



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LRZ.410.006.01.2019

gen. dyw. SG Tomasz Praga – Komendant Główny
Straży Granicznej

Komenda Główna Straży Granicznej
Al. Niepodległości 100
02-514 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z uchwałą Nr 59/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 października 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Straży Granicznej, Aleja Niepodległości 100, 02-514 Warszawa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. dyw. SG Tomasz Praga – Komendant Główny Straży Granicznej od dnia 23 stycznia 2018 r. Komendantem Głównym Straży Granicznej w okresie od dnia 31 grudnia 2015 r. do dnia 22 stycznia 2018 r. był gen. bryg. SG Marek Łapiński, zaś w okresie od dnia 11 kwietnia 2012 r. do dnia 30 grudnia 2015 r. gen. dyw. SG Dominik Tracz. (dowód: akta kontroli str. 3-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Komendanta Głównego Straży Granicznej na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na granicy wschodniej RP.
Okres objęty kontrolą	2015-2018 ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Sławomir Kochman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/81/2019 z dnia 21 maja 2019 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁵ Komendant Główny Straży Granicznej realizując zadania określone w ustawie o *Straży Granicznej*⁶ na rzecz zapewnienia podróżnym właściwej obsługi nie doprowadził do pełnego ukończenia stanowisk etatowych przejść granicznych na wschodniej granicy RP.

Ukończenie stanowisk etatowych funkcjonariuszy w placówkach Straży Granicznej realizujących zadania na wschodniej granicy RP na koniec 2018 r. wyniosło jedynie 89,2%. W ocenie NIK sytuacja taka może obniżać poziom realizacji zadań przez funkcjonariuszy Straży Granicznej⁷.

Komendant Główny Straży Granicznej nie zapewnił również pełnego ukończenia w przenośne urządzenia do badania autentyczności dokumentów w dwóch oddziałach SG na wschodniej granicy RP. Liczba tych urządzeń na dzień zakończenia kontroli NIK nie była zgodna z normami przewidzianymi w zarządzeniu nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie *norm należności uzbrojenia zespołowego i indywidualnego oraz norm wyposażenia*

¹ zwana dalej „Komendą” lub „KGSG”

² badaniami kontrolnymi mogą być objęte również dowody sporządzone przed lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty oceną.

³ Dz. U. z 2019 r. ,poz. 489, zwana dalej „ustawą o NIK”

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę opisową.

⁵ zwana dalej „NIK”

⁶ ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 147 ze zm.), zwana dalej „ustawą o Straży Granicznej”.

⁷ zwana dalej „SG”

specjalnego jednostek organizacyjnych i funkcjonariuszy Straży Granicznej, a także warunków przyznawania i użytkowania uzbrojenia Straży Granicznej.

Komendant Główny Straży Granicznej, będąc odpowiedzialnym za organizację kontroli granicznej nie dokonał kompleksowej analizy wykorzystania zasobów, tj. personelu i urządzeń niezbędnych do zapewnienia skutecznej odprawy osób, przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa i płynności ruchu drogowego ogółem wszystkich przejść granicznych na wschodniej granicy RP. Tworzone przez komendantów jednostek granicznych we współpracy z Krajową Administracją Skarbową⁸ tzw. technologie odpraw uwzględniały jedynie aktualny stan sił i środków poszczególnych jednostek granicznych.

W kontroli NIK stwierdzono dublowanie się czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG i KAS. Dane o podróżnych wprowadzane były do różnych niekompatybilnych systemów informatycznych osobno przez SG i KAS, wydłużając tym samym czas odprawy granicznej. Pełna wymiana danych pomiędzy systemami informatycznymi SG i KAS planowana jest przed dniem 1 października 2020 r.⁹

Realizując wytyczne Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie prowadzenia analizy ryzyka, graniczne jednostki organizacyjne¹⁰ wypracowywały wnioski dotyczące poprawy organizacji służby w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, w tym propozycje dotyczące organizacji szkoleń i doskonalenia zawodowego. Przedstawiciele KGSG, w ramach nadzoru nad podległą służbą, wizytowali przejścia graniczne oraz przeprowadzali kontrole wewnętrzne. Skargi dotyczące kontroli granicznej w ruchu osobowym na wschodniej granicy RP rozpatrywano prawidłowo.

KGSG we współpracy z KAS, w celu usprawnienia odpraw podróżnych na drogowych przejściach granicznych (dpg) na wschodniej granicy RP wprowadziła: system ONE STOP, elektroniczny system „zwrot podatku VAT dla podróżnych”, system „e-Booking Bus”, a także kontrolę graniczną obywateli polskich i państw sąsiednich w jednym miejscu.

Odprawa w systemie ONE STOP dla osób przekraczających granicę w autobusach funkcjonowała jednak jedynie na 10 z 19 dpk, zaś dla podróżnych w samochodach na ośmiu. Elektroniczny system „zwrot podatku VAT dla podróżnych” funkcjonował na wszystkich 19 dpk, zaś system „e-Booking Bus” na 17 z 19 dpk na granicy wschodniej RP. Kontrola graniczna obywateli polskich i państw sąsiednich w jednym miejscu odbywała się tylko na granicy polsko-ukraińskiej na trzech dpk.

Do końca III kwartału 2018 r., na 18 (spośród 19 dpk) na wschodniej granicy RP funkcjonowały tzw. „zielone pasy”, przeznaczone do szybkiego przekraczania granicy przez osoby, które nie posiadają towarów podlegających ocenie. Na czterech dpk funkcjonowały tzw. „zielone korytarze”, czyli zielone pasy działające po obu stronach przejść granicznych. Rozwiązania te usprawniały odprawę graniczną, jednakże na wniosek KAS, z końcem III kwartału 2018 r. zostały zlikwidowane. Spowodowało to wydłużenie czasu oczekiwania na odprawę graniczną oraz wytworzyło sytuację, w której znaczna część podróżnych niemająca

⁸ zwana dalej „KAS”

⁹ zgodnie z *Planem działań w ramach Harmonogramu wdrożenia technologii odpraw z wymianą danych pomiędzy systemami informatycznymi Straży Granicznej (ZSE 6) i Krajowej Administracji Skarbowej (Cyfrowa Granica)* – zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej systemy ZSE 6 i Cyfrowa Granica będą gotowe do wdrożenia w środowisku produkcyjnym dla wszystkich przejść granicznych w terminie do dnia 1 października 2020 r.

¹⁰ Oddziały i placówki Straży Granicznej.

żadnych towarów do zgłoszenia zmuszona jest oczekiwać w kolejkach na odprawę razem z pozostałymi podróżnymi posiadającymi towary podlegające zgłoszeniu.

KGSG współpracowała ze służbami granicznymi państw sąsiednich na wschodniej granicy RP. Współpraca ta realizowana była m.in. w ramach projektów lub programów koordynowanych przez organizacje międzynarodowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Wytyczne w sprawie prowadzenia analizy ryzyka w granicznych jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej.

Analiza ryzyka w granicznych jednostkach operacyjnych SG polegała na:

- wypracowaniu wniosków do organizacji służby w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego (planowanie służby),
- przygotowaniu informacji i wskazówek dla funkcjonariuszy wykonujących zadania w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, niezbędnych do właściwego typowania osób lub środków transportu do szczegółowej kontroli (profilowanie),
- wypracowaniu wniosków do opracowania okresowych lub doraźnych raportów, meldunków i ocen,
- przygotowaniu informacji i materiałów niezbędnych do opracowywania analiz ryzyka na poziomie operacyjnym,
- gromadzeniu i przetwarzaniu danych dotyczących ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz innych informacji niezbędnych do realizacji zadań,
- wypracowaniu wniosków do organizacji współdziałania z sąsiednimi granicznymi jednostkami organizacyjnymi oraz innymi podmiotami współdziałającymi,
- wypracowaniu propozycji do organizacji szkolenia doskonalącego i doskonalenia zawodowego oraz wskazanie potrzeb w zakresie szkoleń specjalistycznych i kursów doskonalących,
- określaniu potrzeb organizacyjno-logistycznych i kadrowych.

Wymienione powyżej czynności wykonywane były na podstawie wytycznych Komendanta Głównego Straży Granicznej *w sprawie prowadzenia analizy ryzyka w granicznych jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej*¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 8-39)

2. Realizacja celów założonych dla prowadzenia analizy ryzyka w granicznych jednostkach SG.

W granicznych jednostkach SG wykonywane były działania określone w § 4 ust. 2 pkt 1-8 wytycznych nr 189 Komendanta Głównego Straży Granicznej, tj. wypracowanie i wdrożenie wniosków do organizacji służby, stały dostęp funkcjonariuszy do informacji i wskazówek profilujących, ułatwiających typowanie

¹¹ wytyczne nr 189 z dnia 29 września 2006 r. Dz. Urz. KGSG z 2006 r. nr 8, poz. 68, zostały one wydane zostały na podstawie art. 3a ustawy o Straży Granicznej.

osób i środków transportu do szczegółowej kontroli, gromadzenie i przetwarzanie danych z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, wypracowanie wniosków do organizacji szkoleń oraz określanie potrzeb kadrowych, logistycznych i organizacyjnych adekwatnych do zadań realizowanych przez placówki SG. W sporządzanych przez SG analizach wnioskowano m. in. o kierowanie sił i środków w obszary najbardziej zagrożone, skupianie wysiłków w kierunku zwalczania zidentyfikowanych zagrożeń w danym ryzyku, wprowadzanie zmiennych i nieszablonowych metod pełnienia służby, nasilenie kontroli w newralgicznych punktach zagrożonych przestępczością graniczną. W zakresie organizacji szkoleń i potrzeb kadrowych wnioskowano m.in. - aby w przeprowadzanych szkoleniach dotyczących ochrony granicy państwowej zwracać uwagę na obiekty latające, dążyć do prowadzenia szkoleń o tematyce fałszerstw dokumentów oraz form i metod prowadzenia działalności przestępczej, placówki graniczne szczególnie zagrożone przestępczością okresowo wspierać kadrowo funkcjonariuszami Wydziału Zabezpieczenia Działań i Nieetatowego Pododdziału Odwodowego.

