granicy wschodniej RP w celu optymalnego wykorzystania przepustowości przejść granicznych przy istniejącym potencjale sił i środków.

Szef Krajowej
Administracji Skarbowej

2) Wyeliminowanie z procedury odprawy granicznej czynności dublujących się, wydłużających proces obsługi podróżnych.

3) Podjęcie ściślejszej współpracy ze Strażą Graniczną zgodnie z zawartym w listopadzie 2017 r. porozumieniem Komendanta Głównego SG z Szefem KAS, w celu usprawnienia obsługi podróżnych na DPG na wschodniej granicy RP.

1) Zapewnienie na drogowych przejściach granicznych, wynikającej z technologii odpraw, liczby funkcjonariuszy na zmianie.

Komendanci Oddziałów
Straży Granicznej

2) Zapewnienie pełnego (100%) stanu osobowego w podległych placówkach obsługujących drogowe przejścia graniczne na granicy wschodniej RP.

3) Uwzględnienie w Technologii odpraw, poszczególnych drogowych przejść granicznych, liczby funkcjonariuszy SG umożliwiającej pełne wykorzystanie infrastruktury tych przejść.

1) Zapewnienie na drogowych przejściach granicznych, wynikającej z technologii odpraw, liczby funkcjonariuszy na zmianie.

Naczelnicy Urzędów
Celno-Skarbowych

1) Podjęcie współpracy z właścicielami terenów znajdujących się przed przejściami granicznymi w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków oczekiwania podróżnych na odprawę graniczną.

Wojewodowie/
Dyrektorzy Zakładu/
Zarządu Obsługi Przejść
Granicznych

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działania Komendanta Głównego Straży Granicznej na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP

Zróżnicowana liczba podróżnych na poszczególnych odcinkach granicy wschodniej RP

W okresie objętym kontrolą polskie służby graniczne odnotowywały bardzo duży ruch osobowy na przejściach granicznych położonych na wschodniej granicy RP, który wynosił: 35 031 tys. osób w 2015 r., 34 825 tys. osób w 2016 r., 36 022 tys. osób w 2017 r. i 34 077 tys. osób w 2018 r. Najwięcej osób przekraczało polsko-ukraiński odcinek granicy, na którym osobowy ruch graniczny stanowił od 60,3% do 65% łącznego ruchu granicznego na wschodniej granicy RP. Z porównania danych dotyczących ruchu osobowego wynika, że w latach 2015–2018 sytuacja na poszczególnych odcinkach granicy była zróżnicowana. W przypadku granicy z Republiką Białorusi nastąpił wzrost liczby osób odprawionych, przy czym najwyższy był w 2017 r., w którym w porównaniu do 2015 r. wyniósł 19%, zaś w kolejnym roku liczba osób odprawionych zmniejszyła się o 3%. W przypadku granicy z Ukrainą najwyższy wzrost liczby osób odprawionych także dotyczył 2017 r., w którym odprawiono o 8,2% osób więcej niż w 2015 r., natomiast w 2018 r. liczba osób odprawionych spadła o 5,5% w stosunku do 2017 r. Ruch osobowy z Federacją Rosyjską ulegał systematycznemu zmniejszeniu z 6099 tys. osób w 2015 r. do 3535 tys. osób w 2018 r., tj. o 42%.

Zmienna liczba pojazdów przekraczających granicę wschodnią RP

Ogromnemu ruchowi osobowemu na granicy wschodniej Polski towarzyszył znaczący ruch odprawianych pojazdów¹². W latach 2015–2018 odprawiono łącznie następujące liczby środków transportowych: w 2015 r. 14 255 tys., w 2016 r. 13 354 tys., w 2017 r. 13 591 tys., w 2018 r. 12 293 tys. Łączna liczba pojazdów odprawionych w 2018 r. była niższa w porównaniu do 2015 r. o 13,8%. Podobnie jak w przypadku ruchu osobowego najwyższy udział w ogólnej liczbie odprawionych pojazdów dotyczył polsko-ukraińskiego odcinka granicy, na którym odprawiono od 48,9% do 54,1% liczby wszystkich pojazdów, które przekroczyły granicę wschodnią RP.

Na granicy z Federacją Rosyjską w kolejnych latach odprawiano coraz mniej pojazdów, a spadek w 2018 r. w relacji do 2015 r. wynosił 46,5%. Liczba odprawianych pojazdów na granicy z Republiką Białorusi rosła do 2017 r., w którym była wyższa o 27,9% w porównaniu do 2015 r., zaś w 2018 r. spadła o 3,2% w porównaniu do 2017 r. Granicę polsko-ukraińską najwięcej pojazdów przekroczyło w 2016 r. 7228 tys., tj. o 20,4% więcej niż w 2018 r., w którym liczba odprawionych pojazdów była najniższa w okresie 2015–2018 (6006 tys.).

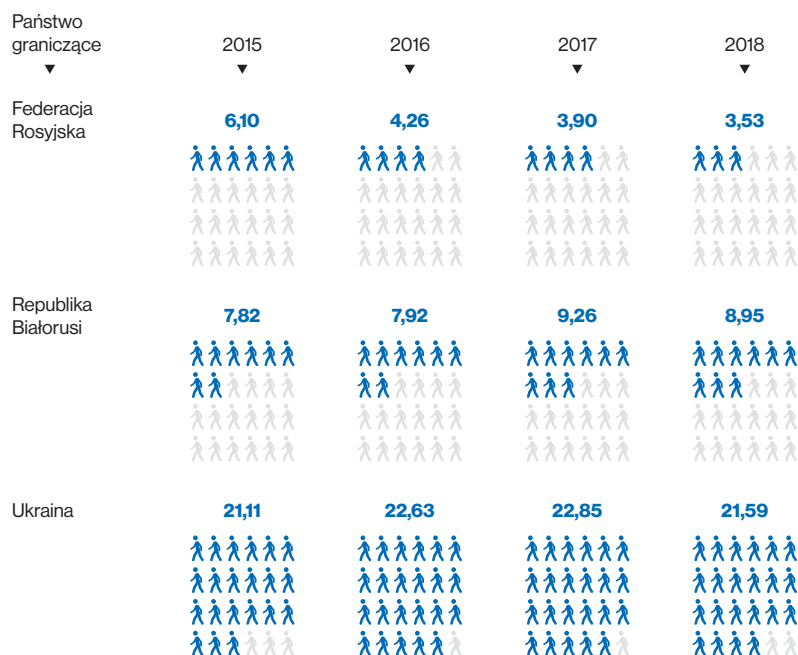
¹² Samochody osobowe i ciężarowe, autobusy, pociągi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

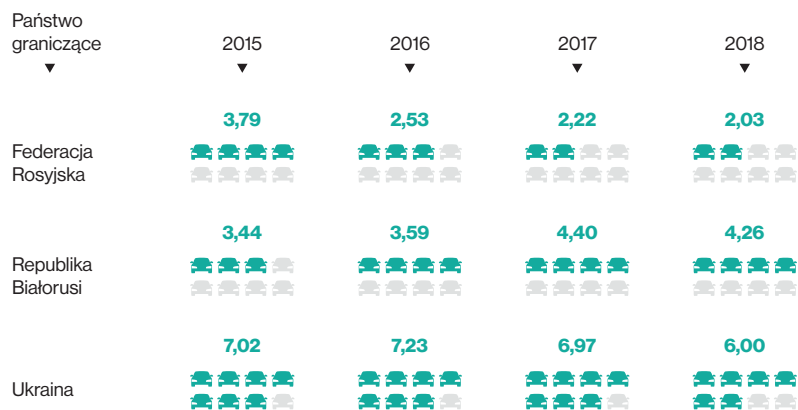
Infografika nr 2

Liczba osób i pojazdów, które przekroczyły granicę wschodnią RP w latach 2015–2018

Liczba osób, które przekroczyły granicę (w mln)



Liczba pojazdów, które przekroczyły granicę (w mln)



Źródło: dane z kontroli NIK w KGSG.

W okresie objętym kontrolą we wszystkich jednostkach organizacyjnych SG działających na granicy wschodniej RP nastąpił nieznaczny wzrost zatrudnienia, który na koniec 2018 r. wyniósł 15 osób, tj. o 1% więcej niż na koniec 2015 r. Wzrost ten nie dotyczył jednakże wszystkich granicznych Placówek SG, w których zatrudnienie ogółem na koniec 2018 r. było takie same jak na koniec 2015 r. Jednocześnie w latach 2017–2018 wystąpiły takie niekorzystne zjawiska jak: spadek zainteresowania kandydatów do służby w SG, wzrost liczby funkcjonariuszy odchodzących do rezerwy lub innych służb mundurowych.

Stany osobowe jednostek organizacyjnych SG realizujących zadania na wschodniej granicy Polski były następujące:

Stany osobowe jednostek organizacyjnych SG na wschodniej granicy RP

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Stany osobowe w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej realizujących zadania na wschodniej granicy RP

Jednostka organizacyjna	Stan na dzień:							
	31.12.2015 r.		31.12.2016 r.		31.12.2017 r.		31.12.2018 r.	
	etat	ewidencja	etat	ewidencja	etat	ewidencja	etat	ewidencja
Warmińsko-mazurski OSG*	1 566	1 406	1 565	1 409	1 565	1390	1 565	1 357
w tym: PSG**	1 147	1 025	1 150	1 035	1 153	1 028	1 158	996
Podlaski OSG	2 135	1 990	2 150	2 001	2 150	1 977	2 150	1 971
w tym: PSG	1 653	1 513	1 677	1 522	1 677	1 518	1 680	1 503
Nadbużański OSG	2 618	2 455	2 628	2 482	2 643	2 486	2 648	2 481
w tym: PSG	2 320	2 134	2 332	2 151	2 347	2 163	2 354	2 145
Bieszczadzki OSG	2 232	1 986	2 233	2 024	2 232	2 026	2 232	2 043
w tym: PSG	1 772	1 554	1 778	1 555	1 781	1.583	1 784	1 582
Razem granica wschodnia	8 551	7 837	8 576	7 916	8 590	7 879	8 595	7 852
W tym: PSG	6 892	6 226	6 937	6 263	6 958	6 292	6 976	6 226

* Oddział Straży Granicznej

** Placówki Straży Granicznej

Źródło: dane z kontroli NIK.

Z powyższych danych wynika, że w latach 2015–2018 we wszystkich jednostkach SG, które wykonują swoje zadania na wschodniej granicy Polski faktyczne zatrudnienie było mniejsze od limitu etatów przyznanego tym jednostkom. Braki kadrowe ogółem dotyczyły od 714 etatów w 2015 r. do 743 etatów w 2018 r., w tym w Placówkach SG – od 666 etatów w 2015 r. do 750 etatów w 2018 r. Największe braki kadrowe występowały w Bieszczadzkim Oddziale SG, w którym nie obsadzono od 246 etatów w 2015 r. do 189 etatów w 2018 r., w tym w Placówkach SG – od 223 etatów w 2016 r. do 198 etatów w 2017 r.

**Niepełne
ukompletowanie
etatów jednostek Straży
Granicznej na granicy
wschodniej RP**

Komendant Główny SG nie zapewnił pełnego ukompletowania stanowisk etatowych podległej formacji na granicy wschodniej RP, określonej w Programie 2007–2013 w zakresie rozwoju zasobów ludzkich¹³. Ukompletowanie stanowisk etatowych funkcjonariuszy w Placówkach SG realizujących zadania na wschodniej granicy RP na koniec 2018 r. wyniosło średnio 89,2% – od 86% w Placówkach SG podległych Warmińsko-Mazurskiemu OSG, 88,7% w PSG podległych Bieszczadzkiemu OSG, 89,5% w PSG podległych Podlaskiemu OSG, do 91,1% w PSG podległych Nadbużańskiemu OSG.

W ocenie NIK sytuacja taka obniża sprawność wykonywania zadań Straży Granicznej, związanych z obsługą podróży na drogach przejściach granicznych. NIK w wyniku przeprowadzonej w 2014 r. kontroli¹⁴ wnioskuje do Komendanta Głównego SG o zintensyfikowanie działań zmierzających do osiągnięcia pełnego stanu osobowego w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej realizujących zadania na wschodniej

¹³ Niepełne ukompletowanie spowodowane było m.in. nieskutecznymi próbami naboru do służby (niskie uposażenie, malejące zainteresowanie służbą w SG, służba w oddalonych miejscach) oraz rosnącą liczbą odchodzących z SG. Skutkiem powyższego były trudności z zapewnieniem odpowiedniej liczby funkcjonariuszy zgodnej z technologią odpraw.

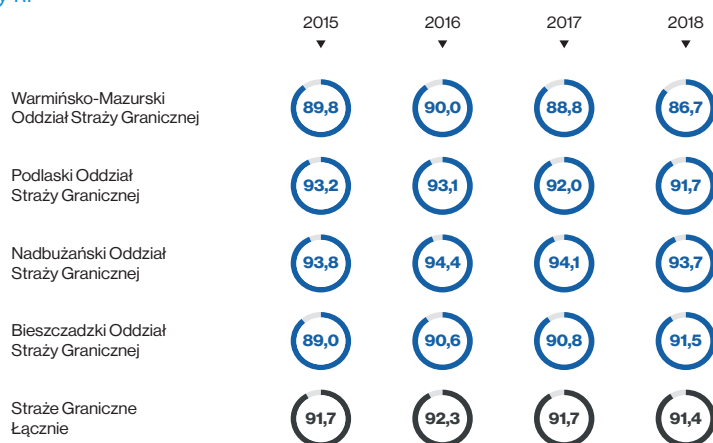
¹⁴ Kontrola P/14/108 – Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

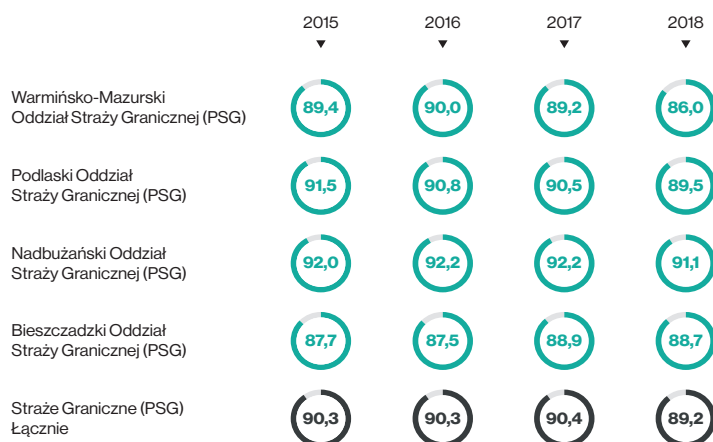
granicy RP. Pomimo, iż ukompletowanie stanowisk w Placówkach SG wzrosło w 2018 r. w stosunku do roku 2013 o 9,6% (do poziomu 89,2 %) to nie udało się doprowadzić do pełnej obsady etatowej funkcjonariuszy. Zastrzeżenia NIK budzi fakt, iż z wyjątkiem Bieszczadzkiego Oddziału SG, w pozostałych trzech oddziałach wykonujących zadania na granicy wschodniej RP w 2018 r. nastąpił spadek ukompletowania w placówkach obsługujących poszczególne DPG, w stosunku do 2015 r. I tak ukompletowanie to w: Warmińsko-Mazurskim OSG na koniec 2015 r. wynosiło 89,4% a w 2018 r. spadło do 86%, Podlaskim OSG na koniec 2015 r. wynosiło 91,5% a w 2018 r. spadło do 89,5%, Nadbużańskim OSG na koniec 2015 r. wynosiło 92% a w 2018 r. spadło do 91%. Tylko w Bieszczadzkim OSG na koniec 2018 r. ukompletowanie w placówkach nieznacznie wzrosło w stosunku do 2015 r., z 87,7% do 88,7%. W opinii NIK sytuacja taka nie pozwala sprawnie realizować zadań stawianych przed Strażą Graniczną.

Infografika nr 3

Ukompletowanie etatowe jednostek Straży Granicznej realizujących zadania na wschodniej granicy RP



Ukompletowanie funkcjonariuszy SG – w Placówkach SG (w %)



Źródło: dane z kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wytyczne w sprawie prowadzenia analizy ryzyka w granicznych jednostkach organizacyjnych SG

Analiza ryzyka w granicznych jednostkach operacyjnych SG oparta była na wydanych przez Komendanta Głównego SG wytycznych, będących wynikiem realizacji zadania ujętego w Priorytecie 3 – Wzmocnienie efektywności działania służb granicznych Programu 2007–2013. Polegała ona m.in. na: wypracowaniu wniosków do organizacji służby w ochronie granicy oraz kontroli ruchu granicznego, opracowania okresowych lub doraźnych raportów, meldunków i ocen, organizacji współdziałania z innymi podmiotami, przygotowaniu informacji, wskazówek i materiałów niezbędnych do właściwego typowania osób lub środków transportu do szczegółowej kontroli (profilowanie) oraz do opracowywania analiz ryzyka na poziomie operacyjnym, gromadzeniu i przetwarzaniu danych i informacji niezbędnych do realizacji zadań, a także określaniu potrzeb organizacyjno-logistycznych i kadrowych. Efektem tych analiz było m.in.: wnioskowanie o kierowanie sił i środków w obszary najbardziej zagrożone, skupianie wysiłków na zwalczaniu zidentyfikowanych zagrożeń, nasilanie kontroli w punktach zagrożonych przestępczością graniczną, wnioskowanie o intensyfikację szkoleń o tematyce dotyczącej fałszerstw dokumentów oraz form i metod działalności przestępczej, wsparcie kadrowe placówek granicznych szczególnie zagrożonych przestępczością.

Komendant Główny SG nie opracował kompleksowej analizy przepustowości przejść granicznych

W ramach wykonywania ustawowych zadań związanych z kontrolą ruchu granicznego na drogowych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP Komendant Główny SG nie opracował dokumentu zawierającego kompleksową analizę czy (w jakim stopniu) optymalnie wykorzystane zostały wszystkie zasoby wszystkich przejść granicznych w zakresie personelu, urzędzeń i organizacji, aby zapewnić skuteczną odprawę osób, przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa i płynności ruchu drogowego¹⁵. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w związku z brakiem takiej analizy, Komendant Główny SG nie posiadał wiedzy w jakim stopniu wykorzystane są potencjalne możliwości przepustowości drogowych przejść granicznych na granicy wschodniej RP. Brak takiej analizy nie pozwala stwierdzić czy (w jakim stopniu) obecny potencjał sił i środków jest efektywnie wykorzystany dla zapewnienia najwyższego stopnia wykorzystania przepustowości drogowych przejść granicznych. Wnioski z takiej analizy byłyby przydatne do usprawnienia organizacji pracy służb granicznych i obsługi podróżnych na przejściach granicznych.

Technologie odpraw uwzględniają jedynie aktualny stan sił i środków jednostek granicznych

Kompleksowej analizy przepustowości przejść granicznych nie stanowią, przygotowywane przez komendantów jednostek granicznych SG we współpracy z KAS, tzw. technologie odpraw, gdyż w założeniu nie są materiałem analitycznym, nie uwzględniają pełnego wykorzystania infrastruktury dla skutecznej odprawy osób i płynności ruchu drogowego. Uwzględniały one jedynie aktualny stan sił i środków służb granicznych¹⁶ możliwy do wykorzystania w danym okresie.

¹⁵ Przyczyną nieopracowania analizy było przekonanie KG SG, iż wystarczające w tym zakresie były technologie odpraw przygotowane dla każdego DPG osobno.

¹⁶ Straż Graniczna i Służba Celna (Celno-Skarbowa).

Przykład

Zastępca Naczelnika Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemysłu stwierdził m.in., że: „(...) zauważalny jest na przejściach granicznych, kulminacyjny sposób odpraw pojazdów osobowych po stronie Straży Granicznej, co wynika z przyjętej przez Straż Graniczną zasady realizacji czynności służbowych, na każdym pasie ruchu przez jednego funkcjonariusza oraz organizacji kontroli, zgodnie z którą na linii stop-odprawa graniczna dokonywane jest zatrzymanie grupy pojazdów (na każdym z pasów) do kontroli paszportowej i dopiero po zakończeniu kontroli ostatniego z pojazdów, paszporty są zwracane do wszystkich pojazdów z grupy i cała partia pojazdów podejżdża do kontroli celnej. W oczywisty sposób zwiększa to czas trwania czynności. Nadal aktualne pozostają problemy związane z właściwą organizacją ruchu pojazdów osobowych, bezpośrednio przed stanowiskami odpraw, co skutkuje nieprawidłowym działaniem systemu automatycznego sczytywania numerów rejestracyjnych OCR i tym samym wydłużeniem czasu odprawy”.

Komendant Główny SG w latach 2015–2018 zmienił kategorie sześciu Placówek SG na granicy wschodniej RP, po uprzednim przeprowadzeniu analiz: ryzyka, struktury i charakteru ruchu granicznego, skali zagrożeń przestępczością, liczby i charakteru działań związanych ze zwalczaniem zagrożeń migracyjnych oraz skutków finansowych takich zmian¹⁷. Powodem zmian było także zróżnicowane obciążenie funkcjonariuszy realizujących zadania na ochranianym odcinku granicy.

W okresie objętym kontrolą trzykrotnie zmieniano uposażenie funkcjonariuszy SG: od 1 stycznia 2016 r. wzrosło ono średnio o 213 zł brutto, od 1 stycznia 2017 r. o 275 zł brutto, od 1 maja 2018 r. o 107 zł brutto wzrosło średnie wynagrodzenie funkcjonariuszy zajmujących najniższe stanowiska, zaszeregowanych do grupy 02–05. Ponadto, od 1 stycznia 2019 r. podniesiono uposażenie średnio o 655 zł brutto. Wzrost uposażeń dotyczył przede wszystkim uposażeń zasadniczych.

Proces szkolenia w SG realizowany był w formie szkolenia kwalifikowanego i doskonalenia zawodowego. Pierwsze z nich obejmowało: szkolenia podstawowe dla nowo przyjętych, szkoły podoficerskie bezpośrednio po szkoleniu podstawowym, szkoły chorążych dla funkcjonariuszy w służbie stałej i szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski. Szkolenie podstawowe ukończyło w latach 2015–2018 łącznie 1864 funkcjonariuszy, szkoły podoficerskie 1932, szkoły chorążych 1156, a kurs oficerski 358 funkcjonariuszy. Doskonalenie zawodowe organizowano na poziomie centralnym i lokalnym lub zlecano je podmiotom zewnętrznym. W ramach doskonalenia centralnego przeszkolono w latach 2015–2018 łącznie ponad 69 tys. pracowników i funkcjonariuszy SG. Programy szkoleń i doskonalenia zawodowego były aktualizowane w związku ze zmianami stanu prawnego lub organizacyjnego, zaś ich tematyka każdorazowo obejmowała zagadnienia związane ze stosowaniem Kodeksu granicznego Schengen.

Zmiany kategorii Placówek SG funkcjonujących na granicy wschodniej RP

Modyfikacja systemu wynagrodzeń funkcjonariuszy SG w nieznacznym stopniu wzmacniała jego motywacyjną funkcję

Realizacja szkoleń zawodowych pracowników i funkcjonariuszy SG

¹⁷ Podstawą do ustalenia kategorii przejścia są wyniki ww. analizy ryzyka i w przypadku np. podwyższenia kategorii danej Placówki SG następuje zwiększenie liczby funkcjonariuszy i stanowisk służbowych przewidzianych dla funkcjonariuszy SG. Zmiany takie dotyczyły także placówek objętych kontrolą.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wprowadzone przez Komendanta Głównego SG rozwiązania organizacyjno-prawne nie skróciły w istotny sposób czasu oczekiwania na odprawę graniczną

Komendant Główny SG wydając wytyczne i polecenia dotyczące usprawnienia przekraczania granicy przez osoby i środki transportu zalecał aby działania SG dostosowywać do ruchu granicznego, poprzez skierowanie do służby sił i środków w liczbie gwarantującej zachowanie płynności odpraw, przeprowadzenie dodatkowych uzgodnień z KAS w zakresie zapewnienia optymalnego tempa odpraw, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich standardów kontroli, nawiązanie ściślejszej współpracy ze stroną ukraińską na rzecz zapewnienia sprawnej i skutecznej kontroli granicznej. Usprawnieniu przekraczania granicy służyć miały także opinie wydawane przez Straż Graniczną, dotyczące projektów budowy, modernizacji i wyposażenia przejść granicznych. We współpracy z KAS uruchomiono portal informacyjny www.granica.gov.pl, umożliwiający dostęp do aktualnych informacji o czasie oczekiwania na odprawę graniczną z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i Ukrainą.

Dla usprawnienia odpraw zawarto w listopadzie 2017 r. porozumienie Komendanta Głównego SG z Szefem KAS, na podstawie którego obie służby miały m.in.: udzielać sobie wzajemnej pomocy w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na terenie przejść granicznych, w tym wsparcia logistycznego i szkoleń, podejmować wspólne przedsięwzięcia służące zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw i wykroczeń skarbowych, działać w celu usprawnienia ruchu granicznego, wymieniać informacje, w tym produkty analizy ryzyka, uzyskane w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych oraz dane osobowe. Realizując porozumienie obie służby opracowywały wspólne technologie odpraw. W okresie poprzedzającym zawarcie porozumienia z listopada 2017 r. obowiązywało podobne porozumienie z maja 2010 r.

Inne rozwiązania organizacyjne stosowane przez SG, mające na celu usprawnienie przekraczania granicy to: technologia wspólnej kontroli granicznej i celnej, tzw. system ONE STOP (przy jednokrotnym zatrzymaniu pojazdu) dla odpraw osób przekraczających granicę w samochodach osobowych i autobusach, system e-Booking BUS (po uprzednim elektronicznym powiadomieniu służb granicznych o planowanym przyjeździe grupy turystycznej), kontrola obywateli polskich i państw sąsiednich w jednym miejscu¹⁸. Ze względu na utrudnienia wynikające z infrastruktury przejść granicznych rozwiązania te nie były stosowane na wszystkich przejściach. Na koniec 2018 r. spośród 19 DPG na granicy wschodniej: system ONE STOP stosowano w przypadku autobusów na 10¹⁹, a w przypadku samochodów osobowych na ośmiu²⁰ DPG, system e-Booking BUS na 17 DPG, kontrola obywateli polskich i państw sąsiednich w jednym miejscu stosowana była jedynie na czterech²¹ DPG na granicy z Ukrainą. Jedynym systemem działającym na wszystkich 19 DPG był system Zwrotu VAT dla Podróżnych, tzw. TAX FREE.

¹⁸ Polegająca na kontroli wszystkich osób przekraczających granicę, przy wjeździe do Polski z terenu Ukrainy, po polskiej stronie przejść granicznych przez służby graniczne obydwu państw.

¹⁹ Gronowo–Mamonowo, Grzechotki–Mamonowo II, Bezledy–Bagrationowsk, Gołdap–Gusiew, Kuźnica Białostocka–Bruzgi, Bobrowniki–Bierestowica, Terespol–Brześć, Zosin–Ustiług, Hrebenne–Rawa Ruska, Korczowa–Krakowiec.

²⁰ Grzechotki–Mamonowo II, Bezledy–Bagrationowsk, Gołdap–Gusiew, Połowce–Pieszczałka, Terespol–Brześć, Hrebenne–Rawa Ruska, Medyka–Szeginie, Krościenko–Smolnica.

²¹ Krościenko–Smolnica, Budomierz–Hruszew, Dołhobyczów–Uhryniów, Zosin–Ustiług (tylko przy wjeździe do Polski).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Istotną rolę w przypadku występowania utrudnień w ruchu granicznym odgrywa funkcjonujący na granicy z Ukrainą i Białorusią System Wczesnego Ostrzegania o sytuacjach nadzwyczajnych (SWO), który umożliwia podejmowanie działań związanych z utrzymaniem płynności. SWO z Ukrainą działa na podstawie memorandum podpisanego przez polskie i ukraińskie służby graniczne i celne od 1 grudnia 2013 r. Uruchamianie SWO następowało w przypadkach, gdy liczba odprawianych środków transportu spadła poniżej ustalonej optymalnej liczby pojazdów, co skutkowało powstawaniem kolejek osób i pojazdów oczekujących na przekroczenie granicy (m.in. na skutek blokady przejść czy awarii systemów informatycznych). Takich sytuacji na polsko-ukraińskim odcinku granicy było: 56 w 2016 r., 66 w 2017 r. i 76 w 2018 r. SWO na granicy z Białorusią funkcjonuje na podstawie uzgodnień z 2014 r. i było uruchamiane w 2016 r. i w 2017 r. po cztery razy, a w 2018 r. 36 razy. Podjęte przez KGSG próby rozszerzenia SWO na polsko-rosyjski odcinek granicy były nieskuteczne.

Jednym z udogodnień ułatwiających przekroczenie granicy wschodniej RP były działające do końca III kwartału 2018 r. tzw. zielone pasy (przeznaczone do szybkiego przekraczania granicy przez osoby niedeklarujące towarów do oclenia) i zielone korytarze (czyli zielone pasy po obu stronach granicy). Zielone pasy funkcjonowały na 18 spośród 19 DPG²², zaś zielone korytarze na czterech DPG²³ na wschodniej granicy Polski. Rozwiązania te usprawniały odprawę graniczną, jednakże z końcem III kwartału 2018 r., decyzją Komendanta Głównego SG²⁴ zostały zlikwidowane. Spowodowało to wydłużenie czasu oczekiwania na odprawę graniczną oraz wytworzyło sytuację, w której znaczna część podróżnych nieposiadająca żadnych towarów do zgłoszenia celnego zmuszona jest oczekiwać w kolejkach na odprawę razem z pozostałymi podróżnymi posiadającymi towary podlegające zgłoszeniu. W opinii NIK likwidacja przez Komendanta Głównego SG powyższych ułatwień jest niekorzystna dla sprawnego przekraczania granicy przez podróżnych. Likwidacja zielonych pasów i zielonych korytarzy nie była poprzedzona analizą KGSG jak działanie to wpłynie na wydłużenie czasu odprawy. Przyjęcie argumentacji, iż ułatwienia sprzyjały osobom związanym z przemytem nie do końca jest uprawnione. Prawidłowo zastosowane w przejściach granicznych systemowe rozwiązania organizacyjne i techniczne pozwalają Służbie Celno-Skarbowej skutecznie ograniczać ingerencję w legalny przepływ przez granicę pojazdów i podróżnych poprzez znaczne obniżenie odsetka ich kontroli przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności w wykrywaniu przemytu. Jest to możliwe w szczególności dzięki wykonywaniu przez Służbę Celno-Skarbową kontroli selektywnej z wykorzystaniem automatycznych metod analizy ryzyka, korzystania ze specjalistycznego sprzętu do kontroli nieinwazyjnych, wdrożeniu polityki karnej i stosowaniu środ-

System Wczesnego Ostrzegania o sytuacjach nadzwyczajnych na granicach

Konsekwencją likwidacji udogodnień w odprawach wzrost czasu oczekiwania na przekroczenie granicy

²² Za wyjątkiem DPG Połowce–Pieszczatka.

²³ Hrebenne–Rawa Ruska, Medyka–Szeginie, Korczowa–Krakowiec, Grzechotki–Mamonowo.

²⁴ Decyzja z dnia 2 października 2017 r. została podjęta na wniosek Krajowej Administracji Skarbowej, która twierdziła, że dotychczas istniejące ułatwienia były wykorzystywane również przez osoby trudniące się przemytem. KAS nie przedłożyła do KGSG dokumentu zawierającego analizy potwierdzające wzrost przemytu towarów, na skutek niewłaściwego wykorzystania przez podróżnych tych ułatwień i ewentualnych strat z tego wynikających dla budżetu państwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ków administracyjnych wobec podróżnych naruszających przepisy prawa oraz działań kontrolnych prowadzonych w ramach drugiej linii kontroli w przejściach granicznych i w bezpośrednim sąsiedztwie tych przejść. Negatywne skutki wynikające dla płynności ruchu granicznego w związku z likwidacją ww. udogodnień potwierdzają zebrane w trakcie kontroli opinie komendantów jednostek granicznych SG.

Przykład

Komendant Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej odnośnie likwidacji zielonych pasów i zielonych korytarzy stwierdził m.in., że: „Funkcjonowanie tych pasów pozytywnie wpływało na przepustowość DPG (...). Łączny czas trwania odprawy na pasach zielonych był znacznie krótszy niż na pozostałych pasach. Stopniowa likwidacja zielonych pasów, realizowana na wniosek Służby Celnej, ograniczyła ilość odprawianych samochodów wpływając negatywnie na przepustowość DPG”.

Nieskuteczne próby likwidacji dublujących się czynności służb granicznych podczas odpraw

W trakcie odprawy granicznej następuje dublowanie się czynności przez funkcjonariuszy SG i SC, związanych z wprowadzaniem danych o podróżnych do różnych niekompatybilnych systemów informatycznych, czy kontrolą przestrzeni bagażowej i pasażerskiej samochodów osobowych, osobno przez funkcjonariuszy obydwu służb, wydłużające tym samym czas odprawy granicznej. Pierwszy harmonogram działań mających na celu opracowanie technologii wymiany danych pomiędzy systemami informatycznymi SG i SC opracowany został z terminem realizacji od 30 czerwca 2013 r. do 31 października 2014 r. Końcowym działaniem w ramach tego harmonogramu miał być pilotaż wymiany danych pomiędzy systemami informatycznymi na wybranych przejściach granicznych. Dalsze prace zmierzające do informatyzacji czynności kontrolnych zostały uruchomione dopiero po trzech latach, pod koniec 2018 r. Pełna wymiana danych pomiędzy systemami informatycznymi planowana jest przed dniem 1 października 2020 r., zgodnie z Planem działań w ramach Harmonogramu wdrożenia technologii odpraw z wymianą danych pomiędzy systemami informatycznymi SG (ZSE6) i KAS (Cyfrowa Granica), zatwierdzonym przez Komendanta Głównego SG i Szefa KAS. Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzonej w 2014 r. kontroli²⁵, mając na uwadze potrzebę usprawnienia obsługi podróżnych, wnioskuje o ograniczenie liczby zbędnych lub dublujących się czynności wykonywanych przez obie służby graniczne podczas odprawy podróżnych. Przewlekłe i nieskuteczne działania w tym zakresie w ocenie Najwyższej Izby Kontroli mają negatywny wpływ na obsługę podróżnych, a co za tym idzie, na czas oczekiwania na odprawę graniczną.

Brak obiektywnego i profesjonalnego sposobu ustalania czasu oczekiwania na przekroczenie granicy

Komendant Główny SG nie stworzył obiektywnego i profesjonalnego systemu ustalania czasu oczekiwania podróżnych na przekroczenie drogowych przejść granicznych na granicy wschodniej RP²⁶. Już podczas

²⁵ P/14/108 – *Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP.*

²⁶ Przyczyną braku obiektywnego systemu pomiaru czasu oczekiwania na przekroczenie granicy był fakt, iż SG nie była tym zainteresowana, a koncentrowała się na realizacji wskaźnika ujętego w budżecie zadaniowym, którego miernikiem był średni czas odprawy granicznej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kontroli z 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że istniejący system oceny czasu oczekiwania na odprawę graniczną i celną nie jest precyzyjny, ponieważ opiera się na danych szacunkowych, które ulegają częstym zmianom. Liczenie odbywało się w ten sposób, że cztery razy na 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. Dochodzą do tego jeszcze inne nieprzewidziane sytuacje np. awarie systemów informatycznych. Niestety czas oczekiwania podróżnych na odprawę graniczną jest nadal ustalany w ten sam sposób, co powoduje, że nie gwarantuje rzetelnych danych w tym zakresie. Nie ustala się go przy pomocy urządzeń elektronicznych (systemów monitorujących kolejki przed przejściami). Zgodnie z zasadami określonymi przez Komendanta Głównego SG w okresie objętym kontrolą (tj. 2015–2018), szacunkowy czas oczekiwania na kontrolę graniczną, był ewidencjonowany w meldunkach cztery razy na dobę, tj. na godzinę 8:00, 14:00, 20:00 i 2:00²⁷. Szacunkowy czas oczekiwania na kierunku wyjazdowym z RP ustalany był na podstawie liczby samochodów oczekujących o danej godzinie w kolejce na kontrolę graniczną. Do tego celu wykorzystywany był algorytm, uwzględniający średnią liczbę pojazdów odprawianych na zmianie oraz liczbę pojazdów znajdujących się przed przejściem granicznym i w przejściu, ustalaną przez patrol mobilny funkcjonariuszy SG. Szacunkowy czas oczekiwania na kierunku wjazdowym do RP ustalany był na podstawie informacji uzyskanych od podróżnych oraz służb granicznych państwa sąsiedniego.

W budżecie zadaniowym Komendy Głównej SG²⁸ celem działania 2.5.1.1. *Organizacja odprawy granicznej* było *Zapewnienie sprawnego przekroczenia granicy państwowej w przejściach granicznych*, dla którego miernikiem był *Średni czas odprawy granicznej* jednego pasażera na przejściu drogowym oraz podróżnego z państwa trzeciego na przejściu lotniczym. Planowany do osiągnięcia poziom tego miernika nie powinien przekraczać dwóch minut. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęty miernik nie dawał obiektywnej informacji o sprawności przekraczania granicy. Wartość miernika na drogowych przejściach granicznych wyliczana była na podstawie pomiarów czasu odprawy, dokonywanych dwa razy w miesiącu na próbie 100 osób lub w czasie sześciu godzin. W praktyce odnosiło się to do mierzenia czasu wykonywania przez funkcjonariusza SG czynności związanych ze sprawdzeniem dokumentów danej osoby i odprawą na stanowisku kontrolnym. Pomiar ten nie uwzględniał czasu oczekiwania tej osoby na odprawę w kolejce, który mógł trwać nawet kilka godzin. W latach 2015–2018, zgodnie z wyliczeniami Komendy Głównej SG,

Przyjęty sposób wyliczenia miernika średniego czasu odprawy granicznej w ramach budżetu zadaniowego KGSG nie odpowiadał rzeczywistości

jednego pasażera na przejściu podczas czynności związanych ze sprawdzeniem dokumentów na stanowisku kontrolnym.

²⁷ Zgodnie z Katalogiem zdarzeń podlegających meldowaniu w ramach systemu służb dyżurnych operacyjnych w SG oraz zakresu i sposoby ich ewidencjonowania zawartym w piśmie Dyrektora Sztabu KGSG z dnia 15 grudnia 2016 r.

²⁸ Budżet zadaniowy KGSG część 42 Sprawy wewnętrzne, zadanie 2.5. Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP, działanie 2.5.1.1. Organizacja odprawy granicznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na każdym DPG miernik został wykonany w 100%, tzn. czas odprawy podróżnego przez funkcjonariusza SG nie przekroczył dwóch minut.

Przykład

Dyrektor Zarządu Granicznego KGSG wyjaśnił, że „(...) średni czas odprawy wyliczany według metodologii przyjętej przez Straż Graniczną obejmuje wyłącznie czas jaki funkcjonariusze Straży Granicznej poświęcają na dokonanie odprawy pojedynczej osoby. Natomiast zrozumiałym jest, że podróżny spędza na przejściu granicznym więcej czasu, tzn. na oczekiwanie w kolejce do odprawy granicznej (...)”.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęcie takiego sposobu wyliczania wartości miernika, określającego zapewnienie sprawnego przekroczenia granicy państwowej na drogowych przejściach granicznych, nie jest miarodajne jako kryterium oceny wykonania tego zadania. Stworzenie i wprowadzenie systemów elektronicznych, które samoczynnie dokonywałyby pomiaru i ewidencji czasu oczekiwania przez podróżnych na przekroczenie DPG, w sposób obiektywny i miarodajny przedstawiałyby poziom zapewnienia sprawnego przekroczenia granicy państwowej.

Prezentowana przez KGSG wartość miernika czasu odprawy granicznej dalece różni się z opiniami osób, które w latach 2015–2018 przekraczały granicę wschodnią RP²⁹. Według nich struktura czasu oczekiwania na odprawę była następująca:

- przy wyjeździe z Polski: powyżej 9 godzin – 13,2%, od 3 do 9 godzin – 29,4%, od 1 do 3 godzin – 32,8%, od 30 minut do 1 godziny – 16,5%, poniżej 30 minut – 8,1%;
- przy wjeździe do Polski: powyżej 9 godzin – 27,2%, od 3 do 9 godzin – 41,6%, od 1 do 3 godzin – 20,9%, od 30 minut do 1 godziny – 6,3%, poniżej 30 minut – 4%.

Kontrole KGSG w jednostkach organizacyjnych na wschodniej granicy RP oraz skargi podróżnych potwierdzają występowanie nieprawidłowości

Kierownicy komórek organizacyjnych KGSG w imieniu Komendanta Głównego SG prowadzili nadzór i kontrolę wykonywania zadań przez jednostki terenowe zarówno w trybie planowym jak i doraźnym, w formie monitoringu, wizytacji i kontroli bezpośrednich. Częstotliwość wizytacji w Oddziałach SG obsługujących wschodnią granicę Polski wynosiła w latach 2015–2018 od dwóch do czterech razy w roku. Biuro Kontroli KGSG przeprowadziło w tym okresie dziewięć kontroli dotyczących obsługi podróżnych na wschodniej granicy RP. W pięciu z tych kontroli³⁰ stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia skutkujące wydaniem zaleceń pokontrolnych w zakresie organizacji i sposobu prowadzenia kontroli granicznych.

O nieprawidłowościach występujących przy dokonywaniu odpraw granicznych w ruchu osobowym, w szczególności dotyczących niewłaściwego, zdaniem podróżnych zachowania funkcjonariuszy SG, informowali

²⁹ Na stronie internetowej NIK zamieszczono ankietę skierowaną do osób, które w latach 2015–2018 przekraczały granicę na DPG na wschodniej granicy RP, na którą odpowiedziało 993 osoby. Wyniki ankiety nie są ustaleniami kontroli lecz stanowią dodatkowe uzupełnienie informacji o funkcjonowaniu przejść granicznych.

³⁰ Trzy kontrole w PSG w Terespolu, po jednej kontroli w PSG w Medyce i Hrebennem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

podróżni poprzez skargi składane do KGSG. W latach 2015–2018 takich skarg wpłynęło łącznie 102, wszystkie skargi załatwiono zgodnie z obowiązującym trybem i terminami.

W ramach współdziałania SG i KAS, w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania przejść granicznych, poza opracowaniem wspólnych technologii odpraw, opracowano także modelowy standard przejścia granicznego oraz procedury powiadamiania i koordynacji w przypadku zdejmowania zamknięć urzędowych. Ponadto analizowano potrzebę uaktualnienia systemu SWO, jednakże ze względu na rozbieżne stanowiska obu służb nie wprowadzono zmian w tym systemie.

KGSG współpracowała ze służbami granicznymi Ukrainy i Białorusi na podstawie zawartych porozumień odpowiednio z 2009 r. i 2014 r. W ramach współpracy dokonywano wymiany informacji statystycznych o sytuacji na granicy państwowej, organizowano szkolenia funkcjonariuszy, organizowano trójstronne spotkania, których efektem było opracowanie w maju 2019 r. „Raportu informacyjno-analitycznego o zagrożeniach bezpieczeństwa granicznego na wspólnych odcinkach granic RP, Republiki Białorusi i Ukrainy, a także tendencjach ich rozwoju w 2019 r.” W 2017 r. i w 2018 r. KGSG w ramach programu „Polska Pomoc” zrealizowała dwa projekty związane ze zjawiskiem korupcji w służbach granicznych. W czerwcu 2018 r. przedstawiciele SG uczestniczyli we Lwowie w seminarium antykorupcyjnym zorganizowanym przez OECD³¹. Współpraca ze stroną rosyjską realizowana była poprzez Instytucję Pełnomocnika Granicznego, Polsko-Rosyjską Grupę Roboczą ds. Współpracy Granicznej oraz posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR. Współpracy granicznej służyły także stanowiska oficerów łącznikowych SG w Ambasadach RP w Moskwie i Kijowie (od 2005 r.) oraz w Mińsku (od 2019 r.), wspólne patrole funkcjonariuszy polskich i ukraińskich oraz dwa punkty konsultacyjne na granicy z Ukrainą, w ramach których dokonywana była wymiana informacji dotyczących utrudnień w przekraczaniu granicy.

Strona polska podejmowała próby poprawy przepustowości przejść granicznych, w sytuacji, gdy strona sąsiednia nie była w stanie podjąć działań w zakresie poprawy infrastruktury przejścia.

Przykłady

W bezpośrednim sąsiedztwie **DPG w Korczowej**, w ciągu autostrady A4, po stronie polskiej zorganizowane zostały stanowiska odpraw tzw. platformy autostradowe³². Na platformach tych, na kierunku wyjazdowym z Polski zorganizowano dwa pasy do odprawy autokarów oraz dwa pasy dojazdowe do czterech stanowisk skośnych do odpraw samochodów osobowych. Budynek odpraw autobusowych na kierunku wyjazdowym z Polski wyposażony został w stanowiska kontrolerskie. Stanowiska zorganizowane na platformach autostradowych były nieczynne. Na terytorium Ukrainy, w ciągu drogi stanowiącej przedłużenie autostrady A4, brak jest infrastruktury niezbęd-

Nieliczne efekty współpracy między granicznymi służbami państwowymi zaangażowanymi w zadania związane z odprawami na DPG na wschodniej granicy RP

Współpraca KGSG ze służbami granicznymi państw sąsiednich

Ograniczenia przepustowości przejść spowodowane niedostateczną infrastrukturą po stronie państw sąsiednich

³¹ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

³² Stanowiska wybudowane zostały w 2012 r. i oddane do użytku na początku 2013 r. Koszt ich budowy wyniósł 19 065 000 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nej do odpraw granicznych (stanowisk kontrolnych) oraz innych budynków i obiektów do kontroli ruchu granicznego. Inwestycja po stronie polskiej stoi bezużyteczna i generuje środki finansowe na jej utrzymanie.

Na **DPG w Bobrownikach** występuje problem z przepustowością, ponieważ samochody osobowe, ciężarowe i autobusy po odprawie celnej i paszportowej, wjeżdżają na most i w kierunku przejścia po stronie białoruskiej poruszają się po jednym pasie ruchu. Mimo starań strony polskiej nie udało się rozwiązać tego problemu i poprawić przepustowości przejścia. Przygotowany projekt pt. „Budowa dodatkowego mostu drogowego na rzece Świsłocz pomiędzy punktami granicznymi Bieriestowica (Republika Białoruś) oraz Bobrowniki (Rzeczpospolita Polska)” znalazł się na liście Dużych Projektów Infrastrukturalnych, którego beneficjentem wiodącym był Grodzieński Obwodowy Komitet Wykonawczy. Dokumentacja projektowa tego mostu została przygotowana lecz nie została skierowana przez stronę białoruską do oceny ze względu na brak środków finansowych przewidzianych jako wkład własny.

Powyższe przykłady wskazują, że poprawa efektywności działań zmierzających do zwiększenia przepustowości drogowych przejść granicznych, zależy nie tylko od starań polskich służb granicznych ale także od zaangażowania odpowiednich służb państw sąsiednich. Koniecznym jest zatem zintensyfikowanie współpracy polskich służb granicznych ze służbami państw sąsiednich, w celu zwiększenia przepustowości drogowych przejść granicznych oraz poprawy płynności ruchu.

Komendant Główny SG
nie występował
do Ministra Spraw
Wewnętrznych
i Administracji
o podjęcie działań
usprawniających
odprawy po stronie
ukraińskiej

Powołana w 2016 r. Komisja ds. zwalczania patologii związanych z Transgranicznym Ruchem Osobowym przez Polsko-Ukraińską Międzyrządową Radę Koordynacyjną ds. Współpracy Międzyregionalnej, w okresie objętym kontrolą zebrała się czterokrotnie³³. W jej skład wchodził przedstawiciel KGSG, delegowani przez Komendanta Głównego SG, którzy przekazywali Komendantowi ustalenia z posiedzeń Komisji. W trakcie posiedzeń Komisji omawiano m.in. sytuację na polsko-ukraińskich przejściach granicznych. Na posiedzeniu Komisji w dniu 6 czerwca 2017 r. ustalono³⁴, że jednym z istotnych czynników generujących utrudnienia na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej jest brak płynności odprawy granicznej, co może być związane z korupcją. Jako przykład wskazano zjawisko oczekiwania przez część podróżnych, obywateli Ukrainy, na tzw. „zmianę jadącą”³⁵ i nagły wzrost liczby oczekujących na przekroczenie granicy państwowej w odpowiednim momencie. Po opuszczeniu stanowisk kontrolnych przez „zmianę jadącą”, obserwuje się proces zawracania podróżnych z kolejki przed przejściem granicznym. Ponadto na posiedzeniu ww. komisji zwrócono uwagę na kwestię generowania kolejek po stronie ukraińskiej przez komitety kolejkowe, które pod pozorem pilnowania porządku w kolejce przepuszczają za opłatą, poza kolejnością, wybrane osoby. Komisja w konkluzji wskazała na konieczność podjęcia skoordynowanych działań na rzecz walki z przejawami

³³ Posiedzenia odbyły się w 2017 r., 2018 r. i w 2019 r.

³⁴ Zapis z protokołu posiedzenia Komisji.

³⁵ „Zmiana jadąca” odnosi się do sytuacji, gdy na danej zmianie po stronie ukraińskich służb granicznych jest obsada kadrowa, która zgodnie z opinią czekających na przekroczenie granicy obywateli ukraińskich za odpowiednią opłatą jest w stanie łagodnie ich potraktować przy odprawie celnej.

korupcji i wyeliminowania komitetów kolejkowych. Uzależnienie natężenia ruchu granicznego od składu personalnego zmian kontrolerskich ukraińskich służb granicznych tzw. „zmiany jadącej” omawiane było także na posiedzeniach ww. komisji w 2018 r. i 2019 r. Komendant Główny SG posiadał wiedzę na temat istotnych czynników generujących utrudnienia na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej w postaci braku płynności odprawy granicznej jednak nie występował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań usprawniających odprawy po stronie ukraińskiej. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działanie takie mogłoby skutkować interwencją w tych sprawach u odpowiedniego przedstawiciela rządu Ukrainy. W obecnym stanie rzeczy wnioski ww. komisji z posiedzenia w dniu 6 czerwca 2017 r. wskazujące na konieczność podjęcia skoordynowanych działań na rzecz walki z przejawami korupcji i wyeliminowania komitetów kolejkowych (po stronie ukraińskiej) pozostają bez konkretnych reakcji.

Na zadania związane z zakupem wyposażenia służącego do obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP KGSG wydała w latach 2015–2018 łącznie 14 031 tys. zł. Wydatki poprzedzone były analizą potrzeb zgłaszanych przez jednostki organizacyjne SG. Postęp technologiczny i coraz wyższe wymagania sprzętowe stawiane przez współczesne oprogramowanie wymuszają konieczność ciągłej modernizacji platformy teleinformatycznej. Przeprowadzona przez NIK w ramach niniejszej kontroli analiza zaspokojenia potrzeb w zakresie przenośnych urządzeń do badania autentyczności dokumentów wykazała, że ukończenie w ten sprzęt w stosunku do norm³⁶ w Warmińsko-Mazurskim OSG wyniosło 86% a w Nadbużańskim OSG jedynie 69%.

KGSG nie zapewniła pełnego ukończenia w przenośne urządzenia do badania autentyczności dokumentów

5.2. Działania Komendantów Oddziałów Straży Granicznej na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP, w tym stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego

Komendanci Oddziałów SG nie zapewnili w pełni prawidłowej obsługi podróżnych.

Komendanci Oddziałów SG zapewnili odpowiednie warunki techniczne obsługi ruchu osobowego.

Na ośmiu objętych kontrolą przejściach granicznych odprawiono w latach 2015–2018 następujące liczby osób: w 2015 r. 17 733 tys., w 2016 r. 17 472 tys., w 2017 r. 18 671 tys., w 2018 r. 17 742 tys. W całym okresie objętym kontrolą najwięcej osób (łącznie 21 060 tys.) odprawiano na DPG w Medyce od 5067 tys. w 2015 r. do 5492 tys. w 2017 r., następnie (łącznie 14 576 tys.) na DPG w Korczowej od 3342 tys. w 2015 r. do 3846 tys. w 2017 r. Udział liczby osób odprawionych na tych dwóch DPG w ogólnej liczbie osób odprawionych na ośmiu objętych kontrolą przejściach wynosił

Dane w zakresie liczby osób odprawionych na przejściach objętych kontrolą

³⁶ Określonych w zarządzeniu nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 grudnia 2005 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

od 47,4% w 2015 r. do 51,5% w 2016 r. Najmniej osób odprawiono na DPG w Sławatyczach od 367 tys. w 2016 r. do 647 tys. w 2017 r. oraz na DPG w Gołdapi od 560 tys. w 2018 r. do 943 tys. w 2015 r.

Dane w zakresie liczby pojazdów odprawionych na przejściach objętych kontrolą

W latach 2015–2018 na ośmiu przejściach objętych kontrolą odprawiono następujące liczby pojazdów (samochody osobowe i ciężarowe, autobusy): w 2015 r. 7200 tys., w 2016 r. 6643 tys., w 2017 r. 7097 tys., w 2018 r. 6510 tys. W całym okresie objętym kontrolą najwięcej pojazdów (łącznie 5112 tys.) odprawiono na DPG w Korczowej od 1117 tys. w 2018 r. do 1378 tys. w 2015 r., następnie (łącznie 4501 tys.) na DPG w Kuźnicy Białostockiej od 1002 tys. w 2016 r. do 1250 tys. w 2018 r. Udział liczby pojazdów odprawionych na tych dwóch przejściach stanowił od 33% w 2015 r. do 36,4% w 2018 r. ogólnej liczby pojazdów odprawionych na ośmiu kontrolowanych przejściach. Najmniej pojazdów odprawiono na DPG w Sławatyczach od 217 tys. w 2016 r. do 347 tys. w 2015 r. oraz na DPG w Gołdapi od 389 tys. w 2018 r. do 597 tys. w 2015 r.

Liczba zatrudnionych funkcjonariuszy na przejściach objętych kontrolą

































































































Średnioroczne zatrudnienie funkcjonariuszy SG na ośmiu przejściach objętych kontrolą kształtowało się na poziomie od 1297 osób w 2015 r. do 1341 osób w 2017 r.³⁷ Zatrudnienie na poszczególnych DPG było zróżnicowane – największa liczba funkcjonariuszy SG obsługiwała DPG w Terespolu i wynosiła średniorocznie od 285 osób w 2015 r. do 298 osób w 2017 r., następnie DPG w Medyce od 202 osób w 2015 r. i w 2016 r. do 214 osób w 2018 r. DPG obsługiwane przez najmniejszą liczbę funkcjonariuszy SG to Sławatycze od 66 osób w 2015 r. do 73 osób w 2018 r. oraz Bobrowniki od 94 osób w 2018 r. do 103 osób w 2015 r.

³⁷ Dane w zakresie średniorocznej liczby funkcjonariuszy SG zatrudnionych we wszystkich objętych kontrolą Placówkach SG obejmują jedynie funkcjonariuszy, którzy byli przypisani do zadań związanych z kontrolą graniczną podróży.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Średnioroczna liczba funkcjonariuszy SG na DPG objętych kontrolą, liczba osób i pojazdów, które w latach 2015–2018 przekroczyły granicę na przejściach granicznych objętych kontrolą

	2015 ▼	2016 ▼	2017 ▼	2018 ▼
Średnioroczna liczba funkcjonariuszy SG				
Bezledy	167 	172 	176 	175 
Goldap	135 	150 	145 	141 
Sławatycze	66 	70 	72 	73 
Terespol	285 	295 	298 	288 
Bobrowniki	103 	101 	99 	94 
Kuźnica	189 	191 	192 	181 
Korczowa	150 	152 	152 	161 
Medyka	202 	202 	207 	214 
Liczba osób, które przekroczyły granicę (w mln)				
Bezledy	1,77 	1,13 	1,01 	0,91 
Goldap	0,94 	0,71 	0,60 	0,56 
Sławatycze	0,61 	0,37 	0,65 	0,59 
Terespol	2,30 	2,62 	2,79 	2,61 
Bobrowniki	1,32 	1,29 	1,52 	1,51 
Kuźnica	2,38 	2,36 	2,76 	2,66 
Korczowa	3,34 	3,65 	3,85 	3,73 
Medyka	5,07 	5,33 	5,49 	5,16 
Liczba pojazdów, które przekroczyły granicę (w mln)				
Bezledy	1,27 	0,76 	0,68 	0,62 
Goldap	0,60 	0,46 	0,40 	0,39 
Sławatycze	0,36 	0,22 	0,34 	0,33 
Terespol	0,89 	1,12 	1,28 	1,11 
Bobrowniki	0,60 	0,58 	0,69 	0,71 
Kuźnica	1,00 	1,00 	1,24 	1,25 
Korczowa	1,38 	1,32 	1,29 	1,12 
Medyka	1,14 	1,18 	1,15 	0,98 

Źródło: dane z kontroli NIK.

Średnioroczna liczba osób oraz średnioroczna liczba pojazdów odprawionych przez jednego funkcjonariusza Straży Granicznej na poszczególnych przejściach objętych kontrolą była bardzo zróżnicowana. Najwyższa średnioroczna liczba osób odprawianych przez jednego funkcjonariusza występowała na DPG w Medyce – od 24,1 tys. w 2018 r. do 26,5 tys. w 2017 r.³⁸, a następnie na DPG w Korczowej – od 22,3 tys. w 2015 r. do 25,3 tys. w 2017 r. Najniższa średnioroczna liczba osób odprawianych

Duże różnice w zakresie efektywności odprawionych osób i pojazdów przez funkcjonariuszy Straży Granicznej

³⁸ Na DPG w Medyce funkcjonuje przejście dla pieszych, co znacząco wpływa na liczbę osób przekraczających granicę.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez jednego funkcjonariusza występowała na DPG w Gołdapi – od 4 tys. w 2018 r. do 7 tys. w 2015 r. Najwięcej średniorocznie odprawionych przez jednego funkcjonariusza pojazdów było na DPG w Korczowej – od 6,9 tys. w 2018 r. do 9,2 tys. w 2015 r., a następnie w Bobrownikach – od 5,7 tys. w 2016 r. do 7,6 tys. w 2018 r. Na drugim krańcu znalazło się DPG w Gołdapi, na którym średnioroczna liczba pojazdów odprawionych przez jednego funkcjonariusza wynosiła od 2,8 tys. w 2018 r. do 4,4 tys. w 2015 r. Relacje osiągniętej efektywności (liczonej średnioroczną liczbą osób lub pojazdów odprawionych przez jednego funkcjonariusza SG) pomiędzy poszczególnymi przejściami granicznymi wynoszą ok. 3:1, co oznacza zdaniem NIK, że przyczyny powodujące tak znaczne różnice winny być przedmiotem analizy Komendy Głównej Straży Granicznej.

Infografika nr 5

Średnioroczna liczba funkcjonariuszy SG na DPG objętych kontrolą, średnia liczba osób i pojazdów, które w latach 2015–2018 zostały odprawione przez jednego funkcjonariusza

	2015 ▼	2016 ▼	2017 ▼	2018 ▼
Średnioroczna liczba funkcjonariuszy SG				
Bezledy	167	172	176	175
Gołdap	135	150	145	141
Sławatycze	66	70	72	73
Terespol	285	295	298	288
Bobrowniki	103	101	99	94
Kuźnica	189	191	192	181
Korczowa	150	152	152	161
Medyka	202	202	207	214
Średnia liczba osób odprawionych przez funkcjonariusza SG (w osobach na 1 funkcjonariusza)				
Bezledy	10 608	6 554	5 764	5 186
Gołdap	6 986	4 721	4 150	3 972
Sławatycze	9 216	5 243	8 991	8 114
Terespol	8 070	8 889	9 369	9 082
Bobrowniki	12 795	12 812	15 326	16 055
Kuźnica	12 612	12 370	14 375	14 695
Korczowa	22 280	24 049	25 304	23 184
Medyka	25 082	26 414	26 533	24 137
Średnia liczba pojazdów odprawionych przez funkcjonariusza SG (w pojazdach na 1 funkcjonariusza)				
Bezledy	7 344	4 396	3 854	3 528
Gołdap	4 421	3 065	2 782	2 761
Sławatycze	5 406	3 100	4 804	4 522
Terespol	3 117	3 807	4 312	3 846
Bobrowniki	5 857	5 716	6 993	7 593
Kuźnica	5 317	5 248	6 478	6 905
Korczowa	9 189	8 699	8 514	6 940
Medyka	5 668	5 866	5 575	4 599

Źródło: dane z kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednostki Straży Granicznej obejmujące służbową właściwością skontrolowane przez NIK DPG na granicy wschodniej RP, w latach 2015–2018 nie były w pełni przygotowane pod względem kadrowym do realizacji zadań związanych z zapewnieniem sprawnego przekroczenia granicy państwowej przez podróżnych. W żadnej z ośmiu objętych kontrolą Placówek SG nie było pełnej obsady kadrowej funkcjonariuszy wykonujących zadania na kontrolowanych przejściach granicznych³⁹. W trzech spośród czterech kontrolowanych oddziałów Straży Granicznej, we wchodzących w ich strukturę placówkach, które obsługiwały drogowe przejścia graniczne z roku na rok (2015–2018) stopień ukończenia obniżał się.

Braki kadrowe w jednostkach granicznych Straży Granicznej

Przykłady

W **Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej** poddano analizie 20 zmian (po 10 zmian z każdego z dwóch badanych przejść granicznych – w Bezledach i Gołdapi) z II połowy 2017 r. o największym natężeniu ruchu podróżnych. Na przejściu w Bezledach, gdzie minimalna liczba funkcjonariuszy według technologii odpraw wynosiła 17, przy planowaniu funkcjonariuszy na analizowanych zmianach: jedynie w dwóch przypadkach zaplanowano 17 funkcjonariuszy, a w ośmiu przypadkach poniżej liczby przyjętej w technologii odpraw. Zarówno planowana jak wykonana obsada nie odpowiadała limitom kadrowym przewidzianym w technologii odpraw jako optymalne, tj. 25 i 20 funkcjonariuszy odpowiednio w Bezledach i w Gołdapi.

W **Podlaskim Oddziale Straży Granicznej** poddano analizie 20 zmian (po 10 zmian na każdym z dwóch badanych przejść granicznych – w Bobrownikach i Kuźnicy) z II połowy 2017 r. o największym nasileniu ruchu. Na przejściu w Bobrownikach na jednej zmianie liczba funkcjonariuszy planowanych do służby na II linii była mniejsza (o jednego) od wymagań określonych w technologii odpraw w wariancie minimalnym. Liczba funkcjonariuszy SG dokonujących odprawy granicznej na przejściach w Bobrownikach i Kuźnicy na żadnej z badanych zmian nie była zgodna z limitem kadrowym przewidzianym w technologii odpraw dla wariantu optymalnego, tj. przewidzianego dla zwiększonego natężenia ruchu.

Powyższe przykłady wskazują, że Straż Graniczna nie była w stanie zapewnić na niektórych zmianach obsady kadrowej nawet w wariancie minimalnym, co wpływało negatywnie na możliwości zapewnienia sprawnego obsługi podróżnych podczas odprawy granicznej. Komendanci OSG działających na wschodniej granicy RP występowali wielokrotnie o przydział dodatkowych etatów funkcjonariuszy jak również o czasowe przeniesienia funkcjonariuszy SG z innych oddziałów. Efektem tych wniosków było zwiększenie etatów w niektórych placówkach SG objętych kontrolą (Medyka, Korczowa, Bobrowniki, Gołdap i Bezledy).

Sytuację braków kadrowych dodatkowo pogarszały długotrwałe absencje chorobowe w Placówkach Straży Granicznej. W sześciu (spośród ośmiu objętych kontrolą) Placówek SG liczba dni zwolnień lekarskich w badanym okresie wzrosła. Przykładowo w Placówce Straży Granicznej w Bezledach

Absencje chorobowe w jednostkach granicznych Straży Granicznej pogarszają sytuację związaną z brakami kadrowymi

³⁹ Niepełne ukończenie spowodowane było m.in. nieskutecznymi próbami naboru do służby (niskie uposażenie, malejące zainteresowanie służbą w SG, służba w oddalonych miejscach) oraz rosnącą liczbą odchodzących z SG. Skutkiem powyższego były trudności z zapewnieniem odpowiedniej liczby funkcjonariuszy zgodnej z technologią odpraw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nastąpił wzrost zwolnień lekarskich od 3400 dni w 2015 r. do 5200 dni w 2018 r., tj. o 52,9%. Bezpośrednim skutkiem wysokiej absencji chorobowej była bardzo duża liczba godzin nadliczbowych wypracowanych przez funkcjonariuszy SG.

Przykłady

W Placówkach SG, objętych kontrolą, podległym Bieszczadzkiemu OSG, w latach 2015–2018 występowała:

1. wysoka absencja chorobowa funkcjonariuszy:
 - w **PSG w Medyce** na zwolnieniach chorobowych przebywało 963 funkcjonariuszy, w łącznej ilości 35 204 dni, w tym 509 funkcjonariuszy Zespołu Kontroli Ruchu Granicznego, w łącznej ilości 20 572 dni,
 - w **PSG w Korczowej** ze zwolnień chorobowych skorzystało 864 funkcjonariuszy, w łącznej ilości 27 986 dni, w tym 439 funkcjonariuszy Zespołu Kontroli Ruchu Granicznego, w łącznej ilości 15 426 dni;
2. duża liczba godzin nadliczbowych:
 - w **PSG w Medyce** wypracowano łącznie 140 415 godzin nadliczbowych, z których 70 196 oddano funkcjonariuszom w formie wolnego czasu,
 - w **PSG w Korczowej** liczba wypracowanych godzin nadliczbowych wyniosła 127 167, z których 59 933 oddano funkcjonariuszom w formie czasu wolnego.

Rozwiązania organizacyjne wprowadzane przez komendantów Oddziałów SG nie zapobiegły powstawaniu kolejek na granicy wschodniej RP

Przy brakach kadrowych oraz utrudnieniach w obsadach zmian spowodowanych absencją chorobową komendanci jednostek granicznych Straży Granicznej, dokonując bieżącej analizy natężenia ruchu granicznego uruchamiali procedury awaryjne, w ramach których: przesuwali funkcjonariuszy posiadających odpowiednie doświadczenie i wiedzę z innych komórek organizacyjnych, kierowali do służby funkcjonariuszy z tej placówki SG, którzy nie byli wyznaczeni w danym dniu do służby, przedłużali czas służby pracujących funkcjonariuszy, korzystali z delegowanych funkcjonariuszy z innych placówek oddziału SG, którzy ukończyli szkolenia specjalistyczne przydatne do realizacji zadań innych niż kontrola ruchu granicznego⁴⁰. Jednakże w wyjątkowych sytuacjach, gdy były trudności z obsadą funkcjonariuszy zmniejszono liczbę otwartych pasów odpraw na granicy. We wszystkich kontrolowanych Placówkach SG podejmowano różne działania organizacyjne mające na celu usprawnienie odpraw granicznych.

Przykłady

W przypadku występowania braków kadrowych uniemożliwiających realizację zadań w zakresie ruchu granicznego, w sytuacjach wzmożonego ruchu, **Placówkom Warmińsko-Mazurskiego OSG** udzielono w okresie 2015–2018, w 122 przypadkach, wsparcia kadrowego poprzez kierowanie do służby funkcjonariuszy Nietatowego Pododdziału Odwodowego. Ponadto w czerwcu i lipcu 2018 r., w czasie trwania mistrzostw świata w piłce nożnej w Rosji, do pomocy placówkom skierowano 44 funkcjonariuszy z Komendy W-MOSG, a także korzystano z pomocy innych jednostek SG (Morski OSG, Karpacki OSG oraz Centrum Szkolenia Straży Granicznej).

⁴⁰ Główną przyczyną ww. nieprawidłowości była doraźność podejmowanych działań i brak systemowych długofalowych rozwiązań.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W DPG podległych Nadbużańskiemu OSG, które objęto kontrolą (Terespol, Sławatycze) wprowadzone rozwiązania organizacyjne w celu usprawnienia ruchu granicznego obejmowały stworzenie możliwości odprawy autobusów również w terminalach przeznaczonych do szczegółowej kontroli autobusów (po jednym na każdy kierunek ruchu oraz w terminalu zewnętrznym zlokalizowanym na pasie technicznym), co z uwagi na wykorzystanie urządzeń stacjonarnych, przyspieszyło realizację czynności oraz poprawiło warunki zarówno dla podróżnych jak i dla funkcjonariuszy. W DPG w Sławatyczach wymieniono pawilony kontrolerskie i wartownicze oraz rozszerzono z dniem 1 grudnia 2017 r. zakres ruchu granicznego o ruch autobusów i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 7,5 t.

Podejmowane przez komendantów jednostek granicznych działania nie skróciły zasadniczo średniego czasu oczekiwania samochodów osobowych na odprawę.

Przykład

W Placówkach SG, objętych kontrolą, podległych Podlaskiemu OSG, w latach 2015–2018 liczba zmian, w czasie których wystąpiły kolejki z czasem oczekiwania powyżej dwóch godzin wzrosła w DPG w Bobrownikach o 52 (ze 126 do 178, tj. o 41,3%), a w DPG w Kuźnicy zmniejszyła się jedynie o cztery (z 89 do 85, tj. o 4,5%).

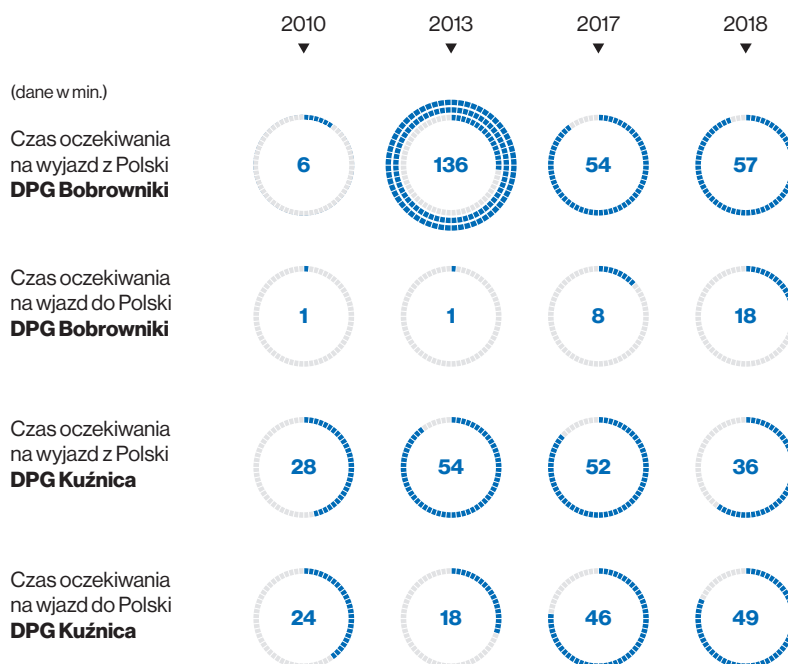
W ocenie NIK braki kadrowe, duża absencja chorobowa funkcjonariuszy Straży Granicznej zajmujących się odprawą podróżnych na drogowych przejściach granicznych – w sytuacji zmieniającego się w poszczególnych porach doby tzw. falowego sposobu przemieszczania się podróżnych przez granicę – miały negatywny wpływ na obsługę tych osób. Niezaspokojenie potrzeb kadrowych na poziomie określonym w technologiach odpraw jako optymalny przy absencjach funkcjonariuszy Straży Granicznej i zwiększonym natężeniu ruchu powodowało trudności w organizacji kontroli granicznej, a w konsekwencji powstawanie kolejek pojazdów i wydłużanie się czasu trwania odprawy.

Przykład

Kontrola wykazała, że czas oczekiwania zarówno na wyjazd jak i na wjazd do Polski, mimo podejmowanych przez Placówki SG w Bobrownikach i Kuźnicy różnych działań organizacyjnych, wzrósł w 2018 r. w porównaniu do 2010 r. W DPG w Bobrownikach czas oczekiwania na wyjazd z Polski w 2018 r. wynosił 57 minut i był dłuższy niż w 2010 r. aż o 51 minut, a czas oczekiwania na wjazd do Polski w 2018 r. wynosił 18 minut i wydłużył się w porównaniu do 2010 r. o 17 minut. W przypadku DPG w Kuźnicy czasy te wynosiły: przy wyjeździe z Polski – 36 minut w 2018 r. przy 28 minutach w 2010 r., przy wjeździe do Polski – 49 minut w 2018 r. przy 24 minutach w 2010 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6
Czasy oczekiwania na wyjazd i wjazd do Polski na DPG w Bobrownikach i Kuźnicy w latach 2010–2018



Źródło: dane z kontroli NIK.

Powyższe dane potwierdzają ankietowani, którzy w latach 2015–2018 przekraczali granicę wschodnią RP na drogowych przejściach granicznych⁴¹. Aż 59,2% i 58,5% z nich stwierdziło, że odpowiednio podczas wyjazdu z Polski i podczas wjazdu do Polski wystąpiły przestoje w pracy polskich służb granicznych, tj. okresy, gdy na żadnym z pasów przeznaczonych do odprawy nie dokonywano odpraw mimo, iż pojazdy oczekiwały do odprawy. Natomiast aż 68% wyjeżdżających i 69,4% wjeżdżających do Polski odpowiedziało, że miała miejsce sytuacja, w której polskie służby graniczne nie prowadziły odpraw na wszystkich istniejących pasach, pomimo iż pojazdy oczekiwały na odprawę.

Technologie odpraw nie były dostosowane do sprawnej obsługi podróżnych

W poddanych kontroli DPG obsługiwanych przez poszczególne placówki SG stwierdzono, że tworzone przez komendantów jednostek granicznych SG we współpracy z KAS technologie odpraw uwzględniały jedynie aktualny stan kadrowy, jakim dysponowały poszczególne jednostki. Określony w technologii odpraw limit obsady kadrowej funkcjonariuszy obu służb, tj. Straży Granicznej i Służby Celno-Skarbowej nie był w stanie zapewnić pełnego wykorzystania potencjału sił i środków dla sprawnej odprawy osób i płynności ruchu drogowego. Limity obsady kadrowej funkcjonariuszy ujęte w technologiach odpraw nie były adekwatne do natężenia ruchu panującego w poszczególnych dniach tygodnia i porach doby, a tym samym nie zapewniały płynności ruchu. W skontrolowanych Placówkach SG stwierdzono, że przyjęte minimalne liczby funkcjonariuszy SG nie pozwalały

⁴¹ Ankietę wypełniły 993 osoby, które przekraczały granicę wschodnią RP w latach 2015–2018. Wyniki ankiety nie są ustaleniami kontroli lecz stanowią dodatkowe uzupełnienie informacji o funkcjonowaniu przejść granicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na wykorzystanie pełnej infrastruktury tych przejść, tj. na uruchomienie wszystkich pasów ruchu i dodatkowych stanowisk kontroli. Ze względu na problemy kadrowe Straż Graniczna przy aktualizacji technologii odpraw dokonywała zmian w obsadach funkcjonariuszy na zmianach obniżając ich wymaganą liczbę. Działając w ten sposób legalizowano faktyczny stan kadrowy, co nie przyczyniało się do zwiększenia sprawności odpraw podróżnych.

Przykłady

W **Placówce SG w Kuźnicy** w 2015 r. w technologii odpraw DPG zwiększono obsadę kadrową w wariancie minimalnym o dwóch funkcjonariuszy, a w 2018 r. zmniejszono obsadę kadrową w wariancie optymalnym o ośmiu i w wariancie minimalnym o trzech funkcjonariuszy. W latach 2015–2018 nie udało się zasadniczo skrócić czasu oczekiwania samochodów osobowych na odprawę. Liczba zmian, w czasie których wystąpiły kolejki z czasem oczekiwania powyżej dwóch godzin zmniejszyła się jedynie o cztery (z 89 do 85, tj. o 4,5%), zaś czasy oczekiwania w 2018 r. zarówno przy wjeździe jak i przy wyjeździe z Polski były znacznie dłuższe niż w 2010 r.

Ustalony przez NIK stan faktyczny dotyczący uwzględnienia w technologiach odpraw jedynie aktualnego stanu kadrowego, jakim dysponowały poszczególne jednostki graniczne SG, a przyjęte w nich limity nie były w stanie zapewnić wykorzystania pełnego potencjału sił i środków, potwierdził Komendant **Bieszczadzkiego OSG**, który stwierdził m.in., że: „(...) Dokonano analizy zapisów Charakterystyk oraz organizacji i kontroli ruchu granicznego oraz kontroli celno-skarbowych obowiązujących w Placówkach SG w Medyce i Korczowej, po czym, po konsultacjach z pionem granicznym Komendy BOSG, podjęto decyzję o zmianie powyższych dokumentów. Projekty aneksów zmieniających zapisy ww. dokumentów przewidują zwiększenie liczby funkcjonariuszy SG na zmianie zaplanowanych do realizacji zadań w ramach I linii kontroli, które uzależnione będą od występującego natężenia ruchu. (...) Kierownicy zmian obu służb dokonywać będą odpowiednich ustaleń i w zależności od natężenia ruchu środków transportu zamierzających przekroczyć granicę państwową, mogą elastycznie kształtować ilość pasów ruchu, na których prowadzona jest kontrola oraz ich przeznaczenie”.

W niektórych jednostkach granicznych mimo podejmowanych działań mających na celu usprawnienie odpraw osób przekraczających granicę wschodnią RP nie udało się zauważalnie poprawić sytuacji.

Przykłady

W technologii odpraw dla **DPG w Korczowej**, obowiązującej od 22 czerwca 2015 r. do 30 marca 2018 r. ustanowiono, że średnia (minimalna) liczba funkcjonariuszy Straży Granicznej na zmianie powinna wynosić od 11 do 18, a w przypadku dużego natężenia ruchu 20 funkcjonariuszy. Technologia odpraw obowiązująca od 30 marca 2018 r. określa, że liczba funkcjonariuszy Straży Granicznej na zmianie nie może być mniejsza niż 10. Na DPG w Korczowej funkcjonowały 24 pasy ruchu, w tym 14 pasów wykorzystywano do odpraw pojazdów. Przyjęta w technologii odpraw liczba 10 funkcjonariuszy Straży Granicznej na zmianie pozwala na uruchomienie jedynie 10 z 24, tj. 42% istniejących pasów ruchu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W technologii odpraw dla **DPG w Medyce** obowiązującej w latach 2015–2018 przewidziano liczbę 16 funkcjonariuszy Straży Granicznej jako minimalną na zmianie, a w przypadku dużego natężenia ruchu 26 funkcjonariuszy. Na DPG w Medyce funkcjonowało 19 pasów ruchu dla pojazdów oraz dziewięć stanowisk kontrolnych w ramach przejścia pieszego. Minimalna liczba funkcjonariuszy przyjęta w technologii odpraw, przy założeniu, że uruchomione zastaną wszystkie z dziewięciu stanowisk kontrolnych przejścia pieszego pozwalała na uruchomienie jedynie siedmiu z 19 (37%) stanowisk kontrolnych przejścia drogowego, na których odprawiano pojazdy.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż technologie odpraw nie uwzględniają zwiększonego limitu minimalnej liczby funkcjonariuszy SG na zmianie, w porach doby, w których przewidywane jest zwiększone, tzw. falowe duże natężenie ruchu. Technologie odpraw dają wprawdzie możliwość uruchamiania w takich sytuacjach procedur awaryjnych, jednakże wobec braków kadrowych, postępowanie takie nie zawsze przynosi zakładany skutek w postaci przywrócenia płynności ruchu. W przypadkach cyklicznego maksymalnego natężenia ruchu podróźnych, usprawnieniu organizacji odpraw sprzyjałoby przyjęcie w technologii odpraw obsady funkcjonariuszy zgodną z liczbą funkcjonariuszy założoną dla wariantu optymalnego.

Współpraca
Straży Granicznej
ze Służbą Celną
odbywała się na podstawie
zawartych porozumień

Zasady współpracy między polskimi służbami granicznymi regulowane były na podstawie zawieranych przez te służby porozumień. Ich głównym założeniem było opracowanie i doskonalenie technologii odpraw zmierzających do skrócenia czasu odpraw i zmniejszenia kolejek oczekujących na odprawę, które obejmowały m.in.:

- obowiązujące limity pojazdów odprawianych na jednej zmianie;
- określenie wspólnych dla SG i SC czasów odpraw pasażera i środka transportu w ruchu osobowym;
- niezbędne siły i środki do zapewnienia płynności ruchu, przy natężeniu ruchu oscylującym w granicach minimalnej ilości pojazdów osobowych do odprawy na jednej zmianie;
- procedury awaryjne na wypadek braku możliwości zapewnienia określonych sił i środków do odprawy granicznej;
- procedury komunikowania o ujawnieniu przypadków pozostających we właściwości drugiej służby.

Przykłady

Zasady współpracy **Podlaskiego OSG** ze służbami celnymi regulowały porozumienia zawarte między Komendantem Podlaskiego OSG a Dyrektorem Izby Celnej w Białymstoku z 28 września 2010 r. oraz z Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku z 20 lutego 2018 r. Na podstawie corocznie opracowywanych katalogów wspólnych przedsięwzięć oraz harmonogramów działań funkcjonariusze obu służb w latach 2015–2018 przeprowadzili 312 spotkań dotyczących m.in. funkcjonowania DPG, 22 489 wspólnych kontroli osób i pojazdów, 1448 działań związanych z ujawnianiem przemytu wyrobów akcyzowych oraz zwalczaniem nielegalnej migracji, 79 wspólnych szkoleń. Przedstawiciele obu służb opracowali koncepcję i projekt przebudowy budynków kontroli celno-paszportowej w DPG w Kuźnicy oraz koncepcję przebudowy układu komunikacyjnego w DPG w Bobrownikach, w związku z planowaną budową drugiego mostu granicznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Współdziałanie **Warmińsko-Mazurskiego OSG** ze służbami celnymi regulowały porozumienia między Komendantem W-MOSG a Dyrektorem Izby Celnej w Olsztynie z 29 kwietnia 2014 r. oraz z Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie z 30 stycznia 2018 r. Efektem tych porozumień były szczegółowe plany współdziałania podpisane m.in. przez Placówki SG w Bezledach i Gołdapi z odpowiednimi kierownikami oddziałów celnych.

Zawarte między służbami granicznymi porozumienia nie zawsze gwarantowały dobrą i efektywną współpracę tych służb. Podstawową przyczyną tego były braki kadrowe w Służbie Celnej, uniemożliwiające dokonywanie sprawnych odpraw granicznych osób i środków transportu. Skutkiem tego było wydłużanie czasu oczekiwania na odprawę graniczną. Nierozwiązanym problemem we współpracy obu służb granicznych pozostaje dublowanie się czynności podczas przeprowadzanych odpraw.

Problemy we współpracy służb granicznych

Przykłady

Placówka SG w Medyce w okresie objętym kontrolą wielokrotnie zwracała się do Służby Celnej z wnioskami o podjęcie działań mających na celu zwiększenie przepustowości DPG, wskazując, że posiada możliwości na wprowadzenie usprawnień w tym zakresie. Po przeanalizowaniu raportów w kontroli ustalono, że w latach 2016–2018, Straż Graniczna skierowała do Służby Celnej 860 wniosków zmierzających do usprawnienia kontroli granicznej, a tym samym zwiększenia przepustowości przejścia. Aż w 294 przypadkach Służba Celna nie odpowiedziała pozytywnie z uwagi na to, że nie była organizacyjnie przygotowana.

Zastępca komendanta **Bieszczadzkiego OSG** pismem z dnia 30 lipca 2018 r. skierowanym do Służby Celno-Skarbowej wskazał, że w okresie 23–27 lipca 2018 r. na DPG w Korczowej nie uzyskano zakładanej liczby odprawionych samochodów osobowych, z uwagi na tempo odprawy celno-skarbowej oraz niedostatecznej obsady kadrowej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, która nie gwarantowała uruchomienia wszystkich stanowisk kontrolnych.

W trakcie oględzin **DPG w Bezledach**, przeprowadzonych w trakcie kontroli, stwierdzono, że na istniejących pięciu pasach do odprawy na kierunku wyjazdowym z RP dokonywano odpraw. Natomiast na kierunku wjazdowym do Polski na pięć pasów dla samochodów osobowych jeden nie funkcjonował, co wynikało z absencji pracowników Służby Celno-Skarbowej.

Współpraca SG ze służbami granicznymi państw sąsiednich odbywała się na podstawie umów międzypaństwowych. W przypadku granicy polsko-rosyjskiej była to umowa między Rządem PRL a Rządem ZSRR o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisana w Moskwie w dniu 15 lutego 1961 r. W przypadku granicy polsko-białoruskiej była to ww. umowa oraz umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś w sprawie przejść granicznych z dnia 24 kwietnia 1992 r. Współpracę ze służbami granicznymi Ukrainy regulowały postanowienia 10 umów/porozumień międzypaństwowych zawartych w latach 1992–2013 oraz dwa porozumienia między Komendantem Głównym SG RP a Administracją Państwową Służby Granicznej Ukrainy. W praktyce współpraca ta odbywała się na różnych

Współpraca Straży Granicznej ze służbami państw sąsiednich

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

poziomach aparatu⁴² Pełnomocników Granicznych. W kontroli OSG ustalono, że w trakcie organizowanych przez nich posiedzeń omawiane były m.in. sprawy związane z: analizą stanu utrzymania porządku prawnego na granicy państwowej, oceną pracy aparatów Pełnomocników Granicznych, planowaniem wspólnych działań i trybu pracy na dany rok, wymianą informacji w zakresie zapewnienia porządku prawnego na granicy. Pomiedzy oddziałami SG a sąsiednimi służbami granicznymi prowadzona była również korespondencja oraz telefoniczna wymiana informacji pomiędzy służbami dyżurnymi.

Interwencje u służb granicznych państw sąsiednich podejmowane przez SG odnośnie usprawnienia odpraw nie zawsze przynosiły efekty

W okresie objętym kontrolą Straż Graniczna wielokrotnie podejmowała interwencje u służb granicznych państw sąsiednich, których celem było usprawnienie kontroli granicznych, w sytuacjach tworzących się kolejek, blokad dróg dojazdowych lub pobieraniem nielegalnych opłat na drogach dojazdowych do przejść granicznych. W niektórych przypadkach, mimo prób, nie przynosiło to oczekiwanych efektów.

Przykład

Analiza 20 zmian na **DPG w Medyce i w Korczowej** z okresu II półrocza 2017 r. i II półrocza 2018 r. wykazała, że funkcjonariusze SG wielokrotnie interweniowali do służb granicznych Ukrainy w celu przyśpieszenia odpraw, wskazując na brak lub małą liczbę pojazdów przekazywanych lub odbieranych przez stronę ukraińską. Jedyną reakcją na interwencję była odpowiedź strony ukraińskiej, która twierdziła, że kontrola graniczna po jej stronie odbywa się na bieżąco.

Szkolenia funkcjonariuszy Straży Granicznej miały służyć zapobieganiu zjawiskom niepożądanym podczas kontroli granicznej

Jednym z elementów zapobiegania zjawiskom niepożądanym podczas realizacji zadań związanych z kontrolą ruchu granicznego były cykliczne szkolenia funkcjonariuszy. Tematyka szkoleń obejmowała m.in.: zagrożenia korupcyjne, stosunki interpersonalne między funkcjonariuszami a podróżnymi, naruszenia praw człowieka, przestrzeganie zasad etyki. W szkoleniach, organizowanych kilkakrotnie w każdym z lat okresu 2015–2018, uczestniczyli funkcjonariusze SG pracujący w każdej z objętych kontrolą Placówek SG. Komendanci OSG powoływali także etatowych lub nieetatowych pełnomocników ds. Ochrony Praw Człowieka i Równego Traktowania, do których zadań należało w szczególności: propagowanie praw człowieka i zasad równego traktowania oraz dbanie o ich przestrzeganie przez Oddział, monitorowanie działań Oddziału pod kątem respektowania godności ludzkiej, przestrzegania praw człowieka oraz równego traktowania, inicjowanie, monitorowanie i koordynowanie działań jednostek i komórek Oddziału w zakresie zaleceń krajowych i międzynarodowych organizacji powołanych do ochrony praw człowieka, diagnozowanie potrzeb szkoleniowych w tym zakresie, uaktualnianie informacji dotyczących praw człowieka na stronie internetowej oraz uczestnictwo we wstępnych rozmowach kwalifikacyjnych z kandydatami do służby w SG.

⁴² Podstawą współpracy SG ze służbami granicznymi państw sąsiednich były postanowienia umów międzynarodowych, które Polska zawarła z państwami sąsiednimi. Prowadzono ją na trzech poziomach, tj.: Pełnomocników Granicznych (ze strony SG – Komendant OSG), zastępcy Pełnomocników Granicznych (ze strony SG – zastępcę Komendanta OSG ds. granicznych i Naczelnik Wydziału Granicznego OSG) oraz pomocników Pełnomocników Granicznych (ze strony SG – komendanci Placówek SG, ich zastępcy oraz wyznaczeni funkcjonariusze Komendy OSG).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2015–2018 do Oddziałów SG wpływały liczne skargi na niewłaściwe, zdaniem skarżących, postępowanie funkcjonariuszy. Na przykład do Warmińsko-Mazurskiego OSG podróżni skierowali 128 skarg, a do Podlaskiego OSG 65 skarg. W treści niektórych skarg podróżni zwracali uwagę m.in. na dyskryminacyjne traktowanie ze względu na przynależność państwową, brak poszanowania godności czy wręcz nieludzkie traktowanie podróżnych, bądź dotyczące ograniczania praw i wolności człowieka. Wszystkie skargi rozpatrzono w obowiązującym trybie i terminach, a większość ze skarg uznano za niezasadne. Według ¼ osób, które odpowiedziały na ankietę internetową zamieszczoną na stronie NIK⁴³, funkcjonariusze służb granicznych dokonywali odpraw w sposób niekulturalny, byli opryskliwi lub krzyczeli na podróżnych, zwracali się do osób przekraczających granicę „na Ty”, ignorowali podróżnych, nie używali podstawowych zwrotów grzecznościowych.

Niewłaściwym relacjom pomiędzy funkcjonariuszami a podróżnymi przekraczającymi granicę sprzyjała słaba znajomość języków obcych deklarowana przez funkcjonariuszy SG. Z danych zebranych podczas kontroli wynika, że w objętych kontrolą jednostkach SG działających na granicy wschodniej RP biegłą znajomość jednego z trzech języków obcych (angielski, rosyjski, niemiecki) deklarowało zaledwie 8% funkcjonariuszy, średnią 39%, a słabą 53%. Najsłabszą znajomość języków obcych deklarowali funkcjonariusze Nadbużańskiego i Bieszczadzkiego OSG, wśród których odpowiednio aż 73% i 62% oceniło swoją znajomość języków obcych jako słabą. Istotną przyczyną słabej znajomości języków obcych był brak wymogów formalnych zobowiązujących funkcjonariuszy do doskonalenia umiejętności w tym zakresie. Kontrola wykazała, że jedynie w Warmińsko-Mazurskim OSG, motywacją do nauki języków obcych była możliwość podwyższenia dodatku służbowego i funkcyjnego, czy też możliwość udziału w misjach zagranicznych oraz szkoleniach i seminariach organizowanych przez agencję FRONTEX. W ocenie NIK funkcjonariusze Straży Granicznej winni systematycznie podnosić swoje umiejętności językowe i być motywowani do uczestnictwa w licznie organizowanych przez Straż Graniczną kursach nauki języków obcych.

Nie uniknięto przypadków niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy podczas odpraw

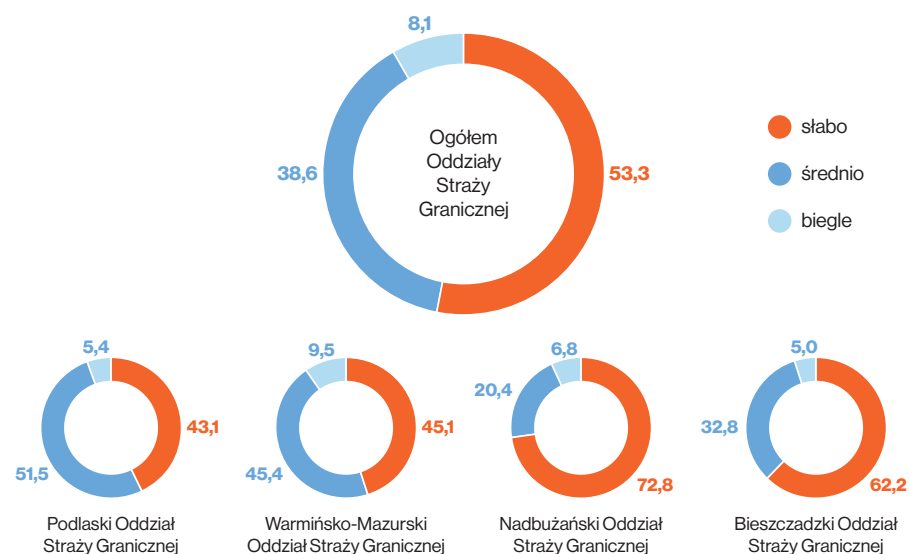
Słaba znajomość języków obcych wśród funkcjonariuszy Straży Granicznej

⁴³ Ankietę wypełniły 993 osoby, które przekraczały granicę wschodnią RP w latach 2015–2018. Wyniki ankiety nie są ustaleniami kontroli lecz stanowią dodatkowe uzupełnienie informacji o funkcjonowaniu przejść granicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Znajomość języków obcych deklarowana przez funkcjonariuszy SG z jednostek organizacyjnych na granicy wschodniej RP⁴⁴



Źródło: dane z kontroli NIK.

Nadzór i kontrola wewnętrzna SG stwierdzały nieprawidłowości przy realizacji zadań związanych z obsługą przekraczających granicę wschodnią RP

Nadzór merytoryczny nad realizacją zadań związanych z obsługą podróżnych przekraczających granicę wschodnią RP prowadzony był w jednostkach granicznych przez funkcjonariuszy Wydziałów: Granicznych, Kontroli, Ochrony Informacji Niejawnych oraz Zespoły Audytu Wewnętrznego OSG. Polegał on na prowadzeniu kontroli wewnętrznych, audytów i wizyt monitorujących (sprawdzeń, ćwiczeń granicznych) bezpośrednio w Placówkach SG oraz dokonywaniu analiz na podstawie informacji zawartych w dokumentacji służbowej, bazach teleinformatycznych, zapisach monitoringu oraz informacji otrzymywanych od podmiotów współdziałających i osób trzecich. W jednostkach tych prowadzone były także kontrole zewnętrzne. W wyniku kontroli stwierdzano uchybienia i nieprawidłowości, które m.in. dotyczyły: nierzetelnego dokumentowania czynności wykonywanych w trakcie odprawy granicznej, rozbieżności pomiędzy dokumentacją papierową a danymi zawartymi w CBD SG SWK, niezawierania niektórych danych w prowadzonej ewidencji kontroli granicznej poza kolejnością, niedookreślenia zadań dla zespołu kontroli ruchu granicznego, nierzetelnego sporządzania zawiadomień do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego o braku aktualnego dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego przekraczającego granicę.

Przykład

Najwięcej działań nadzorczo-kontrolnych stwierdzono w **Warmińsko-Mazurskim OSG**, w ramach którego Wydział Kontroli przeprowadził w latach 2015–2018 osiem kontroli przejść granicznych, w tym po dwie kontrole w Placówkach SG w Bezedach i Gołdapi. Wydział Graniczny przeprowadził 230 wizyt monito-

⁴⁴ Zgodnie z programem kontroli w infografikach ujęto zbiorcze dane o deklarowanej przez funkcjonariuszy SG znajomości trzech języków obcych – angielski, rosyjski, niemiecki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rujących, spośród których w 64 przypadkach wniesiono uwagi do działalności DPG i zobowiązano w formie wniosków m.in. do: właściwego i efektywnego zarządzania podległymi funkcjonariuszami przez kierowników zmian, wykorzystywania przez funkcjonariuszy terminali mobilnych przy odprawach granicznych autobusów, zachowania przez kadrę kierowniczą procedur odpraw granicznych, przeprowadzenia dodatkowych szkoleń oraz zobligowania funkcjonariuszy do samokształcenia oraz wprowadzenia rozwiązań eliminujących oczekiwania pojazdów osobowych na odprawę graniczną. Ponadto do 25 spośród 52 przeglądów zapisów monitorujących wniesiono uwagi i postawiono wnioski w zakresie m.in.: egzekwowania od funkcjonariuszy realizacji poleceń dotyczących czynności podejmowanych w celu zapewnienia odpowiedniej płynności ruchu granicznego, w tym: sposobu dokonywania odpraw osób podróżujących autokarami, odnotowywania w systemie wszelkich wymaganych informacji związanych z przebiegiem służby, bezwzględnym stosowaniu procedur kontrolnych określonych w przepisach prawnych oraz do przestrzegania technologii organizacji kontroli granicznej. Wydział Graniczny dokonał również 36 analiz w zakresie m.in.: organizacji i dokonywania odpraw granicznych, efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w placówkach SG, planowania funkcjonariuszy do odpraw, obciążenia jednostkowego funkcjonariuszy – kontrolerów oraz potrzeb delegowania dodatkowych funkcjonariuszy do placówek SG.

Zadania związane z rozbudową infrastruktury oraz zakupy inwestycyjne na DPG na wschodniej granicy RP realizowane były przez służby podległe wojewodom, na podstawie wniosków zgłaszanych przez Straż Graniczną i Służbę Celną. Kontrola wykazała, że w objętych kontrolą jednostkach SG nie występowały istotne problemy związane z brakiem urządzeń i sprzętu umożliwiającego sprawną kontrolę graniczną. W latach 2015–2018 w każdym z objętych kontrolą DPG były realizowane zadania inwestycyjne polegające m.in. na: przebudowie układu komunikacyjnego przejścia, budowie systemów telewizji dozorowej, przebudowie budynków kontroli celno-paszportowej, przebudowie dróg dojazdowych czy wykonaniu tablic świetlnych typu LED. W okresie objętym kontrolą realizowano także zakupy sprzętu i wyposażenia, które objęły m.in. znaczne ilości czytników paszportów i czytników linii papilarnych, detektorów przemytu i materiałów wybuchowych, komputerów, mebli, klimatyzatorów, sprzętu do monitoringu.

Istotną rolę we właściwym wyposażeniu jednostek SG na wschodniej granicy Polski spełniały także zakupy sprzętu i urządzeń realizowane przez KGSG. W ramach tych zakupów doposażono te jednostki m.in. w: czytniki dokumentów i paszportów, skanery odcisków palców, mobilne zestawy kontrolerskie do współpracy z systemami SIS i VIS, sygnalizatory promieniowania, testy do wykrywania i identyfikacji materiałów wybuchowych, stemple kontrolerskie, sprzęt komputerowy, radiotelefony, samochody osobowe i specjalistyczne, motocykle, gogle noktowizyjne i lornetki pryzmatyczne.

Przykład

W latach 2015–2018 KGSG przekazała do **Podlaskiego OSG** następujący sprzęt: 56 szt. całostronicowych czytników dokumentów (34 do DPG w Kuźnicy i 22 w Bobrownikach), 39 szt. bezprzewodowych optycznych czytników paszportów (odpowiednio 26 i 13), 31 szt. skanerów odcisków palców (odpowiednio 18 i 13), 30 szt. mobilnych Toughpadów (odpowiednio 20 i 10),

Wyposażenie jednostek SG na wschodniej granicy RP w sprzęt i urządzenia pozwalało na sprawne przeprowadzanie odpraw granicznych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

21 mobilnych zestawów kontrolerskich do współpracy z systemami SIS i VIS (odpowiednio 10 i 11), siedem spektrometrów do identyfikacji izotopów promieniotwórczych (odpowiednio cztery i trzy), cztery sygnalizatory promieniowania do DPG w Bobrownikach. Ponadto KGSG przekazała 66 szt. testów do wykrywania i identyfikacji materiałów wybuchowych, 29 szt. stempli kontrolerskich oraz dziewięć szt. tabletek. Łączna wartość przekazanego przez KGSG sprzętu w latach 2015–2018 wynosiła 1682,3 tys. zł.

Brak szkolenia funkcjonariuszy SG uniemożliwił korzystanie z urządzeń do pomiarów zadyminowania spalin

W kontroli ustalono, że Placówka SG w Terespolu od stycznia 2010 r. dysponuje urządzeniami do pomiaru zadyminowania spalin w pojazdach o zapłonie samoczynnym. Do obsługi tego urządzenia przeszkolono jednego funkcjonariusza, jednakże ze względu na jego odejście na emeryturę brak jest osób posiadających odpowiednią wiedzę w zakresie eksploatacji dymomierza. Podejmowane we własnym zakresie lub z udziałem specjalistów z innych służb kontrolnych (Policja, WITD) próby wdrożenia urządzenia do użytku nie powiodły się. W efekcie pomiary takie nie są dokonywane a urządzenia pozostają niewykorzystane.

5.3. Działania Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP, w tym stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego

Rozwiązania organizacyjne wprowadzone przez Służbę Celną nie wpłynęły znacząco na zminimalizowanie czasu odprawy

Naczelnicy urzędów celno-skarbowych nie zapewnili w pełni prawidłowej obsługi podróżnych.

Naczelnicy urzędów celno-skarbowych zapewnili odpowiednie warunki techniczne obsługi ruchu osobowego.

Kontrolowane urzędy celno-skarbowe stosowały w latach 2015–2018 rozwiązania organizacyjne wprowadzone we wcześniejszych latach. Obejmowały one m.in.: dynamiczne zarządzanie strumieniami pojazdów poprzez zmianę przeznaczenia pasów odpraw za pomocą tablic LED, odrębne pasy dla osób ubiegających się o zwrot podatku VAT oraz możliwość zgłoszeń elektronicznych, system eBooking Bus, system ONE STOP, system SWO, dostęp do internetu umożliwiający pobieranie danych z aplikacji „Mobilna granica”, określanie w technologiach odpraw minimalnej i optymalnej obsady kadrowej zapewniającej płynność odpraw, rotacyjne przesunięcia funkcjonariuszy pomiędzy oddziałami celnymi oraz czasowe wsparcie zatrudnionymi w innych jednostkach. Z uwagi na stale występujące niedobory kadrowe rozpisywane były nabory zewnętrzne i wewnętrzne, w wyniku których zatrudnienie w jednostkach objętych kontrolą nieznacznie wzrosło (o 15 osób w 2018 r. w porównaniu do 2015 r.). W Służbie Celnej powołane zostały Grupy Reagowania Kryzysowego, których zadaniem było m.in. zabezpieczenie właściwej i sprawnej realizacji zadań kontrolnych w sytuacjach kryzysowych. Funkcjonariusze wchodzący w skład tzw. rezerwy kadrowej tych grup co najmniej 30 dni w roku realizują zadania kontrolne na DPG. Wprowadzone rozwiązania przyczyniały się do poprawy sprawności odpraw, ale nie zawsze zapewniały skrócenie czasu przekraczania granicy⁴⁵.

⁴⁵ Główną przyczyną ww. nieprawidłowości była doraźność podejmowanych działań i brak systemowych długofalowych rozwiązań.

Przykłady

Szczegółowa analiza 20 zmian o największym natężeniu ruchu w II połowie 2018 r. (po 10 w **OC w Bobrownikach** i **OC w Kuźnicy**) wykazała m.in., że:

- mimo zapewnienia wyższego poziomu obsady kadrowej niż niezbędny do zapewnienia płynności odpraw (22–29 funkcjonariuszy w stosunku do normy 20 osób) w Bobrownikach na kierunku wyjazdowym na trzech zmianach tworzyły się kolejki, a czas oczekiwania w nich wynosił od 2 do 4 godzin;
- w Kuźnicy nie zapewniono obsady kadrowej na poziomie niezbędnym wg technologii odpraw do zapewnienia płynności odpraw (27–32 funkcjonariuszy w stosunku do normy 38–43 osób), co wpłynęło na utworzenie się kolejek na pięciu zmianach na obu kierunkach, a czas oczekiwania wynosił od jednej do dwóch godzin.

Analiza 10 zmian o największym natężeniu ruchu granicznego w II połowie 2018 r. na przejściu w Terespolu oraz 10 takich zmian na DPG w Sławatyczach w zakresie czasu oczekiwania na odprawę wykazała, że w **OCD w Terespolu** na 10 zmian w jednym przypadku doszło do wydłużenia kolejki oczekujących pojazdów z 25 do 34 minut, tj. o 9 minut, natomiast w **OC w Sławatyczach** w siedmiu przypadkach o 10–25 minut.

Wprowadzone w badanym okresie w technologiach odpraw zmiany organizacyjne dotyczące Służby Celnej nie przyczyniły się do zmniejszenia czasu oczekiwania podróżnych na odprawę głównie z powodu braków kadrowych. Przedstawione poniżej przykłady wskazują, że mimo podejmowanych przez Służbę Celną działań organizacyjnych mających na celu skrócenie czasu oczekiwania na odprawę to ten czas się wydłużył.

Przykłady

Na DPG w Terespolu na kierunku wyjazdowym, średni czas oczekiwania samochodów osobowych w **OCD w Terespolu** wyniósł jedną minutę i dziesięć sekund w 2015 r., a w 2018 r. aż 20 minut i sześć sekund. Na DPG w Sławatyczach na kierunku wyjazdowym, średni czas oczekiwania samochodów osobowych w **OC w Sławatyczach** wynoszący w latach 2015–2017 poniżej jednej minuty, w 2018 r. wzrósł do siedmiu minut i dwóch sekund.

Na DPG w Bobrownikach na kierunku przyjazdowym, średni czas oczekiwania samochodów osobowych w **OC w Bobrownikach** wzrósł z ośmiu minut (w okresie od marca do grudnia 2017 r.) do 18 minut (w 2018 r.).

W trakcie organizowanych w latach 2015–2018 szkoleń funkcjonariusze celni nabywali dodatkowe kwalifikacje i umiejętności, służące poprawie obsługi ruchu granicznego. Tematyka szkoleń obejmowała m.in.: obsługę urządzeń i interpretację obrazów uzyskiwanych w czasie przeprowadzania kontroli rentgenowskiej oraz urządzeń do przepompowywania paliw, rewizję autobusów, procedury antyucieczkowe, procedury przywozu produktów pochodzenia zwierzęcego w związku z zapobieganiem ASF oraz przewozu zwierząt towarzyszących, obsługę dyrektyw w systemie NCTS2, AES/AIS, rejestrację dokumentów w systemie AES/AIS BDZ, dokumenty wymagane od kierowców przy procedurze tranzytu oraz wywozu towarów podlegających granicznej kontroli weterynaryjnej oraz fitosanitarnej, procedury kontroli, techniki i metody interwencji, zagadnienia obowiązującego prawa i zmian legislacyjnych w prawie polskim i unijnym.

**Szkolenia
funkcjonariuszy celnych
winny przyczynić się
do poprawy
obsługi podróżnych**

Przykład

W latach 2015–2018 funkcjonariusze zatrudnieni w **OC w Bezledach i Gołdapi** uczestniczyli odpowiednio w 164 i 156 szkoleniach związanych z obsługą ruchu osobowego. Liczba tych szkoleń w okresie objętym kontrolą przedstawiała się następująco w: 2015 r. – odbyły się 72 szkolenia, w których uczestniczyło łącznie 537 funkcjonariuszy spośród 167 zatrudnionych w OC w Bezledach i Gołdapi, 2016 r. – 86 szkoleń (606 funkcjonariuszy przy 159 zatrudnionych), 2017 r. – 57 szkoleń (294 funkcjonariuszy przy 159 zatrudnionych), 2018 r. – 56 szkoleń (287 funkcjonariuszy przy 178 zatrudnionych).

Słaba znajomość języków obcych wśród funkcjonariuszy Służby Celnej

Znajomość języków obcych przez funkcjonariuszy celnych jest obowiązkiem, który winien być spełniony w okresie służby przygotowawczej trwającej dwa lata. Każdy z funkcjonariuszy winien w tym okresie złożyć z wynikiem pozytywnym egzamin ze znajomości języka obcego⁴⁶. Umiejętność posługiwania się przydatnym do służby na przejściu granicznym językiem obcym posiadali wszyscy funkcjonariusze zatrudnieni do obsługi ruchu granicznego, przy czym z reguły umiejętności te pozostawały na stosunkowo niskim poziomie. Podobnie jak w przypadku Straży Granicznej, deklarowana przez funkcjonariuszy celnych z jednostek działających na granicy wschodniej RP, znajomość języków obcych była niska⁴⁷. Biegłą znajomość jednego z trzech języków obcych (angielski, rosyjski, niemiecki) deklarowało zaledwie 7% funkcjonariuszy, średnią 42%, a słabą aż 51%. Najsłabszą znajomość języków obcych deklarowali funkcjonariusze Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego, wśród których aż 95% oceniło swoją znajomość języków obcych jako słabą. Na koniec grudnia 2018 r. żaden z 211 funkcjonariuszy celnych z OCD w Kuźnicy na granicy polsko-białoruskiej nie znał języka białoruskiego. Sytuację ratowała podstawowa znajomość języka rosyjskiego przez blisko połowę funkcjonariuszy, bowiem granicę w Kuźnicy przekraczało ok. 95% podróżnych rosyjskojęzycznych. W kontrolowanych jednostkach nie stosowano procedur mających na celu motywowanie funkcjonariuszy do nauki języków obcych. W ocenie NIK funkcjonariusze Służby Celnej winni systematycznie podnosić swoje umiejętności językowe i być bardziej motywowani do nauki języków obcych.

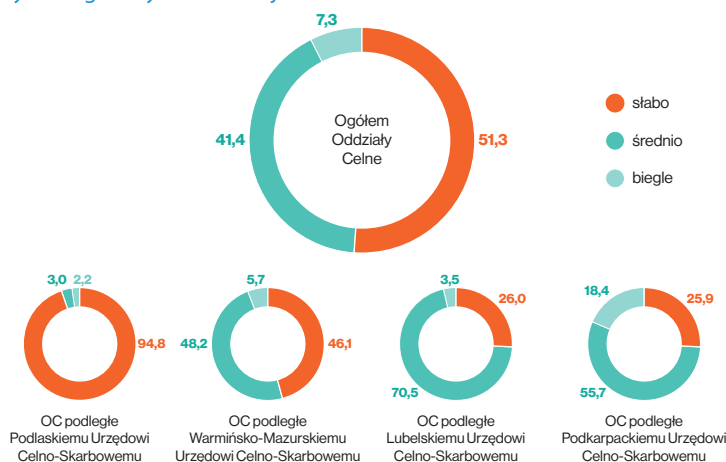
⁴⁶ Zgodnie z art. 155 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.).

⁴⁷ Przyczyną słabej znajomości języków obcych był brak wymogów formalnych zobowiązujących funkcjonariuszy do doskonalenia umiejętności w tym zakresie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Znajomość języków obcych deklarowana przez funkcjonariuszy celnych z jednostek organizacyjnych na granicy wschodniej RP⁴⁸



Źródło: dane z kontroli NIK.

Średnioroczne zatrudnienie funkcjonariuszy SC na ośmiu przejściach objętych kontrolą kształtowało się na poziomie: 982 osób w 2015 r., 972 osób w 2016 r., 968 osób w 2017 r.⁴⁹ i 997 osób w 2018 r.⁵⁰ Zatrudnienie na poszczególnych DPG było zróżnicowane – największa liczba funkcjonariuszy SC obsługiwała DPG w Kuźnicy, gdzie w 2018 r. pracowało 202 funkcjonariuszy celnych. Najmniej funkcjonariuszy pracowało na DPG w Sławatyczach – 56 osób w 2018 r.

Znaczącym różnicom w średnim zatrudnieniu towarzyszyły także różnice w ilości osób i pojazdów, które były odprawiane na DPG objętych kontrolą. Najwięcej osób w latach 2015–2018 odprawiono na DPG w Medyce – łącznie 21 060 tys. i w Korczowej – łącznie 14 576 tys. Najmniej w DPG w Sławatyczach – łącznie 2215 tys. i w Gołdapi – łącznie 2813 tys. Najwięcej pojazdów odprawiono w latach 2015–2018 na DPG w Korczowej – łącznie 5112 tys. i w Kuźnicy – łącznie 4501 tys., a najmniej w DPG w Sławatyczach – łącznie 1250 tys.

W kontroli ustalono, że średnioroczna liczba osób oraz średnioroczna liczba pojazdów odprawionych przez jednego funkcjonariusza celnego na poszczególnych przejściach objętych kontrolą była bardzo zróżnicowana. Najwyższa średnioroczna liczba osób odprawianych przez jednego funkcjonariusza występowała na DPG w Medyce – od 31,3 tys. w 2015 r. do 34,5 tys. w 2017 r.⁵¹, a następnie na DPG w Terespolu – od 23,5 tys. w 2015 r. do 27,4 tys. w 2017 r. Najniższa średnioroczna liczba osób odprawianych przez jednego funkcjonariusza występowała na DPG

Duże różnice w zakresie średniej liczby odprawionych osób i pojazdów przez funkcjonariuszy Służby Celnej

⁴⁸ Zgodnie z założeniami programu kontroli w infografikach ujęto zbiorcze dane o deklarowanej przez funkcjonariuszy SC znajomości trzech języków obcych – angielski, rosyjski, niemiecki.

⁴⁹ Na stan zatrudnienia w 2017 r. wpłynęła przeprowadzona reorganizacja służb celno-skarbowych będąca wynikiem wejścia w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.).

⁵⁰ Dane w zakresie średniorocznej liczby funkcjonariuszy SC zatrudnionych we wszystkich objętych kontrolą OC obejmują jedynie funkcjonariuszy, którzy byli przypisani do zadań związanych z odprawą celną podróżnych.

⁵¹ Na DPG w Medyce funkcjonuje jedno z kilku przejść dla pieszych na granicy wschodniej RP, co znacząco wpływa na liczbę osób przekraczających granicę.

































































































WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w Bobrownikach – od 8,9 tys. w 2016 r. do 10,5 tys. w 2018 r. Najwięcej średniorocznie odprawionych przez jednego funkcjonariusza pojazdów było na DPG w Terespolu – od 9,1 tys. w 2015 r. do 12,6 tys. w 2017 r., a następnie w Korczowej – od 7 tys. w 2018 r. do 8,4 tys. w 2015 r. Na drugim krańcu znalazło się DPG w Bobrownikach, na którym średnioroczna liczba pojazdów odprawionych przez jednego funkcjonariusza wynosiła od 4 tys. w 2016 r. do 4,8 tys. w 2017 r.

Z powyższych informacji wynika, że relacje osiągniętej efektywności (liczonej średnioroczną liczbą osób lub pojazdów odprawionych przez jednego funkcjonariusza celnego) pomiędzy poszczególnymi przejściami granicznymi wynoszą ok. 3:1. Przyczyny powodujące tak znaczne różnice winny być przedmiotem analizy Służb Celno-Skarbowych.

Infografika nr 9

Średnioroczna liczba funkcjonariuszy SC na DPG objętych kontrolą, średnia liczba osób i pojazdów, które w latach 2015–2018 zostały odprawione przez jednego funkcjonariusza

	2015 ▼	2016 ▼	2017 ▼	2018 ▼
Średnioroczna liczba funkcjonariuszy celnych				
Bezledy	104 	106 	101 	104 
Gołdap	57 	57 	59 	61 
Sławatycze	61 	47 	54 	56 
Terespol	98 	103 	102 	105 
Bobrowniki	145 	145 	145 	154 
Kuźnica	190 	190 	190 	202 
Korczowa	165 	161 	158 	159 
Medyka	162 	163 	159 	156 
Średnia liczba osób odprawionych przez funkcjonariusza SC (w osobach na 1 funkcjonariusza)				
Bezledy	17 034 	10 635 	10 044 	8 726 
Gołdap	16 546 	12 424 	10 198 	9 181 
Sławatycze	9 972 	7 809 	11 988 	10 577 
Terespol	23 469 	25 459 	27 371 	24 909 
Bobrowniki	9 089 	8 924 	10 464 	9 800 
Kuźnica	12 545 	12 435 	14 526 	13 167 
Korczowa	20 255 	22 705 	24 343 	23 476 
Medyka	31 275 	32 733 	34 542 	33 111 
Średnia liczba pojazdów odprawionych przez funkcjonariusza SC (w pojazdach na 1 funkcjonariusza)				
Bezledy	11 792 	7 133 	6 716 	5 936 
Gołdap	10 471 	8 066 	6 837 	6 381 
Sławatycze	5 850 	4 617 	6 406 	5 895 
Terespol	9 065 	10 905 	12 597 	10 550 
Bobrowniki	4 161 	3 982 	4 774 	4 634 
Kuźnica	5 289 	5 276 	6 547 	6 187 
Korczowa	8 353 	8 213 	8 191 	7 028 
Medyka	7 068 	7 269 	7 258 	6 309 

Źródło: dane z kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najpoważniejszym problemem mającym wpływ na sprawność obsługi podróżnych na wschodniej granicy RP są braki kadrowe, które w latach 2015–2018 występowały we wszystkich ośmiu oddziałach celnych, objętych kontrolą⁵². Oddziały Celne wielokrotnie występowały do naczelników urzędów celnych (celno-skarbowych) z informacjami o potrzebach kadrowych. W analizie zatrudnienia w stosunku do zadań wykonywanych przez Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej, sporządzonej przez Izbę Administracji Skarbowej w Lublinie na dzień 16 marca 2018 r. stwierdzono, że braki wszystkich oddziałów celnych granicznych na koniec 2017 r. wyniosły 241 etatów, w tym w OCD w Terespolu 35 etatów, a w OC w Sławatyczach 29 etatów. Jeszcze większe potrzeby kadrowe ujęto w analizie sporządzonej przez LUCS w oparciu o dokument „Modelowe przejście graniczne”. Łączny niedobór kadrowy w podległych oddziałach granicznych wynosił na dzień 20 września 2018 r. aż 422 etaty, w tym w OCD w Terespolu 35 etatów i w OC w Sławatyczach 51 etatów. Potrzeby te uwzględniały technologię odpraw, infrastrukturę przejść granicznych oraz czynniki wpływające na czasochłonność zadań. Według analizy niedobory kadrowe stanowiły zagrożenie dla ciągłości działania urzędu. W opracowanej przez Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu koncepcji obsady etatowej z dnia 29 marca 2017 r. wykazano niedobór etatów w OC: w Medyce – 92 wakaty, w Korczowej – 77 wakatów, stanowiący różnicę między propozycją obsady etatowej Ministerstwa Finansów a faktyczną obsadą etatową na dzień 13 marca 2017 r. Oznacza to, że wakaty stanowiły odpowiednio 34,6% oraz 31,4% proponowanej przez Ministerstwo Finansów obsady kadrowej.

W każdym z objętych kontrolą ośmiu Oddziałów Celnych obsługujących badane DPG stwierdzono, iż na zmianach o największym natężeniu ruchu nie była zapewniona liczba funkcjonariuszy celnych określona w technologii odpraw zarówno na poziomie minimalnym jak i optymalnym, czego przyczyną były braki kadrowe. W przypadku obsady minimalnej braki kadrowe na poddanych analizie zmianach z II kwartału i II półrocza 2017 r. sięgnęły od 5,3% w Bobrownikach do 66,7% w Gołdapi. Niezaspokojenie potrzeb kadrowych na poziomie określonym w technologii 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. Normy ilościowe funkcjonariuszy w wariantach minimalnym i optymalnym określiły same służby graniczne (Służba Celno-Skarbowa i Straż Graniczna) posługując się swoją wiedzą i praktyką.

Braki kadrowe SC przyczyniają się do dłuższego oczekiwania na odprawę

Analiza zmian o największym natężeniu ruchu wykazała, że nie zapewniono obsady minimalnej ani optymalnej

Przykłady

W OC w Kuźnicy dokonano analizy obsady kadrowej 182 zmian w II kwartale 2017 r. Z porównania obsady kadrowej do wymogów określonych w technologii odpraw wynika, że na żadnej ze 182 zmian nie było minimalnej obsady kadrowej wynikającej z norm.

⁵² Istotnymi przyczynami braków kadrowych w SC są długotrwałe procesy postępowania kwalifikacyjnego przy naborze do służby, odchodzenie funkcjonariuszy ze służby, m.in. z powodu niskich uposażeń.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

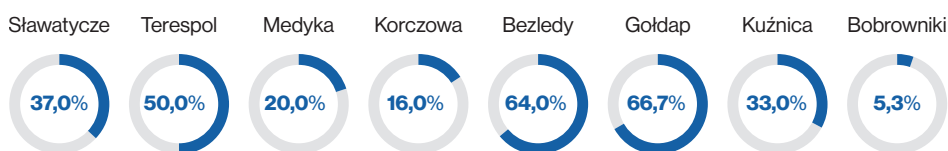
W OC w **Bezledach** i w OC w **Gołdapi** dokonano analizy obsady kadrowej 182 zmian za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2017 r. (182 zmiany) oraz wybranych 40 zmian o najwyższym natężeniu ruchu w II połowie 2016 r. i 2018 r. (po 20 zmian w każdym półroczu), tj. łącznie 222 zmian. Stwierdzono, że w przypadku OC w Bezledach aż na 142 zmianach (64%), a w przypadku OC w Gołdapi aż na 193 zmianach (87%) obsadę planowano w liczbie mniejszej od minimalnej określonej w technologii odpraw.

W okresie II kwartału 2017 r. na 40 zmianach w OC w Medyce i na 14 zmianach w OC w Korczowej wystąpiły przypadki, w których czas oczekiwania w kolejce na odprawę samochodu osobowego wynosił powyżej 2 godzin. Analiza raportów dziennych (wydruki z EKS), wykazała, że:

- w **OC w Medyce** – na 22 zmianach liczba funkcjonariuszy na zmianie była niższa od 1 do 3 od liczby planowanej, na 16 zmianach liczba funkcjonariuszy zaplanowanych na zmianę była mniejsza od jednego do trzech od liczby 26 funkcjonariuszy w wariantcie minimalnym ujętym w technologii odpraw, na 21 zmianach liczba funkcjonariuszy na zmianie była mniejsza od „technologicznej” liczby 26 funkcjonariuszy w wariantcie minimalnym;
- w **OC w Korczowej** – na pięciu zmianach liczba funkcjonariuszy na zmianie była mniejsza od jednego do trzech od liczby planowanej, na 11 zmianach liczba funkcjonariuszy zaplanowanych na zmianę była mniejsza od jednego do czterech od liczby 28 funkcjonariuszy w wariantcie minimalnym, na 14 zmianach liczba funkcjonariuszy na zmianie była mniejsza od „technologicznej” liczby 28 funkcjonariuszy w wariantcie minimalnym.

Infografika nr 10

Braki kadrowe SC w obsadzie minimalnej zmian, objętych kontrolą, na DPG objętych kontrolą, w % w odniesieniu do norm przyjętych w technologii odpraw



Źródło: dane z kontroli NIK.

Problemy kadrowe Służby Celnej poważnie utrudniają prawidłową organizację ruchu granicznego

Problemy kadrowe Służby Celnej powodowały poważne utrudnienia organizacji ruchu granicznego na DPG na granicy wschodniej Polski. Przekładało się to m.in. na niezrealizowanie założonych w technologiach odpraw „optymalnych ilości pojazdów”. W związku z powyższym Komentant Bieszczadzkiego OSG w latach 2015–2018 wielokrotnie interweniował u Dyrektora Izby Celnej w Przemysłu/Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie. Pismem z dnia 2 października 2018 r. wskazał na niewłaściwą organizację odpraw granicznych spowodowaną niezapewnieniem odpowiedniej obsady kadrowej przez Służbę Celną podczas zmiany nocnej z 1 na 2 października 2018 r. na DPG w Korczowej. Przez 7 godzin nieczynny był pas nr 7 w ruchu osobowym, czego skutkiem było co najmniej dwugodzinne (samochody osobowe) oraz 26-godzinne (samochody ciężarowe) oczekiwanie na odprawę w czasie całej zmiany. W efekcie do Polski wjechały tylko 623 pojazdy, tj. 73% normy. W piśmie wskazano również na małą obsadę kadrową funkcjonariuszy celnych na DPG w Medyce, co uniemożliwiało uruchomienie dodatkowych pasów ruchu.

Przykłady

Analiza 10 zmian o największym natężeniu ruchu w II połowie 2018 r. wykazała, że:

W **OC w Medyce** na czterech zmianach nie wprowadzono wszystkich podróży do Systemu Odpraw Celnych – Osobowych, a na żadnej z 10 zmian nie zrealizowano „optymalnej ilości pojazdów”, która według technologii odpraw wynosiła 800.

W **OC w Korczowej** na dziewięciu zmianach (tj. 90% ogólnej liczby badanych zmian) nie zrealizowano „optymalnej ilości pojazdów”, która według technologii odpraw wynosiła 850.

Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemysłu wyjaśnił m.in., że odstępowano od obligatoryjnego ewidencjonowania w systemie SOC-O wszystkich podróży w sytuacji, gdy obsada zmianowa na służbie była niższa od określonego dla danego Oddziału Celnego poziomu minimalnego a wzrost natężenia ruchu granicznego mógł spowodować istotne obniżenie płynności ruchu na przejściu granicznym.

Powyższe przykłady świadczą o tym, że braki kadrowe Służby Celno-Skarbowej skutkują niewywiązywaniem się przez tę formację z obowiązków określonych odpowiednimi procedurami. Konsekwencją niedoborów etatowych w OC obsługujących DPG na wschodniej granicy RP były: wydłużenie czasu oczekiwania na odprawę, wydłużenie czasu odpraw, niedostosowanie obsady na zmianach do realnego obciążenia ruchem oraz norm z technologii odpraw, niezadowolenie podróżnych.

Problemy kadrowe Służby Celnej generowały również tzw. martwe okresy, gdy przez dłuższy czas na stanowisku odpraw nie było żadnego funkcjonariusza celnego. Sytuacje takie potwierdził zastępca naczelnika Lubelskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Lublinie, który stwierdził, że: „... mogły się zdarzyć sytuacje, że na poszczególnych pasach odpraw nie było przez 10–15 minut funkcjonariusza ze względu na fakt, że (...) udał się na przerwę obiadową, a kierownik zmiany ze względu na niedostateczną obsadę zmiany nie był w stanie wyznaczyć innego dodatkowego funkcjonariusza do obsługi pasa (...)”. Przestoje w pracy polskich służb na drogowych przejściach granicznych potwierdziło blisko 60% ankietowanych osób, które w latach 2015–2018 przekraczały granicę wschodnią RP⁵³.

Trudności kadrowe Służby Celnej w wysokim stopniu uniemożliwiały obsadę zmian nawet w wariantcie przyjętym w technologii odpraw jako minimalny, co wydłużało czas oczekiwania na odprawę graniczną. Niemożność dostosowania obsady na zmianach do realnego obciążenia w okresach wzmożonego ruchu pojazdów wymuszała nadmierne korzystanie z doraźnych, nie zawsze korzystnych, rozwiązań organizacyjnych, jakimi było polecanie pracy w godzinach nadliczbowych, wyznaczanie funkcjonariuszom dodatkowych służb, zmiany harmonogramu służb.

Stwierdzono, że nawet w sytuacji, gdy infrastruktura drogowego przejścia granicznego pozwalała w przypadku zwiększonego natężenia ruchu zwiększyć przepustowość danego przejścia, to służby graniczne nie były

Nie w pełni efektywne działania służb granicznych odnośnie zwiększenia przepustowości przejść

⁵³ Ankietę wypełniły 993 osoby, które przekraczały granicę wschodnią RP w latach 2015–2018. Wyniki ankiety nie są ustaleniami kontroli lecz stanowią dodatkowe uzupełnienie informacji o funkcjonowaniu przejść granicznych.

organizacyjnie przygotowane na wprowadzenie odpowiednich rozwiązań. Gdy w sytuacji dużego natężenia ruchu jedna służba graniczna zwracała się do drugiej służby o wprowadzenie rozwiązań pozwalających zwiększyć przepustowość przejścia, nie dało to oczekiwanego skutku z powodu negatywnej odpowiedzi drugiej służby. Szczególnie dotyczyło to Służby Celnej, która była w mniejszym stopniu niż Straż Graniczna przygotowana organizacyjnie do podjęcia działań w celu zwiększenia przepustowości DPG na granicy wschodniej RP. Najwyższa Izba Kontroli już w wyniku kontroli P/14/108⁵⁴, zwracała uwagę, iż istnieje konieczność podjęcia bardziej efektywnej współpracy polskich służb granicznych, w celu poprawy płynności ruchu oraz zwiększenia przepustowości drogowych przejść granicznych. Na DPG na granicy wschodniej RP, które obsługują największą liczbę podróżnych natężenie ruchu jest zmienne w zależności od dnia tygodnia, pory dnia i nocy, okresów świątecznych. Zachodzi zatem potrzeba wprowadzenia odpowiednich do sytuacji rozwiązań organizacyjnych dla zwiększenia ich przepustowości. Na problemy organizacyjne obydwu służb granicznych, ograniczające efektywność odpraw podróżnych i zwiększenie przepustowości przejść, zwracali uwagę niektórzy kierownicy oddziałów celnych, wykonujących zadania na DPG na wschodniej granicy RP. Kierownik OCD w Terespolu stwierdził m.in., że efektywność odpraw podróżnych (przepustowość przejścia granicznego) ogranicza mniejsza niż przewidywana w technologii odpraw obsada kadrowa na zmianie zarówno Służby Celnej jak i Straży Granicznej.

Problemy we współpracy ze służbami granicznymi państw sąsiednich

Problemy związane ze współpracą na poziomie lokalnym ze służbami granicznymi państw sąsiednich, zwłaszcza DPG na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej, ograniczały możliwość zwiększenia przepustowości DPG. Zasady współpracy służb granicznych Polski i Ukrainy a także zespół procedur zapewniających sprawną komunikację oraz reagowanie, mające na celu zapewnienie (przywrócenie) płynności odpraw na granicy, w przypadkach wystąpienia na przejściu granicznym sytuacji nadzwyczajnej, uregulowane zostały w Memorandum⁵⁵ o przyjęciu „Systemu wczesnego ostrzegania o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej na granicy polsko-ukraińskiej, w celu utrzymania płynności jej przekraczania”. Kontrola NIK potwierdziła, że oddziały celne na granicy polsko-ukraińskiej współpracowały ze służbami granicznymi Ukrainy, a współpraca ta przybierała formy bieżących kontaktów i spotkań w trakcie służby zmianowej, których przedmiotem były m.in. sprawy związane ze zwiększeniem przepustowości przejść granicznych poprzez poprawę organizacji odpraw granicznych. Technologie odpraw, które zawierają regulacje, dotyczące czynności kontrolnych wykonywanych przez Służbę Celną i Straż Graniczną, po polskiej stronie przejścia zawierają informacje oraz odniesienie do optymalnych limitów i wartości wynikających z Memorandum, które zgodnie z założeniami Systemu Wczesnego

⁵⁴ Informacja o wynikach kontroli P/14/108 – *Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP z października 2015 r.*

⁵⁵ W treści Memorandum nie wskazano daty jego przyjęcia, ale znajduje się w nim zapis, z którego wynika, że strony przyjmujące ten dokument, rozpoczną realizację jego postanowień, z dniem 1 grudnia 2013 r. Memorandum zostało przyjęte także przez stronę ukraińską

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ostrzeżenia obejmują również służby Ukrainy. Problemem we współpracy ze służbami ukraińskimi są natomiast kwestie infrastruktury po stronie ukraińskiej, które nie były bezpośrednio uwzględniane w technologiach odpraw, z uwagi na brak szczegółowych informacji w zakresie jej zmian.

W latach 2015–2018 występowały przypadki, w których w sytuacjach problemów z płynnością odpraw na DPG polska strona reprezentowana przez Służbę Celną zwracała się do strony ukraińskiej z prośbą o spotkanie co spotykało się z odmową.

Przykład

W latach 2015–2018 współpraca oddziałów celnych podległych **Podkarpackiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu w Przemyślu** przybierała formy bieżących kontaktów i spotkań w trakcie służby zmianowej, najczęściej na szczeblu kierowników zmian oraz spotkań czterostronnych z udziałem SG i SC oraz ich odpowiedników po stronie Ukrainy. Przedmiotem tych spotkań, były najczęściej sprawy związane z bieżącym natężeniem ruchu, brakiem podaży ze strony ukraińskiej, wnioskami o przyspieszenie tempa odpraw, poprawą organizacji odpraw granicznych, przekazanie korespondencji, przekazanie informacji. Występowały też przypadki, w których do spotkań nie dochodziło, mimo prób ze strony polskiej. Na przykład w dniach 14 maja, 21 czerwca, 18 i 22 września 2018 r. w Elektronicznej Książce Służby DPG w Korczowej zapisano: „Ponownie wnioskowano do Strony UA o czterostronne spotkanie. Strona UA poinformowała, iż nie ma czasu na spotkanie”, „Strona UA nie wyszła na spotkanie, tłumacząc się brakiem czasu”.

Kontrole wewnętrzne dotyczące odprawy podróżnych przeprowadzane w oddziałach celnych na wschodniej granicy RP obejmowały m.in. weryfikację prawidłowości przeprowadzanych odpraw pojazdów, sprawdzenie prawidłowości rejestracji pojazdów i podróżnych w systemie wspomagającym odprawę celną SOC-O, realizację zastrzeżeń w SOC-O, przestrzeganie zasad bezpieczeństwa i procedur kontroli szczegółowej. Były to zarówno kontrole badające poprawność funkcjonowania systemów, jak i prawidłowość kontroli jednostkowych, tzw. kontrole szczegółowe powtórne. Kontrolę funkcjonalną nad pracą podległych funkcjonariuszy dokonujących odpraw granicznych sprawowali kierownicy zmian i kierownicy oddziałów lub ich zastępcy. W większości przeprowadzone kontrole nie wykazywały nieprawidłowości, niemniej jednak wystąpiły także przypadki, w których stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia związane z nieprzestrzeganiem zasad i procedur kontroli ruchu granicznego. Odsetek kontroli z nieprawidłowościami był różny w poszczególnych jednostkach Służby Celnej objętych kontrolą – od 6% w Podkarpackim do 14,3% w Podlaskim Urzędzie Celno-Skarbowym.

Kontrole wewnętrzne w oddziałach celnych na granicy wschodniej RP wykazują nieprawidłowości

Przykład

W wyniku kontroli funkcjonalnych nad funkcjonariuszami bezpośrednio zaangażowanymi w odprawę podróżnych, stwierdzono w **OC w Bezledach i Gołdapi** ogółem 76 nieprawidłowości. Dotyczyły one głównie nierzetelnego prowadzenia kontroli pojazdów lub rewizji osobistej podróżnego. Wystąpiły także przypadki braku utrzymania płynności odpraw ze względu na częste przerwy w pracy dwóch funkcjonariuszy. W związku z ww. kontrolami prowadzono

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

postępowania wyjaśniające i podejmowano następujące działania: omawiano z funkcjonariuszami stwierdzone nieprawidłowości, pouczano o zasadach kontroli i prowadzono rozmowy dyscyplinujące z funkcjonariuszami nieprzestrzegającymi utrzymania płynności odpraw. Polecano także wzmożenie staranności wykonywania czynności kontrolnych oraz bezwzględne stosowanie wytycznych.

Znaczna liczba skarg na postępowanie funkcjonariuszy celnych

W latach 2015–2018 wpłynęło łącznie 216 skarg na niewłaściwe, zdaniem skarżących, postępowanie funkcjonariuszy celnych, obsługujących DPG objęte kontrolą. Skargi zostały rozpatrzone w obowiązującym trybie i terminach, a osobom skarżącym udzielono odpowiedzi. Część ze skarg, które uznano za zasadne (od 3,4% w przypadku DPG w Medyce i Korczowej do 10,1% w przypadku DPG w Terespolu i Sławatyczach) dotyczyła: nieuzasadnionego długiego czasu oczekiwania na zakończenie szczegółowej kontroli celnej, spowodowanego m.in. błędami w organizacji pracy, odmowy wydania protokołu kontroli z czynności kontrolnych na żądanie kontrolowanego, niestosownego zachowania i opieszałości w pracy funkcjonariusza, naruszania godności osobistej podróżnych. Na stałą potrzebę podejmowania działań eliminujących niewłaściwe zachowania funkcjonariuszy celnych wskazują wyniki ankiet, które wypełniły osoby przekraczające granicę wschodnią Polski w latach 2015–2018⁵⁶. Prawie 25% ankietowanych uznało, że odprawa graniczna nie była prowadzona w sposób kulturalny przez niektórych funkcjonariuszy celnych, którzy traktowali wszystkich przekraczających granicę jako „przestępców” i „przemytników”, nie przebierali w słowach, obrażali podróżnych i traktowali ich z pogardą, zwracali się do podróżnych bezosobowo lub w trzeciej osobie albo „na Ty”.

W celu eliminacji niewłaściwych zachowań funkcjonariuszy celnych podejmowano różne działania

Działania podejmowane w celu zapewnienia poszanowania godności i praw obywatelskich osób przekraczających granicę obejmowały m.in.: szkolenia funkcjonariuszy, których zakres odnosił się do etyki zawodowej w służbie, w tym kultury i zasad zachowania oraz przeciwdziałaniu zjawiskom wpływającym na brak kultury zachowania, przeciwdziałanie korupcji, istotę i techniki asertywności a także radzenia sobie z „trudnymi osobami”, profesjonalne, etyczne i niedyskryminujące traktowanie osób przekraczających granicę, sposoby radzenia sobie ze stresem operacyjnym.

Potrzeby Służby Celnej w zakresie wyposażenia w sprzęt i urządzenia do sprawnej obsługi podróżnych były realizowane

Potrzeby granicznych oddziałów celnych dotyczące infrastruktury, urządzeń wykorzystywanych do kontroli oraz elementów wyposażenia były zgłaszane do właściwych służb podległych wojewodom. Większość potrzeb w zakresie specjalistycznego sprzętu kontrolnego była uwzględniana i realizowana. W latach 2015–2018 doposażono objęte kontrolą DPG m.in. w: stacjonarne urządzenia rtg, mobilne stacje kontroli zbiorników pojazdów, detektory przemytu, laptopy, czytniki dokumentów, lornetki, endoskopy, paralizatory, urządzenia do przepompowywania paliwa, czytniki do identyfikacji zwierząt, meble, komputery. Podobnie było w przypadku potrzeb inwestycyjnych w zakresie infrastruktury, które uznano za zasadne.

⁵⁶ Ankietę wypełniły 993 osoby, które przekraczały granicę wschodnią RP w latach 2015–2018. Wyniki ankiety nie są ustaleniami kontroli lecz stanowią dodatkowe uzupełnienie informacji o funkcjonowaniu przejść granicznych.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą, w ramach składanych wniosków przez służbę celną, Wojewoda zrealizował następujące zadania w zakresie infrastruktury DPG, tj. w:

– **OC w Bezedach:** wybudował terminal do odpraw autobusów oraz zadaszenie pasów odpraw i pawilonów kontrolerskich do obsługi ruchu osobowego i towarowego na kierunku przywozowym i wywozowym, wykonał remont pomieszczenia do prowadzenia postępowań celnych i karnych skarbowych wraz z poczekalnią, rozbudował system wizyjnego rozpoznawania tablic rejestracyjnych CAIFS II;

– **OC w Gołdapi:** oddał do użytkowania wybudowany budynek główny odpraw celnych towarowych nr 21, budynek kontroli szczegółowej i magazyn celny nr 32/33, pawilony kontrolerskie nr 19 i 26, wykonał modernizację pomieszczeń na potrzeby terminala do odpraw autobusów, modernizację budynku kontroli szczegółowej nr 14, instalację oprogramowania do sterowania ruchem oraz systemów bezpieczeństwa.

5.4. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP przez służby podległe Wojewodom oraz zapewnienie odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego

Służby podległe wojewodom zapewniły odpowiednie warunki techniczne obsługi ruchu osobowego.

Ze względu na obowiązujący stan prawny nie zapewniono odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego.

Obowiązki związane z utrzymaniem DPG oraz ich wyposażeniem w urządzenia niezbędne do odprawy granicznej realizowane były przez służby podległe wojewodom, tj. właściwe wydziały urzędów wojewódzkich lub wyodrębnione organizacyjne zakłady/zarządy obsługi DPG. Z ustaleń dokonanych u wszystkich objętych kontrolą wojewodów lub działających w ich imieniu ZOPG wynika, że w latach 2015–2017 prawidłowo wywiązywali się oni z obowiązku⁵⁷ utrzymania drogowych przejść granicznych oraz odpowiedniego wyposażenia ich w niezbędne urządzenia do odprawy granicznej podróżnych. Drogowe przejścia graniczne utrzymywane były w stanie umożliwiającym przeprowadzenie skutecznej kontroli celnej i granicznej. Służby podległe wojewodom prawidłowo wywiązywały się z obowiązku zapewnienia organom kontroli granicznej bezawaryjnych warunków pracy, w tym zabezpieczenia oświetlenia, ogrzewania, dostaw

Wojewodowie prawidłowo wywiązywali się z obowiązku utrzymania przejść granicznych

⁵⁷ Obowiązki te zostały określone w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1776) oraz wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów 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. z 2015 r. Nr 256, poz. 2145, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wody i energii elektrycznej, prowadzenie przeglądów, dokonywanie drobnych napraw, sprzątanie, usuwanie szkód powstałych na terenie przejścia oraz gospodarowanie środkami trwałymi.

Służby podległe wojewodom na bieżąco współpracowały ze służbami granicznymi

Przedmiotem współpracy ze służbami granicznymi były m.in.: propozycje rozwiązań usprawniających ruch graniczny, w tym uwzględniających wnioski służb granicznych związane z budową, modernizacją i utrzymaniem przejść granicznych, uzgadnianie dokumentacji projektowych na potrzeby przejść granicznych, zaspokajanie bieżących potrzeb w zakresie wyposażenia w specjalistyczny sprzęt i materiały eksploatacyjne, udostępnianie pomieszczeń do przeprowadzenia szkoleń funkcjonariuszy. W ramach współpracy ze służbami granicznymi zawierane były umowy regulujące zasady przekazywania pomieszczeń oraz gospodarowania składnikami majątkowymi. Za bezpośrednie kontakty ze służbami granicznymi odpowiedzialni byli kierownicy oddziałów przejść granicznych, którzy realizowali bieżące potrzeby służb i omawiali kwestie usprawniające ruch na granicy.

Środki budżetowe przeznaczone na utrzymanie przejść granicznych były prawidłowo wykorzystywane

Ustalono, że we wszystkich badanych jednostkach właściwie gospodarowano środkami przeznaczonymi na modernizację i doposażenie przejść granicznych. Zamówienia publiczne dotyczące dostaw i robót budowlanych na drogowych przejściach granicznych były przeprowadzane zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych. Wszystkie zgłoszone przez służby graniczne wnioski były analizowane zarówno od strony finansowej, tj. czy dane zadanie kwalifikuje się do dofinansowania, jak również od strony merytorycznej, przez pracowników zajmujących się realizacją zakupów i zadań inwestycyjnych. Po zatwierdzeniu planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetu państwa na dany rok oraz przyznaniu limitów na wydatki z rezerw celowych, sukcesywnie realizowano zgłoszone potrzeby. Najwyższe wydatki bieżące i majątkowe związane z utrzymaniem przejść granicznych na granicy wschodniej RP ponoszone były w okresie objętym kontrolą przez LZOPG⁵⁸, który przeznaczył na te cele łącznie 158,8 mln zł, w tym na inwestycje 42,3 mln zł.

Ograniczona współpraca ze służbami granicznymi państw sąsiednich

Współpraca ze służbami granicznymi państw sąsiednich odpowiedzialnymi za utrzymanie przejść granicznych była ograniczona.

Przykład

Przedstawiciel Wojewody Warmińsko-Mazurskiego zaledwie dwukrotnie uczestniczył w posiedzeniach Rady ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej (w maju 2015 r. i październiku 2016 r.), na których omawiane były m.in. zagadnienia rozbudowy drogi między polską a rosyjską częścią DPG Grzechotki–Mamonowo II, przeglądu miejsc przewidzianych do budowy DPG Michałkowo–Żelaznodrożnyj i Perły–Kryłowo. Od października 2016 r. nie było kolejnego posiedzenia Rady, gdyż zgodnie z ustaleniami, zobowiązana do jego organizacji była strona rosyjska. Według dyrektora Wydziału Obsługi Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie kontakty z przedstawicielami organów państwowych państw obcych należą do kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych. Dyrektor podał również, że nie był mu znany jego odpowiednik po stronie

⁵⁸ Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rosyjskiej, ani sposób organizacji rosyjskich służb granicznych obsługujących przejścia graniczne. W jego ocenie wiedza w tym zakresie nie była potrzebna do starannego wykonywania obowiązków służbowych.

Do współpracy ze służbami państw sąsiednich dochodziło najczęściej w przypadku bezpośrednich uzgodnień dotyczących realizacji zadań inwestycyjnych. W okresie objętym kontrolą takie przypadki dotyczyły głównie polsko-białoruskiego odcinka granicy RP, na którym m.in. w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014–2020, przystąpiono do realizacji dwóch projektów: „Poprawa przepustowości, kontroli i bezpieczeństwa w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej” (droga) o wartości 1 805 328 euro oraz „Przebudowa pawilonów kontroli celno-paszportowej w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej” o wartości 2 130 178 euro. Przewidywane zakończenie tych projektów winno nastąpić w 2020 r., zaś realizacja pierwszego z ww. projektów winna przyczynić się do likwidacji tzw. „wąskiego gardła” na tym przejściu.

W okresie objętym kontrolą służby odpowiedzialne za przejścia graniczne, podległe wojewodom, praktycznie nie współpracowały z właścicielami terenów znajdujących się w obrębie drogi dojazdowej do przejścia granicznego, w zakresie zabezpieczenia tam odpowiednich warunków sanitarnych dla podróżnych oczekujących na odprawę. Jedynym wyjątkiem od powyższego jest obowiązujące od 2013 r. porozumienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z Gminą Bartoszyce, dotyczące zapewnienia podróżnym niezbędnych warunków sanitarnych przy drodze dojazdowej do DPG w Bezledach.

Wojewódzkie Plany Zarządzania Kryzysowego nie uwzględniały kwestii wzmożonego ruchu podróżnych na przejściach granicznych i sposobów zabezpieczenia warunków sanitarnych poza przejściami na wypadek kolejek oczekujących na odprawę. Jedynie WPZK obowiązujące w Lubelskim i Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim zawierały procedurę uruchamiania stref buforowych, przy czym dotyczyło to kolejek samochodów ciężarowych na przejściach granicznych. Tylko w sytuacjach nadzwyczajnych procedura taka była awaryjnie stosowana w ruchu osobowym. Uczestnikiem tej procedury była m.in. Wojewódzka Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna w Lublinie, na którą nałożono obowiązek nadzoru nad zapewnieniem właściwego stanu sanitarno-epidemiologicznego w pasie drogowym wzdłuż kolejek przy drogach dojazdowych do przejść granicznych. Przedmiotem posiedzeń Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie były sporadycznie (3 kwietnia 2017 r. i 26 listopada 2018 r.) problemy związane z utrzymaniem porządku w pobliżu przejść granicznych. Wszystkim służbom uczestniczącym w tych posiedzeniach (KWP Policji, GDDKiA, PUC-S, BOSG, ZOPG) zalecono ustawienie dodatkowych sanitariatów i koszy na śmieci oraz udostępnienie całonocowo sanitariatów na przejściach granicznych.

Brak współpracy służb odpowiedzialnych za utrzymanie przejść z właścicielami terenów znajdujących się w obrębie dróg dojazdowych do przejść granicznych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Służby odpowiedzialne za utrzymanie przejść granicznych nie podejmowały działań dotyczących poprawy warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia

Objęte kontrolą służby odpowiedzialne za utrzymanie przejść granicznych nie prowadziły monitoringu sytuacji związanej z warunkami oczekiwania na odprawę przed terenem DPG. Pozyskiwały jedynie od służb granicznych informacje o szacunkowym czasie oczekiwania. Nie prowadzono w żadnej formie analiz sytuacji związanej z warunkami osób oczekujących na odprawę przed terenem przejść granicznych i nie podejmowano żadnych działań dotyczących poprawy warunków oczekiwania podróżnych. W pobliżu objętych kontrolą DPG nie było urządzonych miejsc obsługi podróżnych – położony najbliżej DPG w Korczowej MOP Hruszowice usytuowany był w odległości 12 km od przejścia.

Brak regulacji prawnych w zakresie odpowiedzialności za zapewnienie podróżnym warunków sanitarno-higienicznych poza terenem przejścia

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, żaden podmiot nie jest prawnie zobligowany do zapewnienia odpowiednich warunków sanitarno-higienicznych osobom oczekującym na odprawę przed terenem drogowego przejścia granicznego. Wojewodowie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie właściwych warunków sanitarno-higienicznych tylko na terenie przejść granicznych. Poza ich terenem znajdują się drogi dojazdowe, które pozostają w zarządzie różnych podmiotów: Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Za ewentualne działania poza pasem drogowym odpowiadają właściwe terytorialnie urzędy gmin. W kontroli stwierdzono, że żadna ze służb, której działalność związana jest z funkcjonowaniem przejść granicznych, nie podejmowała jakichkolwiek prób wypracowania jednolitego postępowania w tym zakresie.

Niewłaściwy stan sanitarny lub brak toalet przed terenem przejść granicznych

Na niektórych DPG przy dużym natężeniu ruchu tworzą się kolejki oczekujących na odprawę, które zmuszają ich przez dłuższy czas do przebywania poza terenem przejść granicznych w odległości utrudniającej lub uniemożliwiającej korzystanie z pomieszczeń sanitarnych na terenie przejścia. Na terenach znajdujących się przed przejściami granicznymi z reguły nie było toalet, a jeśli nawet zdarzyło się, że zarządca drogi sam zorganizował w takich miejscach przenośne toalety, to nie były one utrzymane w odpowiednim standardzie.

Przykłady

Przeprowadzone w dniu 23 kwietnia 2019 r. oględziny terenu przed **DPG w Medyce** na drodze krajowej Nr 28 wykazały, że w czasie przeprowadzania oględzin o godz. 11:30 na wjazd na teren przejścia oczekiwało 19 samochodów ciężarowych i 69 samochodów osobowych. Przed wjazdem na teren DPG w Medyce oraz w odległości 2 kilometrów od tego przejścia nie było żadnych przenośnych toalet. Na odcinku tym ustawionych było 15 koszy na śmieci, które były przepełnione, a śmieci zalegały na poboczu drogi oraz w przydrożnych rowach.

Przeprowadzone w dniu 18 kwietnia 2019 r. oględziny terenu przed **DPG w Korczowej** na końcowym odcinku autostrady A4 wykazały, że na wjazd na teren przejścia o godz. 10:15 przed sygnalizacją świetlną oczekiwało 60 samochodów osobowych, zaś z prawej strony od drogi dojazdowej do przejścia 10 samochodów ciężarowych. Przed przejściem granicznym na wjeździe samochodów ciężarowych na odcinku 1 km od wjazdu na teren przejścia ustawione były trzy przenośne toalety. Toalety te były brudne, zanieczyszczone nieczystościami i nie zapewniały podstawowych warunków sanitarno-higienicznych. Przed przejściem granicznym na wjeździe samochodów osobowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i autokarów na odcinku 2 km od wjazdu na teren przejścia ustawionych było osiem przenośnych toalet (ostatnie pięć toalet w odległości 50 metrów od granicy przejścia granicznego). Toalety te były bardzo brudne, zanieczyszczone, przepełnione nieczystościami wylewającymi się z sedesów i nie spełniały podstawowych warunków sanitarnych. Na poboczu drogi ustawionych było pięć koszy na śmieci, które były przepełnione śmieciami. Śmieci zalegały również obok koszy i na poboczu drogi.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe przykłady wskazują, iż istnieje potrzeba przyjęcia odpowiednich unormowań prawnych, określających podmiot odpowiedzialny za zapewnienie warunków sanitarno-higienicznych dla osób oczekujących w kolejce przed terenem DPG. W obecnej sytuacji wojewodowie (działające w ich imieniu podmioty) nie ponoszą bezpośrednio odpowiedzialności za stan higieniczno-sanitarny na terenie przed przejściami granicznymi.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było dokonanie oceny czy organy państwa zapewniły odpowiednie warunki obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią ocenę następujących dziedzin: <ol style="list-style-type: none">1. Realizacja przez służby państwowe działań na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP.2. Realizacja przez służby państwowe działań w zakresie stworzenia odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP.3. Zapewnienie odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejść granicznych.
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 13 jednostek, w tym: Komendę Główną Straży Granicznej oraz właściwie terytorialnie położone przy wschodniej granicy RP: cztery Oddziały Straży Granicznej, cztery Urzędy Celno-Skarbowe, dwa Urzędy Wojewódzkie i dwa Zakłady Obsługi Przejść Granicznych.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono we wszystkich badanych jednostkach, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵⁹ według kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj.: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2018. Kontrola została przeprowadzona od 7 marca do 23 sierpnia 2019 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W kontroli nie zasięgnięto informacji na podstawie art. 29 ustawy o NIK.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli.
Pozostałe informacje	Kontrola P/19/099 Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP, podjęta została z własnej inicjatywy NIK, m.in. w związku z licznymi doniesieniami medialnymi dotyczącymi tworzących się kolejek i długim czasem oczekiwania przez podróżnych na przekroczenie granicy. Do kontroli wybrano osiem drogowych przejść granicznych, na których ruch graniczny w latach 2015–2018, mierzony ilością odprawionych podróżnych był największy.
Badania ankietowe	W związku z prowadzoną kontrolą opracowano ankietę, opublikowaną na stronie internetowej NIK www.gov.nik.pl skierowaną do osób, które w latach 2015–2018 przekraczały granicę wschodnią RP. W badaniu ankietowym wzięły udział 993 osoby, które zadeklarowały przekraczanie któregośkolwiek z 19 DPG położonych na wschodniej granicy Polski, będącej równocześnie zewnętrzną granicą UE.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 13 wystąpieniach pokontrolnych, w których treści sformułowano ogółem 12 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano pięć wniosków a siedem jest w trakcie realizacji.

⁵⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

- Do dwóch wystąpień pokontrolnych złożono siedem zastrzeżeń, z tego:
- dwa do wystąpienia z kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Olsztynie, które uwzględniono częściowo;
 - pięć do wystąpienia z kontroli Komendy Głównej Straży Granicznej, z których jedno uwzględniono w całości, jedno częściowo a trzy oddalono.

Zastrzeżenia
do wystąpień
pokontrolnych

W kontroli uczestniczyły cztery Delegatury NIK.

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Komenda Główna Straży Granicznej w Warszawie	Generał Dywizji SG Tomasz Praga ⁶⁰
2.		Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu	Generał Brygady SG Robert Rogoz ⁶¹
3.		Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu	Andrzej Pasternak ⁶²
4.		Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej	Jerzy Wołoszyn ⁶³
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku	Pułkownik SG Grzegorz Biziuk ⁶⁴
6.		Podlaski Urząd Celno-Skarbowy w Białymstoku	Maciej Fitończuk
7.		Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Bohdan Paszkowski

⁶⁰ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili:
– gen. dyw. SG Dominik Tracz od 11 kwietnia 2012 r. do 30 grudnia 2015 r.,
– gen. bryg. SG Marek Łapiński od 31 grudnia 2015 r. do 22 stycznia 2018 r.

⁶¹ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił płk SG Piotr Patla – od 3 października 2014 r. do 23 stycznia 2017 r.

⁶² Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili:
– Waldemar Chaba, Dyrektor Izby Celnej w Przemyślu – od 1 stycznia 2014 r. do 9 grudnia 2015 r.,
– Jadwiga Zenowicz:
– p.o. Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu – od 10 grudnia 2015 r. do 9 czerwca 2016 r.,
– Dyrektor Izby Celnej w Przemyślu – od 10 czerwca 2016 r. do 28 lutego 2017 r.,
– Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu – od 1 marca do 13 lipca 2017 r.

⁶³ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Mariusz Janeczko od 20 grudnia 2007 r. do 2 października 2017 r.

⁶⁴ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił płk SG Andrzej Rytwiński – od 2 grudnia 2013 r. do 16 czerwca 2016 r.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
8.	Delegatura NIK w Lublinie	Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie	Generał Brygady SG Jacek Szcząchor ⁶⁵
9.		Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej	Waldemar Chomicz ⁶⁶
10.		Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie	Damian Wierak ⁶⁷
11.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie	Pułkownik SG Robert Ingłot ⁶⁸
12.		Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie	Dariusz Postek ⁶⁹
13.		Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie	Artur Chojecki ⁷⁰

⁶⁵ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcje kierownika jednostki pełnili:
 – płk SG Waldemar Skarbek od 3 października 2014 r. do 16 września 2015 r.
 – gen. bryg. SG Wojciech Skowronek od 17 września 2015 r. do 22 sierpnia 2017 r.

⁶⁶ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili:
 – Jarosław Zozuła, Naczelnik Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej – od 20 grudnia 2010 r. do 31.01.2016 r.,
 – Janusz Wasyluk, Naczelnik Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej – od 1 lutego 2016 r. do 28 lutego 2017 r.,
 – Tomasz Krzewiński, Naczelnik Lubelskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Białej Podlaskiej – od 1 marca 2017 r. do 31 lipca 2018 r.

⁶⁷ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili:
 – Jerzy Jaworski od 1 stycznia 2015 r. do 24 maja 2016 r.,
 – Zdzisław Szwed od 25 maja do 31 listopada 2018 r.,
 – Waldemar Madej od 1 do 12 grudnia 2012 r.

⁶⁸ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił płk SG Tomasz Semeniuk od 17 września 2015 r. do 11 września 2017 r.

⁶⁹ Poprzednio, w okresie od 6 grudnia 2014 r. do 28 lutego 2017 r., Dariusz Postek był Dyrektorem Izby Celnej w Olsztynie.

⁷⁰ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą Wojewodą Warmińsko-Mazurskim był Marian Podziewski od 29 listopada 2007 r. do 8 grudnia 2015 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁷¹

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Komenda Główna Straży Granicznej w Warszawie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Przeprowadzenie analizy ryzyka i opracowanie wniosków dot. poprawy organizacji służby. – Wprowadzenie różnych rozwiązań usprawniających odprawę podróżnych. – Prowadzenie nadzoru i kontroli wewnętrznych. – Współpraca ze Służbą Celną i służbami granicznymi państw sąsiednich. 	<ul style="list-style-type: none"> – Niepełne ukończenie stanowisk w SG. – Brak kompleksowej analizy zasobów. – Dublowanie czynności funkcjonariuszy służb granicznych. – Brak pełnego ukończenia w przenośne urządzenia do badania autentyczności dokumentów w dwóch OSG na wschodniej granicy RP.
2.	Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemysłu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Podejmowanie działań doraźnych zwiększających przepustowość. – Prawidłowy nadzór nad funkcjonowaniem przejść granicznych. – Realizacja szkoleń i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. 	<ul style="list-style-type: none"> – Niepełne ukończenie stanowisk w SG. – Zapisy w technologiach odpraw nie zapewniały pełnego wykorzystania infrastruktury przejść granicznych. – Nieczynne stanowiska kontrolne usytuowane na platformach autostradowych.
3.	Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemysłu	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – Realizacja szkoleń i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. – Prawidłowy nadzór nad funkcjonowaniem przejść granicznych. – Wprowadzenie różnych rozwiązań usprawniających odprawę podróżnych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Braki kadrowe, których konsekwencją był wydłużony czas oczekiwania na odprawę i czas trwania odprawy oraz generowanie godzin nadliczbowych.
4.	Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Rzetelna realizacja zadań w zakresie infrastruktury oraz zakupów dotyczących obsługi ruchu osobowego. – Prawidłowa współpraca z polskimi służbami granicznymi. 	<ul style="list-style-type: none"> – Niewystarczająca ilość toalet na terenie DPG w Korczowej.
5.	Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – Podejmowanie działań zmierzających do minimalizacji czasu oczekiwania na odprawę. – Bieżąca współpraca ze Służbą Celną i służbami granicznymi Białorusi w zakresie usprawnienia płynności ruchu granicznego. 	
6.	Podlaski Urząd Celno-Skarbowy w Białymstoku	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – Stosowanie rozwiązań usprawniających przekraczanie granicy. – Systematyczna współpraca ze Strażą Graniczną i służbami granicznymi Białorusi. 	

⁷¹ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
7.	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – Właściwe przygotowanie służb administrujących przejściami granicznymi i współpraca z innymi służbami granicznym. – Przygotowanie na sytuacje kryzysowe związane z tworzeniem się kolejek oczekujących na odprawę. 	
8.	Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – Podejmowanie działań zmierzających do minimalizacji czasu oczekiwania na odprawę. – Systematyczna współpraca ze Strażą Graniczną i służbami granicznymi Białorusi. 	<ul style="list-style-type: none"> – Brak przeszkolenia funkcjonariuszy PSG w Terespolu w zakresie obsługi urządzeń do pomiarów zadymienia spalin w pojazdach podróжных.
9.	Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – Stosowanie rozwiązań usprawniających odprawy podróжных. – Prawidłowy nadzór nad funkcjonowaniem przejść granicznych. – Systematyczna współpraca z pozostałymi służbami granicznymi 	<ul style="list-style-type: none"> – Wydłużenie średniego czasu oczekiwania na odprawę samochodów osobowych
10.	Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – Właściwe gospodarowanie środkami przeznaczonymi na modernizację i doposażenie przejść granicznych, – Przygotowanie na sytuacje kryzysowe związane z tworzeniem się kolejek oczekujących na odprawę. 	
11.	Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Właściwa organizacja pracy na stanowiskach związanych z dokonywaniem odpraw, – Systematyczna współpraca z pozostałymi służbami granicznymi. – Realizacja szkoleń i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy oraz prawidłowy nadzór. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zaniżanie planowanej i faktycznej obsady funkcjonariuszy na zmianach w stosunku do minimalnych norm ujętych w technologii odpraw.
12.	Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Właściwa organizacja pracy na stanowiskach związanych z dokonywaniem odpraw. – Systematyczna współpraca z pozostałymi służbami granicznymi. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zaniżanie planowanej i faktycznej obsady funkcjonariuszy na zmianach w stosunku do minimalnych norm ujętych w technologii odpraw.
13.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – Prawidłowe realizowanie zadań dotyczących stałego utrzymywania przejść granicznych. – Efektywna współpraca ze służbami granicznymi. – Właściwe gospodarowanie środkami przeznaczonymi na modernizację i doposażenie przejść. 	

*)pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

1. Głównym aktem wspólnotowego prawa pierwotnego Unii Europejskiej jest Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Prawo wspólnotowe

W art. 67 ust. 2 tego aktu 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, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Według art. 77 ust. 1 lit. b) Traktatu polityka Unii ma na celu zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych. Dla realizacji tych celów zgodnie z art. 77 ust. 2 lit. b) Traktatu Parlament Europejski i Rada przyjmują środki dotyczące kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne.

2. Podstawowym aktem prawnym regulującym kontrolę granicznego ruchu osobowego jest KGS.

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;
- „osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii”, czyli:
 - a) obywatele Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 TFUE oraz obywatele państw trzecich będących członkami rodziny obywatela Unii korzystającego z prawa do swobodnego przemieszczania się, do których stosuje się dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady;
 - b) obywatele państw trzecich i członkowie ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, którzy na mocy porozumień pomiędzy Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a tymi państwami trzecimi, z drugiej strony, korzystają z takich samych praw do swobodnego przemieszczania się jak obywatele Unii;
- „obywatel państwa trzeciego”, czyli każda osoba niebędąca obywatelem Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 TFUE i która nie jest objęta pkt a lub b;
- „przejście graniczne”, czyli każde przejście graniczne wyznaczone przez właściwe organy do celów przekraczania granic zewnętrznych;
- „wspólnie prowadzone przejście graniczne”, czyli każde przejście graniczne usytuowane na terytorium państwa członkowskiego albo na terytorium państwa trzeciego, na którym to przejściu straż graniczna państwa członkowskiego i straż graniczna państwa trzeciego przeprowadzają następujące po sobie kontrole wyjazdu i wjazdu zgodnie ze swoim prawem krajowym oraz na podstawie umowy dwustronnej;
- „kontrola graniczna”, czyli 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);
- „ochrona granicy”, czyli ochrona granic pomiędzy przejściami granicznymi oraz ochrona przejść granicznych poza ustalonymi godzinami otwarcia w celu uniemożliwienia uniknięcia przez osoby odprawy granicznej i zniechęcenia ich do tego;
- „straż graniczna”, czyli każdy funkcjonariusz publiczny wyznaczony zgodnie z prawem krajowym do pełnienia obowiązków służbowych na przejściu granicznym lub na odcinku granicy, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tej granicy, który realizuje zgodnie z KGS i prawem krajowym zadania w zakresie kontroli granicznej.

Art. 5 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.

Według art. 7 KGS straż graniczna podczas wykonywania swoich obowiązków w pełni szanuje ludzką godność, w szczególności w przypadkach, gdy ma do czynienia z osobami wymagającymi szczególnego traktowania. Wszelkie środki podjęte podczas wykonywania zadań muszą być proporcjonalne do celów realizowanych za pomocą tych środków. Podczas dokonywania odprawy granicznej straż graniczna nie może dyskryminować osób ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 KGS osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii podlegają odprawie, przy wjeździe i wyjeździe, w następujący sposób:

- a) weryfikacji tożsamości i obywatelstwa osoby oraz weryfikacji autentyczności i ważności dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, w tym również poprzez sprawdzenie w odpowiednich bazach danych,
- b) weryfikacji, czy osoba korzystająca z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii nie jest uznawana za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z państw członkowskich, w tym również poprzez sprawdzenie w odpowiednich unijnych bazach danych. Odbywa się to bez uszczerbku dla sprawdzeń w krajowych bazach danych i bazach danych Interpolu.

W przypadku wątpliwości co do autentyczności dokumentu podróży lub tożsamości jego posiadacza weryfikuje się co najmniej jeden z identyfikatorów biometrycznych umieszczanych w paszportach i dokumentach podróży wydanych zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2252/2004. W miarę możliwości weryfikacji takiej dokonuje się także w odniesieniu do dokumentów podróży nieobjętych tym rozporządzeniem.

Według art. 8 ust. 3 KGS główne zasady dotyczące szczegółowej odprawy przy wjeździe i wyjeździe w przypadku obywateli państw trzecich są następujące:

a) szczegółowa odprawa przy wjeździe obejmuje weryfikację warunków regulujących wjazd określonych w art. 6 ust. 1 KGS oraz, w stosownych przypadkach, dokumentów zezwalających na pobyt i prowadzenie działalności zawodowej. Weryfikacja ta dokonywana jest poprzez szczegółowe sprawdzenie następujących elementów:

- weryfikację posiadania przez obywatela państwa trzeciego ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy oraz, w stosownych przypadkach, wymaganej wizy, zezwolenia na podróż lub dokumentu pobytowego;
- weryfikację, czy dokumentowi podróży towarzyszą w stosownych przypadkach wymagana wiza lub dokument pobytowy;
- sprawdzenie stempli wjazdu i wyjazdu w dokumencie podróży danego obywatela państwa trzeciego w celu weryfikacji, na podstawie porównania dat wjazdu i wyjazdu, czy osoba ta nie przekroczyła już maksymalnego czasu dozwolonego pobytu na terytorium państw członkowskich;
- weryfikację miejsca wyjazdu i przeznaczenia danego obywatela państwa trzeciego i celu planowanego pobytu, poprzez sprawdzenie, jeżeli jest to konieczne, odpowiednich dokumentów uzupełniających;
- weryfikację, czy dany obywatel państwa trzeciego posiada wystarczające środki utrzymania na okres i do celów planowanego pobytu, na powrót do państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego, co do którego istnieje pewność, że uzyska zezwolenie na wjazd na jego terytorium, lub jest w stanie uzyskać takie środki zgodnie z prawem;
- weryfikację, czy dany obywatel państwa trzeciego, jego środek transportu i przewożone przez niego przedmioty nie stanowią potencjalnie niebezpieczeństwa dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z państw członkowskich. Weryfikacja taka obejmuje bezpośrednie sprawdzenie danych i wpisów o osobach oraz, jeśli to konieczne, o przedmiotach, w odpowiednich unijnych bazach danych, a także o działaniach, jakie należy ewentualnie podjąć w związku z wpisem. Pozostaje to bez uszczerbku dla sprawdzeń w krajowych bazach danych i bazach danych Interpolu;

b) szczegółowa odprawa przy wyjeździe obejmuje:

- weryfikację tożsamości i obywatelstwa obywatela państwa trzeciego oraz autentyczności i ważności dokumentu podróży uprawniającego

do przekroczenia granicy, w tym również poprzez sprawdzenie w odpowiednich bazach danych.

W przypadku paszportów i dokumentów podróży zawierających nośnik pamięci sprawdza się autentyczność danych z mikroprocesora, o ile dostępne są aktualne certyfikaty;

- weryfikację, czy dany obywatel państwa trzeciego nie jest uznawany za zagrożenie dla porządku publicznego, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z państw członkowskich, w tym poprzez sprawdzenie w SIS i innych odpowiednich unijnych bazach danych. Pozostaje to bez uszczerbku dla sprawdzeń w krajowych bazach danych i bazach danych Interpolu.

Odpraw szczegółowych – zgodnie z art. 8 ust. 4 KGS – 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, a 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 (art. 8 ust. 5 KGS).

Art. 9 KGS stanowi również, że w następstwie wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności odprawa graniczna na granicach zewnętrznych może zostać uproszczona. Takie wyjątkowe i nieprzewidziane okoliczności występują w przypadku, gdy niemożliwe do przewidzenia zdarzenia prowadzą do ruchu o takim natężeniu, że powoduje ono nadmierne wydłużenie czasu oczekiwania na przejściach granicznych, a wszystkie zasoby w zakresie personelu, wyposażenia i organizacji zostały wyczerpane. W przypadku uproszczenia odprawy granicznej odprawa graniczna przy wjeździe ma z zasady pierwszeństwo przed odprawą graniczną przy wyjeździe. Decyzja o uproszczeniu odprawy jest podejmowana przez komendanta straży granicznej na przejściu granicznym. Uproszczenie takie jest tymczasowe, dostosowane do uzasadniających je okoliczności i wprowadzane stopniowo. Nawet w przypadku uproszczenia odprawy straż graniczna stempluje dokumenty podróży obywateli państw trzecich przy wjeździe i wyjeździe.

W myśl art. 10 KGS państwa członkowskie mogą zapewnić odrębne pasy ruchu na lądowych przejściach granicznych dla obywateli Unii Europejskiej, Wspólnoty Europejskiej oraz Konfederacji Szwajcarskiej, które winny być wyraźnie oznakowane (znakiem: „UE, EOG, CH” lub „wiza niewymagana”, „wszystkie paszporty”), w celu zapewnienia optymalnych poziomów przepływu osób przekraczających granicę. Obywatele państw trzecich, którzy nie są zobowiązani do posiadania wizy lub posiadają ważny

dokument pobytowy lub wizę długoterminową mogą również korzystać z oznaczonych pasów ruchu. Wszystkie inne osoby korzystają z pasów ruchu oznaczonych znakiem „wszystkie paszporty”.

W przepisach KGS (art. 11) wprowadzono zasadę, z wyjątkami enumeratywnie wymienionymi, iż dokumenty podróży obywateli państw trzecich są systematycznie stemplowane przy wjeździe i wyjeździe.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 13 KGS, głównym celem ochrony granicy jest zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granicy, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz podejmowanie środków w stosunku do osób, które przekroczyły granicę nielegalnie. W celu ochrony granicy straż graniczna wykorzystuje posterunki stacjonarne i mobilne, w taki sposób, aby zapobiec unikaniu przez osoby odprawy na przejściach granicznych oraz aby zniechęcić je do jej unikania.

Przepisy art. 14 KGS stanowią, że wjazdu na terytorium państw członkowskich odmawia się, obywatelowi państwa trzeciego, który nie spełnia wszystkich warunków wjazdu ustanowionych w art. 6 ust. 1 KGS i który nie należy do żadnej z kategorii osób, o których mowa w art. 6 ust. 5 KGS. Odmowa wjazdu może nastąpić wyłącznie w drodze uzasadnionej decyzji, która wywiera skutek natychmiastowy, 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. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 o cudzoziemcach⁷² decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje cudzoziemcowi komendant placówki SG, zaś według art. 33 ust. 2 ww. ustawy odwołanie od decyzji komendanta placówki SG przysługuje do Komendanta Głównego SG.

Przepisy art. 15 KGS 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 (art. 16 ust. 1 KGS), aby straż graniczną stanowili wyspecjalizowani i odpowiednio przeszkoleni specjaliści. W celu skutecznego kontrolowania granic każde państwo członkowskie zapewnia ścisłą i stałą współpracę pomiędzy swoimi służbami krajowymi właściwymi w zakresie kontroli granicznej (art. 16 ust. 3 KGS).

3. Podstawowym aktem prawnym regulującym kontrolę przepływu towarów przez granice zewnętrzne Unii Europejskiej jest UKC.

Zgodnie z art. 3 UKC organy celne są w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową UE, wspierając w ten sposób sprawiedliwy i swobodny handel, wdrażanie zewnętrznych aspektów rynku wewnętrznego, wspólnej polityki handlowej oraz pozostałych

⁷² Dz. U. z 2018 r. poz. 2094, ze zm.

wspólnych polityk Unii w zakresie wymiany handlowej, a także bezpieczeństwo całego łańcucha dostaw. Organy celne wprowadzają środki mające na celu w szczególności:

- a) ochronę interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich;
- b) ochronę Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem przy równoczesnym wspieraniu legalnej działalności gospodarczej;
- c) zapewnianie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców oraz ochrony środowiska, w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z innymi organami;
- d) utrzymanie należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi a ułatwianiem legalnej wymiany handlowej.

Artykuł 5 UKC definiuje m.in. pojęcia takie jak:

- „organy celne” – administracje celne państw członkowskich odpowiedzialne za stosowanie przepisów prawa celnego oraz wszelkie inne organy upoważnione na mocy prawa krajowego do stosowania niektórych przepisów prawa celnego;
- „przepisy prawa celnego” – ogół aktów prawnych obejmujący: UKC oraz przepisy uzupełniające lub wykonawcze przyjęte na szczeblu unijnym lub krajowym, wspólną taryfę celną, przepisy ustanawiające unijny system zwolnień celnych, umowy międzynarodowe zawierające przepisy z zakresu prawa celnego, jeżeli mają one zastosowanie w Unii;
- „kontrole celne” – określone czynności wykonywane przez organy celne w celu zapewnienia zgodności z przepisami prawa celnego oraz innymi przepisami regulującymi wprowadzanie, wyprowadzanie, tranzyt, przemieszczanie, składowanie i końcowe przeznaczenie towarów przemieszczanych między obszarem celnym Unii a krajami lub terytoriami spoza tego obszaru oraz obecność i przemieszczanie w ramach obszaru celnego Unii towarów nieunijnych i towarów objętych procedurą końcowego przeznaczenia;
- „ryzyko” – prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia zdarzenia mającego związek z wprowadzaniem, wyprowadzaniem, tranzytem, przemieszczaniem lub końcowym przeznaczeniem towarów przemieszczanych między obszarem celnym Unii a krajami lub terytoriami znajdującymi się poza tym obszarem oraz z obecnością na obszarze celnym Unii towarów nieunijnych, które: uniemożliwiałyby prawidłowe stosowanie środków unijnych lub krajowych, przynosiłyby szkodę interesom finansowym Unii i jej państwom członkowskich, stanowiłyby zagrożenie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców, zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, środowiska lub konsumentów;
- „formalności celne” – wszystkie operacje, które muszą zostać załatwione przez daną osobę i przez organy celne w celu zapewnienia zgodności z przepisami prawa celnego;
- „procedura celna” – jedna z następujących procedur, którą zgodnie z przepisami UKC można objąć towary: dopuszczenie do obrotu, procedury specjalne, wywóz;
- „decyzja” – każdy akt wydany przez organy celne odnoszący się do przepisów prawa celnego zawierający orzeczenie w konkretnej sprawie, który pociąga za sobą skutki prawne dla zainteresowanej osoby lub zainteresowanych osób.

Organy celne mogą – zgodnie z art. 46 UKC – przeprowadzać wszelkie kontrole celne, które uznają za niezbędne. Mogą one polegać w szczególności na rewizji towarów, pobieraniu próbek, weryfikacji prawidłowości i kompletności informacji podanych w zgłoszeniu, deklaracji lub powiadomieniu oraz istnienia, autentyczności, prawidłowości i ważności dokumentów, kontroli księgowości i pozostałej dokumentacji, kontroli środków transportu, kontroli bagażu i innych towarów przewożonych przez osoby lub na osobach oraz na przeprowadzaniu oficjalnych dochodzeń i innych podobnych czynności. W przypadku gdy w odniesieniu do tych samych towarów kontrole inne, niż kontrole celne mają być przeprowadzone przez organy inne, niż organy celne, organy celne w ścisłej współpracy z tymi innymi organami dokładają starań, by kontrole te były w miarę możliwości przeprowadzane w tym samym czasie i miejscu, co kontrole celne (punkt kompleksowej obsługi), przy czym organy celne pełnią rolę koordynatora tych działań (art. 47 UKC).

Art. 134 UKC zawiera postanowienia stanowiące m.in., że towary wprowadzone na obszar celny Wspólnoty podlegają od chwili ich wprowadzenia dozorem celnemu i mogą zostać poddane kontrolom celnym. Pozostają pod dozorem celnym tak długo, jak jest to niezbędne do określenia ich statusu celnego i nie zostają podjęte bez zgody organów celnych.

Najważniejszą częścią UKC są przepisy regulujące procedurę dokonywania zgłoszeń celnych, które obejmują:

- dopuszczenie do obrotu (art. 201 UKC) nadające towarowi niewspólnotowemu status celny towaru wspólnotowego, dotyczące towarów nieunijnych przeznaczonych do wprowadzenia na rynek Unii lub przeznaczonych do osobistego użytku lub konsumpcji na obszarze celnym Unii,
- procedury specjalne (art. 210 UKC), tj.:
- tranzyt, który obejmuje tranzyt zewnętrzny i wewnętrzny;
- składowanie, które obejmuje składowanie celne i wolne obszary celne;
- szczególne przeznaczenie, które obejmuje odprawę czasową i końcowe przeznaczenie;
- przetwarzanie, które obejmuje uszlachetnianie czynne i bierne.
- wywóz towarów (art. 269 UKC), które mają zostać wyprowadzone poza obszar celny Unii.

1. Ochrona granicy państwowej – zgodnie z przepisami art. 7 ust. 1 UOGP

- jest zadaniem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a wykonuje je – zgodnie z art. 7 ust. 3 UOGP – Komendant Główny Straży Granicznej.

W myśl art. 14 UOGP przekraczanie granicy państwowej jest dozwolone na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia (określonych przez odrębne przepisy, w tym umowy międzynarodowe, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, lub przepisy prawa Unii Europejskiej). Przekraczanie granicy państwowej stanowiącej granicę wewnętrzną w rozumieniu przepisów KGS następuje na zasadach określonych w KGS. W przypadku tymczasowego przywrócenia lub przedłużenia kontroli granicznej osób na granicy państwowej stanowiącej granicę wewnętrzną w rozumieniu przepisów KGS do tej kontroli stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kontroli granicznej na granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów KGS.

Prawo krajowe

Osoby przekraczające granicę państwową stanowiącą granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów KGS są obowiązane poddać się kontroli granicznej, w zakresie określonym KGS oraz innymi przepisami odrębnymi, wykonywanej przez uprawnionych funkcjonariuszy SG (art. 15 ust. 1 UOGP). W razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, osoba przekraczająca granicę jest obowiązana do udostępnienia do przejrzania przedmioty, bagaże i środki transportu (art. 15 ust. 3 UOGP). Funkcjonariusze Straży Granicznej dokonają kontroli osobistej osoby przekraczającej granicę, na zasadach określonych w art. 11aa UOSG (art. 15 ust. 3a UOGP), zaś kontrola graniczna może odbywać się z zastosowaniem urządzeń technicznych oraz psów służbowych (art. 15 ust. 4 UOGP).

Drogowe, kolejowe i rzeczne przejścia graniczne oraz rodzaje ruchu dozwolonego w tych przejściach ustala się w umowach międzynarodowych (art. 16 ust. 1 UOGP). Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, może: zarządzić czasowe zawieszenie lub ograniczenie ruchu na określonych przejściach granicznych, uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego albo ochronę przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, a także zapobieganie szerzeniu się epidemii chorób zwierząt (art. 16 ust. 3 pkt 2 UOGP). Minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej i transportu określa, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych oraz podmioty właściwe w tych sprawach, a także szczególne obowiązki podmiotów uczestniczących w prowadzeniu komunikacji międzynarodowej wobec organów działających w przejściach granicznych, uwzględniając możliwość ograniczenia tych obowiązków w sytuacjach szczególnych (art. 16 ust. 3a UOGP).

Według art. 17 ust. 1 UOGP wojewoda jest zobowiązany do stałego utrzymywania drogowych, kolejowych, 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. Wojewoda może – zgodnie z przepisem art. 17 ust. 2a UOGP – zlecić właścicielowi lub posiadaczowi gruntów lub obiektów kolejowych, morskich, rzecznych lub lotniczych przejść granicznych realizację swoich zadań na podstawie zawartej umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań. Umowa taka powinna określać: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja celowa została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość dotacji celowej udzielanej na wykonanie zadania i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji celowej, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kon-

troli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, nie dłuższy niż 15 dni, licząc od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni, licząc od określonego w umowie dnia jego wykonania.

2. 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;
- 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.

W myśl przepisów art. 3 ust. 1 UOSG Komendant Główny Straży Granicznej jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, będący jednocześnie przełożonym wszystkich funkcjonariuszy SG (art. 3 ust. 4 UOSG).

Zadania Komendanta Głównego SG określa art. 3a UOSG, zgodnie z którym do zakresu działania Komendanta Głównego SG należy w szczególności:

- kierowanie prowadzonymi przez SG działaniami w zakresie ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji;
- analizowanie zagrożeń bezpieczeństwa granicy państwowej i zagrożeń migracyjnych;
- nadawanie regulaminów organizacyjnych komendom oddziałów SG oraz komórkom organizacyjnym Komendy Głównej SG, a także nadawanie statutów ośrodkom szkolenia SG i ośrodkom SG;
- organizowanie i określanie zasad szkolenia zawodowego funkcjonariuszy oraz pracowników SG;
- sprawowanie nadzoru nad terenowymi organami SG oraz nad ośrodkami szkolenia SG i ośrodkami SG;
- udział w przygotowaniu projektu budżetu państwa w zakresie dotyczącym SG, zgodnie z odrębnymi przepisami;
- współdziałanie w zakresie realizowanych zadań z właściwymi organami państwowymi, jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi;

- prowadzenie współpracy z organami i instytucjami Unii Europejskiej oraz organami i instytucjami innych państw właściwymi w sprawach określonych w art. 1 ust. 2 i 2a UOGP.

W myśl postanowień art. 5 ust. 1 UOSG terenowymi organami SG są: komendanci oddziałów SG, komendanci placówek i dywizjonów SG. Wykonują oni swoje zadania przy pomocy podległych im urzędów – komend oddziałów, placówek i dywizjonów (art. 5a ust. 2 UOSG).

Oddziały SG tworzy i znosi minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 6 ust. 1 UOSG), w drodze rozporządzenia, uwzględniając nadanie im nazwy, określenie siedziby oraz terytorialny zasięg działania. Placówki oraz dywizjony tworzy i znosi Komendant Główny SG (art. 6 ust. 2 UOSG), w drodze zarządzenia, określając ich terytorialny zasięg działania. Komendant Główny SG również, w drodze zarządzenia, określa liczbę i rodzaj etatów w jednostkach organizacyjnych SG, a także określa szczegółowy zakres zadań terenowych organów SG oraz organizację Komendy Głównej SG, komend oddziałów, placówek i dywizjonów.

3. Zakres obowiązków wojewody odnośnie finansowania i utrzymywania przejść granicznych określony został przez Radę Ministrów w rozporządzeniu 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 wewnętrznych⁷³. Zgodnie z § 3 rozporządzenia do obowiązków wojewody należy m.in.:

- nieodpłatne udostępnianie polskim organom przeprowadzającym kontrolę, zwanym dalej „organami kontroli”, urządzeń i sprzętu technicznego niezbędnych do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli;
- nieodpłatne udostępnianie organom kontroli:
 - pomieszczeń i miejsc, w których jest dokonywana kontrola, wyposażonych w urządzenia i sprzęt techniczny do prowadzenia kontroli oraz sprzęt kwaterunkowy i biurowy,
 - pomieszczeń biurowych, w tym do przetwarzania informacji niejawnych w wydzielonych strefach bezpieczeństwa, oraz pomieszczeń przeznaczonych do pobierania odcisków linii papilarnych oraz wykonywania zdjęć sygnalitycznych, wyposażonych w urządzenia techniczne oraz urządzenia i sprzęt używane do przeprowadzania kontroli,
 - pomieszczeń socjalnych i magazynowych niezbędnych do bieżącego funkcjonowania przejścia granicznego, wyposażonych w sprzęt kwaterunkowy i biurowy,
 - pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych,
 - pomieszczeń przeznaczonych do przetrzymywania zwierząt domowych oraz innych zwierząt i roślin, wyposażonych w konieczne urządzenia, do czasu zastosowania niezbędnych środków,

⁷³ Dz. U. Nr 256 poz. 2145, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

- wydzielonych pomieszczeń stałego dozoru przeznaczonych do odizolowania osób podejrzanych o choroby zakaźne ujawnione w związku z dokonywaną kontrolą, przed przewiezieniem ich do zakładu opieki zdrowotnej lub powrotu na terytorium państwa wyjazdu,
- pomieszczeń na magazyn broni służbowej i sprzęt techniki specjalnej oraz pomieszczeń wraz z urządzeniami do bezpośredniego załadunku i rozładunku broni służbowej,
- pomieszczeń na magazyn depozytowy, służących do przechowywania przedmiotów zabezpieczonych jako dowody rzeczowe w postępowaniach karnych, niezbędnych dla zapewnienia sprawnej kontroli,
- kojców i bud dla psów służbowych, wykorzystywanych przez organy kontroli,
- garaży i parkingów, zadaszonych miejsc do wykonywania codziennej obsługi pojazdów, w tym mycia pojazdów, posiadających powierzchnię utwardzoną i wyposażonych w zbiornik bezodpływowy oraz miejsc postoju dla jednostek pływających organów kontroli, wyposażonych w instalacje: wodociągową i doprowadzającą energię elektryczną,
- pomieszczeń przeznaczonych dla podróżnych, wyposażonych w urządzenia sanitarne oraz wydzielone miejsca przeznaczone dla osób niepełnosprawnych oraz osób z małymi dziećmi;
- nieodpłatne udostępnianie organom kontroli urządzeń i środków służących do kontroli granicznej i celnej, w tym urządzeń zaporowych stałych i ruchomych;
- zapewnienie nieodpłatnie organom kontroli utrzymania pomieszczeń, sprzętu i urządzeń w odpowiednich warunkach sanitarno-higienicznych, oświetlenia, ogrzewania, sprzątnięcia, 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 ROW.

Zakres obowiązków Wojewody obejmuje także planowanie i wykonanie inwestycji w przejściu granicznym realizowanych ze środków wyodrębnionych w jego budżecie, w szczególności obiektów kubaturowych, infrastruktury technicznej oraz urządzeń i sprzętu służącego do kontroli oraz ich przebudowę, modernizację i remonty (§ 4 ust. 1 ROW). Wojewoda

uzgadnia z właściwymi miejscowo organami kontroli planowanie i wykonanie inwestycji, przebudowy, modernizacji i remontów, o których mowa wyżej, oraz potrzeby w tym zakresie, uwzględniając rodzaj i natężenie ruchu granicznego.

4. Zadania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie dotyczącym ceł określone w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej ustawa o KAS) obejmują m.in.: realizację dochodów z należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; realizację polityki celnej wynikającej z członkostwa w unii celnej Unii Europejskiej; obejmowanie towarów procedurami celnymi i regulowanie sytuacji towarów związanych z przywozem i wywozem towarów; zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługi i wsparcia przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych; prowadzenie działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie przepisów prawa podatkowego i celnego.

W myśl art. 11 ust. 1 ustawy o KAS naczelnik urzędu celno-skarbowego jest organem KAS. Do zadań naczelnika urzędu celno-skarbowego należy m.in. (art. 33 ust. 1 ustawy o KAS): wykonywanie kontroli celno-skarbowej, ustalanie i określanie podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności na podstawie odrębnych przepisów, obejmowanie towarów procedurami celnymi oraz wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa celnego, wymiar należności celnych i podatkowych oraz innych opłat, związanych z przywozem i wywozem towarów, prowadzenie w pierwszej instancji postępowań w sprawach celnych przewidzianych przepisami prawa celnego oraz w sprawach podatkowych związanych z przywozem lub wywozem towarów.

Zadania KAS polegające m.in. na kontroli celno-skarbowej, wymiarze należności celnych i podatkowych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów w oddziałach celnych urzędów celno-skarbowych, obejmowaniu towarów procedurami celnymi i regulowaniu sytuacji towarów związanych z przywozem i wywozem towarów, w zakresie kontroli przewozu towarów wykonywane są w oddziałach celnych urzędów celno-skarbowych, wyłącznie przez funkcjonariuszy (art. 2 ust. 2 ustawy o KAS).

Przepisy art. 14 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne⁷⁴ stanowią, iż towary mogą być wprowadzane na obszar celny Unii lub wyprowadzane z tego obszaru przez otwarte dla danego ruchu przejścia graniczne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy Prawo celne Minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu może, w drodze rozporządzenia, wyznaczyć trasy przewozu do właściwego miejsca, o których mowa w art. 135 ust. 1 UKC, trasy wyprowadzenia towarów poza obszar celny Unii, o których mowa w art. 267 ust. 1 UKC, a także określić: sposób poruszania się i przemieszczania towarów po tych trasach; przypadki

⁷⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1169.

i warunki, które powinny zostać spełnione, aby przewóz towarów oraz ich wprowadzenie i wyprowadzenie mogły odbywać się poza wyznaczonymi trasami.

Minister Rozwoju i Finansów w rozporządzeniu z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie tras przewozu towarów wprowadzanych na obszar celny Unii Europejskiej i wyprowadzenia towarów poza ten obszar oraz sposobu poruszania się i przemieszczania towarów po tych trasach⁷⁵, wyznaczył: trasy przewozu towarów wprowadzanych na obszar celny Unii Europejskiej do właściwych urzędów celnych, innych miejsc wyznaczonych lub uznanych przez organy celne lub wolnych obszarów celnych; trasy wyprowadzenia towarów poza obszar celny Unii Europejskiej; sposób poruszania się i przemieszczania towarów po wyznaczonych trasach; przypadki i warunki, które powinny zostać spełnione, aby przewóz towarów oraz ich wprowadzenie i wyprowadzenie mogły odbywać się poza wyznaczonymi trasami. Zgodnie z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia wyznaczono drogowe trasy przewozu towarów wprowadzanych na obszar celny Unii Europejskiej prowadzące odcinkami dróg publicznych od drogowych przejść granicznych do najbliższej położonych urzędów celnych, innych miejsc wyznaczonych lub uznanych przez organy celne lub wolnych obszarów celnych – odpowiednio w miejscowościach: Bezledy; Bobrowniki; Budomierz; Dołhobyczów; Dorohusk; Gołdap; Gronowo; Grzechotki; Hrebennie; Korczowa; Krościenko; Kukuryki; Kuźnica; Medyka; Połowce. Trasy biegnące w kierunku odwrotnym do określonego wyżej stanowią drogowe trasy wyprowadzenia towarów poza obszar celny Unii Europejskiej (§ 3 ust. 2). Przewóz towarów oraz ich wprowadzenie i wyprowadzenie poza wyznaczonymi trasami może odbywać się (§ 8 rozporządzenia):

- za zgodą organu celnego,
- lub z przyczyn niezależnych od kierującego środkiem transportu, w przypadku: blokady dróg, wyznaczenia objazdu, szkodliwych skutków czynników atmosferycznych, w szczególności takich jak zalanie drogi, osuwisko, zasy py śnieżne, ataku terrorystycznego, napadu rabunkowego, awarii środka transportu, katastrofy komunikacyjnej, wypadku drogowego lub kolizji drogowej, potrzeby udzielenia pomocy lub zabezpieczenia terenu.

5. Zakupy sprzętu, wyposażenia oraz realizacja inwestycji na przejściach granicznych jest dokonywana w oparciu o przepisy UPZP. Akt ten zawiera między innymi normy dotyczące zasad udzielania i ogłaszania zamówień publicznych, trybów udzielania zamówień publicznych, zasad dotyczących wyboru najkorzystniejszej oferty. Określa również procedury dokumentowania postępowań, zasady zawierania umów oraz określa procedury odwoławcze przy zamówieniach publicznych. Ze względu na liczne zmiany przepisów UPZP należy zwracać uwagę na stan prawny obowiązujący w analizowanym okresie. Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy: łączyć zamówień, które odrębnie udzielane wymagają zastosowania różnych przepisów ustawy, dzielić zamówienia

⁷⁵ Dz. U. poz. 1890.

na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości (art. 5b UPZP).

Zgodnie z art. 7 UPZP:

- ust. 1 – zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości,
- ust. 2 – czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm,
- ust. 3 – zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne (art. 8 UPZP), prowadzi się je z zachowaniem formy pisemnej (art. 9 ust. 1 UPZP), w języku polskim (art. 9 ust. 2 UPZP).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 UPZP podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ust. 2 UPZP).

Ogłoszenia, o których mowa w UPZP: zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych udostępnianym na stronach portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych, publikuje się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jeżeli są przekazywane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 UPZP). Na podstawie dyspozycji zawartej w art. 11 ust. 8 UPZP Minister Rozwoju i Finansów w dniu 22 grudnia 2017 r. wydał rozporządzenie w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej⁷⁶. W myśl jego przepisów, w przypadku zamówień udzielanych przez zamawiających z sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, z wyłączeniem uczelni publicznych, państwowych instytucji kultury, państwowych instytucji filmowych, jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, jednostek sektora finansów publicznych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego, a także udzielanych przez zamawiających będących państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, obowiązek przekazywania ogłoszeń powstaje jeżeli wartość zamówień jest równa lub wyższa od równowartości w złotych kwoty: 144 000 euro – dla dostaw lub usług, 5 548 000 euro – dla robót budowlanych.

Przygotowując postępowanie zamawiający winien opisać przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie

⁷⁶ Dz. U. poz. 2479.

wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1 UPZP). Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, a także przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny” (art. 29 ust. 2 i 3 UPZP). Szczegółowe sposoby opisu przedmiotu zamówienia określone zostały w art. 30–31 UPZP. Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 i 2 UPZP podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, zaś zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Szczegółowe wymagania dotyczące Specyfikacji istotnych warunków zamówienia uregulowane zostały w art. 36 UPZP.

Definicję przetargu nieograniczonego zawarto w art. 39 UPZP, zgodnie z którą to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy. Z kolei definicja przetargu ograniczonego zamieszczona w art. 47 UPZP informuje, że jest to tryb udzielenia zamówienia, w którym, w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu, a oferty mogą składać wykonawcy zaproszeni do składania ofert.

W myśl przepisów art. 91 UPZP zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne; aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 UPZP, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników; aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia; aspekty innowacyjne; organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia; serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji.

Zamawiający informuje niezwłocznie wszystkich wykonawców o (art. 92 ust. 1 UPZP):

- wyborze najkorzystniejszej oferty, podając nazwę albo imię i nazwisko, siedzibę albo miejsce zamieszkania i adres, jeżeli jest miejscem wykonywania działalności wykonawcy, którego ofertę wybrano, oraz nazwy albo imiona i nazwiska, siedziby albo miejsca zamieszkania i adresy, jeżeli są miejscami wykonywania działalności wykonawców,

- którzy złożyli oferty, a także punktację przyznaną ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łączną punktację;
- wykonawcach, którzy zostali wykluczeni;
 - wykonawcach, których oferty zostały odrzucone, powodach odrzucenia oferty, a w przypadkach, o których mowa w art. 89 ust. 4 i 5 UPZP, braku równoważności lub braku spełniania wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności;
 - wykonawcach, którzy złożyli oferty niepodlegające odrzuceniu, ale nie zostali zaproszeni do kolejnego etapu negocjacji albo dialogu;
 - dopuszczeniu do dynamicznego systemu zakupów;
 - nieustanowieniu dynamicznego systemu zakupów;
 - unieważnieniu postępowania;
 - podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Postępowania o zamówienie publiczne prowadzone są w formie pisemnej, zaś zasady dotyczące dokumentowania określone zostały w rozdziale 5 UPZP, art. 96–98.

Zgodnie z art. 139 ust. 1 UPZP do umów w sprawach zamówień publicznych, stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Umowa wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej art. 139 ust. 2 UPZP. Umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej art. 139 ust. 3 UPZP. Pozostałe uregulowania dotyczące umów o zamówienia publiczne zawarto w przepisach Działu IV UPZP.

6. Szef KAS i Komendant Główny SG w dniu 24 listopada 2017 r. zawarli Porozumienie Nr 35, którego celem jest zapewnienie sprawnego i skutecznego współdziałania w zakresie realizacji zadań KAS i SG. Współdziałanie to polega w szczególności na:

- udzielaniu wzajemnej pomocy w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejść granicznych;
- podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć służących zapobieganiu popełniania, rozpoznawaniu, wykrywaniu i zwalczaniu przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, a także przestępstw i wykroczeń w zakresie właściwości stron;
- wspólnym organizowaniu i prowadzeniu działań mających na celu usprawnienie ruchu granicznego i bezpieczeństwa w przejściach granicznych;
- realizowaniu wzajemnej współpracy w przypadku tymczasowego przywrócenia kontroli na granicy państwowej, stanowiącej granicę wewnętrzną w rozumieniu KGS;
- organizowaniu wspólnych działań w zakresie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- współpracy i udzielaniu pomocy w zakresie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, w tym koordynowaniu wspólnych działań;
- wymianie informacji, w tym produktów analizy ryzyka oraz informacji uzyskanych w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych

i dochodzeniowo-śledczych, a także danych osobowych oraz informacji umożliwiających realizację współdziałania również za pośrednictwem urządzeń teleinformatycznych;

- udzielaniu wsparcia logistycznego;
- wzajemnym organizowaniu i prowadzeniu szkoleń;
- koordynacji komunikacji zewnętrznej.

Współdziałanie, o którym mowa w Porozumieniu realizują:

- ze strony KAS, m.in.: dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów celno-skarbowych i kierownicy oddziałów celnych;
- ze strony SG, m.in.: komendanci oddziałów SG, komendanci placówek i dywizjonów SG.

Zgodnie z zapisem § 4 ust. 2 Porozumienia wspólną technologię odpraw, uwzględniającą infrastrukturę przejść granicznych i natężenie ruchu granicznego osób i towarów, opracowują kierownicy jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 3 pkt 1 lit. d i e oraz pkt 2 lit. d Porozumienia, tj. naczelnicy urzędów celno-skarbowych, kierownicy oddziałów celnych i komendanci placówek SG, w ramach planowanego współdziałania w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania przejść granicznych. Kierownicy zmian oddziałów celnych i placówek SG na granicy zewnętrznej UE, po objęciu służby uzgadniają szczegółowe zasady współdziałania, dostosowując je do sytuacji w przejściu granicznym, związanej z natężeniem ruchu granicznego osób i towarów. Według § 7 porozumienia funkcjonariusze SG mogą być obecni przy wykonywaniu przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej czynności kontrolnych w przejściu granicznym, po uzgodnieniu zakresu tego działania z kierownikiem właściwej jednostki organizacyjnej KAS. Właściwi kierownicy jednostek organizacyjnych KAS i SG mogą zawierać porozumienia wykonawcze w celu określenia szczegółowych zasad współdziałania.

W okresie poprzedzającym wejście w życie ww. Porozumienia (24 listopada 2017 r.) obowiązywały zasady współpracy określone w Porozumieniu Nr 12 z dnia 7 maja 2010 r. zawartym między Szefem Służby Celnej a Komendantem SG. Były one zbieżne z zasadami aktualnie obowiązującymi.

Strony Porozumienia Nr 12, celem zapewnienia optymalnego funkcjonowania drogowych przejść granicznych w zakresie płynności odpraw przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury, sił i środków SG i SC, w drodze Polecenia zobowiązały komendantów oddziałów SG i Dyrektorów Izb Celnych, w których właściwością pozostawał nadzór nad drogowymi przejściami granicznymi na zewnętrznej granicy UE do opracowania szczegółowej technologii odpraw we wszystkich podległych przejściach granicznych. W ramach technologii odpraw w szczególności należało uwzględnić:

- obowiązujące limity liczby pojazdów odprawianych na jednej zmianie;
- określenie sił i środków SG i SC niezbędnych do zapewnienia płynności ruchu z uwzględnieniem okresowych zmian w jego natężeniu, w szczególności na pasach TAX FREE;
- procedury awaryjne na wypadek braku możliwości zapewnienia określonych sił i środków do odprawy granicznej i celnej;

ZAŁĄCZNIKI

- wspólny dla SG i SC średni czas odprawy pasażera i środka transportu w ruchu osobowym;
- sposób przekazania służby na stanowiskach zapewniający ciągłość dokonywania odpraw;
- możliwość dokonywania odpraw na jak największej liczbie pasów ruchu, przy jednoczesnym eliminowaniu sytuacji, w których funkcjonariusze SG i SC dokonują czynności na więcej niż jednym ciągu ruchu (nie dotyczy to sytuacji, w których organizacja ruchu w danym przejściu granicznym zapewnia większą efektywność przy obsłudze więcej niż jednego ciągu ruchu przez funkcjonariusza);
- eliminowania przypadków dublowania się czynności SG/SC związanych z odprawą osób i środków transportu;
- procedury wzajemnego informowania się o ujawnieniu przypadków pozostających we właściwości drugiej służby;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu kontroli granicznej i celnej;
- spójne procedury standardowej i uproszczonej/minimalnej odprawy celnej i granicznej, wraz z czytelnymi mechanizmami uruchamiania procedury uproszczonej/minimalnej.

Technologie odpraw należało opracować i zatwierdzić przez komendantów oddziałów SG oraz dyrektorów izb celnych granicznych do końca maja 2013 r. W celu dokonywania wspólnej oceny realizacji technologii odpraw i przedkładania propozycji ich usprawnienia winny być organizowane cykliczne spotkania komendantów placówek SG z kierownikami oddziałów celnych. Technologie odpraw opracowane na podstawie ww. porozumienia są dokumentami jawnymi.

W załączniku nr 1 do Polecenia określono normy w zakresie liczby odprawianych środków transportu na jednej zmianie (na każdym kierunku) w poszczególnych drogowych przejściach granicznych. Były one następujące:

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

ZAŁĄCZNIKI

Przejście graniczne	Samochody osobowe	Samochody ciężarowe	Autobusy
<i>Gronowo</i>	<i>500</i>	<i>150</i>	<i>25</i>
<i>Grzechotki</i>	<i>1250</i>	<i>200</i>	<i>75</i>
<i>Bezledy</i>	<i>875</i>	<i>75</i>	<i>15</i>
<i>Gołdap</i>	<i>500</i>	<i>150</i>	<i>25</i>
<i>Kuźnica</i>	<i>800</i>	<i>250</i>	<i>Nie określono</i>
<i>Bobrowniki</i>	<i>450</i>	<i>220</i>	<i>Nie określono</i>
<i>Połowce</i>	<i>250</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Terespol</i>	<i>850</i>	<i>-</i>	<i>30</i>
<i>Koroszczyń/Kukuryki</i>	<i>-</i>	<i>500</i>	<i>-</i>
<i>Sławatycze</i>	<i>400</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Dorohusk</i>	<i>600</i>	<i>300</i>	<i>12</i>
<i>Zosin</i>	<i>450</i>	<i>-</i>	<i>4</i>
<i>Hrebenne</i>	<i>800</i>	<i>150</i>	<i>25</i>
<i>Medyka</i>	<i>700</i>	<i>125</i>	<i>25</i>
<i>Korczowa</i>	<i>800</i>	<i>250</i>	<i>25</i>
<i>Krościenko</i>	<i>Łącznie wszystkich środków transportu 500</i>		

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Przepisy prawa wspólnotowego

1. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (TWE obecnie TFUE) (Dz. U. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47).
2. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.(TUE) (Dz. U. UE C 326 z 26.10.2012, s. 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. UE L 105 z 13.04.2006, s. 1 – uchylone z dniem 12 kwietnia 2016 r.).
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)(Dz. U. UE L 77 z 23.03.2016, s. 1, ze zm.).
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona)(Dz. U. UE L 269 z 10.10.2013, s. 1, ze zm.).

Przepisy prawa krajowego

1. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1776).
2. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 147, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35)
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, ze zm.), (uchylona z dniem 1 marca 2017 r. przez ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz. U. z 2019 r. poz. 1169).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów 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, ze zm.).
10. 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.).

ZAŁĄCZNIKI

11. 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.) (uchylone z dniem 1 sierpnia 2019 r.).
12. 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, ze zm.), (uchylone z dniem 1 marca 2017 r. przez ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (Dz. U. poz. 393).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz współpracy Służby Celno-Skarbowej z Policją i Strażą Graniczną (Dz. U. poz. 386).
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie tras przewozu towarów wprowadzanych na obszar celny Unii Europejskiej i wyprowadzenia towarów poza ten obszar oraz sposobu poruszania się i przemieszczania towarów po tych trasach (Dz. U. poz. 1890).
16. 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), (uchylone z dniem 21 listopada 2016 r. przez ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo celne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1228).
17. Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia (M.P. poz. 636).
18. 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.), (uchylone z dniem 3 grudnia 2016 r.).
19. Zarządzenie Nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 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, poz. 108, ze zm.).
20. Zarządzenie Nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie Zespołu do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej.
21. 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.

ZAŁĄCZNIKI

22. Porozumienie Nr 35 między Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie współdziałania Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej.
23. 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.
24. 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.
25. Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007–2013 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2007 r.

6.4. Wyniki badania ankietowego

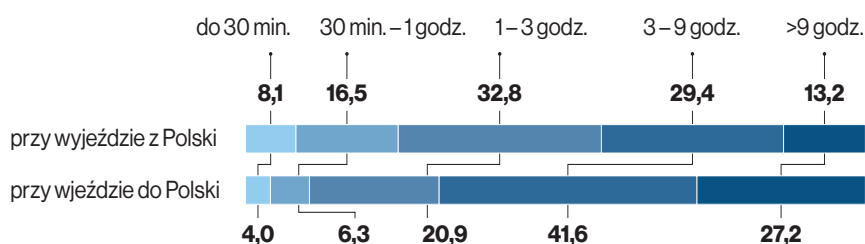
W związku z prowadzoną kontrolą opracowano ankietę, opublikowaną na stronie internetowej NIK www.gov.nik.pl skierowaną do osób, które w latach 2015–2018 przekraczały granicę wschodnią RP. Jej celem było m.in. pozyskanie informacji i opinii osób przekraczających granicę państwową odnośnie zapewnienia przez właściwe organy odpowiednich warunków przekraczania granicy, umożliwiających sprawną i kulturalną obsługę podróżnych. Wyniki ankiet miały stanowić uzupełnienie ustaleń dokonanych w trakcie kontroli. W badaniu ankietowym wzięły udział 993 osoby, które zadeklarowały przekraczanie w latach 2015–2018 któregośkolwiek z DPG położonych na wschodniej granicy Polski, będącej równocześnie zewnętrzną granicą UE.

Spośród osób, które wypełniły ankietę, najczęściej przekraczało granicę na polsko-rosyjskim przejściu granicznym w Bezledach (22,6% przy wyjeździe i 24,8% przy wjeździe) i w Medyce (odpowiednio: 13,2% i 12,3%). Najczęściej wypełniły ankietę osoby, które przekroczyły granicę w 2018 r. (74% wyjazd i 73,7% wjazd). Jako środek transportu przy przekraczaniu granicy został wskazany samochód (72,5% wyjazd i 71,4% wjazd) lub autobus (27,5% wyjazd i 28,6% wjazd).

Ankietowani wskazali na długi czas oczekiwania w kolejce na przekroczenie granicy Polski zarówno przy wyjeździe jak i przy wjeździe do kraju. W skrajnych przypadkach czas ten przekraczał nawet 9 godzin – dla 13,2% podróżnych wyjeżdżających z Polski oraz 27,2% dla wjeżdżających do kraju. Według ankietowanych czas oczekiwania w kolejce był następujący:

Wykres nr 1

Czas oczekiwania w kolejce (w %)

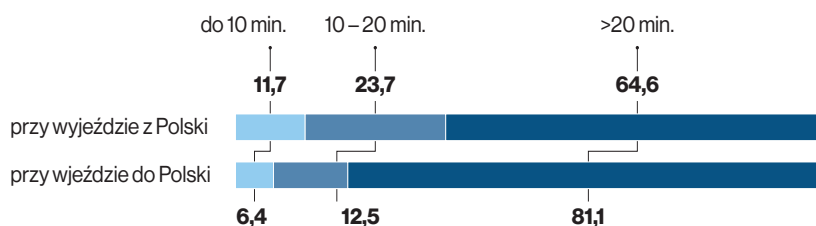


Źródło: dane na podstawie 993 ankiet internetowych wypełnionych przez osoby, które przekraczały granicę wschodnią Polski w latach 2015–2018.

Przeważająca większość ankietowanych wskazała na długi czas trwania samej odprawy granicznej dokonywanej przez służby graniczne. W przypadku aż 81,1% osób wjeżdżających do kraju odprawa graniczna trwała dłużej niż 20 minut i w przypadku 64,6% wyjeżdżających z Polski. Dane te stoją w ogromnej sprzeczności z danymi podawanymi przez Straż Graniczną, według której czas trwania odprawy granicznej nie przekraczał w latach 2015–2018 dwóch minut. Krócej niż 10 minut trwała odprawa 11,7% wyjeżdżających i tylko 6,4% wjeżdżających. Według ankietowanych czas trwania odprawy granicznej był następujący:

Wykres nr 2

Czas trwania odprawy granicznej prowadzonej przez polskie służby graniczne (w%)

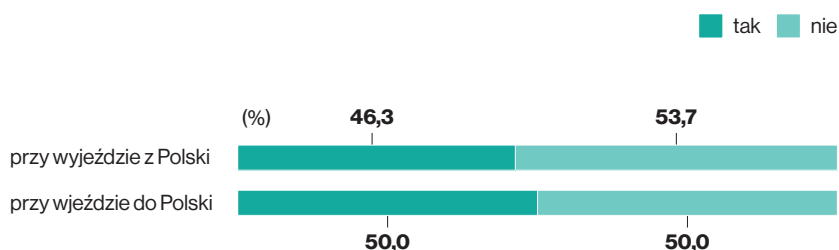


Źródło: dane na podstawie 993 ankiet internetowych wypełnionych przez osoby, które przekraczały granicę wschodnią Polski w latach 2015–2018.

Na czas oczekiwania i sprawność odpraw granicznych wpływ miały w ocenie ankietowanych liczne przypadki naruszenia „porządku kolejkowego” bez skutecznej reakcji służb granicznych. Występowanie takich zdarzeń potwierdziło aż 46,3% wyjeżdżających i 50% wjeżdżających do Polski. Według ankietowanych dane dotyczące zdarzeń, których skutkiem było naruszenie „porządku kolejkowego” były następujące:

Wykres nr 3

Czy miały miejsce przypadki naruszenia „porządku kolejkowego” bez skutecznej reakcji służb porządkowych?

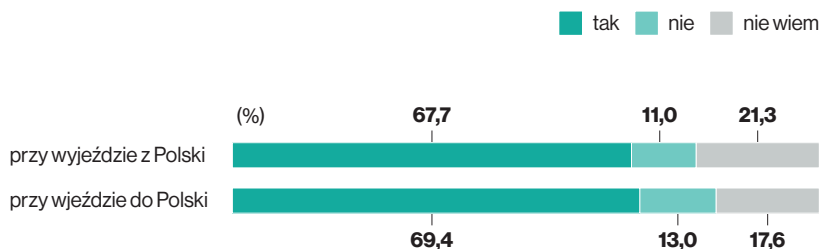


Źródło: dane na podstawie 993 ankiet internetowych wypełnionych przez osoby, które przekraczały granicę wschodnią Polski w latach 2015–2018.

Zdecydowana większość ankietowanych wskazała, że polskie służby graniczne nie prowadziły odpraw na wszystkich istniejących pasach pomimo, iż pojazdy oczekiwały w kolejce na odprawę. Z taką sytuacją spotkało się aż 67,7% opuszczających Polskę i aż 69,4% osób próbujących wjechać do kraju. Odpowiedzi udzielone przez osoby ankietowane są zbieżne z ustaleniami kontroli w tym zakresie. Ze względu na braki kadrowe służby graniczne nie były w stanie zapewnić obsady umożliwiającej prowadzenie odpraw nawet na połowie istniejących pasów ruchu na niektórych drogowych przejściach granicznych.

Wykres nr 4

Czy miała miejsce sytuacja, w której polskie służby graniczne nie prowadziły odpraw na wszystkich istniejących pasach, pomimo iż pojazdy oczekiwały na odprawę?

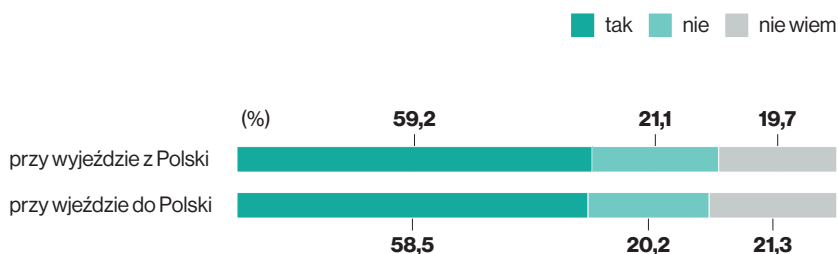


Źródło: dane na podstawie 993 ankiet internetowych wypełnionych przez osoby, które przekraczały granicę wschodnią Polski w latach 2015–2018.

Także zdecydowana większość ankietowanych wskazała na przypadki przestoju w pracy polskich służb granicznych, tj. okresów, w których na żadnym z pasów przeznaczonych do odprawy granicznej nie dokonywano odpraw pomimo, iż pojazdy oczekiwały na odprawę. Zdarzenia takie, zaobserwowane przez prawie 60% przekraczających granicę państwową, musiały negatywnie wpłynąć zarówno na czas oczekiwania w kolejce jak i na czas trwania odpraw granicznych.

Wykres nr 5

Czy wystąpiły przestoje w pracy polskich służb granicznych, tj. okresy, gdy na żadnym z pasów przeznaczonym do odprawy granicznej nie dokonywano odpraw, pomimo, iż pojazdy oczekiwały na odprawę?

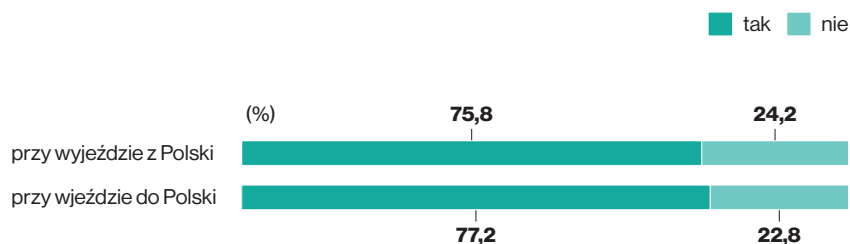


Źródło: dane na podstawie 993 ankiet internetowych wypełnionych przez osoby, które przekraczały granicę wschodnią Polski w latach 2015–2018.

Niepokojąco wysoki był odsetek osób ankietowanych, które oceniły, że funkcjonariusze służb granicznych dokonywali odpraw osób przekraczających granicę w sposób niekulturalny. Taką ocenę wystawiła co czwarta osoba wyjeżdżająca z Polski i co piąta wjeżdżająca do kraju.

Wykres nr 6

Czy funkcjonariusze służb granicznych dokonywali odpraw osób przekraczających granicę w sposób kulturalny?



Źródło: dane na podstawie 993 ankiet internetowych wypełnionych przez osoby, które przekraczały granicę wschodnią Polski w latach 2015–2018.

Odpowiadając na pytanie: w czym się przejawiało niekulturalne zachowanie funkcjonariuszy? ankietowani m.in. zwrócili uwagę na: arogancję funkcjonariuszy, podnoszenie głosu a nawet wręcz krzyki na podróżnych, zwracanie się „na Ty”, w trzeciej osobie liczby pojedynczej lub w formie bezosobowej do przekraczających granicę, traktowanie „z góry” podróżnych i uznawanie ich wszystkich za potencjalnych przestępców, używanie obraźliwych słów w stosunku do podróżnych, całkowity zanik stosowania podstawowych zwrotów grzecznościowych typu: „dzień dobry”, „dziękuję” czy „przepraszam”, zadawanie pytań niemających żadnego związku z prowadzoną odprawą graniczną, dyskryminację ze względu na narodowość, brak reakcji na prośby podróżnych dotyczące informacji o przysługujących im prawach. Ze względu na dużą liczbę 238 wyjeżdżających i 153 wjeżdżających do Polski, którzy potwierdzili przypadki niekulturalnego zachowania funkcjonariuszy granicznych, podane wyżej przykłady nie zamykają bardzo szerokiego katalogu niewłaściwych zachowań funkcjonariuszy dokonujących odpraw.

Na sprawność przebiegu odpraw granicznych pozytywnie wpływała możliwość korzystania w trakcie przekraczania granicy z tzw. zielonych pasów, czyli specjalnie wydzielonych pasów dedykowanych do szybkiego przekraczania granicy przez osoby niedeklarujące towarów do oclenia. Z takiej możliwości skorzystało aż 61,4% ankietowanych podróżnych wjeżdżających do kraju i 60,7% opuszczających Polskę. Na wniosek służby celno-skarbowej decyzją Komendanta Głównego Straży Granicznej w październiku 2018 r. zielone pasy zostały zlikwidowane.

6.5. 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. Minister Finansów
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Komendant Główny Straży Granicznej
13. Szef Krajowej Administracji Skarbowej
14. Wojewoda Lubelski
15. Wojewoda Podkarpacki
16. Wojewoda Podlaski
17. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
18. Komendant Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej
19. Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
20. Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
21. Komendant Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej
22. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku
23. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Lublinie
24. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie
25. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie

6.6. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 26 lutego 2020 r.

DC1.0811.1.2020

Pan
Marian Banaś

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W związku z otrzymaną przy piśmie z 12 lutego 2020 r. nr LRZ.430.006.2019 informacją o wynikach kontroli P/19/099 „Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP”, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, z późn. zm.) przedstawiam stanowisko odnoszące się do dokonanej oceny kontrolowanej działalności w zakresie dotyczącym Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

W przedmiotowej informacji sformułowane zostały następujące wnioski dla Szefa Krajowej Administracji Skarbowej:

1. Przeprowadzenie analizy wykorzystania personelu, urządzeń Służby Celnej i organizacji jej pracy na granicy wschodniej RP w celu optymalnego wykorzystania przepustowości przejść granicznych przy istniejącym potencjale sił i środków.
2. Wyeliminowanie z procedury odprawy granicznej czynności dublujących się, wydłużających proces obsługi podróżnych.
3. Podjęcie ściślejszej współpracy ze Strażą Graniczną zgodnie z zawartym w listopadzie 2017 r. porozumieniem Komendanta Głównego SG z Szefem KAS, w celu usprawnienia obsługi podróżnych na DPG na wschodniej granicy RP.

Ad pkt 1:

Na wstępie należy zauważyć, że okres objęty kontrolą NIK obejmował okres, w którym trwały wzmożone prace nad wprowadzeniem reformy administracji podatkowej, kontroli skarbowej oraz Służby Celnej. Prace te rozpoczęły się na początku 2015 r., a zakończyły z dniem 1 marca 2017 r., tj. z dniem powstania Krajowej Administracji Skarbowej opartej na silnej merytorycznie kadrze wykorzystującej swoje dotychczasowe doświadczenie oraz wiedzę nabytą podczas pracy lub służby w poprzednio funkcjonujących jednostkach podległych Ministrowi Finansów. Przyporządkowania zasobów kadrowych do poszczególnych jednostek i komórek w IAS dokonywali dyrektorzy izb administracji skarbowej poprzez przedkładanie pracownikom oraz funkcjonariuszom propozycji pracy lub służby, wskazując przy tym również miejsce pracy lub służby.

Jeśli chodzi o analizę wykorzystania personelu należy wskazać, że Szef Krajowej Administracji Skarbowej zarządzeniem nr 72 z dnia 19 grudnia 2019 r. powołał Zespół do spraw analizy podziału etatów w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej. W ramach dotychczasowych prac Zespołu zostały zebrane dane dotyczące braków etatowych w poszczególnych obszarach. Na podstawie danych dotyczących zadań/czynności realizowanych w poszczególnych jednostkach zostanie określona liczba etatów niezbędna do ich realizacji. Termin zakończenia prac Zespołu został ustalony na dzień 30 kwietnia 2020 r., po czym zostanie przedstawiona Szefowi KAS propozycja podziału etatów na poszczególne izby administracji skarbowej, z uwzględnieniem specyfikacji poszczególnych obszarów działania jednostek, w tym również dotyczącej obsługi przejść granicznych.

W 2019 r. liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w IAS w Lublinie wynosiła 1 815 etatów (zgodnie z ustawą budżetową na 2019 r.) i została zwiększona o 46 etatów w stosunku do roku 2018. Natomiast w 2020 r. (zgodnie z ustawą budżetową) liczba etatów wynosi 1 833 etaty i została zwiększona o 18 etatów. Planowane jest również zwiększenie liczby etatów funkcjonariuszy o dodatkowe 5 etatów po podpisaniu ustawy budżetowej. Ponadto, w styczniu 2020 r. Szef KAS podjął decyzję o zwiększeniu o 20 etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej poprzez przeniesienie wakatów z innych jednostek.

Odnosząc się do uwagi Najwyższej Izby Kontroli o słabej znajomości języków obcych wśród funkcjonariuszy Służby Celnej należy wyjaśnić, że w Krajowej Administracji Skarbowej organizowane są liczne szkolenia dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej a plan szkoleń opracowywany jest w oparciu o potrzeby zgłoszone przez jednostki organizacyjne KAS oraz departamenty KAS w Ministerstwie Finansów.

Szkolenia, których organizatorem na poziomie centralnym jest Krajowa Szkoła Skarbowości, kierowane są do funkcjonariuszy będących zarówno w służbie przygotowawczej, jak i w służbie stałej. Dla funkcjonariuszy będących w służbie przygotowawczej – oprócz szkoleń wynikających z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. 2017 r. poz. 1396) w zakresie: musztra i ceremoniał, etyka zawodowa, zasadniczy kurs zawodowy (część ogólna i profilowana), które mają za zadanie zapoznać funkcjonariusza w szczególności z zadaniami i strukturą KAS, zadaniami wykonywanymi na stanowisku służbowym oraz przepisami, których znajomość jest niezbędna do samodzielnego pełnienia służby – organizowane są szkolenia z języków obcych, podczas których funkcjonariusze zapoznawani są ze słownictwem specjalistycznym zawodowym. Szkolenia z języków mogą być również organizowane przez jednostki organizacyjne KAS na różnych poziomach: podstawowym i zaawansowanym. Do jednostek organizacyjnych KAS kierowane są środki finansowe przeznaczone na organizację szkoleń regionalnych, a Dyrektorzy mogą korzystać z tych środków w zależności od zdiagnozowanych potrzeb IAS. Natomiast dla funkcjonariuszy w służbie stałej organizowane są szkolenia z systemu szkolenia oraz wynikające z potrzeb i priorytetów KAS: szkolenia doskonalące oraz tzw. doraźne, organizowane w sytuacjach nagle pojawiających się potrzeb. Szkolenia doskonalące mogą być również organizowane na szczeblu regionalnym przez jednostki organizacyjne KAS, w oparciu o regionalne plany szkoleń.

W uzupełnieniu informacji przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie działań podejmowanych w celu eliminacji niewłaściwych zachowań funkcjonariuszy celnych należy dodać, że od 2019 r. w KAS działają koordynatorzy etyki zawodowej, którzy pełnią rolę edukacyjną kształtując właściwe postawy i wartości w organizacji. Wdrożono również Kodeks etyki funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej oraz Przewodnik etyczny dla pracowników KAS

i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, w których wskazano korzyści wynikające z przestrzegania zasad dla pracownika, organizacji i klienta. Ponadto organizowane są szkolenia z zakresu poprawy wizerunku organizacji, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Szkolenia te dotyczą etyki oraz kultury zachowania w służbie jako elementu obsługi klienta.

Należy podkreślić, że stosownie do art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, z późn. zm.) zadania z zakresu pracy i służby funkcjonariuszy w izbie administracji skarbowej wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi KAS wykonuje dyrektor izby administracji skarbowej. Do zadań dyrektora izby administracji skarbowej należy realizacja polityki kadrowej i szkoleniowej w IAS (art. 25 ust. 1 pkt 9 przedmiotowej ustawy).

Jeśli chodzi o analizę wykorzystania urządzeń Służby Celnej i organizacji jej pracy na granicy wschodniej Rzeczypospolitej Polskiej należy podkreślić, że Służba Celna/KAS, mając na uwadze konieczność zapewnienia skutecznej kontroli oraz wychodząc naprzeciw oczekiwaniom w zakresie usprawnienia odpraw celno-skarbowych na granicy, systematycznie przygotowuje i wdraża nowe rozwiązania, pozwalające na zapewnienie właściwej kontroli, z jednoczesnym uwzględnieniem ułatwień w korzystaniu przez podróżnych z procedur celnych. KAS podejmuje szereg działań organizacyjno-technicznych zmierzających do usprawnienia kontroli granicznej poprzez modyfikację procedur związanych z obsługą ruchu granicznego. Do przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu poprawę przepustowości przejść granicznych zaliczyć można m.in.:

- 1) opracowanie standardów modelowego drogowego przejścia granicznego z uwzględnieniem technologii odpraw i infrastruktury. Dokument „Modelowe przejście graniczne” zawiera opis standardów modelowego przejścia granicznego, z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych regulujących przepływ osób i towarów przez zewnętrzną granicę RP/UE, infrastruktury i wyposażenia w sprzęt do kontroli oraz kryteriów do określenia stanów etatowych Służby Celno-Skarbowej i Straży Granicznej. Opisane w standardzie modelowego drogowego przejścia granicznego potrzeby służb granicznych w zakresie infrastruktury przejść granicznych i wyposażenia w sprzęt do kontroli oraz kryteriów do określenia stanów etatowych stanowią kompendium uporządkowanych zasad, które należy każdorazowo uwzględniać w toku planowania budowy/modernizacji przejść granicznych. Dokument ten wskazuje kierunki, w jakich powinno być prowadzone planowanie nowych przejść granicznych oraz modernizacja przejść już istniejących i określa pożądane elementy, którymi przejścia graniczne powinny dysponować.
- 2) przegląd, aktualizację i uzgodnienie na poziomie oddziałów celnych i placówek Straży Granicznej wspólnych technologii odpraw dla drogowych i kolejowych przejść granicznych;
- 3) opracowanie portalu oraz aplikacji mobilnych informujących o sytuacji na przejściach granicznych, które ułatwiają podróżnym i przewoźnikom przekraczanie granicy RP oraz usprawniają komunikację między służbami i podróżnym. Zawierają informacje dotyczące ruchu granicznego i zasad przekraczania granicy, m.in. aktualne czasy oczekiwania, komunikaty o sytuacji na przejściach granicznych, aktualne przepisy prawne oraz wzory dokumentów wymagane przy przekraczaniu granicy:
 - a) Portal www.granica.gov.pl – wspólny kanał informacyjny redagowany przez KAS i SG. Jest to portal prokliencki, w którym według wspólnie ustalonego algorytmu podawane są czasy oczekiwania na przekroczenie granicy na kierunku wywozowym w poszczególnych kategoriach ruchu.

- b) Aplikacja Mobilna Granica – umożliwia podróżnym korzystającym z urządzeń mobilnych dostęp do informacji o aktualnej sytuacji na polskich drogowych przejściach granicznych znajdujących się na wschodniej granicy Unii Europejskiej. Aplikacja w przystępny sposób informuje o długości kolejki na przejściach granicznych, podaje przewidywany średni czas oczekiwania na odprawę.
- c) Aplikacja Asystent Granica – powstała jako uzupełnienie portalu www.granica.gov.pl w celu przekazywania podróżnym, korzystającym z urządzeń mobilnych, informacji o warunkach przekraczania granicy na istniejących przejściach granicznych;
- 4) wyodrębnienie w przejściach granicznych pasów ruchu dla podróżnych przekraczających granicę z dokumentami TAX FREE. Istnieje również możliwość elektronicznego zgłoszenia dokumentów TAX FREE przez sprzedawcę lub podróżnego, który dokonał zakupów w Polsce. Powyższe rozwiązania zostały przygotowane dla podróżnych w celu ułatwienia/usprawnienia odpraw, mając na względzie postęp technologiczny i oczekiwania podróżnych.
- 5) wprowadzenie odprawy granicznej osób podróżujących autokarami w oparciu o terminale autokarowe (w większości przejść granicznych) – eBooking BUS to możliwość elektronicznej rezerwacji dla podróżujących busami i autobusami z priorytetowym traktowaniem przewozu dzieci;
- 6) wyposażenie wszystkich drogowych przejść granicznych w elektroniczne tablice informacyjne LED umożliwiające elastyczne, w zależności od natężenia, kierowanie ruchem granicznym.

W celu zapewnienia odpowiedniej przepustowości przejść granicznych, aktywnej współpracy i stałej wymiany informacji na temat sytuacji na granicy, w tym sytuacji kryzysowych wpływających na płynność ruchu granicznego, wdrożone zostały systemy wczesnego ostrzegania o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnych na lądowej granicy w celu utrzymania płynności jej przekraczania (SWO – podpisane z Ukrainą, Białorusią i Federacją Rosyjską). W ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania ustalone zostały minimalne dzienne limity odprawianych pojazdów na jednej zmianie, które są realizowane we wszystkich drogowych przejściach granicznych, oraz przesłanki do uruchomienia systemu. SWO przewiduje również szeroki wachlarz możliwych rozwiązań w przypadku wystąpienia utrudnień w ruchu granicznym.

Odnosząc się do faktu likwidacji tzw. „zielonych korytarzy” należy podkreślić, że wprowadzenie tego rozwiązania związane było z rezygnacją z uproszczonej formy dokonania zgłoszenia celnego, realizowanej poprzez wjazd na pas „nic do oclenia” w drogowych przejściach granicznych. Likwidacja „zielonego korytarza”, czyli specjalnego pasa ruchu przeznaczonego dla podróżnych przekraczających granicę w celach turystycznych lub służbowych, którzy nie przewożą towarów podlegających zgłoszeniu celnemu, spowodowana była utrzymującym się wysokim poziomem przemytu wyrobów tytoniowych, dewiz oraz towarów niebezpiecznych (broń, amunicja, odpady), jak również wzrastającym zagrożeniem epizootycznym związanym z rozprzestrzenianiem się wirusa afrykańskiego pomoru świń (ASF). Działanie to jest efektem stopniowego zaostrzania reżimu kontrolnego w obszarze ruchu osobowego.

Ponadto należy wskazać, że na występowanie zakłóceń w przepustowości przejść granicznych wpływ mają również uwarunkowania o aspekcie międzypaństwowym, np.:

- 1) zmiana ukraińskich przepisów celno-podatkowych dotyczących obniżonych stawek akcyzy należnych z tytułu importu samochodów osobowych z państw UE spowodowała wzmożony ruch samochodów osobowych, które posiadały tzw. tablice tranzytowe i wwożone są z państw UE przez przejścia graniczne na polsko-ukraińskiej granicy państwowej. Zgodnie z przepisami podatkowymi Ukrainy obywatele tego kraju, korzystający z samochodów zarejestrowanych

w Polsce (jako ich współwłaściciele), są zobowiązani do przekraczania granicy państwowej co 5 dni, w celu dopełnienia obowiązków wynikających z reżimu podatkowego. Wypełnienie obowiązków wynikających z ukraińskich przepisów dotyczących czasu użytkowania pojazdów zarejestrowanych za granicą, w tym w Polsce, powoduje znaczne utrudnienia dla polskiej Służby Celno-Skarbowej, generuje „sztuczny” ruch graniczny, skutkuje powstawaniem kolejek na przejściach granicznych, a tym samym zmniejszeniem przepustowości tych przejść.

- 2) zniesienie wiz dla obywateli UA, którzy po uzyskaniu możliwości wjazdu do UE bez wiz przemieszczają się bardzo często w celach zarobkowych;
- 3) reforma służb podatkowych i celnych UA – w ostatnim okresie obserwowany był wydłużony czas oczekiwania na odprawę graniczną na drogowych przejściach granicznych z Ukrainą, spowodowany w dużej mierze wdrażaną reformą służb podatkowych i celnych UA. Dodatkowo strona ukraińska poinformowała o utrudnieniach związanych z wdrożeniem nowego systemu informatycznego, który w znaczny sposób spowalniał tempo odpraw. Podczas odbywających się regularnie spotkań, organizowanych z inicjatywy strony polskiej, Państwowa Służba Celna Ukrainy informowała przedstawicieli Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej, że problemy z utrzymaniem płynności odpraw po stronie UA wynikają z wdrażanej reformy oraz ze zmian osobowych, które znacząco przyczyniły się do powstania braków kadrowych na przejściach granicznych. Ponadto w ostatnim okresie zwiększona została pula zezwoleń na międzynarodowy transport drogowy dla przewoźników z Ukrainy, co skutkowało skokowym zwiększeniem liczby pojazdów ciężarowych na drogowych przejściach granicznych na polsko-ukraińskiej granicy, oczekujących na przekroczenie granicy. Należy nadmienić, że na ilość i tempo odprawianych samochodów ciężarowych na kierunku wywozowym duży wpływ ma także tempo odbierania pojazdów przez stronę ukraińską.

Ad pkt 2:

Odnosząc się do kwestii wyeliminowania z procedury odprawy granicznej czynności dublujących się, należy wskazać na realizowany obecnie projekt systemu Cyfrowa Granica, który ma zastąpić użytkowany dotąd Zintegrowany System Obsługi Granicy CAIFS II. Istotą zmiany jest znaczące udoskonalenie metod obsługi osób, pojazdów i towarów w obrębie drogowych i kolejowych przejść granicznych oraz poszerzenie możliwości wsparcia obsługi o nowe rodzaje ruchu (graniczny ruch lotniczy oraz morski ruch promowy). Projekt zakłada zintegrowanie nowego systemu z produktami prowadzonego w poprzednich latach programu informatyzacji Służby Celnej o nazwie e-Cło. W szczególności dotyczy to integracji z systemami obsługującymi zgłoszenia przywózowe, wywózowe i operacje tranzytowe (odpowiednio AIS, AES i NCTS2) oraz systemu dostarczającego usługę zintegrowanej i scentralizowanej analizy ryzyka.

Z punktu widzenia użytkownika zewnętrznego (klienta KAS) system Cyfrowa Granica stanowić ma sprawniejsze narzędzie wsparcia jego aktywności biznesowych związanych z przemieszczaniem towarów i osób przez zewnętrzną granicę Unii Europejskiej. Funkcjonariuszom i pracownikom KAS, a także partnerom KAS (m.in. Straży Granicznej, inspekcjom granicznym, zarządom przejść granicznych) system ten ma umożliwić efektywniejsze wykonywanie i lepszą koordynację usług związanych z realizacją procesów obsługi klienta na przejściach granicznych lądowych, lotniczych i morskich. Dzięki zastosowaniu rozwiązań proponowanych w ramach systemu Cyfrowa Granica, Krajowa Administracja Skarbowa zarządzać będzie dostępną na przejściu infrastrukturą

techniczną w sposób zharmonizowany z kolejnymi etapami obsługi klienta. System stanowić ma przy tym platformę integrującą wszelkie aspekty odprawy granicznej. Co istotne, platforma ta ma zostać zbudowana w sposób umożliwiający konfigurację i dostosowanie do specyfiki określonego rodzaju ruchu, typu przejścia granicznego, znajdującej się tam infrastruktury, stosowanej technologii odpraw i wynikającej z niej kolejności działań służb kontrolnych, co pozwoli na wyeliminowanie dublowania czynności kontrolnych.

Ad pkt 3:

Odnosząc się do wskazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli potrzeby ściślejszej współpracy ze Strażą Graniczną należy wskazać, że współpraca Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej, podstawą której jest Porozumienie między Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie współdziałania Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej, prowadzona jest m.in. w następujących obszarach:

- 1) działania zapewniające sprawne funkcjonowanie przejść granicznych;
- 2) wdrażanie nowych rozwiązań usprawniających odprawę paszportowo-celną;
- 3) skoordynowana polityka wobec służb granicznych i celnych państw sąsiednich w celu zapewnienia płynności ruchu granicznego w przejściach granicznych (m.in. prace nad aktualizacją zapisów Memorandum o Systemie wczesnego ostrzegania o zaistniałej sytuacji nadzwyczajnej na lądowej granicy polsko-ukraińskiej w celu utrzymania płynności jej przekraczania – SWO);
- 4) wspólne działania kontrolne w przejściach granicznych w zakresie funkcjonowania procedur związanych z próbą ominięcia kontroli granicznej/celnej;
- 5) opracowanie zasad współdziałania KAS i SG w obszarze procedury powiadamiania i koordynacji w przypadku potrzeby zdejmowania/nakładania zamknięć urzędowych;
- 6) wymiana informacji i danych analitycznych;
- 7) wspólne działania z innymi służbami (Policja, GITD, GIF, GIW).

Obie służby corocznie określają plan współdziałania Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej, wskazujący główne działania realizowane przez KAS i SG. Współpraca ze Strażą Graniczną prowadzona jest również na szczeblu lokalnym.

Z upoważnienia Ministra Finansów.


Tomasz Szaboszowski
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów

6.7. Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Informacji o wynikach kontroli



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DKiN-KKN-0740-2-8/2020

Warszawa, dnia 26 lutego 2020 r.

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes

W nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 lutego 2020 r.¹, uprzejmie przekazuję stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli Organizacja i warunki obsługi podróży na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP.*

Odnosząc się do uwagi zgłoszonej na str. 10 *Informacji „Brak obiektywnego sposobu ustalania czasu oczekiwania na przekraczanie granicy”* kwestionującej skuteczność miernika określającego „Średni czas odprawy granicznej pasażera w przejściu drogowym oraz podróżnego z państwa trzeciego w przejściu lotniczym na wjazd w zakresie SG” uprzejmie informuję, że zgodnie z informacją udzieloną przez KGSG miernik określający „Średni czas odprawy granicznej pasażera w przejściu drogowym oraz podróżnego z państwa trzeciego w przejściu lotniczym na wjazd w zakresie SG” służy do określenia czasu niezbędnego na wykonanie czynności kontrolnych przez funkcjonariusza SG w trakcie odprawy pojedynczej osoby, który zgodnie z przyjętą wartością nie powinien przekraczać 2 minut. Powyższe ma zapewnić sprawną odprawę podróżnych zgłaszających się do kontroli granicznej na kierunku wjazdowym. Straż Graniczna jest dysponentem miernika i ma pełny wpływ na jego realizację. Niemniej jednak należy zauważyć, że w odprawie pojedynczego podróżnego oprócz Straży Granicznej RP/Służby Celno-Skarbowej RP udział biorą służby graniczne i celne państwa sąsiedniego. W przypadku kierunku wjazdowego, za odprawę po swojej stronie odpowiedzialne są służby państwa sąsiedniego, które poprzez zapewnienie odpowiedniej liczby funkcjonariuszy mogą realnie oddziaływać na zmieniające się natężenie ruchu, a tym samym wpływać na przepustowość przejść (tworzenie się kolejek). Dodatkowy element wpływający na przepustowość przejść granicznych stanowi infrastruktura/liczba stanowisk służąca do odprawy granicznej. Należy zauważyć, że w większości przejść drogowych, przepustowość projektowa liczona na dobę po obu stronach granicy jest różna i ściśle związana z liczbą stanowisk służących do odprawy osób na I linii kontroli. Tym samym nie bez znaczenia jest poziom ukompletowania służb, który bezpośrednio przekłada się na liczbę obsadzonych stanowisk, a tym samym na efektywne wykorzystanie dostępnej infrastruktury.

Reasumując, należy wskazać, że Straż Graniczna jako dysponent miernika posiada pełny wpływ na jego realizację. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że na kierunku wjazdowym na podaż osób zgłaszających

¹ znak: LRZ.430.006.2019.

się do kontroli granicznej, bezpośrednio oddziaływanie mają służby graniczne i celne państwa sąsiedniego, realizujące czynności kontrolne w oparciu o własne ustawodawstwo.

Jeśli chodzi o możliwość wprowadzenia miernika, który obrazowałby liczbę odpraw dokonanych przez funkcjonariusza SG, należy wskazać, że działanie takiego miernika – w zakresie realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa – nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Przedmiotowy miernik dokonywałby wyłącznie oceny obciążenia pracą danego funkcjonariusza SG, a nie byłby wyznacznikiem efektywności i skuteczności podejmowanych przez niego działań oraz oczekiwań podróżnego. Ponadto, uwzględnić należałoby dużą liczbę parametrów zmiennych, np. warunki wjazdowe stosowane do poszczególnych obywateli państw trzecich i UE (regulacje prawne wynikające z umów dwustronnych oraz UE/państwa trzecie), położenie przejścia granicznego (lokalizacja determinuje podaż ruchu), rodzaj ruchu (a co za tym idzie rodzaj środków transportu), a także sprzęt oraz bezawaryjne działanie systemów informatycznych.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zbiera dane dotyczące wartości miernika w okresach półrocznych. Jednak przez Straż Graniczną są one analizowane za każdy kwartał, a rekomendacje z nich wynikające przekazywane są do realizacji terenowym jednostkom organizacyjnym SG. Z uwagi na fakt spójności budżetu w układzie zadaniowym oraz kontroli zarządczej opracowano wspólną analizę ryzyka dla kontroli zarządczej i budżetu Straży Granicznej w układzie zadaniowym. Dokonuje się identyfikacji i oceny ryzyka dla poszczególnych celów, a także ustalane są postępowania z ryzykiem i działania zaradcze w celu jego zmniejszenia do akceptowalnego poziomu lub wyeliminowania. Kierownicy komórek organizacyjnych KGSG na bieżąco monitorują realizację celów, mierników i zadań, opracowują półroczną i roczną informację, a następnie przekazują Ministrowi SWiA. Otrzymywane w ten sposób dane umożliwiają stały nadzór nad osiąganymi wartościami miernika, jak również zapewniają możliwość bieżącego podejmowania ewentualnych niezbędnych działań w przypadku zaistnienia przesłanek mogących mieć wpływ na nieosiągnięcie jego zakładanych wartości docelowych.

Ponadto, uprzejmie informuję, że treść przedmiotowej *Informacji* mająca stanowić syntetyczne ujęcie wyników ww. kontroli jest częściowo niezgodna z przesłanym do Komendanta Głównego Straży Granicznej *Wystąpieniem pokontrolnym*² oraz nie zawiera zgłoszonych zastrzeżeń Komendanta Głównego Straży Granicznej dotyczących treści przedmiotowego wystąpienia, które zostały następnie częściowo uwzględnione na mocy Uchwały nr 59/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 października 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

Odnosząc się zatem do uwagi zgłoszonej na str. 9 *Informacji* „*Likwidacja zielonych korytarzy i zielonych pasów na drogowych przejściach granicznych wydłużyła oczekiwanie na odprawę podróżnych*” uprzejmie informuję, że problematyka likwidacji *zielonych korytarzy* i *zielonych pasów* w drogowych przejściach granicznych nie znalazła wystarczającego uzasadnienia dla uwzględnienia w *Wystąpieniu pokontrolnym* (opis str. 11) przedmiotowej kwestii jako nieprawidłowości, jednak przygotowana przez NIK *Informacja* wskazuje Komendanta Głównego Straży Granicznej jako organ decydujący o likwidacji *zielonych korytarzy* i *zielonych pasów*. Wskazać należy, że *zielone pasy*, jak też *zielone korytarze* są oznaczeniami odnoszącymi się wyłącznie do kontroli celno – skarbowej w zakresie przepływu towarów, a ich likwidacja była wynikiem inicjatywy podjętej przez Krajową Administrację Skarbową. Udział Straży Granicznej w przedmiotowej inicjatywie ograniczył się do aktualizacji technologii odpraw granicznych i wynikał z konieczności optymalizacji realizowanych zadań, co zostało pominięte w przygotowanej przez NIK *Informacji* poprzez przypisanie Straży Granicznej wiodącej roli w przedmiotowej kwestii. Na uwagę zasługuje fakt, że w części

² znak: LRZ.410.006.2019.

informacji o wynikach kontroli dotyczącej naczelników Urzędów Skarbowych nie ma na ten temat stosownej informacji.

Odnosząc się natomiast do uwagi zgłoszonej na str. 11 *Informacji* w odniesieniu do nieprawidłowości dotyczącej *braku informowania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o występowaniu niekorzystnych zjawisk po stronie ukraińskiej (utrudnienie i brak płynności odpraw granicznych), mających wpływ na sprawność obsługi granicznej na polsko – ukraińskim odcinku granicy państwowej* zaznaczyć należy, że Kolegium NIK po zapoznaniu się z zastrzeżeniami zgłoszonymi przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, uznało je za zasadne i dokonało odpowiednich zmian w treści *Wystąpienia pokontrolnego* poprzez wykreślenie w całości treści przedmiotowej nieprawidłowości. Fakt ten został pominięty w *Informacji o wynikach kontroli*, co powoduje niezgodność z treścią zawartą w przedmiotowym *Wystąpieniu pokontrolnym*.

2 powołania

~~MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI~~

z up. Błażej Poboży
Podsekretarz Stanu

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LRZ.430.006.2019
P/19/099

Warszawa, dnia 6 marca 2020 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
w sprawie informacji o wynikach kontroli pn. *Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Informacji o wynikach kontroli pn. *Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP*, zawartego w piśmie z dnia 26 lutego 2020 r. (nr DKiN-KKN-0740-2-8/2020).

Najwyższa Izba Kontroli zapoznała się z przedstawionym stanowiskiem, w którym odniesiono się do dwóch uwag zawartych w Informacji, a dotyczących: wpływu likwidacji zielonych korytarzy i zielonych pasów na drogowych przejściach granicznych na wydłużenie oczekiwania na odprawę podróżnych oraz braku obiektywnego sposobu ustalania czasu oczekiwania na przekraczanie granicy.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje ocenę, że likwidacja zielonych pasów i zielonych korytarzy jest niekorzystna dla sprawnego przekraczania granicy przez podróżnych. W Informacji podano, że likwidacja zielonych pasów odbyła się na wniosek Służby Celnej motywowany interesem budżetu państwa w związku z tym, że w opinii SC zielone pasy ułatwiały przemyt towarów. Nie była ona poprzedzona analizą Komendanta Głównego Straży Granicznej dla działania *Organizacja odprawy granicznej* miernik nie uwzględniła czasu oczekiwania podróżnego w kolejce na odprawę, a jedynie czas faktycznej obsługi podróżnego na stanowisku kontrolnym przez funkcjonariusza. Realny czas oczekiwania na przekroczenie granicy jest znacznie dłuższy.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stwierdzenie, że Straż Graniczna nie posiada urządzeń ani też nie opracowała procedury, które w sposób obiektywny pozwoliłyby na ustalenie zgodnego z rzeczywistością czasu oczekiwania podróżnych na odprawę graniczną. Przyjęty w budżecie zadaniowym Komendy Głównej Straży Granicznej dla działania *Organizacja odprawy granicznej* miernik nie uwzględnił czasu oczekiwania podróżnego w kolejce na odprawę, a jedynie czas faktycznej obsługi podróżnego na stanowisku kontrolnym przez funkcjonariusza. Realny czas oczekiwania na przekroczenie granicy jest znacznie dłuższy.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że treść Informacji uwzględnia uchwałę Kolegium NIK do zastrzeżeń zgłoszonych przez Komendanta Głównego Straży Granicznej do wystąpienia pokontrolnego z kontroli P/19/099 *Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP*, przeprowadzonej w Komendzie Głównej Straży Granicznej. W treści Informacji nie znalazły się sformułowania, które przywołuje Minister w treści stanowiska, dotyczące: *braku informowania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o występowaniu niekorzystnych zjawisk po stronie ukraińskiej (utrudnienie i brak płynności odpraw granicznych), mających niekorzystny wpływ na sprawność obsługi granicznej na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej*. W Informacji zwrócono uwagę na potrzebę występowania przez Komendanta Głównego Straży Granicznej do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań w celu likwidacji istotnych czynników generujących utrudnienia na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej. Tym samym treść Informacji nie pozostaje w sprzeczności z treścią wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Komendanta Głównego Straży Granicznej.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś