



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.006.02.2019

General brygady SG Robert Rogoz
Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej
ul. Mickiewicza 34, 37-700 Przemyśl

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu (dalej: BiOSG lub Oddział), ul. Mickiewicza 34, 37-700 Przemyśl.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gen. bryg. SG Robert Rogoz – Komendant BiOSG od 24 stycznia 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Komendanta BiOSG poprzednio pełnił płk SG Piotr Patla w okresie od 3 października 2014 r. do 23 stycznia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	P/19/099 - Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018. Badaniami mogły być objęte również dowody sporządzone przed lub po tym okresie, jeśli miały one wpływ na okres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Roman Chrząszcz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/68/2019 z dnia 17 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Straży Granicznej (dalej: SG) w zakresie organizacji i warunków obsługi podróżnych na drogowych przejściach granicznych w Medyce i w Korczowej, na granicy polsko-ukraińskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontroli ustalono, że na ww. badanych przejściach granicznych, w przypadku zwiększonego natężenia ruchu podejmowano działania mające na celu zwiększenie ich przepustowości. Jednak rozwiązania organizacyjne, tych przejść granicznych w okresach wzmożonego ruchu pojazdów – w ocenie NIK – nie w pełni przyczyniały się do skrócenia czasu na odprawę graniczną.

Liczby funkcjonariuszy dokonujących kontroli granicznych na ww. przejściach granicznych, odpowiadały uregulowaniom zawartym w „Charakterystykach oraz organizacjach i technologiach kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych”, jednak uregulowania dotyczące liczby funkcjonariuszy przyjęte w tych technologiach nie zapewniały wykorzystania pełnej infrastruktury przejść granicznych. W ocenie NIK, uregulowania te zostały dostosowane do faktycznych możliwości kadrowych SG, a nie do możliwości infrastruktury technicznej przejść granicznych.

BiOSG sukcesywnie realizował szkolenia funkcjonariuszy w ramach szkoleń kwalifikowanych oraz doskonalenia zawodowego, a także w zakresie nauki języków obcych.

Oddział prawidłowo nadzorował funkcjonowanie drogowych przejść granicznych, a skargi podróżnych na funkcjonariuszy dokonujących odpraw granicznych rozpatrywane były w terminie określonym w art. 237 § 1 Kpa.

Na badanych przejściach granicznych stworzono odpowiednie warunki obsługi ruchu osobowego. SG została wyposażona w niezbędny sprzęt i urządzenia pozwalające na sprawne przeprowadzanie kontroli granicznych. Wnioski Oddziału w zakresie infrastruktury i wyposażenia oraz sprzętu kontrolnego, kierowane do Wojewody oraz do Komendanta Głównego SG, realizowane były w zakresie pozwalającym na sprawne przeprowadzenie odpraw podróżnych.

Na funkcjonowanie przejść granicznych wpływ miała także współpraca ze służbami granicznymi Ukrainy. W kontroli ustalono, że SG kilkakrotnie wnioskowała do służb granicznych Ukrainy o przyspieszenie kontroli granicznej i wskazywała na brak podaży pojazdów na kierunku wjazdowym do RP oraz na wolne tempo odpraw na kierunku wyjazdowym z RP. W odpowiedzi służby graniczne Ukrainy informowały, że po ich stronie odprawa dokonywana jest na bieżąco.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- braku pełnego (100%) ukompletowania etatów funkcjonariuszy w Placówkach Straży Granicznej w Korczowej i w Medyka, w tym zatrudnionych w Zespołach Kontroli Ruchu Granicznego,
- uregulowań zawartych w „Charakterystykach oraz organizacjach i technologiach kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych”, dotyczących liczb funkcjonariuszy Straży Granicznej, które nie pozwalały na wykorzystanie pełnej infrastruktury przejść granicznych (uruchomienie wszystkich pasów ruchu i stanowisk kontroli).

Dodatkowo, w kontroli stwierdzono okoliczności niepożądane, które miały wpływ na sprawność odpraw podróżnych, lecz nie wynikały one z niewłaściwego działania SG. Dotyczyły one:

- czasu oczekiwania na odprawę graniczną, który nie był obiektywnie ustalany, np. na podstawie urządzeń elektronicznych (systemów monitorujących kolejki przed przejściami),

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

- ograniczeń przepustowości Drogowego Przejścia Granicznego w Medyce, spowodowanych brakami kadrowymi funkcjonariuszy Służby Celnej – w kontroli ustalono, że na 860 wniosków i interwencji SG skierowanych w latach 2016-2018 do Służby Celnej, dotyczących usprawnienia kontroli granicznej, w 294 (34,2%) przypadkach Służba Celna wskazała, iż ze względu na braki kadrowe nie uruchomi dodatkowego stanowiska do odprawy podróżnych, w sytuacjach gdy obsada kadrowa SG umożliwiała podjęcie takich rozwiązań,
- dublowania czynności przez funkcjonariuszy SG i Służby Celnej, polegających na wprowadzaniu do systemów informatycznych wykorzystywanych przez te służby, danych osobowych podróżnych oraz danych pojazdów przekraczających granicę,
- likwidacji z dniem 30 września 2018 r. na wniosek Służby Celnej, tzw. „pasów zielonych” przeznaczonych dla podróżnych, którzy nie deklarowali przewozu towarów podlegających zgłoszeniu celnemu, co wpłynęło na zmniejszenie przepustowości przejść granicznych i zwiększenie kolejek oczekujących na odprawę. Również kontrole graniczne w systemie ONE STOP były realizowane tylko na części stanowisk kontrolnych,
- nieczynnych stanowisk kontrolnych, usytuowanych po stronie RP na platformach autostradowych w ciągu autostrady A4, z uwagi na brak po stronie UA, odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej dokonywanie odpraw granicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1

1. Działania Komendanta BiOSG na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na wschodniej granicy RP

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, w BiOSG funkcjonowało 14 Placówek Straży Granicznej (PSG), w tym cztery PSG (w Medyce, Korczowej, Lubaczowie i Krościenku) obsługujące Drogowe Przejścia Graniczne (DPG) na granicy Polsko-Ukraińskiej oraz w Rzeszowie-Jasionce obsługujące lotnicze przejście graniczne. Kontroli poddano PSG w Korczowej i PSG w Medyce, obsługujące największe drogowe przejścia graniczne funkcjonujące w ramach Oddziału. Kontroli w tych Placówkach poddano ruch samochodów osobowych i autokarów.

W okresie objętym kontrolą stan etatowy i struktura BiOSG były wielokrotnie zmieniane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej (KGSG), tj. w 2015 r. – wprowadzono 7 zmian etatowych, w 2016 r. – 6, w 2017 r. – 9, a w 2018 r. – 5 zmian etatowych. Były one dokonywane na podstawie wniosków zgłaszanych przez Komendanta BiOSG. Łącznie wprowadzono 27 zmian etatowych, z czego 10 zmian etatowych dotyczyło PSG w Medyce i PSG w Korczowej. Najistotniejsza zmiana organizacyjna została wprowadzona zarządzeniem nr 38 KGSG z dnia 11 czerwca 2015 r. Na jej podstawie, PSG w Medyce i w Korczowej nadano I kategorię⁴, tj. najwyższą kategorię do jakiej może być zaszeregowana Placówka SG. Zmiana ta została dokonana na podstawie wniosku Komendanta BiOSG z dnia 6 marca 2015 r.

(akta kontroli str. 6-85, 86-111)

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Zgodnie z Zarządzeniem nr 90 KGSG z dnia 20 listopada 2015 r. wyróżnia się 3 kategorie placówek SG. Przyznanie kategorii I jest ściśle związane z zaszeregowaniem etatów, przyznaniem grup uposażenia zasadniczego wyższych niż w stosunku do placówek SG posiadających niższą kategorię. Różnice obrazuje załącznik nr 2 tabela 6-8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 897 ze zm.)

W okresie objętym kontrolą, w strukturze organizacyjnej w PSG w Korczowej i w PSG w Medyce, funkcjonowały Grupy Graniczne, tj. komórki, które bezpośrednio związane były z kontrolą ruchu granicznego i ochroną granicy. W ramach Grupy Granicznej funkcjonowali: Kierownicy Grupy Granicznej oraz Zespoły: Służby Dyżurnej, Kontroli Ruchu Granicznego (KRG), Służby Granicznej i Wsparcia Specjalistycznego.

Kontrole graniczne, w okresie objętym kontrolą, były realizowane w ramach I i II linii kontroli. Co do zasady, czynności kontrolne w ramach I linii realizowane były przez funkcjonariuszy Zespołu KRG. Kontrolą w ramach I linii obejmowane były wszystkie pojazdy i osoby w nich podróżujące. Były one wykonywane na pasach ruchu, na odpowiednio wyznaczonych stanowiskach. Kontrole realizowane w ramach II linii prowadzone były w przypadku konieczności przeprowadzenia wobec osób, przedmiotu lub środka transportu szczegółowej kontroli granicznej wykraczającej poza czynności przewidziane w ramach kontroli I linii. Przeprowadzane były w odpowiednio wyznaczonym miejscu, innym niż kontrola wszystkich osób (I linii). Czynności kontrolne w ramach II linii przeprowadzali wyznaczeni funkcjonariusze – inni niż dokonujący kontroli w ramach I linii.

Na przepustowość drogowych przejść granicznych w ww. Placówkach zasadniczy wpływ miały Zespoły KRG, które wykonywały czynności kontrolne w ramach I linii (tzw. kontrola i stemplowanie dokumentów) oraz w niektórych przypadkach w ramach II linii kontroli, wykonywanej poza pasami ruchu.

(akta kontroli str. 81-85)

1.2. W okresie objętym kontrolą, do służby w BiOSG przyjęto łącznie 294 funkcjonariuszy, w tym do PSG w Medyce skierowano 110 przeszkolonych⁵ funkcjonariuszy, a do PSG w Korczowej 93 takich funkcjonariuszy.

Według stanu na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą, ukończenie przedstawiało się następująco:

a) PSG w Medyce:

- Placówka ogółem – zatrudnienie od 352 do 370 funkcjonariuszy, co stanowiło ukończenie od 86,9% do 90,2%,
- Grupa Graniczna – zatrudnienie od 266 do 285 funkcjonariuszy, co stanowiło ukończenie Grupy od 86,1% do 90,5%,
- Zespół KRG – zatrudnienie od 173 do 189 funkcjonariuszy, co stanowiło ukończenie od 86,5% do 92,2%,

b) PSG w Korczowej:

- Placówka ogółem – zatrudnienie od 295 do 312 funkcjonariuszy, co stanowiło ukończenie od 87,5% do 91,2%,
- Grupa Graniczna – zatrudnienie od 232 do 240 funkcjonariuszy, co stanowiło ukończenie od 91,7% do 94,1%;
- Zespół GRG – zatrudnienie od 140 do 147 funkcjonariuszy, co stanowiło ukończenie od 92,1% do 96,7%.

W latach 2015-2018 wprowadzono następujące rozwiązania organizacyjne, w celu usprawnienia obsługi podróżnych:

- w PSG w Medyce: doraźnie kierowano funkcjonariuszy z kierunków pasów o mniejszym obciążeniu do obsługi ruchu na kierunkach gdzie odnotowano większy ruch graniczny; planowano dodatkowych funkcjonariuszy do kontroli autokarów w okresach wzmożonego ich ruchu, tj. do obsługi grup zorganizowanych; doraźnie kierowano funkcjonariuszy z posterunków blokujących do kontroli ruchu granicznego; do obsługi ruchu podróżnych

⁵ Funkcjonariusze, którzy ukończyli szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej SG.

w ramach imprez masowych (np. ŚDM 2016) oznaczono dodatkowe pasy ruchu dla tej kategorii podróżnych;

- w PSG w Korczowej: uruchamiano dodatkowe stanowiska do odprawy ruchu osobowego i autokarowego w okresach wzrostu natężenia ruchu granicznego (np. okresy świąteczne, długie weekendy, wakacje); na kierunku wyjazdowym z RP w 2017 r. na stałe uruchomiono dwa dodatkowe stanowiska do kontroli autokarów, na przełomie 2018/2019 w Budynku Odpraw Autokarów na kierunku wjazdowym do RP zorganizowano dodatkowe stanowisko do kontroli autokarów; tymczasowo uruchamiano dodatkowe pasy ruchu na obu kierunkach; w 2018 r. na stałe uruchomiono pas nr 7 na kierunku wjazdowym do RP; do odprawy samochodów osobowych na kierunku wjazdowym do RP wykorzystywano pas ruchu przeznaczony do odprawy osób kategorii VIP i autokarów, w przypadkach nagłego wzrostu ruchu wykorzystywano na kierunku wyjazdowym z RP pas serwisowy; na obu kierunkach dokonywano zamiany przeznaczenia pasów ruchu oznaczonych MRG⁶ na pasy „All Passports”.

Jednocześnie w latach 2016-2018, na wniosek Służby Celnej zmniejszano liczy tzw. pasów zielonych, a w dniu 30 września 2018 r. w DPG w Medyce i w Korczowej zlikwidowano pasy zielone, co wpłynęło na zmniejszenie przepustowości tych przejść.

(akta kontroli str. 81-116, 1129-1172, 1262-1282)

1.3. BiOSG w latach 2015-2018 prowadził analizy natężenia ruchu podróżnych na przejściach granicznych. Szczegółowe dane dotyczące natężenia ruchu na DPG w Medyce i w Korczowej przedstawiono w pkt. 7.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Komendant stwierdził, że natężenia ruchu na DPG obejmowały w szczególności okresy świąteczne, wakacyjne, oraz tzw. długie weekendy. Do obsługi wzmożonego ruchu planowano i kierowano dodatkowych funkcjonariuszy celem zmniejszenia czasu oczekiwania. W przypadku prognozowanego wzrostu natężenia ruchu, kierowano do służby funkcjonariuszy realizujących na co dzień zadania administracyjne oraz kierowano funkcjonariuszy Wydziału Zabezpieczenia Działów i Nietatowego Pododdziału Odwodowego BiOSG.

(akta kontroli str. 88-116)

2.1. W celu usprawnienia odprawy na DPG w Medyce i w Korczowej, w przypadkach zwiększonego natężenia ruchu oraz wydłużających się kolejek podejmowano działania w szczególności polegające na:

- uruchomieniu maksymalnej ilości stanowisk kontroli,
- doraźnym kierowaniu dodatkowych funkcjonariuszy z kierunków o mniejszym nasileniu do obsługi ruchu na kierunku zwiększonego ruchu,
- kierowaniu dodatkowych funkcjonariuszy do obsługi grup zorganizowanych w przypadkach wzmożonego ruchu autokarów,
- doraźnym kierowaniu do kontroli granicznej funkcjonariuszy przebywających na posterunkach blokujących,
- dokonywaniu elastycznej zmiany przeznaczenia pasów ruchu za pomocą tablic LED,
- uruchamianiu dodatkowych pasów, na których dokonywano odpraw granicznych,
- elastycznym wykorzystywaniu dostępnego personelu poprzez skierowanie dodatkowych funkcjonariuszy do odprawy tej kategorii gdzie nastąpił wzrost,
- wzywaniu funkcjonariuszy pełniących dyżury domowe oraz funkcjonariuszy nie wyznaczonych do pełnienia służby.

W przypadkach, gdy do wydłużenia kolejek dochodziło w wyniku zakłóceń w płynności prowadzenia odprawy granicznej leżących po stronie służb Ukrainy lub

⁶ Pasy ruchu wykorzystywane do odpraw osób w ramach tzw. małego ruchu granicznego.

związanych z kontrolą celną, podejmowane były działania przez kierowników zmian PSG w Medyce i Korczowej, do tych służb.

(akta kontroli str. 88-116)

2.2. Na podstawie zarządzenia KG-BP-Z-77/13 KGSG z dnia 25 października 2013 r. w sprawie sposobu pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych⁷ Komendant BiOSG podejmował decyzje o udzieleniu wsparcia przez funkcjonariuszy Wydziału Zabezpieczenia Działów BiOSG, w tym w przypadkach nasilonego ruchu granicznego. W latach 2015-2018 w stosunku do:

- PSG Medyka udzielono wsparcia 28 służb, w których uczestniczyło 78 funkcjonariuszy, z tego: w 2015 r. – 12 służb, 24 funkcjonariuszy, w 2016 r. – 6 służb, 12 funkcjonariuszy, w 2017 r. – 10 służb, 42 funkcjonariuszy, w 2018 r. – ww. Wydział nie udzielał wsparcia;
- PSG Korczowa udzielono wsparcia 39 służb, w których uczestniczyło 78 funkcjonariuszy, z tego: w 2015 r. – 4 służby, 8 funkcjonariuszy, w 2016 r. – 4 służby, 8 funkcjonariuszy, w 2017 r. – 8 służb, 16 funkcjonariuszy, w 2018 r. – 23 służby, 46 funkcjonariuszy.

Na podstawie Decyzji Komendanta BiOSG nr 39/17 z dnia 17 lutego 2017 r. utworzony został Nieetatowy Pododdział Odwodowy spośród funkcjonariuszy zatrudnionych w Komendzie BiOSG, który w sytuacjach zwiększonego natężenia ruchu granicznego angażowany był do obsługi DPG. W badanym okresie Pododdział ten udzielał wsparcia:

- PSG w Medyce w przypadku 168 służb, w których uczestniczyło 334 funkcjonariuszy, z tego: w 2015 r. – 20 służb, 40 funkcjonariuszy, w 2016 r. – 59 służb, 118 funkcjonariuszy, w 2017 r. – 42 służby, 82 funkcjonariuszy, w 2018 r. – 47 służb, 94 funkcjonariuszy,
- PSG w Korczowej w przypadku 184 służb, w których uczestniczyło 368 funkcjonariuszy, z tego: w 2015 r. – 44 służby, 87 funkcjonariuszy, w 2016 r. – 37 służb, 74 funkcjonariuszy, w 2017 r. – 52 służby, 105 funkcjonariuszy, w 2018 r. 51 służb, 102 funkcjonariuszy.

Komendant BiOSG wskazał, że stwierdzane były przypadki utrzymującego się czasu oczekiwania z uwagi na nagły, falowy, okresowy oraz trudny do przewidzenia napływ środków transportowych i osób. W perspektywie dłuższego czasu zauważono pozytywny wpływ zastosowanych rozwiązań na skrócenie czasu oczekiwania.

(akta kontroli str. 88-116, 117-130)

2.3. Zgodnie z zasadami określonymi przez Komendanta Głównego SG, w okresie objętym kontrolą, szacunkowy czas oczekiwania na kontrolę graniczną, był ewidencjonowany w meldunkach 4 razy na dobę, tj. na godz. 8.00, 14.00, 20.00 i 2.00. Szacunkowy czas oczekiwania na kierunku wyjazdowym z RP ustalany był na podstawie ilości samochodów oczekujących w 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 ukraińskich służb granicznych i celnych oraz od podróżnych.

Czasu oczekiwania na odprawę graniczną nie był ustalany na podstawie urządzeń elektronicznych (systemów monitorujących kolejki przed przejściami).

(akta kontroli str. 133-145)

⁷ Zarządzenie zastrzeżone

Komendant BiOSG wyjaśnił m.in., że SG nie dysponuje automatycznym systemem dokonującym pomiaru czasu oczekiwania na odprawę graniczną, a pomiar ten opiera się na jednolitej technologii uzgodnionej z Służbą Celną. Informacje o czasach oczekiwania na kierunku wyjazdowym podawane w przedziałach czasowych, eksponowane były na portalu www.granica.gov.pl, do których dostęp mieli podróżni, natomiast czasy rejestrowane są w systemie SWK i nie są ogólnie dostępne dla opinii publicznej, lecz wykorzystywane przez SG. Komendant wskazał że, ze względu na liczbę czynników wpływających na czas odprawy granicznej środków transportu, określenie czasu oczekiwania na odprawę graniczną zawsze będzie obarczone pewnym poziomem błędu, zarówno in minus jak i in plus dla podróżnego.

(akta kontroli str. 1303-1315)

2.4. W okresie objętym kontrolą, występowała wysoka absencja chorobowa funkcjonariuszy:

- w PSG Medyka na zwolnieniach chorobowych przebywało 963 funkcjonariuszy w ilości 35.204 dni, w tym 509 funkcjonariuszy Zespołu KRG w ilości 20.572 dni;
- w PSG Korczowa na zwolnieniach chorobowych przebywało 864 funkcjonariuszy w ilości 27.986 dni, w tym 439 funkcjonariuszy Zespołu KRG w ilości 15.426 dni.

Jednocześnie w analizowanym okresie funkcjonariusze tych Placówek wypracowali następujące godziny nadliczbowe:

- w PSG w Medyce wypracowano łącznie 70.219 godzin nadliczbowych oraz oddano (w formie wolnego czasu) 70.196 takich godzin. Stan godzin nadliczbowych w tej Placówce, na koniec poszczególnych lat, wynosił odpowiednio: 12.476, 20.137, 20.583 i 14.252;
- w PSG w Korczowej wypracowano łącznie 67.234 godziny nadliczbowe oraz oddano (w formie wolnego czasu) 59.933 takich godzin. Stan godzin nadliczbowych w tej Placówce, na koniec poszczególnych lat wynosił odpowiednio: 5.317, 4.804, 14.265 i 11.613.

(akta kontroli str. 88-116, 131-132)

Komendant BiOSG stwierdził, że w badanym okresie w PSG w Medyce i w PSG w Korczowej nie występowały problemy z obsadą kadrową realizującą zadania w zakresie kontroli ruchu granicznego, które byłyby związane z nieobecnością funkcjonariuszy spowodowaną m.in. absencją chorobową lub urlopami. Było to możliwe dzięki właściwemu zarządzaniu posiadanymi zasobami kadrowymi, odpowiedniemu planowaniu urlopów oraz przy wykorzystaniu analizy ryzyka wskazującej na okresy o różnych natężeniach ruchu. Pozwalało to na planowanie do służby optymalnej, adekwatnej do natężenia ruchu, ilości funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 88-116, 131-132)

2.5. Uregulowania dotyczące liczby funkcjonariuszy wykonujących czynności kontrolne zawarte w „Charakterystykach oraz organizacjach i technologiach kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych” (dalej: Technologie odpraw), obowiązujące w okresie objętym kontrolą oraz faktyczne liczby funkcjonariuszy wykonujących czynności kontrolne przedstawiały się następująco:

a) w PSG w Medyce.

Technologie odpraw przewidywały 16 funkcjonariuszy jako minimalną liczbę na zmianie oraz 26 funkcjonariuszy w przypadku utrzymującego się natężenia. Do obsługi DPG (odpraw samochodów osobowych i autobusów) Technologie odpraw przewidywały 7 funkcjonariuszy (4 na kierunku wjazdowym do RP i 3 na kierunku wyjazdowym z RP).

Analiza zestawień sporządzonych przez Oddział wykazała, że w roku 2017 oraz I półroczu 2018 r. (łącznie 1.080 zmian), poza nielicznymi przypadkami, liczba funkcjonariuszy dokonujących kontroli granicznych samochodów osobowych

i autokarów była wyższa od liczby określonej w Technologiach odpraw dla tego rodzaju środków transportowych (wyższa niż 7 funkcjonariuszy). W przypadku 9 zmian stwierdzono, że liczba funkcjonariuszy dokonujących kontroli samochodów osobowych i autobusów była niższa niż określona w Technologiach odpraw i wynosiła: 4 funkcjonariuszy w przypadku 4 zmian i 5 funkcjonariuszy w przypadku 5 zmian.

Szczegółowa analiza 20 zmian⁸ wykazała, że:

- liczby planowanych funkcjonariuszy i faktycznie dokonujących kontroli granicznych na DPG w Medyce (samochody osobowe, autobusy, samochody ciężarowe i przejście piesze) wynosiły od 23,5 do 27,5 funkcjonariuszy⁹,
- na każdej zmianie 2 funkcjonariuszy pełniło tzw. dyżury domowe, z tym że w dwóch zmianach wezwano funkcjonariuszy z dyżurów domowych do pełnienia służby,
- wdrażano procedury awaryjne polegające na tym, że na każdej zmianie dokonywano przekierowań funkcjonariuszy ze stanowisk mniej obciążonych na stanowiska o zwiększonym natężeniu ruchu, a w przypadku dwóch zmian wnioskowano do Służby Celnej o uzupełnienie składu osobowego i szybsze dokonywanie kontroli;

b) w PSG w Korczowej.

Technologie odpraw liczbę funkcjonariuszy regulowały następująco:

- w okresie do 22 czerwca 2015 r. – podano, że średnia liczba funkcjonariuszy na zmianie wynosi 16, a w przypadku maksymalnego natężenia 20 funkcjonariuszy. Do obsługi przejścia drogowego (odpraw samochodów osobowych i autobusów) przewidziano 11 funkcjonariuszy (6 na kierunku wjazdowym do RP i 5 na kierunku wyjazdowym z RP),
- w okresie od 22 czerwca 2015 r. do 30 marca 2018 r. – średnią liczbą funkcjonariuszy na zmianie określono w przedziale od 11 do 18 funkcjonariuszy, a w przypadku maksymalnego natężenia ruchu 20 funkcjonariuszy. Technologia odpraw nie przypisywała funkcjonariuszy do poszczególnych pasów ruchu, lecz wskazano, że będzie to działanie elastyczne i uzależnione od aktualnego natężenia ruchu,
- w okresie po 30 marca 2018 r. – liczbę funkcjonariuszy na zmianie (kontrola samochodów osobowych, autokarów i samochodów ciężarowych) określono jako nie mniej niż 10, natomiast optymalna ich liczba będzie uwarunkowana prognozowanym i występującym natężeniem ruchu oraz prowadzoną analizą ryzyka. W Technologii odpraw podano, że funkcjonariusze kierowani będą na poszczególne pasy ruchu w ilości zapewniającej sprawną i rytmiczną odprawę.

Analiza zestawień sporządzonych przez Oddział wykazała, że w roku 2017 oraz I półroczu 2018 r. (łącznie 1.080 zmian), w 90% zmian, kontrolę graniczną samochodów osobowych i autokarów wykonywało od 11 do 13 funkcjonariuszy. W przypadku 16 zmian stwierdzono, że liczba funkcjonariuszy dokonujących kontroli samochodów osobowych i autobusów była niższa niż 10. Powyższych liczb funkcjonariuszy nie porównano z zapisami Technologii odpraw, gdyż nie określały one liczb funkcjonariuszy dokonujących czynności kontrolnych dla tego rodzaju środków transportowych¹⁰.

Szczegółowa analiza 20 zmian¹¹ wykazała, że:

⁸ Po 10 zmian z II półrocza 2017 r. i z II półrocza 2018 r. o największym natężeniu ruchu samochodów osobowych

⁹ W liczbach tych ujęto m.in. funkcjonariuszy – kobiety planowane i wykonujące czynności kontrolne, które pełniły służbę w niepełnym wymiarze, tj. 7 lub 8 godzin służby. Pozostali funkcjonariusze pełnili służbę w wymiarze 12 godzin na zmianę.

¹⁰ Jak wcześniej podano w Technologiach odpraw wskazano liczbę funkcjonariuszy wykonujących kontrole wszystkich pojazdów, w tym samochodów ciężarowych.

¹¹ Po 10 zmian z II półrocza 2017 r. i z II półrocza 2018 r. o największym natężeniu ruchu samochodów osobowych

- liczby planowanych funkcjonariuszy i faktycznie dokonujących kontroli granicznych na DPG w Korczowej (samochody osobowe, autobusy, samochody ciężarowe) wynosiły od 18 do 21,
- na każdej zmianie, od 1 do 4 funkcjonariuszy pełniło tzw. dyżury domowe, z tym że w przypadku jednej zmiany wezwano funkcjonariusza z dyżuru domowego do pełnienia służby,
- wdrażano procedury awaryjne polegające na tym, że przekierowywano funkcjonariuszy ze stanowisk mniej obciążonych na stanowiska o większym natężeniu ruchu, wprowadzano doraźną kontrolę na dodatkowym pasie oraz wnioskowano do Służby Celnej o usprawnienie kontroli.

(akta kontroli str. 146-576)

3. W kontroli ustalono, że cele, Programu 2007-2013¹², Priorytetu 3. – *Wzmocnienie efektywności działania służb granicznych*, zadania 4.3.1. – *Wykonanie analizy ryzyka*, zostały osiągnięte. W tym zakresie:

- a) wypracowano wnioski do organizacji służby o ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, które ujmowane były w corocznie opracowanych Wytycznych Komendanta BiOSG. Określano w nich główne kierunki działań Oddziału i polecenia Komendanta. W latach 2015-2018 Wytyczne Komendanta BiOSG do organizacji ochrony granicy państwowej i organizacji odpraw granicznych, dotyczyły:
 - zapewnienia płynności odpraw granicznych oraz przeciwdziałania w tworzeniu się nieuzasadnionych kolejek związanych z oczekiwaniem na przekroczenie granicy państwowej,
 - utrzymania adekwatnej obsady stanowisk kontrolerskich,
 - współdziałania z organami kontrolnymi państw sąsiednich w celu usprawnienia obsługi ruchu granicznego na przejściach granicznych,
 - ścisłej współpracy ze Służbą Celną w zakresie doskonalenia technologii obsługi ruchu granicznego na przejściach granicznych oraz z Policją w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na drogach dojazdowych do przejść granicznych, a także ze Strażą Ochrony Kolei w zakresie bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach,
 - współpracy ze Służbą Celną w zakresie likwidacji tzw. luk w stosowanych przez obie służby procedurach,
 - wykorzystania produktów analizy ryzyka i rozpoznania profilingu wobec osób i środków transportowych przekraczających granicę oraz przekazywania tych produktów funkcjonariuszom podczas odprawy do służby, szkoleń i przy pomocy innych dostępnych środków;
- b) dokonywana była, wg wspólnego zintegrowanego modelu CIRAM 2.0, analiza ryzyka. KGSG określił w 2013 r. „Założenia do prowadzenia analizy ryzyka według wspólnego zintegrowanego modelu”. Na ich podstawie w 2015 r. powstał „Katalog produktów analizy ryzyka wg CIRAM”, które miały na celu zwiększyć świadomość funkcjonariuszy na temat zagrożeń, odnieść się do aktualnej sytuacji oraz prognozować jej rozwój. Do podstawowych produktów analizy ryzyka należały m.in. karta profilująca, informacja o zdarzeniu, informacja sygnałna, okresowa analiza ryzyka, problemowa analiza wybranego ryzyka, raport informacyjny (biuletyn);
- c) gromadzono i przetwarzano dane z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Źródła informacji wykorzystywane do analizy ryzyka stanowiły: bazy danych, programy informacyjne oraz odpowiednia dokumentacja (np.: notatki, meldunki, dokumentacja procesowa, informacje przekazane przez KAS, Policję i inne służby, informacje o zdarzeniach/sygnałne, karty profilujące);

¹² Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2007 r.

- d) wypracowano wnioski do organizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego oraz do szkoleń specjalistycznych i kursów udoskonalających. Szkolenia funkcjonariuszy realizowane były na dwóch poziomach: lokalnym i centralnym. W przypadku szkoleń lokalnych, plany szkolenia zatwierdzane były przez Placówki. Tematyka tych szkoleń wynikała z realizacji bieżących potrzeb oraz zaleceń Komendanta BiOSG. Szkolenia te prowadzone były przez funkcjonariuszy Placówek lub Komendy Oddziału. Szkolenia centralne organizowane były w ośrodkach szkoleniowych SG. Funkcjonariusze BiOSG uczestniczyli w szkoleniach centralnych na podstawie ofert szkoleniowych przekazanych przez ośrodki szkoleniowe. Szkolenia centralne w zakresie analizy ryzyka prowadzone były przez Centrum Szkolenia SG w Kętrzynie, w którym w latach 2015-2018 w szkoleniach z zakresu analizy ryzyka, uczestniczyło 38 funkcjonariuszy BiOSG, w tym: 5 funkcjonariuszy z PSG Medyka i 2 z PSG Korczowa;
- e) określono potrzeby organizacyjno-logistyczne i kadrowe. BiOSG w okresie objętym kontrolą przekazywał do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie wnioski o wpisanie do planów rocznych zadań i zakupów inwestycyjnych, finansowanych z budżetu państwa. Wnioski te obejmowały również potrzeby DPG w Medyce i w Korczowej. Zadania inwestycyjne zrealizowane przez Wojewodę Podkarpackiego na DPG w Medyce i w Korczowej, przedstawiono w obszarze nr 2 „Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP” niniejszego wystąpienia.
- Odnosnie potrzeb kadrowych, Komendant BiOSG kilkakrotnie występował do KGSG (lub do Dyrektora Zarządu Granicznego w Komendzie Głównej SG)¹³ z wnioskiem o zwiększenie etatów. Dodatkowo w 2017 r. Komendant BiOSG zwracał się do KGSG o czasowe skierowanie do BiOSG funkcjonariuszy z innych Oddziałów SG. Na ich podstawie oddelegowano do pracy w BiOSG funkcjonariuszy z innych Oddziałów: w dniach 1-28 lutego 2017 r. 6 funkcjonariuszy z Nadodrzańskiego Oddziału, po 6 funkcjonariuszy z Oddziałów Morskiego i Śląskiego oraz 2 z Karpackiego Oddziału; w dniach 1-31 marca 2017 r. po 6 funkcjonariuszy z Oddziałów: Nadodrzańskiego, Śląskiego i Morskiego.

(akta kontroli str. 650-802, 811-865)

4. W 2015 r. na podstawie wniosku Komendanta BiOSG, KGSG przyznał PSG w Medyce i PSG w Korczowej najwyższą I kategorię¹⁴. Dodatkowo w okresie objętym kontrolą:

- wdrożono nową strukturę organizacyjno-etatową całego pionu operacyjno-sledczego w PSG w Medyce i PSG w Korczowej¹⁵,
- zmodyfikowano pion ds. cudzoziemców poprzez utworzenie Zespołu ds. Kontroli Legalności Zatrudnienia w PSG w Medyce¹⁶.

Oprócz powyższych zmian, w kontrolowanym okresie na wniosek Komendanta BiOSG, w PSG w Medyce dokonano 9, a w PSG w Korczowej 8 zmian etatów.

W okresie objętym kontrolą, liczby etatów w badanych Placówkach zwiększyły się i na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiły:

- w PSG w Medyce – 410 etatów funkcjonariuszy i 17 etatów pracowników cywilnych. W stosunku do 1 stycznia 2015 r. nastąpił wzrost o 16 etatów funkcjonariuszy i 1 etat pracownika cywilnego,

¹³ Jedno pismo w 2015 r. oraz 5 pism w 2016 r.

¹⁴ Zarządzenie nr 38 KGSG z dnia 11 czerwca 2015 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 48 KGSG z dnia 6 kwietnia 2018 r.

¹⁶ Zarządzenie nr 48 KGSG z dnia 6 kwietnia 2018 r.

- w PSG w Korczowej – 342 etaty funkcjonariuszy i 12 etatów pracowników cywilnych. W porównaniu do 1 stycznia 2015 r. nastąpił wzrost o 16 etatów funkcjonariuszy i 1 etat pracownika cywilnego.

Zmiany w systemie uposażeń funkcjonariuszy dokonywane były w sposób systemowy i na poziomie BiOSG.

Zmiany systemowe wynikały z podwyższenia mnożników kwoty bazowej, przysługującego dodatku za stopień i podwyższenia mnożników kwoty bazowej przysługującego uposażenia zasadniczego. Wynikały one z rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zmiany na poziomie Oddziału dotyczyły:

- przyznania od 1 marca 2017 r. dodatków służbowych na czas nieokreślony, w nowych wyższych stawkach, w przedziale 20-60 zł miesięcznie, dla 1.090 funkcjonariuszy na stanowiskach wykonawczych,
- okresowego podwyższania dodatków służbowych i funkcyjnych na okresy trzymiesięczne lub sześciomiesięczne. W kontrolowanym okresie przedmiotowe podwyższenia dodatków były przyznawane przeciętnie dla 1.300-1.600 funkcjonariuszy,
- okresowego jednomiesięcznego podwyższenia dodatków służbowych i funkcyjnych będące wynikiem oszczędności Oddziału,
- wyróżnień funkcjonariuszy i pracowników cywilnych nagrodą pieniężną Komendanta BiOSG, przyznaną na wniosek kierowników Placówek i komórek organizacyjnych Oddziału.

(akta kontroli str. 88-116, 811-865)

5. W latach 2015-2018 Placówki SG, w których funkcjonowały przejścia graniczne, przeprowadzały szkolenia funkcjonariuszy w zakresie tematyki związanej z kontrolą ruchu osobowego. W PSG w Medyce przeprowadzono 42 szkolenia z zakresu kontroli ruchu granicznego, w których uczestniczyło łącznie 5.943 funkcjonariuszy, a w PSG w Korczowej takich szkoleń przeprowadzono 53, w których uczestniczyło łącznie 7.973 funkcjonariuszy. Były to przede wszystkim krótkie (czterogodzinne) szkolenia tematyczne obejmujące różne zagadnienia związane z kontrolą pojazdów i dokumentów podczas odpraw granicznych.

Oprócz szkoleń lokalnych, funkcjonariusze BiOSG uczestniczyli również w szkoleniach centralnych, organizowanych przez ośrodki szkoleniowe SG. W badanym okresie, w 13 szkoleniach centralnych, o tematyce związanej z kontrolą ruchu granicznego, uczestniczyło 73 funkcjonariuszy z PSG w Medyce i 58 funkcjonariuszy z PSG w Korczowej.

W okresie objętym kontrolą w Oddziale nie funkcjonowały uregulowania wewnętrzne regulujące sprawy motywowania funkcjonariuszy do nauki języków obcych.

Komendant BiOSG wyjaśnił, że w celu zapewnienia funkcjonariuszom lepszego komfortu pełnienia służby, w tym osiągania dobrych wyników w służbie, zapewniano im możliwość uczestniczenia w nauce języków obcych. Znajomość języków obcych wykorzystywana była w trakcie dokonywania kontroli granicznych i współpracy z funkcjonariuszami Agencji Frontex, co mogło skutkować osiągnięciem wyższych wymiernych wyników w służbie. Znajomość obcych języków była również uwzględniana w propozycjach przesyłanych do przełożonego w sprawach osobowych, w zakresie mianowania na wyższe stanowiska służbowe, wnioski o przyznanie dodatku służbowego w wyższej wysokości lub wyróżnienia nagrodą pieniężną. Komendant wskazał, że każdy funkcjonariusz ma możliwość wzięcia udziału w szkoleniach językowych prowadzonych przez ośrodki szkoleń za pośrednictwem platformy e-learning. Szkolenia językowe wliczane były do czasu służby.

W okresie objętym kontrolą, w PSG w Medyce organizowano szkolenia języka angielskiego, języka rosyjskiego i języka niemieckiego. Były one prowadzone na poziomie A1/A2 i B1/B2. W PSG w Korczowej organizowano szkolenia języka angielskiego na poziomie A2/B1 i B2 i języka rosyjskiego na poziomie A1/A2.

W latach 2015-2018 w Oddziale przeprowadzono szkolenia językowe w 20 grupach szkoleniowych, w których uczestniczyło łącznie 147 funkcjonariuszy, w tym: 18 funkcjonariuszy z PSG w Medyce i 20 z PSG w Korczowej. Szkolenia te dotyczyły języka angielskiego – 14 grup szkoleniowych i języka rosyjskiego – 6 grup.

Na 31 grudnia 2018 r. 89 funkcjonariuszy PSG w Medyce, w tym 27 funkcjonariuszy Zespołu KRG i Zespołu Wsparcia Specjalistycznego (WS) oraz 93 funkcjonariuszy PSG w Korczowej, w tym 33 funkcjonariuszy Zespołu KRG i Zespołu WS posiadało udokumentowaną znajomość języków obcych. Największą znajomość funkcjonariusze deklarowali w zakresie języka angielskiego. Znajomość dotyczyła także języka: rosyjskiego, ukraińskiego, niemieckiego i francuskiego.

(akta kontroli str. 811-865, 866-871)

6. Zgodnie z zadaniem określonym w pkt 4.3.1. - *Wykorzystanie analizy ryzyka*, Programu 2007-2013, celem dla prowadzenia analizy ryzyka w granicznych jednostkach SG było zwiększenie efektywności działania tych jednostek w ochronie granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego i realizacji innych zadań. Podstawowym produktem analizy ryzyka na poziomie taktycznym powinny być wnioski do realizacji ochrony granicy państwowej i realizacji innych zadań służbowych.

Cele w tym zakresie zostały osiągnięte w BiOSG, poprzez:

- wypracowanie wniosków do organizacji służby w ochronie granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, planów służby;
- przygotowanie informacji i wskazówek dla funkcjonariuszy wykonujących bezpośrednie zadania w ochronie granicy państwowej lub kontroli ruchu granicznego, niezbędnych do właściwego typowania osób lub środków transportu do szczegółowej kontroli;
- gromadzenie i przetwarzanie danych z zakresu ochrony granicy, kontroli ruchu granicznego oraz innych informacji do realizacji zadań;
- wypracowanie wniosków do organizacji szkolenia doskonalącego i doskonalenia zawodowego oraz zwiększenie potrzeb w zakresie szkoleń specjalistycznych i kursów doskonalących;
- określenie potrzeb organizacyjno-logistycznych i kadrowych.

Ustaień w tym zakresie dokonano w pkt 3, niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 650-802, 811-865)

7.1. W okresie objętym kontrolą w PSG w Medyce i w PSG w Korczowej nie osiągnięto pełnego (100%) ukończenia funkcjonariuszy. Stan ten przedstawiał się następująco:

- PSG w Medyce – zatrudnienie ogółem na koniec poszczególnych lat okresu 2015-2018 wynosiło: 352, 352, 367 i 370 funkcjonariuszy, co stanowiło stopień ukończenia, odpowiednio: 86,6%, 86,9%, 89,5% i 90,2%. Zatrudnienie w Zespole KRG na koniec ww. lat wynosiło: 179, 173, 187 i 182 funkcjonariuszy, co stanowiło stopień ukończenia, odpowiednio: 90,4%, 86,5%, 91,2% i 92,2%;
- PSG w Korczowej – zatrudnienie ogółem na koniec poszczególnych lat okresu 2015-2018 wynosiło 295, 299, 301 i 312 funkcjonariuszy, co stanowiło stopień ukończenia, odpowiednio: 87,5%, 87,9%, 88,0% i 91,2%. Zatrudnienie

w zespole KRG na koniec tych lat wynosiło: 140, 141, 140 i 147 funkcjonariuszy, co stanowiło ukompletowanie, odpowiednio: 95,2%, 94,0%, 92,1% i 96,7%.

Komendant BiOSG wskazał, że niepełne ukompletowania stanowisk etatowych funkcjonariuszy w powyższych Placówkach nie wpływały negatywnie na przepustowość przejść granicznych i czas oczekiwania na odprawę graniczną. Istotną rolę odgrywa fakt zmniejszającej się w kolejnych latach ilości osób przekraczających granicę na DPG w Medyce i w Korczowej. Również ruch osobowy i towarowy w 2018 r. uległ zmniejszeniu w porównaniu lat ubiegłych. W wyniku podjętych działań stany etatowo-ewidencyjne w Placówkach I kategorii w Medyce i w Korczowej zachowały tendencję rosnącą.

Komendant wskazał, że w Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu obecnie przebywa 36 funkcjonariuszy na szkoleniu podstawowym oraz szkoleniu w zakresie Szkoły Podoficerskiej, którzy są planowani do wzmocnienia kadrowego PSG w Korczowej w liczbie 13 i PSG w Medyce w liczbie 16 funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 811-865)

7.2. Model struktury organizacyjnej PSG w Medyce i PSG w Korczowej został opracowany w 2010 r.

Komendant BiOSG stwierdził, że dokonane w dniu 1 kwietnia 2010 r. i funkcjonujące nadal, w prawie niezmiennym kształcie, zmiany struktur ww. Placówek były znaczącą reorganizacją i wiązały się ze zmianami kompetencyjnymi oraz przeniesieniami i mianowaniami funkcjonariuszy na nowe stanowiska służbowe. Dokonując oceny wprowadzonych zmian organizacyjnych stwierdzono, że funkcjonujące struktury wpłynęły na silniejsze wyspecjalizowanie poszczególnych komórek organizacyjnych, podwyższając tym samym poziom merytoryczny realizowanych zadań. Pozwoliły one również na ustabilizowanie sytuacji kadrowej Placówek i umożliwiły poszerzenie ścieżki kariery zawodowej funkcjonariuszy.

Komendant wskazał, że w latach 2015-2018 nie zmieniano modelu struktur organizacyjnych ww. Placówek. Dokonywano jedynie modyfikacji i aktualizacji poszczególnych pionów w obowiązującym modelu, uwzględniając bieżącą sytuację i potrzeby poszczególnych placówek, celem zapewnienia efektywności i płynności odpraw granicznych oraz maksymalnej przepustowości przejść granicznych.

Odnosnie dostosowania procedur szkolenia do zmieniających się potrzeb, Komendant BiOSG podał, że zgodnie z zarządzeniem nr 106 KGSG z dnia 19 grudnia 2014 r. celem szkolenia jest wszechstronne przygotowanie funkcjonariuszy do wykonania zadań, stosownie do zajmowanego stanowiska służbowego i wykonywanych obowiązków. Tematyka szkoleń opracowywana jest na podstawie zmieniających się zadań i produktów analizy ryzyka oraz potrzeb zgłaszanych bezpośrednio przez funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 811-865)

Zgodnie z zarządzeniem nr 106 KGSG z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników SG, BiOSG realizował działalność szkoleniową dla funkcjonariuszy poprzez:

a) szkolenia kwalifikowalne obejmujące:

- szkolenia podstawowe i następujące bezpośrednio po nich szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej. W szkoleniach tych, w badanym okresie, uczestniczyło 300 funkcjonariuszy BiOSG, z tego: 108 w 2015 r., 51 w 2016 r., 77 w 2017 r. i 64 w 2018 r.;
- szkolenia w zakresie szkoły chorążych, w których uczestniczyło 145 funkcjonariuszy Oddziału, z tego: 35 w 2015 r., 30 w 2016 r. i po 40 funkcjonariuszy w 2017 r. i 2018 r.;

- przeszkolenie specjalistyczne wymagane do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG, w którym uczestniczyło 45 funkcjonariuszy Oddziału, z tego 11 w 2015 r., po 12 funkcjonariuszy w 2016 r. i 2017 r. oraz 10 w 2018 r.;
- b) doskonalenia zawodowe obejmujące szkolenia specjalistyczne i kursy udoskonalające:
- centralne – realizowane przez Centralny Ośrodek SG w Koszalinie, Centrum Szkolenia SG w Kętrzynie i Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych w Lubaniu. W szkoleniach centralnych uczestniczyło łącznie 5.359 funkcjonariuszy BiOSG, z tego: 801 w 2015 r., 754 w 2016 r., 2.860 w 2017 r. i 944 w 2018 r.;
 - lokalne – prowadzone przez jednostki i komórki organizacyjne BiOSG w szczególności w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, mających na celu uaktualnienie kwalifikacji zawodowych oraz utrzymanie i podnoszenie sprawności fizycznych i umiejętności strzeleckich funkcjonariuszy. Doskonalenie lokalne realizowane było dla wszystkich funkcjonariuszy w wymiarze, co najmniej pięciu godzin lekcyjnych w kwartale. Liczba godzin szkoleń lokalnych, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, wynosiła od 4.700 do 6.997.

(akta kontroli str. 811-865)

7.3. Liczby osób oraz pojazdów przekraczających granicę przedstawiały się następująco:

a) w PSG w Medyce:

- liczby osób: 3.341,4 tys. w 2015 r., 3.598,8 tys. w 2016 r., 3.679,4 tys. w 2017 r. i 3.440,8 tys. w 2018 r. Oznacza to, że w 2016 r. liczba osób wzrosła w stosunku do 2015 r. o 8%, w 2017 r. również nastąpił wzrost o 2% w stosunku do roku 2016, natomiast w 2018 r. odnotowano spadek o 6,5% w stosunku do roku 2017;
- liczby pojazdów: 1.145,0 tys. w 2015 r., 1.184,9 tys. w 2016 r., 1.154,1 tys. w 2017 r., i 984,2 tys. w 2018 r. Wskazuje to, że w 2016 r. liczba pojazdów wzrosła o 3,5% w stosunku do 2015 r., natomiast w latach 2017 i 2018 odnotowano spadek liczby pojazdów przekraczających granicę, odpowiednio o: 2,5% i 15% w stosunku do lat poprzednich;

b) w PSG w Korczowej:

- liczby osób: 3.342,0 tys. w 2015 r., 3.655,5 tys. w 2016 r., 3.846,1 tys. w 2017 r. i 3.732,7 tys. w 2018 r. Wskazuje to, że w 2016 r. i w 2017 r. nastąpił wzrost liczby osób przekraczających granicę odpowiednio o: 9,5% i 5% w stosunku do roku poprzedniego, a w 2018 r. odnotowano spadek o 3% w stosunku do roku 2017;
- liczby pojazdów: 1.378,3 tys. w 2015 r., 1.322,2 tys. w 2016 r., 1.294,1 tys. w 2017 r. i 1.117,4 tys. w 2018 r. Oznacza to, że w okresie objętym kontrolą, w każdym roku odnotowano spadek w stosunku do roku poprzedniego, liczby samochodów przekraczających granicę, o wartościach odpowiednio: 4%, 2% i 14%.

Komendant BiOSG wskazał, że reagując na występujące sytuacje na DPG podejmował działania mające na celu usprawnienie obsługi podróżnych (czynności te zostały przedstawione w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia). Dodatkowo Komendant podał, że Oddział wielokrotnie wnioskował do KGSG o przyznanie dodatkowych limitów na nabór do służby, powołując się na wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 2014 r. oraz na zapisy Programu zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013.

(akta kontroli str. 811-865)

W latach 2015-2018 do służby w BiOSG przyjęto 294 funkcjonariuszy, z tego: 72 w 2015 r., 90 w 2016 r., 55 w 2017 r. i 77 w 2018 r., w tym:

- do PSG w Medyce przyjęto 110 funkcjonariuszy: 35 w 2015 r., 14 w 2016 r., 36 w 2017 r. i 25 w 2018 r.,
- do PSG w Korczowej przyjęto 93 funkcjonariuszy: 35 w 2015 r., 18 w 2016 r., 16 w 2017 r. i 24 w 2018 r.

Ponadto w marcu 2019 r. do PSG w Medyce i PSG w Korczowej przyjętych zostało odpowiednio 11 i 10 funkcjonariuszy.

Komendant BiOSG wskazał, że Wydział Analiz i Współpracy Międzynarodowej Oddziału dokonuje kwartalnej analizy liczby zatrudnionych funkcjonariuszy, co również stanowi podstawę do dokonywania ewentualnych zmian modyfikacji etatowych w poszczególnych Placówkach.

(akta kontroli str. 811-865)

7.4. W okresie objętym kontrolą, liczby skarg dotyczących Zespołu KRG, przedstawiały się następująco:

- w PSG w Medyce – 62 skargi (12 w 2015 r., 22 w 2016 r., 10 w 2017 r. i 18 w 2018 r.),
- w PSG w Korczowej – 101 skarg (15 w 2015 r., 34 w 2016 r., 16 w 2017 r. i 36 w 2018 r.).

Analiza 20 skarg¹⁷ dotyczących kontroli ruchu granicznego wykazała, że zostały one zaewidencjonowane w Rejestrze skarg i wniosków, w którym ujmowano m.in. daty wpływu skarg, imię i nazwisko oraz adres wnoszących skargi, treść skarg, daty załatwienia, wyniki rozpatrzenia skarg, dane funkcjonariuszy, których dotyczyły skargi. Postępowania skargowe prowadzone były przez Wydział Kontroli Komendy BiOSG. Postępowania skargowe zostały należycie udokumentowane – zgromadzono dowody związane ze skargą, a w szczególności: treść skargi, tłumaczenia na język polski, notatki służbowe funkcjonariuszy oraz inne dokumenty dotyczące przedmiotu skargi, a także zapisy z kamer monitoringu przejść granicznych (w przypadkach, gdy zapis z monitoringu mógł stanowić dowód w sprawie). W każdym postępowaniu, Komendanci Placówek SG przedstawiali pisemne stanowisko dotyczące skargi, a funkcjonariusze Wydziału Kontroli Komendy BiOSG, sporządzali sprawozdanie, w którym szczegółowo opisywali przedmiot skarg, zgromadzone dowody oraz wskazywali propozycję rozpatrzenia skarg. Odpowiedzi dla skarżących podpisywane były przez Komendanta BiOSG (lub jego Zastępcę). Badane postępowania skargowe zostały zakończone w terminie określonym w art. 237 § 1 Kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, w terminie do 30 dni od daty wpływu skargi.

Analizowane skargi dotyczyły przede wszystkim: nieodpowiedniego zachowania funkcjonariuszy dokonujących czynności kontrolnych, wydłużenia czasu odprawy granicznej i czasu oczekiwania, niemożliwienia kontaktu z kierownikiem zmiany, nieludzkiego traktowania podróżnych (brak zadaszenia i ogrzewania w ruchu pieszym), sposobu realizacji czynności kontrolnych. W 15 przypadkach uznano, iż skargi były bezzasadne, w 2 przypadkach uznano, że były one częściowo uzasadnione, a w 3 przypadkach pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na braki formalne (brak podania adresu do korespondencji lub brak uzupełnienia przedmiotu skargi).

(akta kontroli str. 811-865)

7.5. W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Komendzie BiOSG kontrolę P/14/108 – „Sprawność działania służb państwowych na wybranych

¹⁷ Po 5 skarg z 2015 r., 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

przejściach granicznych na granicy wschodniej RP w latach 2010-2013”, po której sformułowany został wniosek o zachowanie zgodności liczby funkcjonariuszy planowanych i wykonujących kontrolę ruchu granicznego, z Technologiami odpraw przejść granicznych. Uregulowania zawarte w Technologiach odpraw dotyczące liczby funkcjonariuszy oraz liczby funkcjonariuszy planowanych i wykonujących czynności związane z kontrolą ruchu granicznego, przedstawiono w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia. Wskazują one, że w przypadku PSG w Medyce i PSG w Korczowej, wniosek pokontrolny NIK, został zrealizowany.

Oprócz kontroli NIK, w okresie objętym kontrolą, w PSG w Medyce, w okresie od 19 marca do 30 kwietnia 2018 r., Biuro Kontroli Komendy Głównej SG przeprowadziło kontrolę w zakresie „Odpraw granicznych poza kolejnością”, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą dokumentowania odpraw granicznych poza kolejnością w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Polegały one na braku odnotowywania istotnych informacji związanych z zasadnością przeprowadzania tego rodzaju odpraw. W wystąpieniu pokontrolnym sporządzonym w związku z tą kontrolą, zawarto wniosek pokontrolny dotyczący wprowadzenia mechanizmów nadzoru służbowego skutkujących bieżącym ewidencjonowaniem informacji z przeprowadzonych odpraw granicznych poza kolejnością. Pismem z dnia 7 stycznia 2019 r. Komendant PSG w Medyce poinformował KGSG o realizacji wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str. 811-865, 874-902)

7.6. Funkcjonowanie przejść granicznych było nadzorowane i kontrolowane przez Komendanta BiOSG oraz przez Wydział Graniczny Komendy BiOSG. W latach 2015-2018 Wydział Graniczny przeprowadził 58 kontroli w PSG w Medyce i 30 kontroli w PSG w Korczowej, natomiast Komendant BiOSG (i jego zastępcy) przeprowadzili 54 kontrole w PSG w Medyce i 40 kontroli w PSG w Korczowej.

Komendant BiOSG wyjaśnił, że po przeprowadzonych kontrolach Komendanci ww. Placówek byli na bieżąco informowani o stwierdzonych nieprawidłowościach, a o wykonaniu wniosków pokontrolnych informowali Naczelnika Wydziału Granicznego.

(akta kontroli str. 811-865)

- 8.1. Technologie odpraw, obowiązujące w okresie objętym kontrolą, określały:
- limity pojazdów odprawianych na jednej zmianie. Dla DPG w Medyce ustalono 800 samochodów osobowych i 25 autokarów w każdym kierunku, a dla DPG w Korczowej ustalono 850 samochodów osobowych i 25 autokarów,
 - siły i środki SG i Służby Celnej niezbędnych do zapewnienia płynności ruchu – ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt 2.5. niniejszego wystąpienia,
 - procedury awaryjne na wypadek możliwości niezapewnienia sił i środków do odprawy granicznej i celno-skarbowej,
 - wspólny dla SG i Służby Celnej średni czas odprawy,
 - możliwości dokonywania odpraw na jak największej liczbie pasów ruchu przy jednoczesnym eliminowaniu sytuacji, w których funkcjonariusze dokonują czynności na więcej niż jednym ciągu ruchu,
 - spójne procedury standardowej i uproszczonej kontroli granicznej,
 - procedury wzajemnego informowania się o ujawnieniu przypadków pozostających we właściwości drugiej służby.

(akta kontroli str. 146-518)

8.2. Analiza zapisów dokonanych w Systemie Wspierającym Kierowanie (SWK) wykazała, że Komendanci oraz Kierownicy Zmiany w PSG w Medyce i w PSG

w Korczowej organizowali cykliczne (codzienne) spotkania z przedstawicielami Służby Celnej, w celu oceny obecnej i spodziewanej sytuacji na DPG.

W sytuacjach okresowego znaczącego wzrostu ruchu granicznego, wnioskowano m.in. o skierowanie do PSG w Medyce i PSG w Korczowej funkcjonariuszy Wydziału Zabezpieczenia Działów BIOSG, którzy realizowali czynności związane z utrzymaniem ładu i porządku w kolejce pojazdów oczekujących do odprawy granicznej. Także w przypadkach zwiększonego ruchu granicznego, w celu usprawnienia funkcjonowania przejść granicznych, funkcjonariusze w PSG w Medyce i w PSG w Korczowej wzmocnieni byli siłami Nieetatowego Pododdziału Odwodowego BIOSG. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 117-130, 577-649, 811-865)

8.3. W zakresie współpracy SG z Służbą Celną przy opracowaniu analizy ryzyka, Komendant BIOSG wskazał, że współpraca ta realizowana była poprzez wymianę informacji w celu oceny zagrożenia przemytu towarów, których ujawnienie pozostaje we właściwości obu służb. Uzyskane dane ze Służby Celnej były wykorzystywane przez SG w opracowaniu produktów analizy ryzyka. BIOSG w okresach rocznych i półrocznych zwracał się do Służby Celnej o przekazanie informacji o ilościach ujawnionego przez nich przemytu przede wszystkim wyrobów akcyzowych, narkotyków, broni, amunicji i materiałów wybuchowych. Przedmiotowe dane wykorzystywano następnie w opracowanych produktach analizy ryzyka.

(akta kontroli str. 811-865)

8.4. Na podstawie pkt. IV „Podsumowanie” Poleceń z dnia 23 kwietnia 2013 r. KGSG i Szefa Służby Celnej, Komendant BIOSG i Dyrektor Izby Celnej w Przemysłu w 2013 r. zatwierdzili „Parametry stanowiące podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejść granicznych”. W dokumencie tym wskazano minimalne liczby odprawionych pojazdów i obsługiwanych dokumentów TAX FREE w ciągu jednej godziny. Dla kontrolowanych przejść granicznych wynosiły one: dla DPG w Medyce – 58 samochodów osobowych, 2,1 autobusów oraz 25 dokumentów TAX FREE, a dla DPG w Korczowej – 66,7 samochodów osobowych, 2,1 autobusów i 21 dokumentów TAX FREE.

(akta kontroli str. 811-865, 903-934)

8.5. W załączniku nr 1 do Poleceń z dnia 23 kwietnia 2013 r. KGSG i Szefa Służby Celnej określono minimalne normy ilościowe odprawianych środków transportowych na jednej zmianie w każdym kierunku w poszczególnych przejściach granicznych. Dla przejścia w Medyce określono 700 samochodów osobowych i 25 autobusów, a dla przejścia w Korczowej 800 samochodów osobowych i 25 autobusów. W Poleceniach podano, że normy te należy rozumieć w ten sposób, że niezależnie od natężenia ruchu - przy niewykorzystanych normach na danym przejściu nie powinna wystąpić „zmiana z kolejką” pojazdów oczekujących na odprawę. „Zmiana z kolejką” oznacza z kolei zmianę, w której czas oczekiwania wynosi ponad 2 godziny w ruchu osobowym.

Analiza zestawień dotyczących trzech miesięcy roku 2017 (stycznia, lutego i marca) oraz 10 zmian z okresu I półrocza 2017 r., w których odprawiono największe liczby samochodów osobowych wykazała, że w PSG w Medyce wystąpiło 5 zmian, a w PSG Korczowej 11 zmian, podczas których liczby odprawionych samochodów osobowych były niższe od minimalnych limitów określonych w ww. Poleceniach, przy jednoczesnym czasie oczekiwania na odprawę przekraczającym dwie godziny. Komendant BIOSG w sprawie powyższych zmian wyjaśnił, że:

- w PSG w Medyce: w przypadku 4 zmian czas oczekiwania odnotowany został na godz. 20:00 i 2:00, natomiast na koniec zmiany o godz. 7:00 ruch samochodów odbywał się na bieżąco. Normy na tych zmianach nie zostały wykonane z uwagi na malejący ruch pojazdów. Podaż pojazdów na koniec zmiany była niewystarczająca, aby osiągnąć odpowiednią liczbę odprawionych samochodów. Komendant wskazał, że w przypadku jednej zmiany trudno jednoznacznie wskazać powody niewykonania minimalnej normy odprawionych pojazdów, gdyż liczby odprawionych pojazdów uzależnione były od rodzaju ruchu (wizowy, bezwizowy, MRG), państwa pochodzenia podróżnych oraz ilości osób w jednym pojeździe;
- w PSG w Korczowej limitów nie osiągnięto z uwagi na: w przypadku 5 zmian nieodpowiednią pracę służb granicznych Ukrainy (brak podaży pojazdów, przestoje), w przypadku 3 zmian nie uwzględniono motocykli przekraczających przejście – po ich uwzględnieniu minimalne limity zostały osiągnięte, w przypadku 2 zmian wystąpił malejący ruch pojazdów – podaż pojazdów na koniec zmiany była niewystarczająca, w przypadku 1 zmiany wolne tempo odpraw przez funkcjonariuszy Służby Celnej związane z realizacją tzw. „kontroli profilowych”.

(akta kontroli str. 530-566, 903-940)

Odnosnie nieuwzględnienia liczby motocykli przekraczających granice, na co wskazuje Komendant w wyjaśnieniach, NIK stwierdza, że minimalne normy określone w załączniku do Poleceń z dnia 23 kwietnia 2013 r., nie przewidują tego rodzaju pojazdów. Normy te odnoszą się do samochodów osobowych, autobusów i samochodów ciężarowych.

8.6 W okresie objętym kontrolą SG wielokrotnie wnioskowała do Służby Celnej o podjęcie działań mających na celu zwiększenie przepustowości DPG, wskazując jednocześnie, że obsada kadrowa SG pozwala na wprowadzenie usprawnień w tym zakresie.

Z raportów okresowych wynika, że w latach 2016 – 2018, SG skierowała do Służby Celnej, 860 wniosków i interwencji dotyczących przyspieszenia i usprawnienia kontroli granicznej oraz uzupełnienia (zwiększenia) składu osobowego funkcjonariuszy Służby Celnej na DPG w Medyce. W 294 przypadkach Służba Celna nie wykonała wniosków SG i wskazała, iż ze względu na braki kadrowe nie uruchomi dodatkowego stanowiska do odprawy podróżnych.

SG kierowała również do Służby Celnej pisma, w których wnioskowała o podjęcie działań mających na celu przyspieszenie i usprawnienie odprawy granicznej, np.:

- a) pismem z dnia 23 czerwca 2016 r. Komendant BiOSG wnioskował do Służby Celnej o uruchomienie na DPG w Korczowej, w Medyce i w Budomierzu dodatkowych zielonych pasów na kierunku wjazdowym do RP wskazując, że obsada etatowa SG w tych przejściach zapewnia maksymalne wykorzystanie infrastruktury,
- b) w piśmie z dnia 13 stycznia 2017 r. skierowanym do Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu, Komendant BiOSG wskazał na niską obsadę funkcjonariuszy Służby Celnej na DPG w Korczowej w miesiącach listopadzie i grudniu 2016 r., co miało wpływ na utrudnienia realizacji bieżących działań wynikających z konieczności zapewnienia płynności ruchu granicznego m.in. poprzez okresowe wyłączenie pasów odpraw, a także doraźne obsługiwanie dwóch stanowisk przez jednego funkcjonariusza Służby Celnej,
- c) pismem z dnia 6 grudnia 2017 r. Zastępca Komendanta BiOSG wnioskował do Służby Celnej o podjęcie odpowiednich działań w związku z przewidywanym wzrostem ruchu granicznego w okresie świątecznym,

- d) pismem z dnia 12 grudnia 2017 r. Zastępca Komendanta BiOSG interweniował do Służby Celnej wskazując na utrudnienia w osiągnięciu minimalnych norm przepustowości samochodów osobowych na DPG w Korczowej, spowodowane wprowadzeniem przez Służbę Celną tzw. „kontroli profilowych” na pasach zielonych, trwających w skrajnych przypadkach nawet 10 godzin w ciągu jednej zmiany,
- e) pismem z dnia 3 kwietnia 2018 r. Zastępca Komendanta BiOSG poinformował Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie, że na nocnej zmianie 2/3 kwietnia 2018 r. nie osiągnięto norm w zakresie ilości odprawianych samochodów na DPG w Medyce i Korczowej, z powodu tempa odpraw przez funkcjonariuszy Służby Celnej. W piśmie zapewniono, że obsada kadrowa SG umożliwia odprawianie większej liczby środków transportu,
- f) pismem z dnia 27 lipca 2018 r. Komendant BiOSG interweniował do Służby Celnej, wskazując, że podczas zmiany nocnej 17/18 lipca 2018 r. liczba funkcjonariuszy Służby Celnej była niższa od przewidzianej w Technologii odpraw, co spowodowało tworzenie się kolejek na kierunku wjazdowym do RP. Niska obsada kadrowa Służby Celnej uniemożliwiła uruchomienie dodatkowych pasów ruchu. W piśmie wskazano, że obsada kadrowa SG taką możliwość posiadała,
- g) pismem z dnia 30 lipca 2018 r. skierowanym do Służby Celnej, Zastępca Komendanta BiOSG wskazał, że w okresie od 23 do 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 Celnej, która nie gwarantowała uruchomienia wszystkich stanowisk kontroli,
- h) pismem z dnia 13 sierpnia 2018 r. skierowanym do Służby Celnej, Zastępca Komendanta BiOSG wskazał na utrzymującą się tendencję spadkową ilości odprawianych pojazdów w ruchu osobowym wynikającą głównie ze zmniejszenia liczby pasów zielonych „nic do oclenia” na rzecz pasów z tradycyjnym trybem kontroli oraz z prowadzeniem przez Służbę Celną tzw. „kontroli profilowych” na pasach zielonych. Zastępca Komendanta zwrócił także uwagę na niską obsadę etatową funkcjonariuszy Służby Celnej na DPG w Korczowej,
- i) pismem z dnia 21 września 2018 r. Zastępca Komendanta BiOSG poinformował Naczelnika Urzędu Celo-Skarbowego w Przemyślu, że powodem braku płynności w ruchu autokarowym jest niedostateczna obsada stanowisk kontroli celno-skarbowych. W piśmie wskazano, że w dalszym ciągu odnotowywane były przypadki wykonywania czynności kontrolnych przez jednego funkcjonariusza Służby Celnej, który był odpowiedzialny zarówno za prowadzenie kontroli środków transportu jak i pasażerów,
- j) pismem z dnia 2 października 2018 r. Komendant BiOSG zwrócił się do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie, wskazując na niewłaściwą organizację odpraw granicznych poprzez niezapewnienie odpowiedniej obsady kadrowej przez Służbę Celną. Wskazano, że podczas zmiany nocnej 1/2 października 2018 r. ze względu na niską obsadę kadrową Służby Celnej, na DPG w Korczowej przez 7 godzin nieczynny był pas nr 7 w ruchu osobowym. Skutkowało to tym, że pomimo utrzymującego się, co najmniej dwugodzinnego czasu oczekiwania samochodów osobowych na odprawę w czasie całej zmiany, do Polski wjechały tylko 623 pojazdy. Również odprawa pojazdów ciężarowych odbywała się wolno – pomimo 26-cio godzinnego czasu oczekiwania, do Polski wjechało 112 takich pojazdów. W piśmie wskazano również na małą obsadę kadrową funkcjonariuszy Służby Celnej na DPG w Medyce, co uniemożliwiało uruchomienie dodatkowych pasów odpraw.

(akta kontroli str. 941-1128)

9.1. Współpraca BiOSG ze Stroną Ukraińską (UA) w zakresie odprawy podróżnych prowadzona była na kilku płaszczyznach, poprzez:

- a) Aparat Pełnomocnika Granicznego – w ramach którego prowadzono wymianę informacji ze Stroną UA, związanych także z funkcjonowaniem DPG. Organizowano również spotkania graniczne na następujących poziomach:
 - Pełnomocnika Granicznego Odcinka Bieszczadzkiego (Komendant BiOSG),
 - Zastępców Pełnomocnika Granicznego Odcinka Bieszczadzkiego (Zastępcy Komendanta BiOSG),
 - Pomocników Pełnomocnika Granicznego Odcinka Bieszczadzkiego (Komendanci Placówek BiOSG i ich Zastępcy),
- b) wymianę informacji poprzez Punkt Konsultacyjny – funkcjonujący całodobowo na DPG w Korczowej. Za jego pośrednictwem przekazywano informacje dotyczące m.in. okoliczności powodujących utrudnienia w przekraczaniu granicy, okoliczności, które mogą wpłynąć na sytuację na granicy, zdarzeń nadzwyczajnych, sytuacji mających wpływ na organizację kontroli granicznej,
- c) wspólne patrole ze Stroną UA – obejmujące obszar „zielonej granicy” oraz dróg dojazdowych do przejść granicznych. Ich celem była ochrona granicy państwowej poprzez wspólne jej patrolowanie oraz przeciwdziałanie przestępczości granicznej (przemyt osób, środków transportu oraz towarów),
- d) bieżącą współpracę na poziomie Placówek obejmującą kontakty (w formie spotkań lub telefoniczne) realizowane przez kierowników zmian oraz komendantów Placówek i ich zastępców. Strony wymieniały informacje na temat natężenia ruchu granicznego oraz zorganizowanych grup turystycznych planujących przekroczyć granicę.

Komendant BiOSG wskazał, że dzięki współpracy, Strony na bieżąco mogły reagować w przypadku wzrostu natężenia ruchu granicznego. Usprawnienie odpraw polegało w głównej mierze na elastycznym wykorzystaniu pasów ruchu do odprawy tej kategorii pojazdów gdzie występowało ich spiętrzenie, efektywnym zarządzaniu dostępnym personelem, zwiększeniu liczby funkcjonariuszy do prowadzenia odprawy granicznej poprzez skierowanie do kontroli granicznej funkcjonariuszy realizujących inne zadania. Komendant podkreślił, że w ramach nadzoru, Komendanci Placówek na bieżąco zapoznawali się z dokumentacją dotyczącą przebiegu służby, gdzie były zamieszczane informacje na temat współpracy Stron.

(akta kontroli str. 1129-1172)

9.2. W ramach współpracy Stron, w sytuacji wystąpienia utrudnień w odprawie granicznej wszystkich środków transportowych przez ukraińskie służby graniczne w związku z blokadami dróg dojazdowych do przejść granicznych po stronie ukraińskiej, Komendant BiOSG pismem z dnia 26 listopada 2018 r., na podstawie umowy między Rządem RP a Rządem Ukrainy, zwrócił się do KGSG o wyrażenie zgody na dokonanie odprawy osób w ruchu pieszym na kierunkach przyjazdowym i wyjazdowym na DPG w Budomierzu, Korczowej i Krościenku¹⁸. Rozwiązanie to, na które zgodę wyraził Główny Pełnomocnik Graniczny Ukrainy, umożliwiło podróżnym na doraźne piesze przekroczenie granicy.

W ramach współpracy, w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych na przejściach granicznych, Strony podejmowały działania w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania, mające na celu zapobieganie ich negatywnym skutkom.

(akta kontroli str. 909-930, 1129-1172, 1173-1179)

¹⁸ W przejściach tych funkcjonowały tylko przejścia samochodowe (nie było w nich przejść pieszych).

9.3. SG posiada szereg pism oraz notatek służbowych i protokołów dotyczących interwencji do ukraińskich służb granicznych, związanych z usprawnieniem kontroli granicznej. Np.:

- notatka służbowa z dnia 27 listopada 2018 r. sporządzona po spotkaniu roboczym Pełnomocnika Granicznego RP Odcinka Bieszczadzkiego i Pełnomocnika Granicznego Ukrainy Odcinka Mościckiego, w trakcie którego omawiano sytuację w związku z blokadami dróg dojazdowych do przejść granicznych po stronie Ukrainy. Protesty te wynikały z faktu wprowadzenia w życie przepisów o wzmocnieniu kontroli nad przemieszczaniem i wykorzystywaniem samochodów na zagranicznych numerach rejestracyjnych,
- pismo z dnia 19 stycznia 2017 r. Pełnomocnika Granicznego RP Odcinka Bieszczadzkiego do Pełnomocnika Granicznego Ukrainy Odcinka Mościckiego, dotyczące nielegalnych działań po stronie UA związanych z kierowaniem ruchem na drodze dojazdowej do przejść granicznych i pobieraniem z tego tytułu opłat w wysokości od 20 do 50 euro.

Interwencje SG do ukraińskich służb granicznych odnotowywane były również w SWK. 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 kilkakrotnie interweniowali do służb granicznych Ukrainy, w celu przyspieszenia odpraw. Np.:

- w dniu 19 października 2017 r. Kierownik Zmiany w PSG w Korczowej czterokrotnie kontaktował się z Kierownikiem Zmiany UA, wskazując na brak podaży pojazdów ze strony UA lub małą ilość pojazdów odbieranych przez UA. Na te interwencje, strona UA wskazywała, że kontrola graniczna u nich odbywa się na bieżąco,
- w dniu 15 listopada 2017 r. Kierownik Zmiany w PSG w Korczowej interweniował do służb granicznych UA, wskazując na brak podaży pojazdów na kierunku wjazdowym do RP. Służba graniczna UA poinformowała, że kontrola u nich odbywa się na bieżąco,
- w dniu 29 grudnia 2017 r. Kierownik Zmiany w PSG w Korczowej zwrócił uwagę służbom granicznym UA, na spadające tempo odpraw samochodów osobowych na kierunku wjazdowym na Ukrainę,
- w dniu 26 września 2017 r. Kierownik Zmiany w PSG w Korczowej interweniował do służb granicznych UA wskazując na potrzebę przyspieszenia odpraw na kierunku wjazdowym z RP,
- w dniu 31 października 2017 r. Kierownik Zmiany w PSG w Korczowej trzykrotnie interweniował do służb granicznych UA wskazując na brak podaży samochodów na kierunku wjazdowym do RP oraz na wolne tempo odpraw po stronie UA,
- w dniu 27 października 2017 r. Kierownik Zmiany dwukrotnie interweniował do służb granicznych UA wskazując na brak podaży samochodów osobowych na kierunku wjazdowym do RP,
- w dniu 13 sierpnia 2018 r. Kierownik Zmiany w PSG w Korczowej zwrócił uwagę służbom granicznym UA na brak podaży samochodów ciężarowych na kierunku wjazdowym do RP. W tym samym dniu odnotowano również interwencję do służby granicznej UA dotyczącą nierytmicznego odbierania samochodów osobowych na kierunku wjazdowym z RP, co skutkowało przestojami w odprawie,
- w dniu 26 września 2018 r. Kierownik Zmiany PSG w Korczowej wnioskował do służb granicznych UA o zapewnienie płynności podaży autokarów,
- w dniu 1 sierpnia 2017 r. Kierownik Zmiany w PSG w Medyce interweniował do służb granicznych UA o usprawnienie odprawy granicznej samochodów osobowych oczekujących na wjazd na terytorium Ukrainy.

Z zapisów SWK wynika, że Kierownicy Zmian w PSG w Medyce i w PSG w Korczowej regularnie, w trakcie każdej zmiany, kontaktowali się ze służbami granicznymi UA w celu omówienia sytuacji na DPG i wymiany informacji o liczbie oczekujących samochodów do odprawy granicznej.

(akta kontroli str. 577-649, 1180-1193)

10.1. Decyzją z dnia 29 sierpnia 2017 r. Komendant BiOSG powołał nieetatowego pełnomocnika ds. Ochrony Praw Człowieka i Równego Traktowania Oddziału¹⁹. Do jego 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 BiOSG w zakresie zaleceń krajowych i międzynarodowych organizacji powołanych do ochrony praw człowieka,
- diagnozowanie potrzeb szkoleniowych w tym zakresie.

Nieetatowy pełnomocnik zajmował się uaktualnianiem informacji dotyczących Praw człowieka na stronie internetowej oraz uczestniczył we wstępnych rozmowach kwalifikacyjnych z kandydatami do służby w BiOSG.

W latach 2015-2018 w badanych Placówkach przeprowadzono szereg szkoleń dotyczących tematyki ochrony praw człowieka i równego traktowania. I tak:

- w PSG w Medyce zorganizowano 8 szkoleń, w których uczestniczyło 371 funkcjonariuszy,
- w PSG w Korczowej zorganizowano 11 szkoleń, w których uczestniczyło 1.742 funkcjonariuszy.

Również w okresie tym, w Komendzie BiOSG przeprowadzono 3 szkolenia w zakresie ochrony praw człowieka i równego traktowania, w których m.in. uczestniczyło 40 funkcjonariuszy z PSG w Medyce i 18 z PSG w Korczowej.

Ponadto w tym temacie przeprowadzono szkolenia z funkcjonariuszami służby przygotowawczej przyjętymi do służby w BiOSG. W 2015 r. – przeszkolono 72 funkcjonariuszy, w 2016 r. – 89, w 2017 r. – 10, a w 2018 r. – 65 funkcjonariuszy.

Zgodnie z decyzją nr 121 KGSG z 30 maja 2014 r. wszyscy funkcjonariusze Oddziału złożyli pisemne oświadczenia o zapoznaniu się z procedurą w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania. Akty prawne, regulacje wewnętrzne oraz materiały szkoleniowe dotyczące tematyki ochrony praw człowieka i równego traktowania zamieszczone były na stronie intranetowej BiOSG²⁰ w zakładce „Działy tematyczne”.

W okresie objętym kontrolą, do Komendanta BiOSG wpłynęło 8 skarg podróżnych przekraczających granicę w Korczowej lub w Medyce, które zakwalifikowano do kategorii niehumanitarnego lub poniżającego traktowania bądź dotyczące praw i wolności człowieka, z tego:

- w 2015 r. 7 skarg – w których wskazywano na brak tłumacza i zmuszania do podpisywania dokumentów, zadawanie pytań dotyczących celu podróży i posiadanych środków finansowych, odmowy odprawy na pasie przeznaczonym dla obywateli UE, nielegalnego przetrzymywania przez 8 godzin (przedłużających się czynności kontrolnych). We wszystkich przypadkach uznano, że skargi były bezzasadne, a czynności przeprowadzone przez

¹⁹ Wcześniej w BiOSG powołany był Pełnomocnik ds. równego traktowania oraz Pełnomocnik ds. ochrony praw człowieka.

²⁰ Dostęp do strony intranetowej możliwy był tylko z komputerów służbowych SG.

funkcjonariuszy nie naruszały praw podróżnych oraz nie stanowiły ich poniżającego traktowania,

- w 2016 r. 1 skarga – w której skarżący podniósł niehumanitarne traktowanie poprzez prowadzenie kontroli w nieogrzewanej wiazie przy temperaturze minus 16 stopni Celsjusza i czasie oczekiwania na odprawę ok. 2 godzin. Skarga została uznana za bezzasadną.
- w latach 2017-2018 nie odnotowano skarg mieszczących się w katalogu niehumanitarnego traktowania lub naruszających prawa i wolność człowieka.

(akta kontroli str. 1129-1172, 1194-1208)

10.2. W badanym okresie prowadzone były również szkolenia dotyczące niehumanitarnego i dyskryminacyjnego oraz niehumanitarnego zachowania funkcjonariuszy podczas kontroli granicznej. W badanych Placówkach przeprowadzono:

- w PSG w Medyce – 13 szkoleń, w których uczestniczyło 2.035 funkcjonariuszy,
- w PSG w Korczowej – 12 szkoleń, w których uczestniczyło 1.934 funkcjonariuszy.

Sprawy odpowiedniego zachowania funkcjonariuszy ze szczególnym uwzględnieniem humanitarnego traktowania kontrolowanych osób były omawiane podczas odpraw służbowych. Analiza notatek służbowych z 2018 r. wykazała, że tematy te poruszane były w trakcie 6 odpraw służbowych z funkcjonariuszami PSG w Medyce i w 11 odprawach z funkcjonariuszami PSG w Korczowej.

W latach 2015-2018 do Komendanta BiOSG wpłynęło 95 skarg na funkcjonariuszy PSG w Medyce i PSG w Korczowej dotyczących niehumanitarnego zachowania, z tego:

- w 2015 r. – 11 skarg (6 na funkcjonariuszy PSG w Medyce i 5 PSG w Korczowej). Dotyczyły one przede wszystkim: podniesienia głosu funkcjonariuszy, niewłaściwego zachowania i prowadzenia rozmowy, niewłaściwej formy rozmowy telefonicznej prowadzonej z biurem podróży. W 8 przypadkach skargi uznano za niezasadne, w 2 przypadkach były to anonimy, w jednym przypadku skargę częściowo uznano za zasadną w zakresie organizacji odpraw i niezasadną w zakresie zachowania funkcjonariusza;
- w 2016 r. – 19 skarg (9 na funkcjonariuszy PSG w Medyce i 10 PSG w Korczowej). Dotyczyły one m.in. niehumanitarnego zachowania funkcjonariuszy, ignorowania pytań podróżnych, żądania nieuzasadnionej opłaty, obraźliwych zwrotów wobec obywatela Ukrainy, niestosowania się przez funkcjonariusza do zasad ruchu drogowego, używania wobec podróżnych zwrotu „TY”. W 17 przypadkach skargi uznano za niezasadne, a w 2 przypadkach jako zasadne;
- w 2017 r. – 16 skarg (13 na funkcjonariuszy PSG w Medyce i 3 PSG w Korczowej). Dotyczyły one niewłaściwych pytań zadawanych podróżnym, agresywnego i aroganckiego zachowania funkcjonariuszy, wysokich kar nakładanych przez funkcjonariuszy, odmów kontaktu z przełożonymi funkcjonariuszami. W 12 przypadkach skargi uznano jako niezasadne, w 3 jako zasadne, a w 1 uznano, że był to anonim;
- w 2018 r. 46 skarg (30 na funkcjonariuszy PSG w Medyce i 16 PSG w Korczowej). Dotyczyły one w szczególności: okazywania nacjonalizmu wobec podróżnych, używania obraźliwych i wulgarnych słów, niewłaściwego odnoszenia się do podróżnych, używania wobec podróżnych zwrotu „TY”, agresywnego zachowania oraz braku reakcji funkcjonariuszy na niekorzystne warunki atmosferyczne. W 34 przypadkach skargi uznano jako niezasadne, w 3 nie procedowano z uwagi na nieuzupełnienie adresu do korespondencji, w 5 przypadkach nie procedowano z uwagi na braki formalne, w 3 uznano jako

zasadne, a w 1 przypadku nie rozpatrywano z uwagi, iż była to skarga ponowiona, a skarżący nie przedstawił dodatkowych dowodów.

(akta kontroli str. 1129-1172, 1209-1225)

11. W zakresie eliminowania dublowania czynności wykonywanych przez SG i Służbę Celną, Komendant BiOSG w dniu 16 kwietnia 2014 r. wydał Polecenie, na podstawie którego kontrola wewnątrz pojazdów, przestrzeni bagażowej „na pasach zielonych” (nic do oczenia) na kierunku wjazdowym do RP realizowana była przez funkcjonariuszy SG, a na pasach zgłoszeniowych, przez funkcjonariuszy Służby Celnej.

Odnosnie skomunikowania systemów informatycznych SG i Służby Celnej w celu eliminacji dublowania czynności, w okresie od 17 maja do 30 listopada 2016 r. na DPG w Budomierzu przeprowadzono pilotaż połączenia Zintegrowanego Sytemu Ewidencji w wersji 6 (ZSE 6) SG i Zintegrowanego Sytemu Odprawy (ZSOG CAIFS II) Służby Celnej. Rozwiązanie to wykazało jednak zmniejszenie przepustowości przejścia granicznego.

Komendant BiOSG wyjaśnił, że testowane rozwiązanie wpłynęło na spadek liczby odprawianych pojazdów. Największy wpływ na przebieg pilotażu miały aspekty techniczne (przepustowość łączy informatycznych i funkcjonalność systemów) oraz organizacyjne (umieszczenie strefy odczytu OCR – automatycznego odczytywania tablic rejestracyjnych pojazdu). Komendant wskazał, że aktualnie trwają dalsze prace nad połączeniem systemów stosowanych w odprawie granicznej w celu wyeliminowania podwójnego wprowadzania tych samych danych do systemów SG i Służby Celnej.

(akta kontroli str. 1129-1172, 1226-1242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku pełnego (100%) ukompletowania etatów funkcjonariuszy w PSG Korczowa i PSG Medyka. W kontroli ustalono, że stan zatrudnienia w poszczególnych latach badanego okresu wynosił:

- w PSG w Medyce ogółem od 86,9% do 90,2%, a w Zespole KRG od 86,5% do 92,2%,
- w PSG w Korczowej ogółem od 87,5% do 91,2%, a w Zespole KRG od 92,1% do 96,7%.

Komendant BiOSG wyjaśnił m.in., że na uwagę zasługuje fakt, iż pomimo cyklicznego zwiększania etatów, ukompletowanie w tych Placówkach kategorii I, zachowało tendencję rosnącą. Podejmowano wiele działań mających na celu zwiększenie ukompletowania Placówek SG, jednakże, nie zawsze wnioski o przyznanie dodatkowego limitu zostały rozpatrzone pozytywnie. Należy podkreślić, iż w omawianych latach nowo przyjmowani do służby funkcjonariusze wzmacniali wyłącznie jednostki organizacyjne realizujące zadania w bezpośredniej ochronie granicy państwowej (224 nowo wyszkolonych funkcjonariuszy zostało skierowanych do pełnienia służby wyłącznie w kontroli ruchu granicznego i bezpośredniej ochronie granicy państwowej do jednostek organizacyjnych objętych kontrolą, co stanowi ponad 76% wszystkich przyjętych do służby).

Komendant wskazał, że na stopień ukompletowania PSG w Medyce i Korczowej składało się wiele innych czynników niezależnych od Komendanta BiOSG, a w tym zasadniczy wpływ miała fluktuacja kadry całego Oddziału. W latach 2015 – 2018 z BiOSG ubyło wskutek zwolnienia ze służby w SG, przeniesienia do innych jednostek organizacyjnych SG oraz innych służb 216 funkcjonariuszy. W wyniku decyzji KGSG, w ww. okresie ponad 50 funkcjonariuszy zostało przeniesionych do innych Oddziałów SG lub Ośrodków Szkoleń, czy też Komendy Głównej SG. W ostatnim

okresie odeszli ze służby nie tylko funkcjonariusze doświadczeni, posiadający uprawnienia emerytalne, czy też pełną usługę emerytalną. Coraz częściej rezygnują ze służby młode osoby, a także spada liczba chętnych przypadających na jedno miejsce.

Komendant podniósł, że ilość funkcjonariuszy, jaką może przyjąć Komendant BiOSG oraz terminy przyjęć do służby, w drodze decyzji są wyznaczane przez KGSG. Również podział limitu na planowane przyjęcie kandydatów do służby, na poszczególne jednostki organizacyjne SG dokonuje KGSG. Pomimo, iż etat BiOSG niezmiennie wynosi 2.232, to z dniem 17 grudnia 2018 r. jednostce przyznano limit zatrudnienia 2.069 (poprzednio w okresie objętym kontrolą limit ten wynosił od 1.957 do 2.049).

(akta kontroli str. 81-116, 1303-1315)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Komendanta BiOSG na rzecz zapewnienia prawidłowej obsługi podróżnych na wschodniej granicy RP.

Rozwiązania organizacyjne przejść granicznych w Medyce i w Korczowej w okresach wzmożonego ruchu pojazdów, nie w pełni przyczyniały się do skrócenia czasu na odprawę graniczną. Liczby funkcjonariuszy dokonujących kontroli granicznej były zgodne z uregulowaniami zawartymi w Technologiach odpraw. Oddział prawidłowo realizował zadania dotyczące szkoleń funkcjonariuszy w tematach związanych z kontrolą graniczną, a także w zakresie nauki języków obcych.

Jako nieprawidłowość stwierdzono brak pełnego (100%) ukompletowania etatów funkcjonariuszy w Placówkach Straży Granicznej w Korczowej i w Medyka, w tym zatrudnionych w Zespołach Kontroli Ruchu Granicznego wykonujących czynności związane z kontrolą graniczną.

Funkcjonowanie przejść granicznych uzależniona była również od współpracy SG z służbami granicznymi Ukrainy. W kontroli ustalono, że SG wielokrotnie zwracała się do tych służb o przyspieszenie kontroli granicznej, na co służby Ukrainy odpowiadały, że kontrole graniczne wykonywane przez nich, odbywały się na bieżąco.

Na przepustowość przejść granicznych wpływ miały także braki kadrowe Służby Celnej, które uniemożliwiały uruchomienie dodatkowych stanowisk kontrolnych, w sytuacjach, gdy obsada kadrowa SG umożliwiała podjęcie takich rozwiązań. Stwierdzono, że na 860 wniosków i interwencji SG skierowanych do Służby Celnej, dotyczących przyspieszenia i usprawnienia kontroli granicznej oraz uzupełnienia (zwiększenia) składu osobowego, w 294 (34,2%) przypadkach Służba Celna nie wykonała wniosków i wskazała, iż ze względu na braki kadrowe nie uruchomi dodatkowego stanowiska do odprawy podróżnych.

Na ograniczenie sprawności obsługi podróżnych miały wpływ także dublujące się czynności wykonywane przez funkcjonariuszy SG i Służby Celnej, dotyczące wprowadzania tych samych danych osób i pojazdów, do systemów informatycznych. Przeprowadzone w 2016 r. w DPG w Budomierzu, działania pilotażowe, polegające na połączeniu systemów informatycznych SG i Służby Celnej, wykazały spadek liczby odprawianych pojazdów z uwagi na małą przepustowość łączy informatycznych i funkcjonalność systemów oraz na umiejscowienie strefy automatycznego odczytywania tablic rejestracyjnych pojazdów.

W ocenie NIK, czas oczekiwania na odprawę graniczną nie był ustalany w obiektywny sposób np. na podstawie urządzeń elektronicznych (systemów monitorujących kolejki przed przejściami). Czas ten ustalano w oparciu o liczby oczekujących pojazdów, podane przez patrol mobilny funkcjonariuszy SG, 4 razy na dobę. Taki sposób szacowania czasu odprawy granicznej, nie uwzględniał liczby osób w pojazdach oczekujących w kolejce do przejścia. Wykorzystanie systemów

elektronicznych, które samoczynnie dokonywałyby pomiaru i ewidencji czasu oczekiwania, znacznie usprawniłoby pracę funkcjonariuszy, a podróżnym zapewniłoby bieżące informacje o sytuacji na DPG. Ponadto systemy takie obiektywnie przedstawiałyby dane o czasie oczekiwania na odprawę. W ocenie NIK, dotychczasowy sposób ustalania czasu oczekiwania w kolejce na odprawę graniczną, nie gwarantował rzetelnych danych w tym zakresie.

OBSZAR 2

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

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Komendant BiOSG zgłaszał do Wojewody Podkarpackiego kilkadziesiąt wniosków o wpisanie do planów rocznych zadań finansowanych z budżetu państwa oraz z rezerwy celowej. Na ich podstawie, Wojewoda Podkarpacki w latach 2015-2018 zrealizował 15 zadań inwestycyjnych na DPG w Medyce i w Korczowej. Najważniejsze z nich to:

- w 2015 r. – wykonanie dwóch wiatrołapów przy budynku odpraw pieszych w Medyce wraz z rozbudową monitoringu, utwardzenie terenu o pow. 1,5 tys. m² oraz wykonanie ogrodzenia, zakup czytników linii papilarnych (4 szt.) i czytników paszportów całostronicowych (8 szt.), zakup urządzenia do sprawdzania numerów seryjnych VIN, zakup cyfrowego sprzętu w celu wykonania modernizacji telewizji CCTV na DPG w Medyce,
- w 2016 r. – zakup 32 szt. szaf depozytowych do przechowywania broni, zakup sprzętu do sprawdzania autentyczności numerów pojazdów, zakup 2 szt. wideoendoskopu, zakup pierwszego wyposażenia do obiektów usytuowanych na platformach autostradowych w Korczowej (zestawów komputerowych, urządzeń wielofunkcyjnych, mebli biurowych, urządzeń rentgenowskich do prześwietlania bagażu, czytników linii papilarnych, detektorów metalu, detektorów przemytu, wideoendoskopu itp.),
- w 2017 r. – zakup serwera plików na DPG w Medyce,
- w 2018 r. – zakup 11 szt. tablic LED wraz z oprogramowaniem sterującym systemem na DPG w Medyce oraz zakup wideoendoskopu.

Na wnioski Komendantów Placówek, w ramach wydatków bieżących Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej zrealizował w PSG w Medyce i w Korczowej zadania związane z funkcjonowaniem DPG. Do najważniejszych z nich należały:

- w 2015 r. – zakup do PSG w Korczowej 2 komputerów przenośnych i 5 komputerów stacjonarnych, wybudowanie ogrodzenia na kierunku wjazdowym do RP, zamontowanie lampy oświetleniowej z czujnikiem ruchu, obniżenie wysepki pasa odprawy TAX FREE, modernizacja pomieszczenia celem przystosowania go do roli depozytu broni, wykonanie dodatkowego okienka w kabinie kontrolerskiej,
- w 2016 r. – zaadaptowanie pomieszczenia socjalnego w kabinie kontrolerskiej do odprawy granicznej, wykonanie 5 tablic informacyjnych dla oznakowania pasów ruchu, zamiana separatorów plastikowych na separatory betonowe przed strefą odpraw, zakup 4 komputerów stacjonarnych i 3 przenośnych, wykonanie ogrodzenia, zakup stołów do kontroli bagażu podróżnych, uzupełnienie oznakowania i zabezpieczeń DPG w Medyce,
- w 2017 r. – modernizacja okienek kabin kontrolerskich, zamontowanie luster w rejonie kabin kontrolerskich, wykonanie dodatkowego okienka kontrolerskiego, zakup pachołków zabezpieczających,
- w 2018 r. – zakup urządzeń do badania autentyczności dokumentów, wymiana znaków drogowych, zastąpienie separatorów plastikowych ogrodzeniem segmentowym, oklejenie szyb w kabinach kontrolerskich.

(akta kontroli str. 1129-1172)

2. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu infrastruktury i wyposażenia realizowane były przez KGSG.

Biuro Łączności i Informatyki Komendy Głównej SG zakupiło m.in.:

- dla PSG w Medyce – urządzenia wielofunkcyjne 11 szt., komputery stacjonarne i przenośne 61 szt., bezprzewodowe czytniki paszportów 5 szt., skanery odcisków palców 11 szt., mobilne zestawy kontrolerskie 30 szt., całostronicowe czytniki dokumentów 50 szt., radiotelefony nasobne 8 kpl.,
- dla PSG w Korczowej – urządzenia wielofunkcyjne 7 szt., komputery stacjonarne i przenośne 48 szt., całostronicowe czytniki dokumentów 25 szt., skanery odcisków palców 7 szt., mobilne zestawy kontrolerskie 25 szt., radiotelefony nasobne 13 kpl.

Biuro Techniki i Wyposażenia Komendy Głównej zakupiło m.in.:

- dla PSG w Medyce – samochody osobowe 5 szt., motocykl, pojazdy ATV 3 szt., sygnalizatory promieniowania 10 szt., spektrometry do identyfikacji izotopów promieniotwórczych 2 szt., urządzenia do badania autentyczności dokumentów 5 szt.,
- dla PSG w Korczowej – samochody osobowe 7 szt., motocykl, pojazd ATV, spektrometr do identyfikacji izotopów promieniotwórczych, urządzenia do badania autentyczności dokumentów 5 szt.

(akta kontroli str. 1129-1172)

3. W zakresie niezbędnego sprzętu kontrolnego określonego w „Koncepcji przystosowania SG do pełnej realizacji Układu z Schengen”, Komendant BiOSG wskazał, że przedmiotowa Koncepcja nie określa wprost założeń w zakresie wyposażenia PSG w Korczowej i w Medyce w specjalistyczny sprzęt kontrolny. Zawierała ona jedynie ogólne zalecenia o konieczności wyposażenia Placówek SG na granicy wewnętrznej w odpowiedni sprzęt specjalistyczny, w tym w szczególności: przenośne urządzenia radiometryczne, terminale mobilne, pojazdy typu Schengen-BUS, pojazdy patrolowe. W związku ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych działania kontrolne tych Placówek opierają się zasadniczo na mobilnych patrolach na szlakach komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 1129-1172, 1234-1254)

4. Budową, utrzymaniem i rozwojem centralnych systemów informatycznych SG zajmowało się Biuro Łączności i Informatyki Komendy Głównej SG. Z informacji uzyskanej z tej komórki organizacyjnej wynika, że Centralna Baza Danych SG (CBD SG) została wykonana w lutym 2011 r. W kolejnych latach system CBD SG został zastąpiony innym rozwiązaniem opracowanym przez pracowników SG, który uruchomiono w październiku 2014 r. System ten jest rozwiązaniem docelowym, który obejmuje wszystkie zagadnienia związane z realizacją procesu kontroli granicznej, procedurami I i II linii kontroli, czynnościami zleconymi, raportami, statystykami oraz innymi zadaniami SG w ramach ruchu granicznego. System ten w związku z nowymi wymaganiami jest ciągle rozbudowywany.

BiOSG posiadał sprzęt komputerowy umożliwiający stacjonarny i mobilny dostęp do CBD SG. Były to komputery stacjonarne podłączone do wewnętrznej sieci teleinformatycznej oraz terminale mobilne umożliwiające dostęp do baz danych przez wewnętrzną sieć teleinformatyczną, poprzez sygnał WiFi z wykorzystaniem sieci WLAN Placówek, a także poprzez sieć transmisji danych 3G w ramach umów zawartych z operatorami sieci komórkowych Orange i Plus.

Oddział w zakresie utrzymania komunikacji drogą radiową VHF działa w oparciu o Krajowe Dane Radiowe. Łączność ta była realizowana poprzez stosowanie sprzętu wykorzystującego system ETSI DMR, zabezpieczonego poprzez

szyfrowanie na poziomie sprzętowym oraz na poziomie konfiguracji. Według stanu na koniec 2018 r., BiOSG posiadał następujący sprzęt łączności wykorzystujący ww. technologię: radiotelefony nasobne 877 szt., radiotelefony stacjonarne i przewoźne 321 szt., stacje retransmisyjne 26 szt. Oddział w swoim zakresie odpowiedzialności służbowej posiadał 100% pokrycia łączności.

Kompatybilność w zakresie zastosowanego sprzętu i organizacji łączności była następująca:

- w pełni zachowana na poziomie BiOSG i innych Oddziałów SG,
- częściowo spełniona we współpracy z innymi służbami (Policja, Straż Pożarna) oraz z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym i z Żandarmerią Wojskową (ŻW) pod warunkiem stosowania przez nie odpowiedniego sprzętu,
- nie jest zachowana pomiędzy Oddziałem a jednostkami podległymi Ministrowi Obrony Narodowej (poza ŻW), z uwagi na inne częstotliwości i inny sprzęt wykorzystywane przez obie formacje.

Dane w CBD SG były gromadzone centralnie. Wgląd do nich był możliwy z każdego stanowiska pracy (stacjonarnego i mobilnego), przez funkcjonariuszy posiadających stosowne uprawnienia. System CBD SG ZSE6 umożliwiał m.in. przekazywanie zdjęć i obrazów oraz możliwość komunikowania się z systemami i bazami danych innych służb i instytucji np.: Urzędu ds. Cudzoziemców, Ministerstwa Cyfryzacji, Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Policji, INTERPOLU.

(akta kontroli str. 1129-1172)

5. W okresie objętym kontrolą na DPG funkcjonowały tzw. zielone pasy przeznaczone do szybkiego przekraczania granicy przez osoby, które nie przewoziły towarów podlegających zgłoszeniu celnemu. Liczba pasów w poszczególnych okresach wynosiła od 1-4. Z dniem 30 września 2018 r. na DPG w Medyce i w Korczowej zlikwidowano pasy zielone. Zgodnie z przyjętymi założeniami na tych pasach funkcjonariusze Służby Celnej dokonywali selektywnej kontroli w oparciu o analizę ryzyka. Zakres czynności realizowany przez funkcjonariuszy SG był niezmienny – taki sam na wszystkich pasach ruchu.

W okresie objętym kontrolą procedura „ONE STOP”²¹ stosowana była na DPG w Medyce na kierunku wjazdowym do RP przy odprawie samochodów osobowych na tzw. stanowiskach skośnych oraz przy odprawie autokarów, których przejazd zgłoszono drogą elektroniczną lub przewożących dzieci. Na DPG w Korczowej odprawa w systemie „ONE STOP” prowadzona była przy odprawie osób podróżujących autokarami na kierunku przyjazdowym do RP.

Systemy „eBooking Bus”²² i „Zwrotu VAT dla podróżnych”²³ były obsługiwane przez Służbę Celną. W kontrolowanym okresie na DPG w Medyce i w Korczowej funkcjonowały te systemy.

Kontrole polskich i ukraińskich służb granicznych na DPG w Medyce i w Korczowej nie były prowadzone w jednym miejscu. Stanowiska kontrolne polskich i ukraińskich służb oddalone były od siebie ok. 300 m w Medyce i ok 200 m w Korczowej, tworząc tzw. bufor graniczny.

²¹ Kontrola graniczna i odprawa celna osób i pojazdów przez polskie służby dokonywana była przy jednym zatrzymaniu pojazdu.

²² Polegający na możliwości uprzedniego elektronicznego powiadomienia służb o planowanym przekroczeniu granicy przez turystów

²³ Pozwalający na samodzielne rejestrowanie dokumentów przez podróżnego, który dokonał zakupów w Polsce, celem zwrotu podatku VAT.

W badanym okresie na DPG w Korczowej zarówno po stronie ukraińskiej jak też po stronie polskiej (do 30 września 2018 r.) funkcjonowały pasy zielone, które były ze sobą skorelowane tworząc tzw. „zielony korytarz”. Na DPG w Medyce nie funkcjonował „zielony korytarz”.

(akta kontroli str. 1129-1172,1255-1288)

Odnosnie likwidacji, z dniem 30 września 2018 r. zielonych pasów, Komendant BiOSG wyjaśnił m.in., że funkcjonowanie tych pasów pozytywnie wpływało na przepustowość DPG, co związane było z ograniczeniem czynności kontrolnych wykonywanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej. Łączny czas odprawy granicznej 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 w Medyce i w Korczowej. Komendant wskazał, że niezależnie od pasa ruchu, zakres czynności realizowanych przez funkcjonariuszy SG był niezmienny.

(akta kontroli str. 1129-1172)

6. Oględziny DPG w Medyce i w Korczowej wykazały, że:

- na przejściu w Medyce funkcjonowało 19 pasów ruchu (9 na kierunku wyjazdowym z RP i 10 na kierunku wjazdowym do RP), w tym do odprawy samochodów osobowych i autokarów wykorzystywano 15 pasów ruchu (po 7 na kierunku wjazdowym i wyjazdowym oraz jeden pas na kierunku wjazdowym wykorzystywany do odprawy podróżnych, wobec których podjęto decyzję o odprawie poza kolejnością). W przejściu tym funkcjonowało przejście piesze, w ramach którego zorganizowanych było 9 stanowisk kontrolnych (3 na kierunku wyjścia z RP i 6 na kierunku wejścia do RP),
- na przejściu w Korczowej funkcjonowało 24 pasy ruchu (po 12 na kierunku wyjazdowym i wjazdowym do RP), w tym do odprawy samochodów osobowych i autokarów wykorzystywano 14 pasów ruchu (po 7 na kierunku wyjazdowym i wjazdowym do RP). Ponadto na kierunku wjazdowym do RP funkcjonował 1 pas techniczny (serwisowy) dla pojazdów SG i Służby Celnej. Pas ten w razie wzmożonego natężenia ruchu granicznego wykorzystywany był do odpraw autokarów lub samochodów osobowych,
- na DPG w Medyce kontrola podróżnych poruszających się pasem nr 1 i 2 dokonywana była za pośrednictwem 4 stanowisk ukośnych, a poruszających się pasem nr 4 i 5 za pośrednictwem kolejnych 4 stanowisk ukośnych. Na wszystkich 8 stanowiskach ukośnych oraz na 2 pasach na kierunku wjazdowym do RP przeznaczonych dla autokarów, kontrola dokonywana była w systemie ONE STOP. W Korczowej kontrola w systemie ONE STOP realizowana była tylko w odprawie autokarów na kierunku wjazdowym do RP,
- w obydwu przejściach funkcjonowały systemy eBooking Bus i elektroniczne systemy zwrotu VAT dla podróżnych,
- samochody osobowe w obydwu przejściach granicznych odprawiane były na bieżąco.

7. W bezpośrednim sąsiedztwie DPG w Korczowej, w ciągu autostrady A4, po stronie RP zorganizowane były stanowiska odpraw (tzw. platformy autostradowe)²⁴. Na platformach tych, na kierunku wyjazdowym z RP zorganizowano 2 pasy do odprawy autokarów oraz 2 pasy dojazdowe do 4 stanowisk skośnych do odpraw

²⁴ Stanowiska te zostały wybudowane końcem 2012 r. i oddane do użytku początkiem 2013 r.

samochodów osobowych. Budynek odpraw autobusowych na kierunku wjazdowym z RP wyposażony został w 3 stanowiska kontrolerskie.

Na kierunku wjazdowym do RP, na platformach autostradowych zorganizowano 2 pasy ruchu do odpraw autokarów oraz 4 pasy wjazdowe do 6 stanowisk skośnych do odpraw samochodów osobowych. Budynek odpraw autobusowych na kierunku wjazdowym do RP wyposażony był w 4 stanowiska kontrolerskie. Budki kontrolerskie usytuowane na stanowiskach skośnych na kierunku wjazdowym do RP i wjazdowym z RP wyposażone były w meble biurowe – nie było w nich sprzętu elektronicznego wykorzystywanego do kontroli granicznej.

Stanowiska zorganizowane na platformach autostradowych były nieczynne. Na terytorium UA, w ciągu drogi stanowiącej przedłużenie autostrady A4, brak infrastruktury niezbędnej do odpraw granicznych (brak stanowisk kontrolerskich oraz innych budynków i obiektów niezbędnych do kontroli ruchu granicznego).

(akta kontroli str. 1155-1257)

Komendant BiOSG wyjaśnił m.in., że sprawa rozbudowy DPG w Korczowej była przedmiotem kilku spotkań pomiędzy stroną Polską a Ukrainą. Ponadto w okresie objętym kontrolą Oddział kilkakrotnie zgłaszał do KGSG propozycje tematów, które powinny zostać omówione w trakcie posiedzeń Komisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko – Ukrainiejskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej. Jednym z zagadnień była kwestia dotycząca stanu zaawansowania prac związanych z budową i uruchomieniem odpraw w ciągu autostrady A4/M10.

Komendant wskazał, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. ustawą z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej* oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. *w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych (...)*, właścicielem infrastruktury przejść granicznych jest Wojewoda. Jednocześnie Komendant podał, że BiOSG nie dysponuje informacjami dotyczącymi terminu planowanej budowy infrastruktury przejścia po stronie Ukrainiejskiej.

(akta kontroli str. 1255-1257, 1303-1353)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że minimalne (średnie) liczby funkcjonariuszy SG wskazane w Technologiach odpraw DPG w Medyce i w Korczowej (pkt 2.5 obszaru 1, wystąpienia), nie pozwalały na wykorzystanie pełnej infrastruktury tych przejść, tj. na uruchomienie wszystkich pasów ruchu i stanowisk kontroli (pkt 6 obszaru 2, wystąpienia) przy założeniu, że jeden funkcjonariusz obsługuje jedno stanowisko kontroli, np.:

- na DPG w Medyce funkcjonowało 19 pasów ruchu dla pojazdów oraz przejście piesze, w ramach którego zorganizowanych było 9 stanowisk kontrolnych (łącznie 28 stanowisk kontrolnych). Dodatkowo w przejściu granicznym zorganizowane były dwa posterunki do sterowania ruchem pojazdów. Technologie odpraw opracowane dla tego przejścia przewidywały 16 funkcjonariuszy, jako minimalną liczbę na zmianie oraz 26 funkcjonariuszy w przypadku utrzymującego się natężenia,
- na DPG w Korczowej funkcjonowało 24 pasy ruchu dla pojazdów oraz dodatkowo 2 posterunki do sterowania ruchem pojazdów. Technologia odpraw opracowana dla tego przejścia, obowiązująca od 30 marca 2018 r. przewidywała, że liczba funkcjonariuszy na zmianie nie może być mniejsza niż 10. Natomiast Technologia odpraw obowiązująca w okresie od 22 czerwca 2015 r. do 30 marca 2018 r. stanowiła, że średnia liczba funkcjonariuszy na zmianie powinna wynosić od 11 do 18, a w przypadku dużego natężenia ruchu 20 funkcjonariuszy.

Komendant BIOSG wyjaśnił m.in., że wskazane w Technologiach odpraw minimalne/średnie liczby funkcjonariuszy wynikały m.in. z przeprowadzonych analiz w zakresie efektywności wykorzystania zasobów ludzkich oraz kształtowania się ruchu granicznego i są wartościami optymalnymi. Natężenie ruchu jest zmienne w zależności od dni tygodnia, pory dnia i nocy, okresów świątecznych, co pozwala kierownikowi zmiany na dynamiczne zarządzanie zasobami kadrowymi, a tym samym zapewnienie płynnej odprawy granicznej. Na DPG w Medyce i Korczowej prowadzone były analizy prognozowanego natężenia ruchu granicznego uwzględniające infrastrukturę przejść oraz potrzeby kadrowe, które następnie były wykorzystywane w procesie planowania, celem zapewnienia niezbędnych sił kierowanych do ich obsługi. Dodatkowo, do każdej ze zmian planowano funkcjonariuszy w ramach dyżuru domowego, co w przypadku zwiększonego natężenia ruchu, bądź też innych zdarzeń losowych (np. związanych z absencją podległej kadry), pozwalało na wezwanie ich do służby.

(akta kontroli str. 146-519, 1255-1261, 1303-1315)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia warunki obsługi ruchu osobowego na DPG w Medyce i w Korczowej, na granicy wschodniej RP.

SG została wyposażona w sprzęt i urządzenia pozwalające na sprawne przeprowadzanie kontroli granicznych. Na badanych przejściach granicznych stworzono odpowiednie warunki obsługi ruchu osobowego.

W ocenie NIK, uregulowania dotyczące liczby funkcjonariuszy obsługujących przejścia graniczne, zawarte w Technologiach odpraw były nieprawidłowe, gdyż nie zapewniały one wykorzystania pełnych możliwości technicznych przejść.

Istotny wpływ na przepustowość DPG miała likwidacja, z dniem 30 września 2018 r. na wniosek Służby Celnej, tzw. „pasów zielonych” przeznaczonych dla podróżnych, którzy nie deklarowali towarów podlegających zgłoszeniu celnemu. Ograniczyło to jednak ilość odprawianych samochodów osobowych i wpłynęło negatywnie na przepustowość tych przejść. Znaczna liczba podróżnych, która nie zgłaszała towarów do odprawy celnej zmuszona była oczekiwać w kolejkach na granicy razem z pozostałymi podróżnymi posiadającymi towary podlegające zgłoszeniu celnemu. Również kontrola graniczna w systemie ONE STOP, była prowadzona tylko na niektórych stanowiskach kontrolnych.

W ocenie NIK, uruchomienie, dotychczas nieczynnych stanowisk kontrolnych usytuowanych po stronie RP na platformach w ciągu autostrady A4, usprawniłoby przepustowość DPG w Korczowej. Wymaga to jednak budowy odpowiedniej infrastruktury granicznej przez stronę UA.

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) podjęcie działań mających na celu osiągnięcie pełnego (100%) ukończenia funkcjonariuszy SG w PSG w Medyce i w PSG w Korczowej, a w szczególności w Zespołach KRG tych Placówek,
- 2) przeanalizowanie Technologii odpraw, obowiązujących na DPG w Medyce i w Korczowej, pod względem wskazania w nich liczb funkcjonariuszy SG, które umożliwią wykorzystanie w większym zakresie infrastruktury tych przejść.

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 dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. 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 wykorzystania uwag i 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.

Rzeszów, 31 lipca 2019 r.

Kontroler
Roman Chrząszcz
główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/.../

/.../