(dowód: akta kontroli str. 62-106)

W KGSG nie opracowano dokumentu zawierającego kompleksową analizę obejmującą wszystkie przejścia graniczne na wschodniej granicy RP czy (w jakim stopniu) optymalnie wykorzystane zostały wszystkie zasoby, tj. personel i urządzenia dla zapewnienia sprawnej odprawy granicznej osób, przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa i płynności ruchu drogowego.

Dyrektor Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Popko wyjaśnił, że w opracowanych na poszczególnych przejściach granicznych technologiach odpraw uwzględniano poszczególne rodzaje ruchu, siły, środki, natężenie ruchu, dostępną infrastrukturę przejść, celem zapewnienia optymalnego funkcjonowania przejść granicznych w zakresie płynności odpraw. W ramach procedur zatwierdzania przez Komendanta Głównego Straży Granicznej zmian kadrowych, wnioski podlegają opiniowaniu przez merytoryczne komórki KGSG. Zarząd Graniczny w swoich opiniach uwzględnia m.in. techniczną i faktyczną przepustowość przejść granicznych w kontekście sił i środków niezbędnych do zapewnienia płynności odpraw na przejściach granicznych. Wszelkie utrudnienia w płynności ruchu podlegają bieżącemu monitorowaniu przez komendantów placówek i oddziałów oraz Zarządu Granicznego KGSG. Sygnały od podróżnych w zakresie utrudnień w przekraczaniu granicy państwowej są analizowane i weryfikowane w trakcie wizyt monitorujących funkcjonariuszy Zarządu Granicznego KGSG oraz w trakcie bieżących kontaktów.

W opinii NIK tworzone przez komendantów jednostek granicznych we współpracy z KAS tzw. technologie odpraw uwzględniały jedynie aktualny stan sił i środków jednostek granicznych.

(dowód: akta kontroli str. 8, 619-640)

3. Rezultaty realizacji działań na rzecz rozwoju zasobów ludzkich w ramach Programu 2007-2013.

KGSG realizując zadanie określone w *Programie zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013*¹² w zakresie rozwoju zasobów ludzkich nie

¹² Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2007 r., zwany dalej „Programem 2007-2013”

doprowadziła do pełnego ukompletowania stanowisk etatowych funkcjonariuszy w jednostkach realizujących zadania na wschodniej granicy UE. Na koniec 2013 r. ukompletowanie funkcjonariuszy w Warmińsko-Mazurskim Oddziale SG, Podlaskim Oddziale SG, Nadbużańskim Oddziale SG, Bieszczadzkim Oddziale SG wyniosło odpowiednio: 78,1 % (w tym w placówkach¹³ 73,5 %), 83,2 % (w tym w placówkach 77,1 %), 89,3 % (w tym w placówkach 83,3 %), 82,6 % (w tym w placówkach 81,4 %).

Na koniec 2015, 2016, 2017 oraz 2018 roku ukompletowanie w poszczególnych Oddziałach SG wyniosło odpowiednio:

- 89,9 %, 90 %, 88,8 %, 86,7 % w Warmińsko-Mazurskim Oddziale SG (w placówkach: 89,4 %, 90 %, 89,2 %, 86 %),
- 93,2 %, 93,1 %, 92 %, 91,7 % w Podlaskim Oddziale SG (w placówkach: 91,5 %, 90,8 %, 90,5 %, 89,5 %),
- 93,8 %, 94,4 %, 94,1 %, 93,7 % w Nadbużańskim Oddziale SG (w placówkach: 92,0 %, 92,2 %, 92,2 %, 91,1 %),
- 89 %, 90,6 %, 90,8 %, 91,5 % w Bieszczadzkim Oddziale SG (w placówkach: 87,7 %, 87,5 %, 88,9 %, 88,7 %).

Ukompletowanie kadrowe ogółem na wschodniej granicy RP w placówkach SG wyniosło odpowiednio: 90,3 % na koniec 2015 r., 90,3 % na koniec 2016 r., 90,4 % na koniec 2017 r., 89,2 % na koniec 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 107, 120-124)

Dyrektor Biura Kadr i Szkolenia KGSG Jacek Lipski wyjaśnił, że według stanu na koniec 2018 r. nastąpił wzrost poziomu zatrudnienia funkcjonariuszy SG na wschodniej granicy RP w porównaniu do danych na koniec 2013 r., tj. z 7.246 do 7.852 osób (wzrost o 606 osób), jednocześnie w latach 2017-2018 dostrzegalnym zjawiskiem stał się spadek zainteresowania kandydatów podjęciem służby w Straży Granicznej, odnotowano także wzrost funkcjonariuszy odchodzących ze służby do rezerwy lub innych służb mundurowych. Na ww. sytuację SG nie ma wpływu, jednakże czynione są starania, aby wskaźnik zatrudnienia funkcjonariuszy w placówkach granicznych na wschodniej granicy RP był jak najwyższy.

(dowód: akta kontroli str. 108-119)

Komendant Główny Straży Granicznej zarządzeniem nr 90 z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie kategorii placówek Straży Granicznej ustalił model struktur organizacyjnych placówek SG.

Kryterium była liczba etatów (kategoria I - co najmniej 290 stanowisk służbowych przewidzianych dla funkcjonariuszy SG, odpowiednio kategoria II – co najmniej 90, kategoria III – nie więcej niż 89).

Przed ustaleniem placówce odpowiedniej kategorii przeprowadzano analizę ryzyka dla obszaru ochranianego przez placówkę, analizowano strukturę i charakter ruchu granicznego na przejściach granicznych podległych placówce, skalę zidentyfikowanych zagrożeń przestępczością z udziałem cudzoziemców lub mających charakter transgraniczny, liczbę i charakter działań związanych ze zwalczaniem zagrożeń migracyjnych w terytorialnym zasięgu działania placówki oraz skutki finansowe realizacji wniosku o nadanie kategorii.

Przy przydzielaniu poszczególnym jednostkom SG na granicy wschodniej etatów miała miejsce uprzednia analiza potrzeb kadrowych ze szczególnym uwzględnieniem zadań dotyczących sprawnej obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP. Kierownicy jednostek organizacyjnych KGSG oraz właściwi merytorycznie Zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej opiniowali wnioski dotyczące zmian organizacyjno-kadrowych składanych przez kierowników

¹³ Placówki SG w strukturze danego oddziału SG

jednostek organizacyjnych SG. Zmiany te były następnie przedkładane do rozstrzygnięcia przez Komendanta Głównego Straży Granicznej.

W latach 2015-2018 zmieniono kategorię sześciu placówek SG. Powodem zmiany kategorii tych placówek była konieczność ich zróżnicowania pod względem skali ruchu granicznego, poziomu zagrożeń przestępczością graniczną oraz obciążeniem funkcjonariuszy realizujących zadania na ochranianym odcinku granicy państwowej.

(dowód: akta kontroli str. 126-147, 304)

Zgodnie z zadaniami określonymi w *Programie 2007-2013* system uposażeń funkcjonariuszy SG podlega bieżącej aktualizacji i modyfikacji mającej na celu wzmocnienie jego funkcji motywacyjnej.

W okresie objętym kontrolą trzykrotnie zmieniano uposażenie funkcjonariuszy SG:

- od dnia 1 stycznia 2016 r. uposażenie funkcjonariuszy wzrosło średnio o 213 zł brutto,
- od dnia 1 stycznia 2017 r. uposażenie funkcjonariuszy wzrosło średnio o 275 zł brutto, poprzez podwyższenie uposażenia zasadniczego oraz dodatków funkcyjnych i służbowych,
- od dnia 1 maja 2018 r. uposażenie zasadnicze funkcjonariuszy zajmujących najniższe stanowiska zaszeregowanych do 02-05 grupy wzrosło średnio o 107 zł brutto.

Ponadto od dnia 1 stycznia 2019 r. uposażenie funkcjonariuszy SG wzrosło średnio o 655 zł brutto, poprzez podwyższenie wynagrodzenia zasadniczego.

(dowód: akta kontroli str. 125)

Zastępca Dyrektora Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Fijałkowski wyjaśnił, że podwyżki uposażeń funkcjonariuszy SG były determinowane wysokością dodatkowych środków na uposażenie funkcjonariuszy w poszczególnych latach w ustawie budżetowej, wynikały również ze starań kierownictwa resortu w zakresie zwiększenia nakładów finansowych na uposażenia funkcjonariuszy formacji podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli str. 122-124)

Proces szkolenia w Straży Granicznej w okresie objętym kontrolą realizowany był w oparciu o przepisy zarządzenia nr 106 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 19 grudnia 2014 r. w *sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej*¹⁴. Zgodnie z przepisami ww. zarządzenia szkolenia w SG realizowane były - jako szkolenia kwalifikowane oraz doskonalenie zawodowe. Szkolenia kwalifikowane obejmowały: szkolenie podstawowe (stacjonarne - dla nowo przyjętych do służby funkcjonariuszy SG), szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej (bezpośrednio po szkoleniu podstawowym), szkolenie w zakresie szkoły chorążych (dla funkcjonariuszy SG w służbie stałej), przeszkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG (dla funkcjonariuszy SG w służbie stałej). Szkolenie podstawowe ukończyło 543 funkcjonariuszy w 2015 r., 441 w 2016 r., 402 w 2017 r., 478 w 2018 r. Szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej ukończyło 658 funkcjonariuszy w 2015 r., 409 w 2016 r., 427 w 2017 r., 438 w 2018 r. Szkolenie dla funkcjonariuszy szkoły chorążych oraz kurs oficerski ukończyło odpowiednio: 276 i 83 w 2015 r., 244 i 80 w 2016 r., 293 i 85 w 2017 r., 343 i 110 w 2018 r.

Doskonalenie zawodowe obejmowało:

- doskonalenie centralne (szkolenia specjalistyczne i kursy doskonalące - organizowane przez ośrodki szkolenia SG na podstawie rocznego harmonogramu doskonalenia centralnego opracowanego przez każdy z ośrodków szkolenia),

¹⁴ Dz. U. KGSG poz. 133

- doskonalenie lokalne (organizowane przez jednostki organizacyjne SG, mające na celu aktualizowanie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników SG),
- doskonalenie zewnętrzne (organizowane przez podmioty spoza SG na potrzeby funkcjonariuszy i pracowników SG w zakresie, w którym nie jest możliwe przeprowadzenie szkoleń przez SG).

W ramach doskonalenia zawodowego centralnego (w tym realizowanego w formie e-learningu) w Centralnym Ośrodku Szkoleniowym w Koszalinie, Centrum Szkoleń w Kętrzynie oraz w Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych w Lubaniu przeszkolono następującą liczbę funkcjonariuszy i pracowników SG: 12.815 w 2015 r., 15.156 w 2016 r., 23.417 w 2017 r., 18.063 w 2018 r. Programy szkoleń kwalifikowanych oraz doskonalenia zawodowego podlegały okresowym aktualizacjom w celu podniesienia efektywności procesu szkolenia oraz w związku ze zmianami stanu prawnego lub zmianami organizacyjnymi. Zagadnienia związane ze stosowaniem prawa Schengen realizowane były na szkoleniach kwalifikowanych, w tym w szczególności na szkoleniu podstawowym, szkoły podoficerskiej oraz na szkoleniach specjalistycznych i kursach doskonalących. Szkolenia specjalistyczne i kursy doskonalące w zakresie tematyki związanej ze stosowaniem prawa Schengen w latach 2015-2018 prowadzone w Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie obejmowały m.in. szkolenia dotyczące dokumentów¹⁵, odprawy granicznej¹⁶, czynności zleconych¹⁷, prowadzenia profilingu w ustaleniu celu wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP i UE¹⁸, dokumentów uprawniających do przekraczania granicy i pobytu na terytorium RP¹⁹, kontroli granicznej osób na granicach zewnętrznych²⁰, narzędzi wspomagających prowadzenie kontroli granicznej²¹. W Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu prowadzony był m.in. kurs doskonalący – postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu (w 2016 r. przeszkolono 101 funkcjonariuszy, w 2017 r. 90, w 2018 r. 88).

(dowód: akta kontroli str. 148-173)

4. Rozwiązania organizacyjno-prawne dotyczące skrócenia czasu oczekiwania na odprawę osób przekraczających granicę wschodnią.

Według danych KGSG ruch graniczny na kierunku przyjazd do/wyjazd z RP (łącznie obywatele RP i cudzoziemcy) na granicy z Republiką Białorusi²² wyniósł:

- w 2015 r. – 7.817.371 osób (przyjazd do RP–3.825.690, wyjazd z RP–3.991.681),
- w 2016 r. – 7.925.167 osób (przyjazd do RP–3.890.351, wyjazd z RP–4.034.816),
- w 2017 r. – 9.262.851 osób (przyjazd do RP–4.549.665, wyjazd z RP–4.713.186),
- w 2018 r. – 8.955.437 osób (przyjazd do RP–4.387.105, wyjazd z RP–4.568.332).

Ruch graniczny na kierunku przyjazd do/wyjazd z RP (łącznie obywatele RP i cudzoziemcy) na granicy z Federacją Rosyjską²³ wyniósł:

- w 2015 r. – 6.098.860 osób (przyjazd do RP–3.056.577, wyjazd z RP–3.042.283),
- w 2016 r. – 4.265.117 osób (przyjazd do RP–2.149.531, wyjazd z RP–2.115.586),
- w 2017 r. – 3.905.325 osób (przyjazd do RP–1.963.632, wyjazd z RP–1.941.693),
- w 2018 r. – 3.534.899 osób (przyjazd do RP–1.776.234, wyjazd z RP–1.758.665),

¹⁵ w 2015 r. przeszkolono 197 funkcjonariuszy, w 2016 r. 141, w 2017 r. 128, w 2018 r. 89.

¹⁶ w 2015 r. przeszkolono 31 funkcjonariuszy, w 2016 r. 21, w 2017 r. 24, w 2018 r. 12.

¹⁷ w 2015 r. przeszkolono 123 funkcjonariuszy, w 2016 r. 111, w 2017 r. 87, w 2018 r. 115.

¹⁸ w 2015 r. przeszkolono 118 funkcjonariuszy, w 2016 r. 98, w 2017 r. 58, w 2018 r. 66.

¹⁹ w 2015 r. przeszkolono 135 funkcjonariuszy, w 2016 r. 137, w 2017 r. 132, w 2018 r. 109.

²⁰ w 2017 r. przeszkolono 23 funkcjonariuszy, w 2018 r. 41.

²¹ Kurs doskonalący: Centralna Baza Danych Straży Granicznej (ZSE6), jako narzędzie wspomagające prowadzenie kontroli granicznej, w 2018 r. Przeszkolono 50 funkcjonariuszy.

²² przejścia graniczne: drogowe, kolejowe, rzeczne.

²³ przejścia graniczne: drogowe, kolejowe, rzeczne.

Ruch graniczny na kierunku przyjazd do/wyjazd z RP (łącznie obywatele RP i cudzoziemcy) na granicy z Ukrainą²⁴ wyniósł:

- w 2015 r. – 21.114.730 osób (przyjazd do RP–10.685.108, wyjazd z RP–10.429.622),
- w 2016 r. – 22.634.438 osób (przyjazd do RP–11.444.158, wyjazd z RP–11.190.280),
- w 2017 r. – 22.853.688 osób (przyjazd do RP–11.502.576, wyjazd z RP–11.351.112),
- w 2018 r. – 21.586.753 osób (przyjazd do RP–10.857.578, wyjazd z RP–10.729.175).

Osobowy ruch graniczny w 2018 r. w stosunku do osobowego ruchu granicznego w 2015 r. zmniejszył się z Federacją Rosyjską (o 42,04 %), wzrósł z Republiką Białorusi (o 14,56 %) oraz zwiększył się z Ukrainą²⁵ (o 2,24 %).

Na poszczególnych odcinkach wschodniej granicy RP zatrudnienie w placówkach SG oraz przydział etatów przedstawiało się następująco:

- w Warmińsko-Mazurskim Oddziale SG²⁶ (granica z Federacją Rosyjską) zatrudnienie zmniejszyło się z 1.025 w 2015 r. do 996 osób w 2018 r. (spadek o 2,83 %), zaś przydział etatów zwiększył się z 1.147 w 2015 r. do 1.158 w 2018 r. (wzrost o 11 etatów);
- w Podlaskim Oddziale SG (granica z Republiką Białorusi) zatrudnienie zmniejszyło się z 1.513 w 2015 r. do 1.503 osób w 2018 r. (spadek o 0,66 %), zaś przydział etatów zwiększył się z 1.653 w 2015 r. do 1.680 w 2018 r. (wzrost o 26 etatów);
- w Nadbużańskim Oddziale SG²⁷ i Bieszczadzkim Oddziale SG²⁸ (granica z Ukrainą) - zatrudnienie w NOSG zwiększyło się z 2.134 w 2015 r. do 2.145 osób w 2018 r. (wzrost o 0,52%), zaś zatrudnienie w BiOSG zwiększyło się z 1.554 w 2015 r. do 1.582 osób w 2018 r. (wzrost o 1,80 %). Przydział etatów w tym czasie w NOSG wzrósł z 2.320 do 2.354 (wzrost o 34 etaty), zaś w BiOSG wzrósł z 1.772 do 1.784 (wzrost o 12 etatów).

(dowód: akta kontroli str. 121, 567-575)

Zastępca Dyrektora Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Fijałkowski w sprawie wzrostu przydziału etatów w placówkach w W-MOSG przy zmniejszającym się ruchu osobowym na granicy z Federacją Rosyjską wyjaśnił, że wzrost liczby stanowisk w placówkach W-MOSG o 11 stanowisk spowodowany był m.in. koniecznością wzmocnienia pionu do spraw cudzoziemców w Placówce SG w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 641-644)

Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w zarządzeniu Komendanta Głównego Straży Granicznej nr 119 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* – Komendanci placówek i dywizjonów wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im urzędów, w sposób obowiązujący w ustawie o Straży Granicznej i innych ustawach, przepisach wykonawczych do tych ustaw, umowach międzynarodowych, przepisach prawa UE, przepisach prawa miejscowego, a także w zarządzeniach, decyzjach, wytycznych, instrukcjach i poleceniach Komendanta Głównego Straży Granicznej, decyzjach, wytycznych, instrukcjach, poleceniach

²⁴ przejścia graniczne: drogowe, kolejowe.

²⁵ osobowy ruch graniczny z Ukrainą stanowił od 60,27 % do 65 % łącznego ruchu granicznego na wschodniej granicy RP w latach 2015-2018.

²⁶ zwany dalej „W-MOSG”

²⁷ zwanym dalej „NOSG”

²⁸ zwanym dalej „BiOSG”

i zaleceniach kierowników komórek organizacyjnych KGSG, w zakresie ich właściwości, oraz decyzjach, wytycznych, instrukcjach i poleceniach właściwych komendantów oddziałów.

Komendant Główny Straży Granicznej w okresie objętym kontrolą wydawał polecenia/wytyczne dotyczące usprawnienia przekraczania granicy przez osoby i środki transportu. W dokumentach tych zalecano m.in. dostosować działania SG 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 kontroli²⁹, nawiązanie ściślejszej współpracy ze stroną ukraińską na rzecz zapewnienia sprawnej i skutecznej kontroli granicznej³⁰. Dodatkowo Komendant Główny Straży Granicznej corocznie wydawał zalecenia do realizacji zadań przez jednostki organizacyjne SG i komórki organizacyjne KGSG.

Straż Graniczna w okresie objętym kontrolą opiniowała projekty budowy, modernizacji i wyposażenia przejść granicznych pod kątem zapewnienia sprawnej odprawy granicznej. W ramach współpracy z KAS uruchomiono portal informacyjny www.granica.gov.pl, umożliwiający bieżący dostęp podróżnym do aktualnych informacji o czasach oczekiwania na odprawę graniczną z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i Ukrainą³¹.

Współpraca SG z KAS realizowana była w oparciu w porozumienie nr 35 z dnia 24 listopada 2017 r. Komendanta Głównego Straży Granicznej z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej w sprawie współdziałania SG z KAS.

Współpraca ta miała polegać m.in. na:

- udzielaniu wzajemnej pomocy w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie przejść granicznych,
- podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć służących zapobieganiu popełniania, rozpoznawaniu, wykrywaniu i zwalczaniu przestępstw i wykroczeń skarbowych,
- wspólnym organizowaniu i prowadzeniu działań mających na celu usprawnienie ruchu granicznego i bezpieczeństwa na terenie przejść granicznych,
- udzielaniu wsparcia logistycznego i prowadzenia szkoleń,
- wymianie informacji, w tym produktów analizy ryzyka oraz informacji uzyskanych w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, a także danych osobowych oraz innych informacji umożliwiających realizację współdziałania, w tym za pośrednictwem urządzeń teleinformatycznych.

Wcześniejsze porozumienie Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie współpracy Służby Celnej i Straży Granicznej zawierało katalog wspólnych przedsięwzięć ukierunkowanych na zwiększenie efektywności współpracy jednostek/komórek organizacyjnych Służby Celnej i SG. Do ww. porozumienia podpisano polecenia Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej z dnia 19 kwietnia 2013 r. (aneksowane w dniu 5 lutego 2015 r.) dotyczące organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych, działań organizacyjno-kadrowych w kontroli granicznej i celnej, działań

²⁹ zalecenia te wydano w związku z prognozowanym wzrostem zainteresowania przekraczania granicy państwowej z Ukrainą oraz zniesieniem z dniem 11 czerwca 2017 r. obowiązku wizowego dla obywateli Ukrainy posiadających paszporty biometryczne.

³⁰ Zalecenia te wydano w dniu 27 października 2017 r. w związku ze zbliżającym się okresem świątecznym w dniu 1 listopada 2017 r.

³¹ usługa ta realizowana jest na podstawie porozumienia nr 34 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie redagowania wspólnego kanału informacyjnego Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej – serwisu www.granica.gov.pl oraz aplikacji mobilnych – Mobilna Granica i Asystent Granica oraz na podstawie wcześniejszego porozumienia z dnia 19 lutego 2015 r. (porozumienie to nie obejmowało aplikacji mobilnych).

o charakterze logistycznym, wykorzystania systemów teleinformatycznych, realizacji innych działań. Kierownicy jednostek organizacyjnych SG oraz KAS w ramach współdziałania (w ramach ww. porozumień) w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania przejść granicznych opracowują wspólną technologię odpraw uwzględniającą infrastrukturę przejść granicznych i natężenie ruchu granicznego osób i towarów.

(dowód: akta kontroli str. 174-247, 287-303)

Na drogowych przejściach granicznych z Ukrainą i Białorusią funkcjonuje System Wczesnego Ostrzegania (SWO) o sytuacjach nadzwyczajnych, umożliwiający podejmowanie działań w przypadku wystąpienia utrudnień w ruchu granicznym. SWO z Ukrainą działa na podstawie memorandum podpisanego przez polskie i ukraińskie służby graniczne i celne (system został wdrożony w dniu 1 grudnia 2013 r.). Szefowie polskich i ukraińskich służb granicznych i celnych uznali za konieczne wzmocnienie wspólnych działań w zakresie kontroli granicznej w celu utrzymania płynności przekraczania polsko-ukraińskiej granicy państwowej w ruchu osobowym i towarowym. W tym celu służby te określiły optymalną liczbę środków transportu (dla każdego dpj), jaka będzie przyjmowana przez służby graniczne państwa sąsiedniego w trakcie jednej zmiany oraz czas niezbędny do przekroczenia granicy. Uruchomienie SWO nastąpi w przypadku, gdy ilość odprawionych środków transportu spadnie poniżej optymalnej liczby odprawionych pojazdów. Wśród okoliczności powodujących powstanie sytuacji nadzwyczajnej SWO wymienia m.in. blokadę przejść granicznych, klęski żywiołowe, awarie i sabotaże systemów informatycznych, zbyt małą ilość pojazdów odprawianych przez funkcjonujące na przejściu służby w stosunku do optymalnej ilości pojazdów określonej dla danego przejścia granicznego, skutkujące powstaniem kolejki osób i pojazdów oczekujących na przekroczenie granicy. SWO na granicy polsko-ukraińskiej uruchomione było³² w 56 przypadkach w 2016 r., 66 w 2017 r. i 76 w 2018 r.

SWO na granicy polsko-białoruskiej funkcjonuje na podstawie uzgodnień ze stroną białoruską, które weszły w życie w dniu 9 czerwca 2014 r. wraz ze zmianami z dnia 15 września 2015 r. Załącznikiem do ww. uzgodnień była *Instrukcja postępowania służb celnych i granicznych RP w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej na polsko-białoruskiej granicy lądowej w celu utrzymania płynności jej przekraczania, Instrukcja postępowania funkcjonariuszy organów celnych i organów granicznych Republiki Białorusi w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej na białorusko-polskiej granicy lądowej w celu utrzymania płynności jej przekraczania* oraz dane kontaktowe osób odpowiedzialnych za utrzymywanie komunikacji na granicy polsko-białoruskiej. SWO na granicy polsko-białoruskiej uruchomione było³³ w czterech przypadkach w 2016 r., czterech w 2017 r. i 36 w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 174-175, 248-285)

Dyrektor Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Popko wyjaśnił, że koncepcja rozszerzenia SWO o rosyjskie służby graniczne powstała w marcu 2016 r. w trakcie posiedzenia Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej w ramach Polsko-Rosyjskiej Międzyrządowej Komisji ds. Współpracy Gospodarczej. Omówienie tej kwestii zaplanowano na I półrocze 2017 r., jednakże spotkanie w tej sprawie zostało odwołane przez stronę rosyjską. Na kolejnym posiedzeniu Grupy Roboczej w dniu 15 marca 2018 r. sprawa ta nie była omawiana.

(dowód: akta kontroli str. 58, 286)

Zielone pasy dedykowane do szybkiego przekraczania granicy państwowej przez osoby niedeklarujące towarów do oclenia, funkcjonowały na 18 z 19 drogowych

³² brak danych za 2015 r.

³³ brak danych za 2015 r.

przejść granicznych na wschodniej granicy RP. Zielone korytarze funkcjonowały na terenie czterech drogowych przejść granicznych, tj. Hrebenne-Rawa Ruska, Medyka-Szeginie, Korczowa-Krakowiec, Grzechotki-Mamonowo II.

Z końcem III kwartału 2018 r. w wyniku wzajemnych uzgodnień SG i KAS zielone pasy zostały zlikwidowane (postulat ich likwidacji zgłosiła KAS w 2017 r.). W notatce służbowej z dnia 25 września 2017 r. sporządzonej przez Zastępcę Dyrektora Zarządu Granicznego (zatwierdzonej przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w dniu 2 października 2017 r.) zapisano, że *propozycja likwidacji zielonych pasów na drogowych przejściach granicznych została zgłoszona przez KAS. W opinii KAS zielone pasy, które pierwotnie miały służyć podróżnym nie deklarującym towarów do ocenia - jako ułatwienie w przekraczaniu granicy, nagminnie wykorzystywane są przez osoby trudniące się przemytem z uwagi na brak stałej kontroli celnej. Na podstawie informacji uzyskanych od Naczelników Wydziałów Granicznych w oddziałach SG, którzy skonsultowali to rozwiązanie z komendantami placówek obsługujących drogowe przejścia graniczne stwierdzono, że propozycja KAS jest zasadna. W notatce zapisano ponadto, że likwidacja zielonych pasów pozwoli na uszczelnienie granicy w aspekcie zabezpieczenia interesu ekonomicznego państwa oraz wpłynie na poprawę bezpieczeństwa na drogowych przejściach granicznych.*

Likwidacja „zielonych pasów” i „zielonych korytarzy” nie była poprzedzona analizą KGSG jak działanie to wpłynie na wydłużenie czasu odprawy granicznej.

KAS nie przedłożyła KGSG dokumentów/analiz potwierdzających wzrost przemytu towarów, na skutek niewłaściwego wykorzystywania przez podróżnych tego ułatwienia w przekraczaniu granicy państwowej i ewentualnych strat z tego wynikających dla budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 304-306)

Technologia wspólnej kontroli granicznej i celnej w ramach tzw. ONE STOP, pozwalająca na skrócenie czasu odprawy granicznej i celnej stosowana była do odpraw osób przekraczających granicę w autobusach i samochodach osobowych.

Według stanu na koniec 2018 r. odprawa autobusów w systemie ONE STOP stosowana była na 10 z 19 dpg, tj. w Gronowo-Mamonowo, Grzechotki-Mamonowo II, Bezledy-Bagrationski, Gołdap-Gusiew, Kuźnica Białostocka-Bruzgi, Bobrowniki-Bierestowica, Terespol-Brześć, Zosin-Ustług, Hrebenne-Rawa Ruska, Korczowa-Krakowiec, natomiast odprawa samochodów osobowych na ośmiu dpg, tj. w Grzechotki-Mamonowo II, Bezledy-Bagrationski, Gołdap-Gusiew, Połowie-Pieszczałka, Terespol-Brześć, Hrebenne-Rawa Ruska, Medyka-Szeginie, Krościenko-Smolnica.

Zastępca Dyrektora Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Fijałkowski wyjaśnił, że z uwagi na utrudnienia wynikające z infrastruktury granicznej, w szczególności znacznej odległości między kabinami kontrolerskimi straży granicznej i kabinami kontroli celnej technologia ONE STOP stosowana jest tylko na ww. przejściach granicznych.

(dowód: akta kontroli str. 304-306, 59)

System e-Booking Bus, polegający na uprzednim, elektronicznym powiadomieniu służb granicznych o planowanym przyjeździe na granicę autobusu przewożącego grupy turystyczne funkcjonował na przejściach dopuszczających ten rodzaj ruchu (w 17 spośród 19 dpg).

Elektroniczny system „zwrot VAT dla podróżnych”, tzw. TAX FREE, na podstawie którego obywatele spoza UE mogą otrzymać zwrot podatku VAT funkcjonował na wszystkich drogowych przejściach granicznych na wschodniej granicy RP.

Kontrola obywateli polskich i sąsiednich państw w jednym miejscu prowadzona była wyłącznie na granicy polsko-ukraińskiej (przejścia graniczne usytuowane są po

polskiej stronie). Kontrola w tym systemie realizowana była na trzech drogowych przejściach granicznych: Krościenko-Smolnica, Budomierz-Hruszew, Dołhobyczów-Uhryniów. W przypadku jednego dpg, tj. Zosin-Ustilug na wjeździe do Polski kontrola graniczna służb polskich i ukraińskich odbywa się po polskiej stronie, natomiast na wjeździe z Polski każda ze stron dokonuje kontroli granicznej na swoim terenie.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Zarządu Granicznego płk SG Andrzeja Fijałkowskiego wynika, że zaletami modelu kontroli granicznej w jednym miejscu przez polskie i ukraińskie służby graniczne jest utrzymywanie stałego nadzoru przez wszystkie służby nad sytuacją na terenie przejścia, możliwość reagowania w sytuacjach szczególnych, skrócenie czasu odpraw, bezpośredni kontakt kierowników zmian, natychmiastowa i spójna reakcja wszystkich służb na zmianę sytuacji na przejściu granicznym. Wadami takiego modelu są m.in. konieczność zapewnienia adekwatnych sił i środków wszystkich służb granicznych, nierównomierna odprawa ukraińskich służb granicznych, awaria systemów informatycznych jednej ze służb powoduje konieczność zatrzymania całego przejścia granicznego.

(dowód: akta kontroli str. 304, 60-61)

W okresie objętym kontrolą w KGSG, zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniach z wykonania planu działalności SG za lata 2015-2018 osiągnięto zaplanowane wartości wskaźników systemu zintegrowanego zarządzania granicą, określone w planach działalności SG w ramach budżetu zadaniowego (cel - zwiększenie sprawności zapewnienia bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP).

Wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami w kolejnych okresach został osiągnięty na następującym poziomie:

- 88 % na koniec 2015 r. (przy zaplanowanej wartości na poziomie 86 %),
- 90 % na koniec 2016 r. (przy zaplanowanej wartości na poziomie 87 %),
- 88,77 % na koniec 2017 r. (przy zaplanowanej wartości na poziomie 88 %),
- 89,08 % na koniec 2018 r. (przy zaplanowanej wartości na poziomie 88 %).

(dowód: akta kontroli str. 307-428)

5. Nadzór i kontrola Komendanta Głównego Straży Granicznej nad podległymi funkcjonariuszami dokonującymi odpraw granicznych.

Zgodnie z postanowieniami § 11 zarządzenia nr 62 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. kierownicy komórek organizacyjnych KGSG w imieniu Komendanta Głównego Straży Granicznej i w zakresie właściwości danej komórki organizacyjnej, sprawują nadzór nad wykonywaniem zadań przez terenowe organy SG. Nadzór ten sprawowany był poprzez monitoring, polegający na zbieraniu i analizie informacji zawartych w dokumentach i systemach teleinformatycznych SG, w tym na uprawnieniu do żądania dostarczenia informacji w zakresie nadzorowanej działalności. Nadzór prowadzony był również poprzez wizytację w jednostce organizacyjnej SG i analizę danych zawartych w dokumentacji papierowej i w systemach teleinformatycznych. Wizytacje prowadzone były przez kadrę kierowniczą Zarządu Granicznego KGSG oraz wyznaczonych funkcjonariuszy SG. Czynności te wykonywane były w trybie planowym (plany roczne) i doraźnym. W latach 2015-2018 przeprowadzono odpowiednio: 14, 10, 15, 14 wizytacji w jednostkach organizacyjnych SG na wschodniej granicy RP (częstotliwość wizytacji w oddziałach SG na granicy wschodniej RP wyniosła od dwóch do czterech razy w roku).

Biuro Kontroli KGSG w latach 2015-2018 przeprowadziło łącznie 169 kontroli w jednostkach organizacyjnych SG, w tym 38 w 2015 r., 46 w 2016 r., 45 w 2017 r.,

40 w 2018 r. Spośród ww. kontroli dziewięć dotyczyło obsługi podróżnych na wschodniej granicy RP, w tym jedna w 2016 r., trzy w 2017 r., pięć w 2018 r. Kontrole te wykonywane były zgodnie z rocznymi planami kontroli.

Kontrole dotyczyły:

- wpływu sprawności sprzętu specjalistycznego na ochronę granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego w jednostkach organizacyjnych na zewnętrznej granicy UE i wartość mierników w budżecie SG w układzie zadaniowym (1 kontrola),
- organizacji i przeprowadzania kontroli ruchu granicznego na II linii kontroli (dwie kontrole),
- organizacji i sposobu prowadzenia kontroli granicznej (dwie kontrole),
- odprawy granicznej poza kolejnością (trzy kontrole),
- organizacji i przeprowadzania kontroli granicznej poza kolejnością oraz kontroli osób małoletnich (jedna kontrola).

W przypadku jednej kontroli sformułowano ocenę „pozytywną z nieprawidłowościami”, w czterech „pozytywną z uchybieniami”, zaś w czterech ocenę „pozytywną”.

W wystąpieniach pokontrolnych SG³⁴ z trzech kontroli przeprowadzonych w Placówce Straży Granicznej w Terespolu (ocena – pozytywna z nieprawidłowościami), Placówce Straży Granicznej w Medyce (ocena – pozytywna z nieprawidłowościami), Placówce Straży Granicznej w Hrebennem (ocena – pozytywna z uchybieniami) wydano zalecenia obejmujące m.in.:

- zmianę wewnętrznego podziału zadań poprzez dookreślenie zadań dla poszczególnych zespołów w strukturze organizacyjnej placówki,
- realizowanie poleceń i wytycznych regulujących organizację i sposób dokumentowania kontroli granicznej poza kolejnością,
- wprowadzenie mechanizmów nadzoru służbowego skutkującego bieżącym ewidencjonowaniem danych, dotyczących przeprowadzonych odpraw poza kolejnością,
- wprowadzanie wymaganych danych i informacji do kodu 115 SWK m.in. przesłanki faktycznej uzasadniającej udzielenie zgody na dokonanie kontroli granicznej poza kolejnością oraz stopnia, imienia i nazwiska osoby uprawnionej, która udzieliła zgody.

W każdej z analizowanych kontroli Komendanci placówek poinformowali KGSG o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 429-444, 446-476, 567-575, 732)

W latach 2015-2018 do Komendanta Głównego Straży Granicznej wpłynęły 102 skargi dotyczące kontroli granicznej w ruchu osobowym na wschodniej granicy RP, w tym 21 w 2015 r., 24 w 2016 r., 21 w 2017 r., 36 w 2018 r. Z uwagi na fakt, iż dziewięć skarg było anonimowych pozostawiono je bez rozpatrzenia (skargi te przekazano do właściwych jednostek organizacyjnych w celu ich służbowego wykorzystania w bieżącej działalności).

Spośród 93 pozostałych skarg:

- 86 zostało przekazanych w trybie art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeksu postępowania administracyjnego*³⁵ do komendantów oddziałów SG z obowiązkiem informowania Komendanta Głównego Straży Granicznej o sposobie ich załatwienia,

³⁴ zakres kontroli w analizowanych wystąpieniach pokontrolnych obejmował: Placówka SG w Medyce - „Odprawa graniczna poza kolejnością”, Placówka SG w Hrebennem – „Odprawa graniczna poza kolejnością”, Placówka SG w Terespolu – „Organizacja i przeprowadzanie kontroli granicznej poza kolejnością oraz kontroli granicznej osób małoletnich”.

³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

- jedna została przekazana do Dyrektora Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych.

Komendant Główny Straży Granicznej w okresie objętym kontrolą rozpatrzył sześć skarg. Wszystkie skargi uznano za bezzasadne, rozpatrzono je w terminie jednego miesiąca od dnia ich złożenia (skarżący zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi).

Skargi te dotyczyły:

- niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy SG oraz niezadowolenia z rozstrzygnięcia skarg rozpatrzonych w tym zakresie przez Komendantów Oddziałów SG (trzy skargi),
- niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy SG (jedna skarga - skarżący wnosił, aby skarga była rozpatrywana w KGSG),
- czynności podejmowanych wobec osoby przekraczającej granicę (według osoby skarżącej postępowanie funkcjonariuszy wykraczało poza przyjęte procedury i było niezgodne z przepisami prawa – jedna skarga),
- zbyt długiego oczekiwania na odprawę graniczną i niezadowolenia z rozstrzygnięcia skargi w tym zakresie dokonanego przez Komendanta Oddziału (jedna skarga).

(dowód: akta kontroli str. 445)

6. Współpraca KGSG z KAS w zakresie zaangażowania w zadania obejmujące dokonywanie odpraw na drogowych przejściach granicznych na wschodniej granicy RP.

Postanowienia zawartych przez Komendanta Głównego Straży Granicznej umów³⁶ z Szefem Służby Celnej i Szefem Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie kontroli ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych na wschodniej granicy RP monitorowane były w ramach wizyt kontrolnych przeprowadzanych w oddziałach i placówkach SG (opisane powyżej).

W okresie objętym kontrolą, w budżecie zadaniowym KGSG - część 42 *Sprawy wewnętrzne*, zadanie 2.5. *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP*, działanie 2.5.1.1. *Organizacja odprawy granicznej* ustalono cel – *zapewnienie sprawnego przekroczenia granicy państwowej w przejściach granicznych*. Miernikiem w tym działaniu był średni czas odprawy granicznej jednego pasażera na przejściu drogowym oraz podróżnego z państwa trzeciego na przejściu lotniczym. 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. Miernik ten ustalony był na poziomie poniżej dwóch minut. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z wyliczeniami KGSG na każdym dpg został on wykonany w 100 %, tzn. czas odprawy podróżnego przez funkcjonariusza SG nie przekroczył dwóch minut.

Dyrektor Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Popko wyjaśnił, że średni czas odprawy wyliczany według metodologii przyjętej przez SG obejmuje wyłącznie czas jaki funkcjonariusze SG poświęcają na dokonanie odprawy granicznej pojedynczej osoby. Natomiast zrozumiałym jest, że podróżny spędza na przejściu granicznym więcej czasu, tzn. na oczekiwanie w kolejce do odprawy granicznej, ale także bardzo często na inne czynności związane z rozliczaniem faktur (TAX FREE), kontrole celne, ubezpieczenie pojazdu, korzystanie z usług agencji celnych. Czynności te nie są związane z działalnością SG, ale powodują ogólny pogląd podróżnych na temat długich czasów oczekiwania na przekroczenie granicy państwowej. Problemem w zakresie płynności ruchu granicznego na wschodniej

³⁶ opisanych w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

granicy RP jest również okresowy wzrost natężenia ruchu granicznego w godzinach popołudniowych, co ma związek z powrotami cudzoziemców z zakupów dokonywanych w sklepach na terytorium RP.

Dyrektor Zarządu Granicznego wyjaśnił ponadto, że do najważniejszych elementów wpływających na powstawanie kolejek na przejściach granicznych należą: cykliczny wzrost natężenia ruchu w okresie weekendów i świąt, występowanie tzw. ruchu falowego (wzrost natężenia ruchu na kierunku wjazdowym do Polski w godzinach porannych i na kierunku wyjazdowym z Polski w godzinach popołudniowych), krótkotrwałe awarie systemów teleinformatycznych, konieczność prowadzenia przez funkcjonariuszy SG i KAS szczegółowych kontroli w stosunku do znacznej liczby środków transportu, w związku z masowym przemylem papierosów do Polski.

(dowód: akta kontroli str. 619-625)

W ramach współdziałania SG i KAS w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania przejść granicznych opracowywano wspólne technologie odpraw uwzględniające infrastrukturę przejść granicznych i natężenie ruchu granicznego osób i towarów. Określono również sposób komunikacji, zabezpieczenia i technologii wymiany danych oraz wymagania środowiska testowego pomiędzy systemami informatycznymi SG i KAS, wymienione w *Planie działań w ramach Harmonogramu wdrożenia technologii odpraw z wymianą danych pomiędzy systemami informatycznymi Straży Granicznej (ZSE 6) i Krajowej Administracji Skarbowej (Cyfrowa Granica)*, zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w dniu 18 kwietnia 2019 r. i przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w dniu 24 kwietnia 2019 r.

NIK ustaliła, że w trakcie odprawy granicznej następuje dublowanie się czynności przez funkcjonariuszy SG i KAS. Dane o podróznym wprowadzane są do różnych niekompatybilnych systemów informatycznych osobno przez SG i KAS, wydłużając tym samym czas odprawy granicznej. Funkcjonariusze SG kontrolują przestrzeń bagażową i pasażerską samochodów osobowych - czynności te wykonują również funkcjonariusze KAS.

Dyrektor Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Popko wyjaśnił, że dublująca się czynność polegająca na podwójnym wprowadzaniu danych o podróznym przez KAS i SG będzie wyeliminowana do 1 października 2020 r. po wdrożeniu projektu Cyfrowa Granica (KAS ma otrzymywać wprowadzone przez funkcjonariuszy SG dane osób przekraczających granicę za pośrednictwem systemu teleinformatycznego SG).

Dyrektor Zarządu Granicznego wyjaśnił ponadto, że kontrola bagażu/przestrzeni bagażowej w pojazdach osobowych - *realizowana jest w oparciu wspólną technologię odpraw, opracowywaną przez właściwych kierowników jednostek organizacyjnych KAS i SG na poszczególnych przejściach granicznych. Pomimo, że czynność ta realizowana jest przez obie służby to ukierunkowana jest na różne cele. W przypadku SG prowadzona jest pod kątem ujawniania prób nielegalnego przekraczania granicy przez osoby lub przewozu materiałów niebezpiecznych, zaś w przypadku KAS jej podstawą jest zabezpieczenie fiskalnego interesu Państwa. Z uwagi na fakt, iż czynności te często prowadzone są w różnych miejscach, nie można realizować ich w chwili obecnej jednorazowo.*

(dowód: akta kontroli str. 242-247, 477-506, 507, 516-518, 667-671)

Komendant Główny Straży Granicznej i Zastępca Szefa KAS w sierpniu 2018 r. zatwierdzili modelowy standard przejścia granicznego uwzględniający infrastrukturę i technologię odprawy. Wypracowane zostały wspólne procedury powiadamiania i koordynacji w przypadku zdejmowania przez funkcjonariuszy SG zamknięć urzędowych.

Realizacja systemu SWO na granicy polsko-ukraińskiej wdrożonego w dniu 1 grudnia 2013 r. omawiana była przez SG i KAS na dwóch spotkaniach zorganizowanych w 2018 r. (27.06.2018 r. i 25.09.2018 r.).

W trakcie tych spotkań przyjęto wnioski o podjęcie działań dotyczących uaktualnienia SWO - m.in. w zakresie opracowania limitów do optymalnej liczby pojazdów przyjmowanych przez służby w poszczególnych przejściach granicznych, wprowadzenia zapisu dotyczącego monitorowania sytuacji na przejściu granicznym w interwałach czasowych co trzy godziny, zgodnie z proponowaną przez Służbę Celno-Skarbową metodyką. Z uwagi na rozbieżne stanowiska SG i KAS nie dokonano zmian w SWO w 2018 r.

Na spotkaniu roboczym w dniu 20 marca 2019 r. uzgodniono wstępny kierunek modyfikacji SWO, zakładający zapewnienie płynności odpraw na przejściach granicznych oraz mobilizację służb do regularnego przyjmowania i przekazywania pojazdów po odprawie, poprzez weryfikację liczby odprawianych pojazdów prowadzoną w interwałach czasowych co trzy godziny.

SWO na granicy polsko-białoruskiej nie było modyfikowane.

SWO na granicy polsko-rosyjskiej nie funkcjonuje (brak było wzajemnych uzgodnień w tym zakresie).

(dowód: akta kontroli str. 242-247, 477-506, 507, 516-518)

7. Efektywność współpracy KGSG ze służbami państw sąsiednich w zakresie usprawnienia odpraw podróżnych na drogowych przejściach granicznych wschodniej granicy RP.

Współpraca ze służbami ukraińskimi realizowana była w oparciu o porozumienie między SG i Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy³⁷ z dnia 16 czerwca 2009 r. o wymianie informacji statystycznych. W ramach tego porozumienia dokonywano wymiany danych statystycznych o sytuacji na granicy państwowej (comiesięcznie i doraźnie) oraz wymiany doświadczeń na temat trendów i prognozowanych zagrożeń w przestępczości granicznej.

Organizowano również szkolenia funkcjonariuszy SG i ukraińskiej służby granicznej, m.in. w zakresie wspólnych patroli i treningów strzeleckich (szkolenia realizowane były w ramach współpracy szkoleniowej pomiędzy ośrodkami szkoleniowymi SG i służby granicznej Ukrainy). Liczba tych szkoleń wyniosła: 14 w 2015 r., 15 w 2016 r., 15 w 2017 r., 11 w 2018 r.

Współpraca z białoruskimi służbami granicznymi realizowana była w oparciu o porozumienie między SG i Państwowym Komitetem Granicznym Republiki Białorusi z dnia 24 kwietnia 2014 r. o wymianie informacji statystycznych i analitycznych. Współpraca ta polegała na comiesięcznej wymianie danych statystycznych o sytuacji na odcinkach granicy polsko-białoruskiej.

Współpraca ze służbą graniczną Ukrainy i Białorusi realizowana była również w ramach trójstronnych spotkań, w których brali udział przedstawiciele polskich, ukraińskich i białoruskich służb granicznych. Efektem tych spotkań było opracowanie w dniu 22 maja 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.*

KGSG w okresie objętym kontrolą zrealizowała w ramach programu *Polska Pomoc* dwa projekty wspierające ukraińskie służby graniczne:

- projekt pn. *Wzmacnianie potencjału kadry kierowniczej Państwowej Służby Granicznej Ukrainy w obszarze budowania warsztatu kierownika, a także rozpoznawania i przeciwdziałania zjawisku korupcji*, obejmującego zagadnienia

³⁷ zwanej dalej „PSGU”

związane z karno-kryminologicznymi i taktycznymi aspektami zwalczania korupcji w służbach granicznych (w 2017 r.),

- projekt pn. *Wzmacnianie potencjału kadrowego Państwowej Służby Granicznej Ukrainy – kontynuacja*, ukierunkowanego na szkolenie kadry PSGU z zakresu korupcji, kryminalnej analizy operacyjnej, zwalczania przestępczości transgranicznej, związanej z nielegalnym przewozem przez granicę materiałów wybuchowych (w 2018 r.).

Współpraca SG z ukraińskimi i białoruskimi służbami granicznymi prowadzona była również w ramach projektów lub programów koordynowanych przez organizacje międzynarodowe (w formie warsztatów, seminariów, konferencji). Przedstawiciele SG w czerwcu 2018 r. uczestniczyli we Lwowie w seminarium antykorupcyjnym organizowanym przez OECD³⁸. W ramach programów unijnych na rzecz ukraińskich służb granicznych zorganizowano m.in.: warsztaty nt. użycia aplikacji do identyfikacji pojazdów; projekt pn. *Wzmocnienie zdolności PSGU w dalszym rozwoju zintegrowanego zarządzania granicami w zakresie weryfikacji dokumentów podróży oraz wykrywania skradzionych pojazdów*; projekt pn. *Wzmocnienie potencjału kadrowego PSGU w obszarze budowania warsztatu kierownika, a także rozpoznawania i przeciwdziałania zjawisku korupcji*.

Współpraca ze stroną rosyjską realizowana była poprzez działania w ramach Instytucji Pełnomocnika Granicznego, Polsko-Rosyjską Grupę Roboczą ds. Współpracy Granicznej oraz posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej.

(dowód: akta kontroli str. 507-515, 732)

Dyrektor Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Popko wyjaśnił, że *działania w zakresie współpracy ze służbami państw sąsiednich na wschodniej granicy RP realizowane są poprzez wzajemne kontakty między SG a służbami państw sąsiednich, polegają one na codziennej wzajemnej wymianie danych statystycznych oraz przekazywaniu informacji mogących mieć wpływ na ochronę granicy państwowej i płynność ruchu granicznego. Współpraca ta odbywa się poprzez rozmowy telefoniczne i bezpośrednie spotkania na poziomie służb dyżurnych, poddawana jest bieżącej ocenie i korekcie w trakcie spotkań w ramach Instytucji Pełnomocnika Granicznego. W ramach współpracy na szczeblu Instytucji Pełnomocnika Granicznego poruszane są sprawy dotyczące oceny stanu ochrony granicy państwowej oraz zapewnienia właściwego funkcjonowania przejść granicznych, wymiana informacji i doświadczeń związanych z kontrolą ruchu granicznego i ochrona „zielonej granicy”. Rozpatrywane są również zdarzenia, które miały miejsce na granicy państwowej. Współpraca odbywa się w formie cyklicznych, zaplanowanych spotkań, na których poruszane są powyższe zagadnienia.*

(dowód: akta kontroli str. 457)

Stanowiska oficerów łącznikowych Straży Granicznej funkcjonują w Ambasadach RP w Moskwie i Kijowie od 2005 r., zaś w Mińsku od 2019 r. Do ich zadań należy m.in. utrzymywanie bieżących kontaktów ze służbami ochrony granic oraz gromadzenie i przekazywanie informacji z zakresu migracji i przestępczości transgranicznej. Wspólne patrole prowadzone były z ukraińskimi funkcjonariuszami granicznymi. Realizowane były one na podstawie porozumienia z dnia 8 grudnia 2010 r. pomiędzy Komendantem Głównym Straży Granicznej a Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy o wspólnych patrolach oraz porozumienia zmieniającego nr 78 z dnia 15 września 2014 r. Liczba wspólnych patroli z wykorzystaniem pojazdu po polskiej stronie wyniosła odpowiednio: 324 w 2016 r., 332 w 2017 r., 318 w 2018 r. (po stronie ukraińskiej zrealizowano 4 takie patrole

³⁸ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

w 2016 r.). Liczba wspólnych patroli pieszych po polskiej stronie wyniosła odpowiednio: 552 w 2016 r. 520 w 2017 r., 564 w 2018 r. (po stronie ukraińskiej: 53 w 2016 r., 61 w 2017 r., 71 w 2018 r.).

Na granicy RP z Ukrainą funkcjonują dwa punkty konsultacyjne - Punkt Konsultacyjny Korczowa-Krakowiec i Punkt Konsultacyjny Dorohusk-Jagodzin. Wymiana informacji³⁹ w tych punktach odbywa się na podstawie porozumienia pomiędzy Komendantem Głównym Straży Granicznej i Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy w sprawie *tworzenia i funkcjonowania punktów konsultacyjnych* z dnia 22 września 2004 r. (zmienionego częściowo porozumieniem nr 27 z dnia 14 czerwca 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 519-563)

W 2016 r. została powołana *Komisja ds. zwalczania patologii związanych z Transgranicznym Ruchem Osobowym Polsko – Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej*. Komisja zebrała się czterokrotnie (posiedzenia odbyły się w 2017, 2018 i 2019 roku⁴⁰). Omawiano na nich m.in. sytuację na polsko-ukraińskich przejściach granicznych oraz rozpatrywano sposoby usprawnienia przepływu podróżnych przez przejścia graniczne.

W protokole z posiedzenia Komisji w dniu 6 czerwca 2017 r. zapisano, że jednym z istotnych czynników generujących utrudnienia na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej jest brak płynności odprawy granicznej, co może być związane z przejawami korupcyjnymi. Jako przykład wskazano zjawisko oczekiwania przez część podróżnych – obywateli UA na tzw. „zmianę jadącą” 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. *Strona polska zwróciła uwagę na kwestię generowania kolejek po stronie ukraińskiej przez komitety kolejkowe, które pod pozorem pilnowania porządku w kolejce przepuszczają poza kolejnością wybrane osoby*. Komisja w konkluzji - wskazała na konieczność podjęcia skoordynowanych działań na rzecz walki z przejawami korupcji i wyeliminowania komitetów kolejkowych. Uzależnienie natężenia ruchu granicznego od składu personalnego zmian kontrolerskich ukraińskich służb granicznych (tzw. „zmiana jadąca”) omawiane było również na posiedzeniu Komisji w dniu 14 czerwca 2018 r. i 13 lutego 2019 r.⁴¹

W protokole z posiedzenia Komisji w dniu 28 listopada 2017 r. wskazywano m.in. na braki kadrowe funkcjonariuszy granicznych po stronie ukraińskiej, powodujące zaburzenie płynności odpraw i wydłużenie czasu oczekiwania podróżnych na odprawę graniczną.

³⁹ dotycząca m.in. okoliczności powodujących utrudnienia w przekraczaniu polsko-ukraińskiej granicy państwowej; zdarzeń nadzwyczajnych w rejonach przygranicznych, w przejściach granicznych i na drogach dojazdowych; sytuacji mających wpływ na organizację kontroli granicznej, w tym o planowanym przekraczaniu granicy państwowej przez zorganizowane grupy podróżnych, w szczególności w ruchu lotniczym. Przykładowo w 2018 r. SG w ramach Punktu Konsultacyjnego Korczowa-Krakowiec SG uzyskała 6.513 informacji, zaś w ramach Punktu Konsultacyjnego Dorohusk-Jagodzin 5.445 informacji.

⁴⁰ w dniach: 6.06.2017 r. – przejście graniczne Zosin-Ustiuług, 28.11.2017 – przejście graniczne Dorohusk-Jagodzin, 14.06.2018 r. – przejścia graniczne Zosin-Ustiuług, 13.02.2019 r. – przejście graniczne Korczowa-Krakowiec.

⁴¹ strony uzgodniły, że informacje o nagłych wzrostach natężenia ruchu mogących mieć związek z tzw. zjawiskiem „zmiany jadącej” będą przekazywane na poziomie naczelników urzędów celno-skarbowych (po stronie polskiej), urzędów celnych (po stronie ukraińskiej) oraz komend oddziałów obu stron.

Nie stwierdzono, aby Komendant Główny Straży Granicznej zwracał się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o interwencję w tych sprawach u odpowiedniego przedstawiciela rządu Ukrainy.

(dowód: akta kontroli str. 687-718, 731)

Dyrektor Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Popko wyjaśnił, że utrudnienia w płynności odpraw spowodowane działaniami po stronie państwa sąsiedniego odnotowywane są w bieżącej działalności placówek i oddziałów SG, w większości są wynikiem lokalnych zdarzeń lub utrudnień i jako takie podlegają natychmiastowej reakcji w ramach kontaktów roboczych. Rozwiązywaniu takich problemów poświęcone są kontakty kierowników zmian i kierowników jednostek organizacyjnych wszystkich służb po obu stronach granicy.

(dowód: akta kontroli str. 669-671)

8. Zapewnienie podległym jednostkom SG wyposażenia w sprzęt i urządzenia służące do obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP.

W okresie objętym kontrolą KGSG dysponowała następującymi kwotami na wszystkie inwestycje i zakupy, w tym: 81.989.890 zł w 2015 r., 74.227.254,79 zł w 2016 r., 140.994.699,60 zł w 2017 r., 258.751.630,80 zł w 2018 r.

Na zadania związane z graniczną kontrolą ruchu osobowego na wschodniej granicy RP wydatkowano:

- w 2015 r. – 2.329.076,13 zł, w tym: 30.058,53 zł na zakup 24 szt. stempli kontrolerskich grawerowanych, 2.028.688,20 zł na zakup 738 stanowisk końcowych do platformy teleinformatycznej, 270.329,40 zł na zakup 12 urządzeń do odprawy mobilnej;

- w 2016 r. – 6.787,115,40 zł, w tym: 1.484.093,40 zł na zakup 610 stanowisk oraz sprzętu na potrzeby platformy teleinformatycznej, 2.289.522 zł na zakup 454 czytników cech biometrycznych i całostronicowych czytników dokumentów, 728.406 zł na zakup 180 czytników cech biometrycznych – urządzeń do identyfikacji osób, 2.285.094 zł na zakup 101 urządzeń mobilnych i 111 czytników do odprawy mobilnej;

- w 2017 r. – 4.802.433,27 zł, w tym: 60.609,84 zł na zakup 48 szt. stempli kontrolerskich grawerowanych, 4.636.676,88 zł na zakup 1.572 stanowisk końcowych na potrzeby platformy teleinformatycznej, 105.146,55 zł na zakup 41 szt. przenośnych urządzeń do badania autentyczności dokumentów;

- w 2018 r. – 112.301,05 zł, w tym: 49.571,05 zł na zakup 45 szt. stempli kontrolerskich, 62.730 zł na zakup 30 szt. przenośnych urządzeń do badania autentyczności dokumentów.

Planowanie wydatków poprzedzane było analizą potrzeb zgłoszonych przez jednostki organizacyjne SG.

Dyrektor Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Popko wyjaśnił, że potrzeby granicznych jednostek organizacyjnych SG w zakresie sprzętu i urządzeń służących do obsługi ruchu osobowego na wschodniej granicy RP były zabezpieczone, postęp technologiczny i coraz wyższe wymagania sprzętowe stawiane przez współczesne oprogramowanie wymuszają konieczność ciągłej modernizacji platformy teleinformatycznej, dlatego też w 2019 r. realizowane są zakupy stanowisk końcowych, a w 2020 r. planowany jest zakup kolejnych urządzeń do odprawy mobilnej.

(dowód: akta kontroli str. 564-566, 473, 645-648)

Analizą w zakresie stopnia zaspokojenia potrzeb w sprzęt i urządzenia służące do obsługi ruchu osobowego w oddziałach SG na wschodniej granicy RP - NIK objęła

przenośne urządzenia do badania autentyczności dokumentów⁴² wykorzystywane przez funkcjonariuszy SG podczas odprawy granicznej.

Zgodnie z wymogami zarządzenia nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie *norm należności uzbrojenia zespołowego i indywidualnego oraz norm wyposażenia specjalnego jednostek organizacyjnych i funkcjonariuszy Straży Granicznej, a także warunków przyznawania i użytkowania uzbrojenia Straży Granicznej*⁴³ normy dla przenośnego urządzenia do badania autentyczności dokumentów dla poszczególnych oddziałów SG wynosiły: 148 szt. w Warmińsko-Mazurskim Oddziale SG, 326 szt. w Nadbużańskim Oddziale SG, 93 szt. w Podlaskim Oddziale SG, 155 w Bieszczadzkim Oddziale SG.

Ukompletowanie w ten sprzęt w stosunku do ww. norm wyniosło: 86 % w Warmińsko-Mazurskim Oddziale SG, 69 % w Nadbużańskim Oddziale SG, 122% w Podlaskim Oddziale SG, 125 % w Bieszczadzkim Oddziale SG.

(dowód: akta kontroli str. 719-720)

Zastępca Dyrektora Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Fijałkowski wyjaśnił, że normy wyposażenia w przenośne urządzenia do badania autentyczności dokumentów nie uwzględniają urządzeń mobilnych starszej generacji, które znajdują się w dyspozycji placówek SG i w razie konieczności mogą być wykorzystane do realizacji zadań służbowych. Zastępca Dyrektora Zarządu Granicznego wyjaśnił ponadto, że z informacji przekazanych przez W-MOSG i NOSG wynika, że nie wystąpiły utrudnienia w realizacji zadań w zakresie kontroli granicznej, które wynikałyby ze zmniejszonego stanu ukompletowania tych urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 725-730)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- brak pełnego ukompletowania stanowisk etatowych funkcjonariuszy SG w placówkach realizujących zadania na wschodniej drancy RP, wynoszące na koniec 2018 r. 89,2%. Sytuacja taka może mieć niekorzystny wpływ na poziom realizacji zadań funkcjonariuszy SG w zakresie sprawnej obsługi osób przekraczających granicę;

- brak pełnego ukompletowania w przenośne urządzenia do badania autentyczności dokumentów w W-MOSG i NOSG, którego normy określono w zarządzeniu nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie *norm należności uzbrojenia zespołowego i indywidualnego oraz norm wyposażenia specjalnego jednostek organizacyjnych i funkcjonariuszy Straży Granicznej, a także warunków przyznawania i użytkowania uzbrojenia Straży Granicznej*.

- Komendant Główny Straży Granicznej, będąc odpowiedzialnym za organizację kontroli granicznej, w ramach nadzoru nad podległymi jednostkami SG na granicy wschodniej RP nie dokonał kompleksowej analizy wykorzystania zasobów, tj. personelu i urządzeń wykorzystywanych przy odprawie osób, przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa i płynności ruchu drogowego. Tworzone przez komendantów jednostek granicznych we współpracy z KAS tzw. technologie odpraw uwzględniały jedynie aktualny stan sił i środków poszczególnych jednostek granicznych. Brak kompleksowej analizy nie pozwala stwierdzić, w jakim stopniu wykorzystana jest przepustowość drogowych przejść granicznych na granicy wschodniej RP przy obecnym potencjale sił i środków. Wnioski z takiej analizy

⁴² urządzenie to posiada: promieniowanie UV w zakresie min. 254 nm-365nm, promieniowanie IR w zakresie 600nm-800nm, światło przechodzące, światło boczne (efekt kątowy), lupę min. x2, oświetlenie do kontroli retrorefleksyjnej folii paszportowej

⁴³ Dz. Urz. KGSG z 2005 r. nr 11, poz. 78, ze zm.

mogłyby posłużyć do dokonania usprawnień i podjęcia działań nadzorczych zmierzających do podniesienia efektywności odpraw na granicy wschodniej RP;

- w trakcie odprawy granicznej występują czynności dublujące się wykonywane przez funkcjonariuszy SG i KAS - dane o podróżnych wprowadzane są do różnych niekompatybilnych systemów informatycznych osobno przez SG i KAS, wydłużając tym samym czas odprawy granicznej. Pierwszy *Harmonogram działań mających na celu opracowanie technologii wymiany danych pomiędzy systemami informatycznymi Straży Granicznej i Służby Celnej* 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 SG i Służby Celnej na wybranych przejściach granicznych (podmiotem odpowiedzialnym ze strony Służby Celnej była Izba Celna w Przemyślu). Dalsze prace zmierzające do informatyzacji czynności kontrolnych zostały uruchomione dopiero pod koniec 2018 r. (po ponad trzech latach), w związku z realizacją finansowanego ze środków Unii Europejskiej projektu Cyfrowa Granica. Projekt ten ma z założenia doprowadzić do zwiększenia poziomu automatyzacji czynności podczas odprawy granicznej. 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 Straży Granicznej (ZSE 6) i Krajowej Administracji Skarbowej (Cyfrowa Granica)*, zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

9. Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli P/14/108.

W kontroli P/14/108 *Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP* przeprowadzonej przez NIK w KGSG w 2014 r. wnioskowano o:

- podjęcie działań związanych z uzupełnieniem braków w wyposażeniu jednostek organizacyjnych SG realizujących zadania na wschodniej granicy RP w sprzęt transportowy, środki łączności standardu DMR oraz stanowiska komputerowe umożliwiające dostęp do centralnych baz danych,
- zintensyfikowanie działań zmierzających do osiągnięcia pełnego stanu osobowego w jednostkach organizacyjnych SG realizujących zadania na wschodniej granicy RP.

Dyrektor Zarządu Granicznego płk SG Andrzej Popko wyjaśnił, że w ramach *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020*⁴⁴ - w roku 2017 i 2018 przewidziano do realizacji zakupy łącznie 1.399 szt. stanowisk końcowych do platformy teleinformatycznej z możliwością rozszerzenia zamówienia o kolejne 1.062 szt. Zawarcie umowy planowane jest na lipiec 2019 r.⁴⁵ Planowane są również zakupy i podpisanie umów na dostawę sprzętu łączności radiowej standardu DMR. Realizacja zakupów w latach ubiegłych i w roku bieżącym w pełni zabezpieczy potrzeby jednostek organizacyjnych SG w stanowiska końcowe i sprzęt łączności radiowej. W latach 2014-2019 jednostki odpowiedzialne za ochronę wschodniego odcinka granicy RP zostały wyposażone w 719 szt. różnego rodzaju pojazdów.

⁴⁴ ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1828, ze zm.).

⁴⁵ ilości zakupionych w 2015, 2016 i 2017 roku stanowisk końcowych do platformy teleinformatycznej zostały zamieszczone na początku pkt 8 wystąpienia pokontrolnego.

Realizacja tych dostaw umożliwiła modernizację posiadanej floty pojazdów i obniżenie ich wieku z 11 do 8 lat.

W odniesieniu do wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego zintensyfikowania działań zmierzających do osiągnięcia pełnego stanu osobowego w jednostkach organizacyjnych SG realizujących zadania na wschodniej granicy RP - Dyrektor Zarządu Granicznego wyjaśnił, że ukompletowanie w przypadku stanowisk w placówkach SG wzrosło w 2018 r. w stosunku do roku 2013 o 9,6 % (do poziomu 89,2 %). Nadal czynione są starania, aby wskaźnik zatrudnienia na wschodnim odcinku granicy RP był jak najwyższy.

(dowód: akta kontroli str.649-666, 719-724)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. doprowadzenie do pełnego ukompletowania stanowisk etatowych w placówkach organizacyjnych SG realizujących zadania na wschodniej granicy RP.
2. doprowadzenie do pełnego ukompletowania wyposażenia w Warmińsko-Mazurskim Oddziale SG i Nadbużańskim Oddziale SG w przenośne urządzenia do badania autentyczności dokumentów, zgodnie z normami przewidzianymi w zarządzeniu nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 grudnia 2005 r.
3. przeprowadzenie kompleksowej analizy wykorzystania na granicy wschodniej RP zasobów personelu i urządzeń do obsługi podróżnych w celu zwiększenia efektywności odpraw na granicy wschodniej RP.
4. wyeliminowanie dublowania czynności przez SG i KAS w trakcie odprawy granicznej, zgodnie z *Planem działań w ramach Harmonogramu wdrożenia technologii odpraw z wymianą danych pomiędzy systemami informatycznymi Straży Granicznej (ZSE 6) i Krajowej Administracji Skarbowej (Cyfrowa Granica)*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Ewa Polkowska

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Wiesław Motyka

/.../

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie