

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

**Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Departament Administracji Publicznej
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**

Nr kontroli: P/06/083

Nr ewid. 13/2007/P06083/KOB

Informacja o wynikach kontroli przygotowania organów administracji rządowej w związku z wejściem Polski do strefy Schengen

W a r s z a w a

c z e r w i e c

2 0 0 7 r .

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

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

**Informacja o wynikach kontroli
przygotowania organów administracji
rządowej w związku z wejściem Polski
do strefy Schengen**

Dyrektor
Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Włodzimierz Zegadło

Zatwierdzam:

Józef Górny

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 2007-06-20

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 022/4445000
www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	14
3. Ważniejsze wyniki kontroli	16
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	16
3.1.1 Charakterystyka stanu prawnego	16
3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	23
3.2. Istotne ustalenia kontroli	24
3.2.1. Nadzór i koordynacja zadań	24
3.2.2. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oraz przepływ osób.....	29
3.2.3. Utrzymywanie i zarządzanie przejściami granicznymi na granicy zewnętrznej	35
3.2.4. Policja i bezpieczeństwo	39
3.2.5. Utworzenie Systemu Informacyjnego Schengen.....	42
3.2.6. Przygotowanie Służby Celnej.....	51
3.2.7. Finansowanie zadań	58
3.2.8. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe jednostek kontrolowanych	60
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	61
4.1. Przygotowanie kontroli	61
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	61
5. Załączniki	
5.1. Słownik podstawowych pojęć związanych z przedmiotem kontroli	69
5.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą	73
5.3. Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska w jednostkach kontrolowanych	74
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	76

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 23 czerwca do 14 listopada 2006 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (ustawa o NIK), kontrolę Nr P/06/083 *Przygotowanie organów administracji rządowej w związku z wejściem Polski do strefy Schengen*. Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Celem kontroli było dokonanie oceny stanu realizacji przez organy administracji rządowej zadań w związku z wejściem Polski do strefy Schengen. Zadania te wynikały z wymogów zawartych w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r.² (*Konwencja*). Ponadto kontrola miała ocenić przygotowania do wykonania ww. zadań oraz nadzór nad ich realizacją.

Wdrożenie postanowień Układu z Schengen i spełnienie wymagań *Konwencji*, warunkujących wejście Polski do strefy Schengen, jest priorytetowym zadaniem Rządu RP i jednocześnie wypełnieniem zobowiązania wynikającego z podpisania przez Polskę Traktatu Akcesyjnego i uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

Przyjęty przez Radę Unii Europejskiej w dniu 5 grudnia 2006 r. kalendarz rozszerzenia strefy Schengen o nowe kraje UE przewiduje zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach lądowych i morskich od 1 stycznia 2008 r., a na wewnętrznych granicach powietrznych od 30 marca 2008 r.³. Ostateczną decyzję o zniesieniu granic podejmą jesienią 2007 r. ministrowie spraw wewnętrznych państw UE po upewnieniu się, że System Informacyjny Schengen II⁴ (SIS II) i System Informacji Wizowej⁵ (VIS) działają sprawnie oraz, że każdy z nowych krajów UE spełnia wymagania traktatowe, dotyczące zabezpieczenia granic. Decyzja ta zostanie następnie zatwierdzona w grudniu

¹ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

² Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen, zawartego dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, została podpisana w dniu 19 czerwca 1990 r., weszła w życie natomiast 26 marca 1995 r.

³ Nowe terminy zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych określone zostały w dokumencie Rady Unii Europejskiej Nr 16025/06 z dnia 30 listopada 2006 r. Termin, w którym nowe kraje UE będą mogły wejść do strefy Schengen, po spełnieniu wszystkich wymogów, został przedłużony w stosunku do daty pierwotnie wyznaczonej na październik 2007 r.

⁴ System informacyjny drugiej generacji służący do zbierania i transferu informacji dostępny m.in. dla Policji i Straży Granicznej, który dzięki zastosowaniu komputerowej procedury przetwarzania danych pozwala poszczególnym krajom strefy Schengen m.in. na weryfikację osób i przedmiotów podczas kontroli.

⁵ System wymiany informacji wizowej pomiędzy państwami członkowskimi UE, budowany na mocy Decyzji Rady UE z dnia 8 czerwca 2004 r.

2007 r. na szczycie przywódców państw Unii. W związku z opóźnieniami, które wystąpiły przy tworzeniu SIS II przez Komisję Europejską, w grudniu 2006 r. Rada podjęła decyzję o realizacji przejściowego projektu przedstawionego przez Portugalię. Państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 r., otrzymały dostęp do obecnej wersji systemu SIS, czyli SIS 1+. W związku z tym wystąpiły dalsze opóźnienia we wdrożeniu SIS II, który według założeń z czerwca 2007 r., ma być gotowy do działania w połowie grudnia 2008 r. W lutym 2007 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zatwierdziła umowę o działaniach dotyczących przyszłej infrastruktury dla SIS 1+. Rozszerzony system SIS 1+ pozostaje rozwiązaniem o charakterze tymczasowym, ponieważ ostatecznym celem jest w dalszym ciągu uruchomienie SIS II⁶.

Kontrola objęła okres 2004 r. - I półrocze 2006 r., jednakże ustalenia kontroli były aktualizowane o dodatkowe informacje na temat stanu realizacji zadań również po zakończeniu kontroli. Dane finansowe dotyczące wykorzystania środków Phare przedstawiono według stanu na koniec 2006 r., natomiast dla środków z funduszu Schengen przedstawiono dodatkowo według stanu na 31 marca 2007 r., tj. na dzień zakończenia możliwości kontraktowania.

Skontrolowano ministrów: Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Transportu (MT), Finansów (MF), Spraw Zagranicznych (MSZ), Sprawiedliwości (MS), Komendanta Głównego Straży Granicznej (KGSG), Komendanta Głównego Policji (KGP), dyrektora Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej Phare (Władza Wdrażająca)⁷, Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II i Systemem Informacji Wizowej (Pełnomocnik Rządu) oraz Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców (URiC). Skontrolowano również 9 wojewodów, 2 dyrektorów Izb Celnych w Olsztynie i Białej Podlaskiej oraz Wojewodę Lubelskiego w zakresie funkcjonowania Lubelskiego Zarządu Przejść Granicznych w Chełmie.

Organy administracji rządowej realizowały bardzo szeroki i różnorodny zakres zadań. Szczególne wymagania, wynikające ze zniesienia kontroli na granicy wewnętrznej, nałożone zostały na Straż Graniczną i Policję. Realizowane przez te organy zadania dotyczyły m.in. zmiany przepisów prawa polskiego, utworzenia nowych

⁶ Źródło: Wniosek Komisji w sprawie decyzji Rady KOM(2007) 306 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷ W dniu 7 marca 2007 r. decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nastąpiła zmiana nazwy jednostki na Władza Wdrażająca Programy Europejskie (WWPE).

struktur organizacyjnych, wdrażania Systemu Informacyjnego Schengen II, budowy i modernizacji przejść granicznych oraz wzmocnienia kontroli na granicy państwowej.

Jednostką koordynującą kontrolę NIK był Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Uczestnikami kontroli były: Departament Administracji Publicznej, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji oraz Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. Ponadto Departament Komunikacji i Systemów Transportowych koordynował kontrole realizowane przez 9 delegatur NIK w wybranych urzędach wojewódzkich, w zakresie przygotowania przejść granicznych do wykonywania zadań objętych kontrolą. Kontrolę przeprowadzono według programów kontroli opracowanych przez ww. departamenty NIK.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia (na 31 grudnia 2006 r.) stan realizacji zadań organów administracji rządowej, związanych z wejściem Polski do strefy Schengen, pomimo stwierdzonych uchybień i opóźnień w realizacji zadań dotyczących dostosowania systemów informatycznych do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS).

Działania podjęte przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w zakresie przygotowania do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, jak również dostosowanie Straży Granicznej i Policji w tym zakresie, były zgodne z wymaganiami *Konwencji*. Należycie i terminowo realizowano zadanie zapewnienia zgodności prawa polskiego z wymogami prawnymi Schengen.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II i Systemem Informacji Wizowej na ogół właściwie wywiązywał się z powierzonej mu koordynacji wykonywania zadań administracji rządowej związanych z przygotowaniem do współpracy z SIS II i VIS, m.in. przedstawiając Radzie Ministrów oceny i wnioski w tym zakresie, a także sygnalizując opóźnienia i zagrożenia. Jednakże, w okresie objętym kontrolą, powierzona Pełnomocnikowi Rządu koordynacja działań związanych z wejściem Polski do strefy Schengen obejmowała tylko zadania związane z wdrażaniem systemów SIS II i VIS. Nie był natomiast wyznaczony do 31 sierpnia 2006 r. podmiot odpowiedzialny za wykonywanie bieżącej koordynacji całokształtu przygotowań administracji do wejścia do strefy Schengen⁸.

⁸ W sierpniu 2006 r. Prezes Rady Ministrów powierzył Wiceprezesowi Rady Ministrów p. Ludwikowi Dornowi koordynowanie całości działań w zakresie przygotowania Polski do przystąpienia do Układu z Schengen. W związku z przedłużeniem terminów zakończenia prac nad budową systemu SIS II i podjęciu przez Radę decyzji o umożliwieniu podłączenia nowych państw członkowskich do obecnego systemu SIS, czyli stworzeniu tymczasowego systemu SIS 1+ (tzw. SISone4ALL), Rada Ministrów w dniu 5 kwietnia 2007 r. przyjęła rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS), w którym w § 2 określono m.in., że do zadań Pełnomocnika należy *koordynowanie działań organów administracji rządowej w zakresie przygotowania do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen i Systemem Informacji Wizowej*. Rozporządzenie zmieniające zostało opublikowane w Dz. U. Nr 62, poz. 420 i weszło w życie z dniem opublikowania, tj. 10 kwietnia 2007 r.

Dostosowanie systemów informatycznych organów administracji rządowej do współpracy z SIS II i VIS następowało z opóźnieniem w stosunku do przyjętego przez stronę polską harmonogramu. W szczególności opóźniona była budowa Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS II (przejętego w połowie 2006 r. przez Komendanta Głównego Policji), informatycznego systemu Wiza-Konsul (w Ministerstwie Spraw Zagranicznych), resortowego systemu teleinformatycznego (w Ministerstwie Finansów) oraz dostosowanie systemu centralnego i sieci teleinformatycznej do współpracy z SIS II (w Ministerstwie Sprawiedliwości). Opóźnienia były spowodowane przedłużającymi się w Komisji Europejskiej pracami nad przepisami regulującymi szczegółowe zasady funkcjonowania systemów SIS II i VIS, a także długotrwałym procesem udzielania zamówień publicznych na wykonanie tych systemów w Polsce. Przesunięcie przez Radę Unii Europejskiej o kilka miesięcy terminu rozszerzenia strefy Schengen, tj. o zniesienie kontroli na granicach lądowych i morskich od 1 stycznia 2008 r. oraz na granicach powietrznych od 30 marca 2008 r., powinno umożliwić ukończenie zadań w takim stopniu, aby strona polska była odpowiednio przygotowana do podłączenia do tymczasowego systemu SIS 1+. Przedłużenie terminu uruchomienia systemu SIS II na grudzień 2008 r. powinno pozwolić administracji rządowej na terminowe ukończenie prac związanych z docelowym systemem SIS II.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia ministra właściwego do spraw transportu i gospodarki morskiej oraz wojewodów w zakresie wykonywania ustawowych zadań związanych z utrzymywaniem drogowych, kolejowych, lotniczych i morskich przejść granicznych poprzez realizację projektów inwestycyjnych związanych z wejściem Polski do strefy Schengen. Zagrożenia w planowym zakończeniu niektórych projektów na kolejowych przejściach granicznych są, zdaniem NIK, następstwem wadliwego i niespójnego uregulowania prawnego, dotyczącego systemu zarządzania przejściami granicznymi i utrzymywania infrastruktury granicznej. W rezultacie wojewodowie nie byli należycie przygotowani do realizacji nałożonych zadań w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację ustawowych zadań przez Służbę Celną, zwracając jednakże uwagę na niepełne wyposażenie w sprzęt do przeprowadzania kontroli celnych na przejściach granicznych oraz niepełną obsadę kadrową w placówkach celnych⁹.

⁹ Ogólna koncepcja wzmocnienia granic zewnętrznych UE, w tym m.in. dla Służby Celnej, określona została w *Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą w latach 2003-2005*.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Terminowo przebiegała realizacja zadań związanych ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych i przepływem osób, wydawaniem wiz z ważnością ograniczoną terytorialnie oraz opłatami wizowymi, wynikających z *Konwencji*¹⁰, należących do właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Bez opóźnień wykonane zostały zadania w zakresie zapewnienia zgodności przepisów prawa polskiego z wymaganiami prawnymi Schengen polegające na uregulowaniu kwestii pomocy prawnej w sprawach karnych, wdrożeniu zasady *ne bis in idem*¹¹, ekstradycji oraz przekazywania wyroków karnych (szerzej str. 33-35, 41-42).
2. W okresie objętym kontrolą nie została wyznaczona osoba lub zespół, który byłby odpowiedzialny za bieżący nadzór nad całością spraw związanych z wejściem Polski do strefy Schengen. Ogólny nadzór w tym zakresie należał do Rady Ministrów. Za realizację zadań dotyczących problematyki Schengen (z wyjątkiem SIS II) odpowiedzialność prawną w zakresie swojej właściwości ponosili ministrowie i kierownicy urzędów centralnych. Koordynacja działań związanych z przygotowaniem do wdrożenia SIS II i VIS należała do Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II i Systemem Informacji Wizowej¹². NIK, jako celowe ocenia zmiany w strukturze zarządzania wprowadzone w II półroczu 2006 r. *Programem dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z SIS II i VIS, MasterPlan SIS i VIS*¹³ (Program). Wiceprezesowi Rady Ministrów w sierpniu 2006 r. powierzono odpowiedzialność za koordynowanie całości działań w zakresie przygotowania Polski do przystąpienia do Układu z Schengen. Kontrola wykazała ponadto opóźnienia w organizacji działań w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Ministerstwie Sprawiedliwości. Minister Spraw

¹⁰ Określonych w *Planie Działania w zakresie wdrożenia dorobku prawnego Schengen w Polsce, Aneksie do Planu działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce oraz Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą w latach 2003-2005*.

¹¹ Zasada wynikająca z art. 54-58 *Konwencji* stanowi, że osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku w strefie Schengen jednego z państw sygnatariuszy *Konwencji*, nie może być ścigana na obszarze innego państwa sygnatariusza za ten sam czyn, pod warunkiem że została nałożona i wykonana kara lub jest ona w trakcie wykonywania, lub nie może być już wykonana na mocy przepisów prawnych państwa skazującego.

¹² Powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r., zmienionym rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 21 marca 2005 r. oraz 6 października 2005 r. Funkcję Pełnomocnika od 22 listopada 2005 r. pełni Podsekretarz Stanu w MSWiA p. Grzegorz Bliźniuk. Poprzednio funkcję tę pełnili: Podsekretarz Stanu w MSWiA p. Paweł Dakowski od 1 stycznia do 5 października 2005 r.; Sekretarz Stanu w MSWiA p. Tadeusz Matusiak od 10 października do 2 listopada 2005 r.

¹³ *MasterPlan SIS II i VIS PL – Program dostosowania Organów Administracji Państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) – przyjęty przez Radę Ministrów 27 czerwca 2006 r. (wersja 3.1)*.

Zagranicznych w październiku 2006 r. powołał Komitet Sterujący oraz Koordynatora Podprogramu, natomiast Minister Sprawiedliwości, do dnia zakończenia kontroli, nie powołał Koordynatora Podprogramu. Zdaniem NIK, przyczyniło się to do niewłaściwego zarządzania projektami *Programu*, realizowanymi w tych ministerstwach (szerzej str. 24-29).

3. W ocenie NIK, Pełnomocnik Rządu należycie wywiązał się z powierzonych mu zadań dotyczących koordynacji działań organów administracji rządowej w zakresie przygotowania do współpracy z SIS II i VIS, m.in. poprzez przedstawianie Radzie Ministrów wyników dokonywanych ocen oraz wniosków w zakresie realizacji działań związanych z uczestnictwem Polski w SIS II, a także zagrożeń wpływających na opóźnienia w realizacji *Programu* (szerzej str. 25-26).

Stwierdzono natomiast uchybienia dotyczące działania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (Zespół), któremu przewodniczył Pełnomocnik Rządu. Zespół nie opracował narzędzi kontroli wewnętrznej i jednolitej metodologii zarządzania przedsięwzięciami. Ponadto NIK jako niecelowe ocenia przeniesienie w marcu 2005 r. zadania budowy Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS II (Centralny Węzeł) z MSWiA do Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej Phare (Władza Wdrażająca), która nie była przygotowana do realizacji tego zadania, w wyniku czego, w czerwcu 2006 r. zadanie to zostało przekazane Komendantowi Głównemu Policji (szerzej str. 26-27).

4. W ramach przygotowań Straż Graniczna podjęła realizację 74 zadań, z których na dzień 30 czerwca 2006 r. zakończono 38, a 36 zadań kontynuowano. Szczególnie ważne dla wejścia Polski do strefy Schengen było dostosowanie przepisów prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej, uzawodowienie formacji, szkolenie funkcjonariuszy, budowa i modernizacja strażnic, aresztów i izb krótkotrwałego zatrzymania, zakupy wyposażenia technicznego, opracowywanie analiz kryminalnych i analiz ryzyka oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej i przeciwdziałanie narkomanii.

Kontrola wykazała należyte przygotowanie przejść granicznych na przyszłej granicy zewnętrznej oraz słabsze tempo wprowadzania zmian na przyszłych granicach wewnętrznych¹⁴. Z opóźnieniem przebiegały prace wymagające współdziałania, np. ze stroną niemiecką w zakresie oceny funkcjonalności infrastruktury przejść granicznych na

¹⁴ *Harmonogram realizacji zadań określonych w Programie działań Straży Granicznej niezbędnych do realizacji koncepcji ochrony granicy państwa i kontroli ruchu granicznego dostosowanego do standardów układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. i Porozumienia Wykonawczego z dnia 19 czerwca 1990 r. o realizacji układu dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach zatwierdzony został 12 stycznia 2004 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej (niepublikowany).*

przyszłej granicy wewnętrznej, jak również opracowania koncepcji organizacji kontroli granicznej na przejściach wewnętrznych po wejściu Polski do strefy Schengen. Nie wytypowano drogowych przejść granicznych na głównych szlakach komunikacyjnych, na których będzie możliwe przywrócenie pełnej kontroli granicznej. Wolniej niż przewidywano przebiegała budowa Systemem Elektronicznego Wspomagania Nadzoru Granicy Państwowej oraz Zautomatyzowanego Systemu Radiolokacyjnego Nadzoru polskich obszarów morskich (szerzej str. 30-34).

5. W Policji, według stanu na dzień 30 czerwca 2006 r., podjęto 52 zadania, z tego zakończono 24 zadania, a pozostałe były w trakcie realizacji i dotyczyły m.in. opracowania procedur wymaganych przepisami *Konwencji*, współpracy transgranicznej z państwami sąsiednimi, polityki wizowej i azylowej, szkolenia funkcjonariuszy oraz działania aresztów i wydalania cudzoziemców.

Kontrola zadań w toku realizacji wykazała, że Policja nie opracowała zasad rekrutacji na stanowiska oficerów łącznikowych¹⁵. Nie został opracowany program szkolenia i doskonalenia zawodowego dla kandydatów na stanowiska oficerów łącznikowych. Komenda Główna Policji nie zgromadziła przepisów obowiązujących w 6 państwach UE w zakresie kontroli nabywania i posiadania broni palnej i amunicji. Stwierdzone uchybienia i opóźnienia nie stanowią, zdaniem NIK, istotnego zagrożenia w zakresie przygotowań (szerzej str. 39-40).

6. Powierzenie wojewodom od 2006 r. obowiązku utrzymywania wszystkich rodzajów przejść granicznych nie usprawniło utrzymania ich w stanie umożliwiającym pełne wykonywanie zadań przez kontrolne służby graniczne i racjonalne zaspakajanie potrzeb tych służb w ramach istniejących możliwości budżetowych. Ze względu na niespójność uregulowań prawnych wojewodowie, pomimo formalnych kompetencji w zakresie dostosowania infrastruktury wszystkich rodzajów przejść granicznych i ich utrzymywania, nadal nie mieli możliwości realizacji części z tych zadań. Przede wszystkim przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej nie przewidują możliwości finansowania przez wojewodów inwestycji w obiektach stanowiących własność spółek prawa handlowego zarządzających kolejowymi, lotniczymi i morskimi przejściami granicznymi, pomimo że obowiązek taki nałożono na wojewodów w przepisach wykonawczych do tej ustawy (szerzej str. 35-38).

¹⁵ Zadania ustalone zostały w *Programie przygotowań Policji w celu osiągnięcia pełnej gotowości do wdrożenia dorobku prawnego Schengen* (niepublikowany). Program opracowany został w czerwcu 2005 r. i zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji. W ogólnej liczbie zadań przyjętych w Policji do realizacji uwzględniono dodatkowo 4 zadania ujęte w *Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą w latach 2003-2005*. Dokument ten opracowany został 27 listopada 2002 r. w MSWiA, zaktualizowany i przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 31 sierpnia 2004 r. i zatwierdzony 2 listopada 2004 przez Radę Ministrów.

Kontrola w Lubelskim Zarządzie Przejść Granicznych (gospodarstwo pomocnicze utworzone przez Wojewodę Lubelskiego) wykazała, że zlecenie świadczenia usług porządkowych w obiektach i pomieszczeniach kolejowych przejść granicznych udzielone zostało z pominięciem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Za świadczenie usług w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2006 r., zapłacono spółkom PKP kwotę 42.860,87 zł. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również zawarcie przez Wojewodę Mazowieckiego umowy z Przedsiębiorstwem Państwowym „Porty Lotnicze” na utrzymanie przejścia granicznego w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie oraz umowy na utrzymanie obiektu Granicznego Punktu Kontroli Weterynaryjnej po upływie 259 dni od przejęcia kompetencji w tym zakresie. Wojewoda Mazowiecki wydatkował środki w łącznej kwocie 3.190.038,68 zł za okres bezumownego utrzymywania obiektów przejścia granicznego (szerzej str. 36-37).

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK pozytywnie ocenia efekty działań wojewodów w zakresie dostosowania drogowych, lotniczych i morskich przejść granicznych do wymogów Układu z Schengen¹⁶.

7. W ramach realizacji zadań określonych w *MasterPlanie SIS II*¹⁷ i *MasterPlanie SIS II i VIS* w MSWiA podjęto działania w celu dostosowania systemów teleinformatycznych do współpracy z SIS II, a użytkownikom instytucjonalnym zapewniony został dostęp do sieci umożliwiającej podłączenie do Centralnego Węzła. Pełna realizacja tego zadania przez Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców uzależniona jest od działań wielu podmiotów, a szczególnie Komendanta Głównego Policji w zakresie uruchomienia Krajowego Systemu Informatycznego.

Ustalono, że w odniesieniu do planu, opóźnione było opracowanie i realizacja przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych systemu informatycznego Wiza-Konsul oraz dostosowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości systemu centralnego i sieci teleinformatycznej do współpracy z SIS II (szerzej str. 42-46).

Ze względu na wielką skalę przedsięwzięć i ograniczoną ilość środków, realizacja przez Policję powierzonych jej zadań związanych z budową SIS II przebiegała z trudnościami, co w ocenie NIK może mieć wpływ na termin wywiązania się przez Polskę z przyjętych zobowiązań. Trudności te dotyczyły w szczególności budowy Centralnego Węzła, a także realizacji zadań związanych z Biurem SIRENE¹⁸ w zakresie opracowania

¹⁶ Zadania inwestycyjne i modernizacyjne przejść granicznych, przyporządkowane zostały priorytetom zadaniowym, określonym w przyjętym przez Radę Ministrów dnia 27 listopada 2002 r. w dokumencie rządowym pn. *Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą w latach 2003-2005*.

¹⁷ *MasterPlan SIS II PL – Program dla uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w realizacji tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen* – przyjęty przez Radę Ministrów w październiku 2004 r. (wersja 2.4).

¹⁸ Komórka organizacyjna KGP realizująca zadania polegające m.in. na wymianie informacji przetwarzanych w SIS II z innymi państwami obszaru Schengen.

procedur ochrony informacji i danych osobowych, procedur operacyjnych dotyczących wymiany informacji pomiędzy krajowymi użytkownikami instytucjonalnymi SIS II oraz ustalania zasad przeglądów danych historycznych przed ich przeniesieniem do SIS II. Opóźnienia spowodowane były nieokreśleniem przez UE wymagań w zakresie budowy systemu informatycznego dla potrzeb Biura SIRENE. Podkreślenia wymaga, że według stanu na 31 stycznia 2007 r. zadanie budowy Centralnego Węzła znajdowało się na etapie wyłaniania wykonawcy, co stanowi poważne opóźnienie, podobnie jak w przypadku 6 innych zadań (spośród 19) - szerzej str. 47-48.

Zadania związane z budową SIS II przez Straż Graniczną realizowane były w sposób planowy, z wyjątkiem dwóch zadań dotyczących zakupu mocy obliczeniowej i przestrzeni dyskowej wraz z usługą systemu archiwizacji i back-up - sprzętu i oprogramowania dla Centralnej Bazy Danych SG (CBDSG) oraz wykonania systemu T-EWIDA w ramach modernizacji systemu bezpieczeństwa teleinformatycznego dla CBDSG. Według stanu na dzień 31 stycznia 2007 r. nie rozstrzygnięto jeszcze postępowania przetargowego na budowę Centralnej Bazy Danych SG (szerzej str. 48-49).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia opóźnienia budowy resortowego systemu teleinformatycznego w Ministerstwie Finansów. Według *MasterPlanu SIS II*¹⁹ MF i wybrane jednostki organizacyjne powinny mieć zapewniony dostęp do SIS II poprzez odpowiednie stanowiska stacjonarne i urządzenia dostępne *on line* (szerzej str. 49-51).

8. Ustalono, że Służba Celna nie została w pełni wyposażona w sprzęt do przeprowadzania kontroli celnych w przejściach granicznych, co wyraźnie uwidocznilo się po uruchomieniu w 2005 r. informatycznej bazy danych *Machina*, w której na bieżąco wprowadzane były dane dotyczące wyposażenia. Trudności z zapewnieniem pełnej obsady kadrowej funkcjonariuszy celnych przenoszonych na placówki rozlokowane na wschodniej i północno-wschodniej granicy, pogłębione wysokim wskaźnikiem absencji chorobowej, mogą niekorzystnie wpływać na efektywność wykonywania zadań przez służbę celną.

Najwyższa Izba Kontroli nie ma zastrzeżeń do działań Ministra Finansów, finansowanych ze środków Phare, Funduszu Schengen i Norweskiego Mechanizmu Finansowego, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa rynku wspólnotowego. Środki pomocowe zostały w całości wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a umowy zrealizowano zgodnie z zawartymi w nich klauzulami.

¹⁹ Por. przypis 10.

Pod względem rzetelności, NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie przez Ministra Finansów procedur kontroli dotyczących zwalczania przestępczości celnej, w tym legalności zatrudnienia i pobytu cudzoziemców oraz określenie zasad naboru kadr do komórek Służby Celnej zajmujących się kontrolą przedsiębiorców i zarządzaniem ryzykiem.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia również celowość realizowanych przez Ministra Finansów szkoleń zawodowych pracowników Służby Celnej w zakresie zapobiegania przestępstwom związanym z obrotem towarowym z zagranicą i ruchem cudzoziemców (szerzej str. 51-58).

9. Zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej nr C(2006)684, z dniem 31 grudnia 2006 r. upłynął termin kontraktowania środków Funduszu Schengen na realizację projektów. Komisja Europejska wyraziła zgodę na przedłużenie do 31 marca 2007 r. okresu zawierania umów związanych z wdrożeniem Systemu Informacyjnego Schengen II²⁰. Według stanu na 31 grudnia 2006 r. beneficjenci podpisali 316 umów z wykonawcami na kwotę 1.008,1 mln zł. Nie zakontraktowano natomiast 29 zadań na kwotę 216,2 mln zł, co stanowiło 17% środków dostępnych dla Polski w ramach Funduszu Schengen²¹ (szerzej str. 58-60).
10. Na finansowy rezultat kontroli złożyło się wydatkowanie z naruszeniem prawa ogółem kwoty 3,2 mln zł oraz uszczuplenie środków publicznych o kwotę 106,2 mln zł (szerzej str. 36-37, 58).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Eksperti Unii Europejskiej przeprowadzili dotychczas 6 misji ewaluacyjnych, które dotyczyły oceny stosowania dorobku prawnego Schengen w zakresie współpracy międzynarodowej Policji, obsługi obywateli w dwóch placówkach konsularnych oraz dostosowania granic lądowych, powietrznych i morskich. Wyniki tych misji były pozytywne. Planowane są dalsze szczegółowe ewaluacje, których wyniki będą stanowić przesłankę do podjęcia przez Radę Unii Europejskiej decyzji w sprawie wejścia Polski do Strefy Schengen.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- zapewnienie przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen i Systemem Informacji

²⁰ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2007 r., zmieniająca decyzję Komisji C(2004)248 z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie zarządzania instrumentem finansowym Schengen I, monitorowania tego instrumentu, zmienioną decyzją C(2006)684 z dnia 8 marca 2006 r.

²¹ Według danych uzyskanych z Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej Phare, do dnia 31 marca 2007 r. nie zostało zakontraktowanych 106,2 mln zł z funduszu Schengen. Wobec upływu terminu kontraktowania, środki te nie mogą być wykorzystane.

Wizowej sprawnej realizacji zadań związanych z dostosowaniem krajowych systemów do współpracy z obecnie modyfikowanym systemem SIS, czyli systemem SIS 1+, do czasu uruchomienia systemu SIS II,

- zapewnienie przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen i Systemem Informacji Wizowej sprawnej realizacji projektów, które zostały zaplanowane do sfinansowania ze środków Funduszu Schengen,
- zintensyfikowanie przez Komendanta Głównego Policji działań w zakresie budowy Centralnego Węzła Polskiego Komponentu Systemu Informatycznego Schengen II i Systemu Informacji Wizowej oraz opracowanie procedur działania Biura SIRENE,
- budowę i wdrożenie przez Komendanta Głównego Straży Granicznej Systemu Elektronicznego Wspomagania Nadzoru Granicy Państwowej oraz Zautomatyzowanego Systemu Radiolokacyjnego Nadzoru polskich obszarów morskich,
- zintensyfikowanie działań w zakresie dostosowania systemów centralnych i systemów teleinformatycznych użytkowników instytucjonalnych do współpracy z SIS II i VIS, a w szczególności realizację i wdrożenie przez Ministra Spraw Zagranicznych informatycznego systemu Wiza-Konsul oraz zakończenie prac prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości i Ministerstwie Finansów,
- zainicjowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prac legislacyjnych, które w sposób instytucjonalny usprawnią i zaspokoją potrzeby służb granicznych oraz umożliwią inwestowanie przez wojewodów na obszarach objętych zasięgiem terytorialnym przejść granicznych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1.1. Na podstawie *ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym*²², znowelizowanej m.in. w dniu 17 czerwca 2004 r. *ustawą o zmianie ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz niektórych innych ustaw*²³, organem administracji rządowej właściwym w sprawach gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych w Krajowym Systemie Informatycznym (KSI) jest minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 37a). Od dnia 20 września 2006 r. organem administracji rządowej właściwym w sprawach gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych w Krajowym Systemie Informatycznym jest Komendant Główny Policji. W Krajowym Systemie Informatycznym przetwarzane są m.in. dane osób i przedmiotów (art. 37b)²⁴, a administrator tych danych jest zwolniony z obowiązku informowania osób, których one dotyczą (art. 37h ust. 1). Dane te mogą być przekazywane za granicę na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, którymi związana jest Polska (art. 40a). Minister właściwy do spraw wewnętrznych dokonuje, na wniosek właściwego organu, zgłoszenia do Systemu Informacyjnego Schengen (art. 40b).

Zgodnie z ustawą, Krajowy System Informatyczny to prowadzony w formie elektronicznej zbiór danych na potrzeby kontroli granicznej, kontroli celnej, kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Polski, a także na potrzeby innych postępowań prowadzonych na podstawie ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 4 pkt. 8).

Organem administracji rządowej właściwym w sprawach gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych jest Komendant Główny Policji, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (komórka organizacyjna w Komendzie Głównej Policji) - art. 5 ust. 1 i 2.

Dane z Krajowego Systemu Informatycznego udostępnia się w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych m.in. Ministrowi Sprawiedliwości, ministrowi właściwemu

²² T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1585 ze zm.

²³ Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1842 ze zm.

²⁴ Art. 99 ust. 4 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen.

do spraw wewnętrznych, prokuratorom, sądom, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, Prezesowi Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, wojewodom, organom celnym, Głównemu Inspektorowi Informacji Finansowej, ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, konsulom (art. 37c).

3.1.1.2. Zgodnie z art. 1 ust. 1 *ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*²⁵, *Straż Graniczna* jest jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formacją powołaną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego.

Do podstawowych zadań Straży Granicznej należy m.in. ochrona granicy państwowej, organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego oraz rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej (art.1 ust.2).

W zakresie ochrony Straż Graniczna współdziała z organami ochrony granic innych państw oraz współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (art. 1 ust. 3 i 4).

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny Straży Granicznej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendant Główny Straży Granicznej jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej (art. 3 ust. 1 i 4). Terenowymi organami Straży Granicznej są komendanci oddziałów Straży Granicznej oraz komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej (art. 5 ust. 1).

W celu realizacji zadań ustawowych Straż Graniczna może korzystać z informacji o osobie, w tym danych osobowych uzyskanych przez uprawnione organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych lub prowadzenia kontroli operacyjnej, jak również przetwarzać je w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych, bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą (art. 9 ust. 1a).

Straż Graniczna ma obowiązek wykonywania czynności na polecenie sądu i prokuratury oraz innych właściwych organów państwowych w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w wyodrębnionych przepisach (art. 9 ust. 1). Może, w zakresie koniecznym do wykonywania jej ustawowych zadań, korzystać z informacji kryminalnej, zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (art. 9 ust. 1e). SG przy wykonywaniu swoich zadań może korzystać z pomocy osób nie będących jej

²⁵ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.

funkcjonariuszami (art. 9b ust.1), prowadzić kontrolę operacyjną za zgodą właściwego sądu okręgowego lub przez niego zarządzoną oraz niejawnie nadzorować wytwarzanie, przemieszczanie, przechowywanie i obrót przedmiotami przestępstwa przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 9e ust. 1, 4, 7 i art. 9g ust. 1).

3.1.1.3. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej²⁶, odpowiedzialność za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz za kontrolę ruchu granicznego w zakresie określonym w odrębnych przepisach spoczywa na Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 7 ust. 1). Zadania Ministra w tej dziedzinie wykonuje Komendant Główny Straży Granicznej (art. 7 ust. 3). Natomiast Minister Obrony Narodowej odpowiada za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej (art. 7 ust. 2).

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia znosi i przywraca na czas określony kontrolę graniczną osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną w rozumieniu przepisów Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w Schengen dnia 19 czerwca 1990 r., uwzględniając warunki przywracania kontroli granicznej osób określone w tych przepisach (art. 17a. ust.1).

Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia rodzaje obiektów i wyposażenie, których utrzymanie jest niezbędne do sprawnego przywrócenia kontroli granicznej osób, o której mowa w art. 17a ust. 1, oraz organy zobowiązane do ich utrzymania, uwzględniając wykorzystanie obiektów i wyposażenia przejść granicznych zniesionych w wyniku Układu, o którym mowa w art. 17a ust. 1 (art. 17b.).

Osoby przekraczające granicę państwową są obowiązane poddać się kontroli granicznej wykonywanej przez uprawnionych funkcjonariuszy Straży Granicznej, w tym udzielać wyjaśnień związanych z przekraczaniem granicy państwowej (art. 15 ust. 1 i 2). W razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, osoba przekraczająca granicę obowiązana jest do udostępnienia do przejrzania przedmiotów, bagażu i środków transportu, a także do poddania się kontroli osobistej na żądanie funkcjonariuszy SG (art. 15 ust. 3). Kontrola graniczna może odbywać się z zastosowaniem urządzeń technicznych oraz psów służbowych (art. 15 ust. 4).

²⁶ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1944 ze zm.

Zgodnie art. 17 ust. 1 ustawy, do stałego utrzymywania wszystkich rodzajów przejść granicznych zobowiązany jest wojewoda²⁷.

3.1.1.4. Zgodnie z *ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*²⁸, Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1).

Do podstawowych zadań Policji należy m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów; utworzenie, eksploatacja i utrzymywanie systemu informacyjnego umożliwiającego organom administracji rządowej i organom sprawiedliwości przekazywanie oraz dostęp do danych gromadzonych w SIS, niezbędnych z punktu widzenia funkcjonowania obszaru Schengen (art. 1 ust. 2).

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji (art. 5 ust. 1 i 2).

Na obszarze województwa organami administracji rządowej w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią; komendant powiatowy (miejski) Policji; komendant komisariatu Policji (art. 6 ust. 1).

²⁷ Do 31 grudnia 2005 r. zadania w zakresie utrzymywania kolejowych, lotniczych i morskich przejść granicznych należały do ministra właściwego do spraw transportu i gospodarki morskiej. Zmiana w tym zakresie została dokonana ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757).

²⁸ T.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277.

W granicach swych zadań Policja, w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe. Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach.

Policja może, w zakresie koniecznym do wykonywania jej ustawowych zadań, korzystać z informacji kryminalnej zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (art. 14 ust. 1, 2 i 5a).

W celu realizacji zadań ustawowych Policja może korzystać z danych o osobie (w tym również w formie zapisu elektronicznego) uzyskanych przez inne organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przetwarzać te dane bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą (art. 14 ust. 4).

3.1.1.5. Na podstawie art. 132 ust. 1 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach*²⁹ Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców tworzy oraz prowadzi w systemie teleinformatycznym krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców o nazwie *System Pobyt*. Zgodnie z treścią art. 134 ustawy informacje zawarte w Systemie Pobyt mogą być przekazywane za granicę, gdy zezwalają na to umowy międzynarodowe, którymi jest związana Polska. W skład *Systemu Pobyt* wchodzi między innymi wykaz cudzoziemców, których pobyt na terytorium kraju jest niepożądany. Dane znajdujące się w wykazie będą stanowiły podstawę wpisu przez Polskę obywateli państw trzecich do SIS.

3.1.1.6. Podlegli Ministrowi Spraw Zagranicznych konsulowie RP udzielają wiz na podstawie art. 23 *ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej*³⁰. Artykuł 32a ww. ustawy zawiera upoważnienie do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych w zakresie prowadzonych spraw i dokonywanych czynności konsularnych na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Przy wydawaniu wiz konsul stosuje przepisy ustawy o cudzoziemcach. Ustawa ta określa zakres danych przetwarzanych w procesie wydawania wiz. Przy podejmowaniu decyzji konsul dokonuje także sprawdzeń w wykazie, o którym mowa w art. 124 ustawy o cudzoziemcach.

3.1.1.7. Zgodnie z art. 37c *ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym*, dane

²⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694.

³⁰ T.j. Dz. U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1823 ze zm.

z KSI udostępnia się w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań m.in: Ministrowi Sprawiedliwości, prokuratorowi, sądowi.

Na podstawie art. 6 pkt 1-2 i 4 *ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym*³¹, Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia określił ustrój i organizację Centralnej Informacji oraz szczegółowe zasady udzielania informacji z Rejestru, a w porozumieniu z ministrem finansów wysokość opłat za udzielanie informacji oraz wydawanie odpisów, wyciągów i zaświadczeń z Rejestru, a w drodze zarządzenia sposób i tryb przekazywania przez sądy rejestrowe danych rejestrowych do Centralnej Informacji.

W *rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie ustroju i organizacji Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowych zasad udzielania informacji z Krajowego Rejestru Sądowego*³² określono m.in., że Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego jest komórką organizacyjną Ministerstwa Sprawiedliwości (§ 1 ust. 1).

3.1.1.8. W 1999 r. weszła w życie *ustawa z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej*³³. Na podstawie art.1a niniejszej ustawy – wcześniej art. 278 §1 Kodeksu celnego – minister właściwy do spraw finansów publicznych, m.in.: sprawuje nadzór w sprawach celnych, współdziała w kształtowaniu polityki celnej państwa, realizuje budżet państwa w zakresie ustalonym dla organów celnych, kształtuje politykę kadrową i szkoleniową w organach celnych, współpracuje z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi. Nowe uprawnienia Ministra Finansów spowodowały konieczność przeprowadzenia zmian strukturalnych w organizacji Ministerstwa.

Zmiany w polskiej administracji celnej zapoczątkowało wejście w życie z dniem 1 marca 2002 r. *ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw*³⁴ oraz z dniem 1 maja 2002 r. *ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz zmianie niektórych ustaw*³⁵.

³¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209 ze zm.

³² Dz. U. Nr 281, poz. 2793. Od 1 stycznia 2007 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie ustroju i organizacji Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowych zasad udzielania informacji z Rejestru i udostępniania kopii dokumentów z katalogu (Dz. U. Nr 247, poz.1811).

³³ T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 15 września 1999 r.

³⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253 ze zm.

³⁵ Dz. U. z 2002 r., Nr 41, poz. 365.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 *ustawy o Służbie Celnej*, głównym zadaniem tej formacji jest realizacja polityki celnej państwa w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, wynikających także z *Układ Schengen*. W ramach tych zadań do Służby Celnej należy:

- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z wprowadzaniem na polski obszar celny oraz wyprowadzeniem z polskiego obszaru celnego³⁶ towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, w szczególności takich jak: odpady szkodliwe, substancje chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe oraz broń, amunicja, materiały wybuchowe i technologie objęte kontrolą międzynarodową,
- współpraca z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi,
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych.

Z dniem 1 września 2003 r. wraz z wejściem w życie *ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych*³⁷, zadania i funkcje Służby Celnej rozszerzone zostały o uprawnienia w zakresie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców.

3.1.1.9. Podstawowymi aktami prawa międzynarodowego, regulującymi kwestie związane z wejściem do strefy Schengen, są:

- *Układ z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.*³⁸. W dniu 14 czerwca 1985 r. w Schengen podpisano porozumienie o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach (tzw. Układ Schengen I między krajami Unii Gospodarczej Beneluxsu, Francją i RFN);
- *Konwencja Wykonawcza z 19 czerwca 1990 r. do Układu Schengen z 14 czerwca 1985 r. dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*³⁹. W dniu 19 czerwca 1990 r. podpisano Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen (Schengen II), znosząca ostatecznie kontrolę na wspólnych granicach wewnętrznych państw-stron Układu. Dzięki Konwencji Wykonawczej powstała tzw. Strefa (Obszar) Schengen, w ramach której zniesiono kontrolę na granicach wewnętrznych pomiędzy niektórymi

³⁶ Obecnie polski obszar celny należy traktować jako część obszaru celnego UE.

³⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 137, poz. 1302.

³⁸ Dz. U. UE. L.00.239.13.

³⁹ Dz. U. UE. L.00.239.19.

państwami UE. Równocześnie zdecydowano o wzmocnieniu kontroli na granicach zewnętrznych. Zasadniczym celem Konwencji było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie Schengen oraz urzeczywistnienie swobody przepływu osób. W Konwencji zawarto również wymagania zobowiązujące państwa członkowskie do podjęcia szeregu właściwych środków i ścisłej współpracy między państwami należącymi do strefy Schengen;

- *Rozporządzenie Rady UE nr 2424/2001 z 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji*⁴⁰, w którym ustalono m.in. że SIS II będzie rozwijany przez Komisję Europejską jako jeden zintegrowany system, zgodnie z procedurami określonymi w tym rozporządzeniu;
- *Decyzja Rady UE nr 2004/512/EC z 8 czerwca 2004 r. ustanawiająca System Informacji Wizowej (VIS)*⁴¹, na mocy której ustanowiono system służący wymianie danych wizowych między Państwami Członkowskimi, zwany Wizowym Systemem Informacyjnym (VIS), który umożliwi upoważnionym do tego celu władzom krajowym wprowadzanie i uaktualnianie danych wizowych oraz elektroniczną konsultację tych danych;
- *Decyzja Rady UE nr 2001/886/JHA z 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji*⁴² określająca m.in. działania niezbędne do budowy SIS II oraz procedury podejmowania decyzji w sprawach SIS II;
- Komunikat Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2003 r. dla Rady UE i Parlamentu Europejskiego „*Rozwój Systemu Informacyjnego Schengen II i jego możliwa synergia z przyszłym Systemem Informacji Wizowej*” COM(2003) 771 final;
- Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 24 listopada 2005 r. dla Rady UE i Parlamentu Europejskiego w sprawie zwiększenia skuteczności, interoperacyjności i efektu synergii wynikającego ze współdziałania europejskich baz danych w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych COM (2005) 597 final.

3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Wejście do strefy Schengen jest jednym z najistotniejszych zadań realizowanych przez administrację rządową w ostatnich latach i planowanych do realizacji na kolejne lata,

⁴⁰ Dz. U. UE. L 328, P. 0004 – 0006.

⁴¹ Dz. U. UE. L 213, P. 0005 – 0007.

⁴² Dz. U. UE. L 328, P. 0001 – 0003.

przy jednoczesnym zaangażowaniu znacznych środków finansowych z funduszy europejskich oraz środków budżetowych.

Przygotowanie administracji rządowej do realizacji zadań wynikających z Układu z Schengen nie było dotychczas kontrolowane przez NIK w zakresie objętym programem niniejszej kontroli. W latach 2004-2005 NIK przeprowadziła kontrole związane z przygotowaniem administracji rządowej do wykonywania zadań w ramach UE, w tym m.in. kontrolę dotyczącą realizacji programów i planów zagospodarowania granicy państwowej w zakresie modernizacji i budowy drogowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej w latach 2000-2003 i I kwartale 2004 r.⁴³

Liczne wypowiedzi prezentowane na forum publicznym wskazywały na fakt, że Polska nie spełnia wszystkich wymagań niezbędnych do tego aby można było w pełni realizować na obszarze Polski postanowienia *Konwencji*.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Nadzór i koordynacja zadań

W badanym okresie za realizację zadań dotyczących problematyki Schengen odpowiedzialność w zakresie swojej właściwości ponosili ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, natomiast działania związane z przygotowaniem do wdrożenia SIS II i VIS (określone w tytule IV Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen) koordynował Pełnomocnik Rządu w randze Podsekretarza Stanu w MSWiA. Pełnomocnik Rządu, koordynuje działania właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w zakresie przygotowania do współpracy z SIS II i VIS, w tym działania prowadzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Odpowiedzialność za realizację całości zobowiązań wynikających z Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej spoczywała na Radzie Ministrów. Nie wyznaczono natomiast podmiotu odpowiedzialnego za bieżącą koordynację przygotowań administracji państwowej do wejścia do strefy Schengen.

NIK jako celowe ocenia, wprowadzone na wniosek Pełnomocnika Rządu, zmiany w strukturze zarządzania przygotowaniem administracji państwowej w ww. zakresie, a w szczególności:

- powierzenie przez Prezesa Rady Ministrów w sierpniu 2006 r. Wiceprezesowi Rady Ministrów - Przewodniczącemu Komitetu Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji

⁴³ Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Lublinie, nr ewid. 174/2004/PO4152/LLU.

- i Łączności odpowiedzialności za koordynowanie całości działań w zakresie przygotowania Polski do przystąpienia do Układu z Schengen,
- likwidację stanowiska Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do spraw Utworzenia i Funkcjonowania Polskiego Komponentu SIS⁴⁴, którego kompetencje częściowo pokrywały się z zadaniami Pełnomocnika Rządu,
 - powołanie Międzyresortowego Zespołu ds. Informatyzacji⁴⁵, którego zakres kompetencji obejmuje zagadnienia SIS II i VIS, w miejsce Międzyresortowego Zespołu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen, który nie realizował swoich zadań.

Ustanowiony w grudniu 2004 r. Pełnomocnik Rządu rzetelnie realizował zadanie polegające na koordynowaniu działań organów administracji rządowej w zakresie przygotowania do współpracy z SIS II i VIS, monitorując realizację projektów w ramach Programu⁴⁶, dokonując analizy sprawozdań ministrów i kierowników urzędów centralnych, wyjaśniając wątpliwości oraz kwestie sporne między organami administracji. Na podstawie analizy otrzymanych informacji, Pełnomocnik opracował aktualizacje dokumentów programowych oraz zaproponował zmiany w strukturze zarządzania Programem. Kontrola wykazała, że w przygotowanych dokumentach nie zostały określone w sposób szczegółowy mierniki stopnia realizacji celów operacyjnych Programu przez poszczególnych Użytkowników Instytucjonalnych, co utrudniało koordynację działań przygotowawczych administracji rządowej do współpracy z SIS II i VIS.

Pełnomocnik Rządu dokonywał ocen realizacji działań związanych z uczestnictwem Rzeczypospolitej Polskiej w SIS II, a także analizował zagrożenia wpływające na opóźnienia ww. Programu. Wyniki analiz, oceny i wnioski oraz okresowe sprawozdania z działalności przedstawiały Radzie Ministrów stan realizacji poszczególnych projektów, nie uwzględniając jednak ich przeglądu pod względem zapewnienia zgodności Polskiego Komponentu SIS II z Konwencją Wykonawczą do Układu Schengen. Ponieważ służby Władzy Wdrażającej obsługujące Pełnomocnika Rządu nie były merytorycznie przygotowane do tego zadania, Pełnomocnik Rządu podjął działania zmierzające do

⁴⁴ Działający w okresie od 14 listopada 2003 r. (Decyzja Nr 183 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) do 4 marca 2005 r. (Decyzja Nr 24 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Funkcję tę pełnił Podsekretarz Stanu w MSWiA p. Leszek Ciećwierz.

⁴⁵ Zarządzenie Nr 141 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 września 2006 r.

⁴⁶ Tj. *Programu dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II i Systemem Informacji Wizowej* wersja 3.0 i 3.1. Wersja 3.0 „Programu”, zaakceptowana 13 września 2005 r. przez Komitet Europejski Rady Ministrów, została opracowana pod kierownictwem p. Pawła Dakowskiego. Wersja 3.1 „Programu”, przyjęta 27 czerwca 2006 r. przez Radę Ministrów, została opracowana pod kierownictwem p. Grzegorza Bliźniuka.

zatrudnienia zewnętrznego doradcy strategicznego. Z powodu nieokreślenia zadań doradcy, co wynikało z niezamknięcia procesu legislacyjnego w zakresie SIS II i VIS po stronie UE, do dnia zakończenia kontroli nie zatrudniono doradcy⁴⁷.

W ramach przygotowania projektów aktów prawnych, mających znaczenie dla wdrożenia SIS II oraz VIS, Pełnomocnik Rządu opracował w 2005 r. *Analizę zgodności polskiego prawa krajowego z przepisami tytułu IV Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen* oraz projekt nowelizacji ustawy o cudzoziemcach w celu wprowadzenia podstawy prawnej dla utworzenia Krajowego Komponentu SIS. W sierpniu 2006 r., pod kierownictwem Pełnomocnika Rządu został przygotowany projekt *ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen drugiej generacji i Systemie Informacji Wizowej oraz o Krajowym Systemie Informatycznym*. Przygotowanie ostatecznej wersji projektów tych ustaw uzależnione jest od wydania przez organy UE przepisów dotyczących funkcjonowania SIS II i VIS. W celu zapewnienia współpracy i wymiany informacji w kwestii SIS II między organami administracji rządowej a organami Unii Europejskiej, pracownicy zespołów Władzy Wdrażającej ds. SIS II i VIS oraz eksperci instytucji uczestniczących w pracach nad przystąpieniem Polski do SIS II i VIS brali udział w spotkaniach organizowanych na forum UE.

Za niecelowe należy uznać działania Pełnomocnika Rządu Pana Pawła Dakowskiego, w wyniku których przeniesiono w marcu 2005 r. realizację zadania związanego z budową Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS II z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej Phare. Władza Wdrażająca nie była przygotowana do budowy Centralnego Węzła ze względu na brak praktyki w realizacji projektów informatycznych oraz braki kadrowe, co spowodowało ponad rok opóźnienia w realizacji ww. zadania i konieczność przekazania tego zadania do Komendy Głównej Policji. Zgodnie z zaakceptowaną fiszą projektową *Budowa i wdrożenie Centralnego Węzła Polskiego Komponentu Systemu Informacyjnego Schengen II w RP*, rozpoczęcie procesu przetargowego planowane było na II kwartał 2005 r. Do dnia przeniesienia zadania do KGP w czerwcu 2006 r., procedura przetargowa we Władzy Wdrażającej nie została rozpoczęta. W nowej fiszy projektowej *Budowa i wdrożenie KSI*

⁴⁷ Zadanie zatrudnienia doradcy strategicznego zostało zaplanowane do sfinansowania z Funduszu Schengen. Pierwszy projekt dla tego zadania został opracowany w lipcu 2005 r., jednak wymagał zmian i dopiero w październiku 2006 r. Międzyresortowy Zespół ds. Wykorzystania Środków w ramach Funduszu Schengen oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego zaakceptował projekt *Pomoc doradcza w przygotowaniu organów administracji państwowej do współpracy z SIS II i VIS*.

wraz z *Centralnym Węzłem PK SIS II i VIS* rozpoczęcie ww. procesu zostało zaplanowane na III kwartał 2006 r.

Nie zostały zrealizowane zadania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (Zespół). Zespół, któremu przewodniczył Pełnomocnik Rządu, nie określił narzędzi kontroli wewnętrznej i jednolitej metodologii zarządzania przedsięwzięciami w zakresie realizacji Programu, do czego zobowiązywał go § 2 pkt 4 zarządzenia Nr 91 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2002 r.⁴⁸ Dokumenty programowe określały ogólną architekturę systemu kontroli Programu i przewidywały, że szczegółowe procedury kontroli zostaną określone przez Użytkowników Instytucjonalnych⁴⁹. Ponadto Zespół nienależycie realizował zadanie polegające na dokonywaniu comiesięcznych przeglądów postępu prac w zakresie przygotowania organów administracji rządowej do współpracy z SIS, co było niezgodne z § 2 pkt 1 ww. zarządzenia. W okresie od stycznia 2005 r. do września 2006 r. zwołane zostały jedynie 4 posiedzenia Zespołu, które dotyczyły przekazywania bieżących informacji w ramach realizacji Programu⁵⁰. Ponadto Pełnomocnik Rządu nie przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów okresowych sprawozdań z działalności Zespołu, co było niezgodne z § 9 ww. zarządzenia. Pełnomocnik Rządu nie przedstawił również Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania końcowego⁵¹ z wynikami i wnioskami z prac Zespołu, do czego zobowiązywał § 10 ww. zarządzenia.

Nie budzą zastrzeżeń działania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Wykorzystania Środków w Ramach Funduszu Schengen oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, mające na celu zapewnienie efektywnego i terminowego wykorzystania środków z Funduszu Schengen. Zespół wywiązywał się z nałożonych zadań, m.in. określił cele do realizacji ze środków Funduszu Schengen oraz zasady zarządzania i kontroli wykorzystania tych środków, a także przyjął propozycję podziału środków Funduszu Schengen z alokacji na 2004 r. Na posiedzeniach Zespołu przedstawiane były zagrożenia dla realizacji projektów (m.in. listy projektów zagrożonych) i proponowane środki zaradcze, w tym listy projektów rezerwowych na wypadek niemożności realizacji któregośkolwiek z zaakceptowanych projektów.

⁴⁸ Zarządzenie Nr 91 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen.

⁴⁹ Tj. instytucje administracji publicznej uprawnione do współpracy z SIS II lub VIS.

⁵⁰ W tym m.in. przekazanie Użytkownikom Instytucjonalnym, uzyskanych z Unii Europejskiej, projektów dokumentacji technicznej SIS II.

⁵¹ Zespół zakończył swoją działalność 12 września 2006 r. ze względu na utratę mocy przez Zarządzenie Nr 91, na podstawie § 14 Zarządzenia Nr 141 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 września 2006 r. powołującego Międzyresortowy Zespół ds. Informatyzacji.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji należycie przewodniczył pracom Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej, jak również Międzyresortowego Zespołu do Spraw Wykorzystania Środków w Ramach Funduszu Schengen oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji realizował swoje zadania przy pomocy dwóch pełnomocników. W wyniku działań Pełnomocnika do Spraw Utworzenia i Funkcjonowania Polskiego Komponentu SIS została utworzona komórka organizacyjna do spraw SIS oraz rozpoczęto prace nad *MasterPlanem SIS II*. Działający pod kierownictwem Pełnomocnika, Zespół ds. Przygotowania Organów i Jednostek Organizacyjnych Podległych lub Nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do współpracy z SIS, zarekomendował Radzie Ministrów umiejscowienie Biura SIRENE w strukturze Komendy Głównej Policji. Pełnomocnik Ministra – Koordynator Programu SIS II⁵², do czasu przeniesienia go do Władzy Wdrażającej, występował do uczestniczących w Programie jednostek o przedstawienie stanu jego realizacji. W pismach kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Pełnomocnika Rządu wskazywał na problemy dotyczące stanu kadrowego, dostosowania prawa oraz budowy Centralnego Węzła, a także proponował m.in. przeniesienie budowy Centralnego Węzła z Władzy Wdrażającej do KGP.

W zakresie nadzoru Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Sprawiedliwości kontrola wykazała nieprawidłowości związane z ustanowieniem, weryfikacją oraz przekazywaniem procedur zarządzania projektami, wymaganych postanowieniami *MasterPlanu SIS II i VIS*. W Ministerstwie Sprawiedliwości nie został zatwierdzony i zrealizowany Szczegółowy Plan Podprogramu ministerstwa oraz nie została dokonana weryfikacja procedur stosowanych na poziomie zarządzania projektem. Przyczyniło się to m.in. do wydłużenia procesu akceptacji Karty Projektu Schengen⁵³, w ramach której Minister Sprawiedliwości realizuje zadania w zakresie dostosowania sieci teleinformatycznej Ministerstwa do współpracy z SIS II i zakupu nowych stacji dostępowych wraz z niezbędnym oprogramowaniem.

Także Minister Spraw Zagranicznych nie opracował i nie przekazał do Biura Pełnomocnika Rządu procedur zarządzania projektami realizowanymi przez MSZ.

⁵² Działający na podstawie Decyzji Nr 127 Ministra z 17 listopada 2004 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – Koordynatora Programu SIS II. Na stanowisko to powołany został p. Jerzy Bogdan Mielewski – Radca Ministra. Do zadań Pełnomocnika należało m.in. monitorowanie bieżącej realizacji i wykrywanie zagrożeń dla realizacji Programu i jego Podprogramów oraz budowa centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS II. Od kwietnia 2005 r. Pełnomocnik znajdował się w strukturze WWPWP PHARE. Następnie na podstawie Decyzji Nr 60 Ministra z 1 czerwca 2005 r. funkcję Koordynatora powierzono Zastępcy Dyrektora WWPWPP do Spraw SIS i VIS.

⁵³ Proces ten trwał od początku 2004 r. do ostatnich miesięcy 2005 r.

Zgodnie z założeniami *MasterPlanu SIS II i VIS*, w strukturze zarządzania na poziomie każdego podprogramu przygotowywanego i realizowanego przez użytkownika instytucjonalnego powinien funkcjonować kierownik jednostki, działający sam lub za pośrednictwem powołanego przez siebie Komitetu Sterującego i Koordynatora Podprogramu. W Ministerstwie Sprawiedliwości, w okresie od listopada 2005 r. do dnia zakończenia kontroli, nie został powołany Komitet Sterujący i Koordynator Podprogramu, a w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Komitet Sterujący i Koordynator Podprogramu powołano 31 października 2006 r.⁵⁴

3.2.2. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oraz przepływ osób

Realizacja zadań związanych ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych i przepływem osób należała do wielu naczelných, centralnych i terenowych organów administracji państwowej.

1. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, w zakresie tworzenia podstaw prawnych, przygotowano projekt nowelizacji ustawy o Straży Granicznej i ustawy o ochronie granicy państwowej⁵⁵ oraz kontynuowano prace dotyczące zawierania, opracowywania i opiniowania szczegółowych umów międzynarodowych. Prace były planowane do realizacji w sposób ciągły. Do czasu wejścia Polski do strefy Schengen do wykonania pozostało jeszcze m.in. dokonanie korekt w umowie z Niemcami, dostosowanie do rozwiązań stosowanych w UE 9 umów dwu i wielostronnych między Polską a państwami sąsiadującymi oraz zawarcie umów o readmisji, które są w trakcie negocjacji lub opracowywania.

Kontrola w urzędach wojewódzkich, izbach celnych oraz Ministerstwie Transportu wykazała, że znowelizowane przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej wymagają dalszych zmian legislacyjnych w celu usprawnienia funkcjonowania przejść granicznych. Działania MSWiA, podjęte w związku z sygnalizowanymi przez wojewodów problemami z przejmowaniem i prowadzeniem inwestycji na przejściach granicznych od 1 stycznia 2006 r.⁵⁶, nie poprawiły zasadniczo sytuacji. Na niektórych przejściach granicznych

⁵⁴ Minister Spraw Zagranicznych zarządzeniem nr 14 utworzył Komitet Sterujący Podprogramu do spraw realizacji Podprogramu *MasterPlan SIS II i VIS PL* oraz ustanowił Koordynatora Podprogramu do spraw realizacji Podprogramu *MasterPlan SIS II i VIS PL* w zakresie kompetencji Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

⁵⁵ Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757).

⁵⁶ Zadanie jest realizowane na podstawie art. 17 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw oraz art. 24 ww. ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw.

województwie nie mieli możliwości prawidłowej realizacji zadań z uwagi na to, że część terenów należała do innych niż Skarb Państwa osób prawnych. Podjęte w MSWiA we wrześniu 2006 r. prace legislacyjne w tym zakresie do dnia zakończenia kontroli w MSWiA, tj. do 31 października 2006 r., pozostawały na etapie wstępnym.

2. Kontrola w Komendzie Głównej Straży Granicznej (KGSG) wykazała potrzebę dokonania, wspólnie ze stroną niemiecką, oceny funkcjonalności infrastruktury przejść granicznych na przyszłej granicy wewnętrznej, jak również opracowania koncepcji organizacji kontroli granicznej w tych przejściach po wejściu Polski do strefy Schengen. Nie zostały dotychczas wytypowane drogowe przejścia graniczne na głównych szlakach komunikacyjnych, które będą utrzymywane w stanie pozwalającym na przywrócenie pełnej kontroli granicznej. Termin realizacji tego zadania upłynął z końcem 2006 r. Opóźnienia były związane z oczekiwaniem na podjęcie przez Radę Unii Europejskiej decyzji o rozszerzeniu strefy Schengen o nowe państwa.

Straż Graniczna podjęła działania w celu budowy i wdrożenia Systemu Elektronicznego Wspomagania Nadzoru Granicy Państwowej. Przeprowadzone postępowanie przetargowe zostało jednakże unieważnione ze względu na zaproponowane ceny wykonania przedmiotu zamówienia, przekraczające trzykrotnie przeznaczone na ten cel środki finansowe. Zakończony został etap pilotażowy budowy Zautomatyzowanego Systemu Radiolokacyjnego Nadzoru polskich obszarów morskich (ZSRN), a na realizację etapów II i III podpisano umowy z wykonawcą, tj. Konsorcjum SELEX Sistemi Integrati SA, Computex Telecommunication Sp. z o.o. oraz z Przemysłowym Instytutem Telekomunikacji. Ważność tych umów zakwestionował Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, wskazując na brak uzasadnienia do zastosowania w powyższym postępowaniu trybu art. 4 pkt 5 ustawy - Prawo zamówień publicznych⁵⁷. Komisja Europejska wystosowała w marcu 2006 r. do Ministra Finansów notę, w której poinformowała, że do czasu rozstrzygnięcia przez sąd ważności umów na wykonanie II i III etapu ZSRN, o łącznej wartości 24,6 mln euro, kontrakt został uznany za niekwalifikowany ze środków Phare. Ponadto Komisja Europejska wyraziła negatywne stanowisko w zakresie wydłużenia terminów realizacji tego systemu. W związku z powyższymi uwarunkowaniami SG nie zrealizowała terminowo ww. systemów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Komendanta Głównego Straży Granicznej w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych dotyczących SG. Przepisy *ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych*

⁵⁷ Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

*innych ustaw*⁵⁸ wraz z aktami wykonawczymi były dostosowane do przepisów prawa Unii Europejskiej w części dotyczącej swobodnego przemieszczania się osób i wejścia Polski do strefy Schengen.

Uzupełnienie obsady etatowej w jednostkach organizacyjnych SG przebiegało w zasadzie zgodnie z założeniami *Harmonogramu uzawodowienia SG w latach 2003-2006*, zakładającego wzrost zatrudnienia o 5.300 funkcjonariuszy zawodowych i 1.012 pracowników cywilnych. Do dnia 31 grudnia 2006 r. zatrudniono 5.280 funkcjonariuszy i 684 pracowników cywilnych. Do usprawnienia procesu naboru do służby przyczyniła się inicjatywa legislacyjna Komendanta Głównego Straży Granicznej w zakresie nowelizacji w dniu 10 lutego 2006 r. *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej*. W efekcie urealnienia wymagań kwalifikacyjnych dla kandydatów do służby, nabór uległ przyspieszeniu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia system szkolenia funkcjonariuszy, opracowany i realizowany w SG, a także w ramach projektów UE. Szkolenia, realizowane jako kwalifikowane (przygotowawcze), specjalistyczne (w tym np. językowe) i doskonalące, zapewniły funkcjonariuszom SG odpowiednie przygotowanie zawodowe do ochrony granicy zewnętrznej.

W ramach współpracy z Europejskim Urzędem Policyjnym (Europol), Straż Graniczna uczestniczyła w projektach analitycznych dotyczących nielegalnej migracji, przekazywała odpowiedzi na zapytania biur łącznikowych innych państw oraz uczestniczyła w opracowywaniu raportów analitycznych. W efekcie współpracy, Straż Graniczna uzyskiwała dostęp do informacji będących w dyspozycji Europolu.

W ramach budowy i modernizacji strażnic planowo prowadzono prace budowlane i remontowe oraz przekazano do eksploatacji 20 z 22 planowanych obiektów. Dwa zadania były w trakcie realizacji, a terminy ich zakończenia ustalono na 2007 r.

W celu uzupełnienia sieci aresztów i izb krótkotrwałego zatrzymania zaplanowano w latach 2003-2006 budowę 2 ośrodków oraz adaptację i modernizację 5 istniejących obiektów. Prace te zakończono w 3 obiektach, a w 4 kolejnych prace zaawansowane były na poziomie od 50 do 75%. Na skutek przedłużających się procedur zatwierdzania kart projektów i dokumentów związanych z procedurami zamówień publicznych⁵⁹, rozpoczęcie

⁵⁸ Dz. U. Nr 90, poz. 757.

⁵⁹ Zgodnie z obowiązującym Podręcznikiem Zamówień.

prac budowlanych przewidzianych do realizacji w 2004 r. ze środków Funduszu Schengen nastąpiło w 2005 r., jednakże realizacja tych zadań nie była zagrożona.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zakupów wyposażenia technicznego do ochrony granicy państwowej, obejmujących m.in. jednostki pływające, statki powietrzne, środki transportu, wyposażenie techniki specjalnej, uzbrojenie oraz wyposażenie osobiste funkcjonariusza i umundurowanie.

W ocenie NIK, Straż Graniczna efektywnie realizowała *Program wdrażania analizy kryminalnej w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej* oraz przedsięwzięcia dotyczące wdrażania analizy ryzyka⁶⁰. Decyzją nr 47 z dnia 19 maja 2004 r. Komendant Główny Straży Granicznej powołał zespół do opracowania specyfikacji technicznej dla tego programu⁶¹ oraz określenia sprzętu i oprogramowania dla 28 samodzielnych stanowisk analizy kryminalnej. W lutym 2006 r. zakończono procedurę zakupu samodzielnych stanowisk analizy kryminalnej, wprowadzając sprzęt do wyposażenia jednostek organizacyjnych SG. Dokonano zmian w strukturach organizacyjnych, tworząc komórki ds. analiz kryminalnych. W maju 2006 r. uruchomiono Centralną Bazę Danych Analizy Kryminalnej oraz rozpoczęto proces szkolenia dla przyszłych użytkowników systemu⁶².

W marcu 2004 r. Komendant Główny Straży Granicznej zatwierdził *Program wdrożenia analizy ryzyka w Straży Granicznej*. W KGSG utworzone zostało z dniem 1 maja 2006 r. Biuro Analiz Strategicznych, a w oddziałach SG wprowadzono Samodzielne Sekcje Analizy Ryzyka⁶³. Do szczegółowych zadań tych komórek należało m.in. opracowywanie bieżących i okresowych materiałów informacyjnych dotyczących sytuacji na granicy państwowej oraz zagrożeń dla jej bezpieczeństwa. W 2005 r. przeprowadzone zostało szkolenie 38 funkcjonariuszy i pracowników zajmujących się analizą ryzyka w Komendzie Głównej Straży Granicznej i komendach oddziałów SG.

W Straży Granicznej zorganizowano i przygotowano komórki organizacyjne do zwalczania przestępczości zorganizowanej i przeciwdziałania narkomanii. W KGSG powołano Wydział Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej oraz opracowano

⁶⁰ W 2002 r. powstał w UE Wspólny Zintegrowany Model Analizy Ryzyka Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Common Integrated Risk Analysis Model - CIRAM). Dla wdrożenia CIRAM na poziomie Unii Europejskiej powołano wspólną jednostkę analizy ryzyka UE - Risk Analysis Centre, która istniała do maja 2005 r. Obecnie zadania te pełni Wydział Analityczny Agencji FRONTEX.

⁶¹ W dniu 1 lipca 2004 r. Komendant Główny Straży Granicznej zatwierdził specyfikację techniczną dla tego programu.

⁶² Decyzja nr 13 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie powołania zespołu projektowego do wdrożenia systemu Centralnej Bazy Danych Analizy Kryminalnej (CBDAK).

⁶³ Wprowadzone zarządzeniem Nr 3 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 stycznia 2005 r. (niepublikowane).

szczegółową specyfikację techniczną systemu umożliwiającego stosowanie środków technicznych, za pomocą których w sposób niejawni uzyskuje się i utrwała, informacje i dowody, w szczególności obraz, treść rozmów telefonicznych i inne informacje. Wprowadzono system organizacyjny umożliwiający wdrożenie instytucji zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stan przygotowań do udziału w procesie rozpatrywania wniosków o azyl⁶⁴. Współpraca przy wdrażaniu procedur związanych z systemem EURODAC (porównywanie linii papilarnych) prowadzona była w formie spotkań przedstawicieli SG, Policji oraz Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Placówki SG współpracowały z przygranicznymi służbami sąsiadujących państw w zakresie przyjmowania i przekazywania cudzoziemców oraz wykonywały czynności, określone w *ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP*⁶⁵. Uzgodniony został z Dyрекcją Federalną Straży Granicznej Niemiec sposób udzielania informacji oraz wykaz przejść granicznych, w których powinny odbywać się przekazania cudzoziemców pomiędzy Polską a Niemcami. Podobne porozumienie zostało zawarte ze stroną czeską. Uzgodnień takich nie dokonano jeszcze z Litwą i Słowacją. W zakresie zwalczania przestępczości Polska podpisała umowy o współpracy transgranicznej z Czechami, Litwą, Słowacją i Niemcami oraz z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej, tj. Białorusią i Ukrainą. Umowa z Niemcami została ratyfikowana i weszła w życie w 2003 r., natomiast pozostałe umowy były w trakcie ratyfikacji. W grudniu 2006 r. odbyło się spotkanie komendantów głównych Straży Granicznych Polski i Rosji, na którym określony został plan współpracy transgranicznej na 2007 r.

Nie stwierdzono problemów we współpracy SG z innymi formacjami odpowiedzialnymi za ochronę prawa. Współpraca odbywała się w oparciu o zawarte porozumienia⁶⁶. Główną formą współpracy SG ze Służbą Celną była wymiana informacji oraz przeprowadzanie wspólnych działań kontrolno-porządkowych, dotyczących m.in. ujawnienia przestępstw i wykroczeń skarbowych popełnianych przez cudzoziemców,

⁶⁴ Uzyskując z dniem 1 maja 2004 r. członkostwo w Unii Europejskiej strona polska została zobligowana do stosowania Rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określenia Państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl, złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (tzw. Dublin II) oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. w sprawie ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu efektywnego stosowania Konwencji Dublińskiej.

⁶⁵ Dz. U. Nr 128, poz. 1176 ze zm.

⁶⁶ W okresie objętym kontrolą realizowano porozumienia zawarte z Ministrem Finansów, Komendantem Głównym Policji, Szefem Wojskowych Służb Informacyjnych, Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej, Ministrem Kultury oraz Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki.

ujawniania i przekazywania danych osób zajmujących się przemytem towarów oraz wykrywania zorganizowanego przemytu towarów objętych ograniczeniami wwozu do Polski.

Współpraca jednostek organizacyjnych SG i Policji miała przede wszystkim charakter prewencyjny, dotyczący w szczególności kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Polski, zapewnienia porządku i poszanowania prawa w strefie nadgranicznej oraz rozpoznania zagrożeń związanych z przestępczością graniczną i kryminalną.

3. W terminach określonych w dokumentach programowych realizowane były zadania będące w kompetencji MSZ związane ze zniesieniem kontroli granic wewnętrznych i przepływem osób, wydawaniem wiz z ważnością ograniczoną terytorialnie oraz opłatami wizowymi. Do zrealizowania pozostało zadanie zharmonizowania opłat wizowych wynikających z Decyzji Rady UE nr 454/2003 z dnia 13 czerwca 2003 r. W celu zapewnienia pełnej zgodności w tym zakresie istnieje konieczność wypowiedzenia umów dwustronnych z Rosją, Ukrainą, Białorusią i wprowadzenia odpowiednich zmian w przepisach polskich.

Wprowadzenie obowiązku wizowego dla obywateli państw wymienionych w rozporządzeniu Rady UE (WE) Nr 539/2001 spowodowało kilkukrotny wzrost liczby wydawanych wiz. MSZ prawidłowo realizowało działania mające na celu przygotowanie placówek konsularnych do wydawania wiz polegające m.in. na szkoleniu pracowników urzędów konsularnych w zakresie przepisów Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen i Wspólnej Instrukcji Konsularnej oraz wykrywania fałszywych i sfałszowanych dokumentów. Rozszerzona została obsada etatowa placówek MSZ na Białorusi, Ukrainie oraz w Rosji.

4. Zadania w zakresie wydaleń cudzoziemców i stworzenia spójnego systemu zwalczania nielegalnej imigracji powierzone zostały Prezesowi Urzędu Repatriacji i Cudzoziemców (URiC).

Prezes URiC, realizując to zadanie, sprawował kontrolę instancyjną decyzji wojewodów o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Polski oraz prowadził wykaz cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany. W wykazie przechowuje się m.in. dane cudzoziemców, wobec których wydane zostały stosowne decyzje o wydaleniu, zobowiązaniu do opuszczenia lub nakazie opuszczenia terytorium Polski.

Urząd Repatriacji i Cudzoziemców rzetelnie realizował zadanie stworzenia efektywnego systemu dobrowolnych powrotów cudzoziemców do krajów ich pochodzenia, jako alternatywy dla powrotu przymusowego oraz udzielał pomocy w dobrowolnym wyjeździe z terytorium Polski cudzoziemcom, którzy cofnęli wniosek o nadanie statusu

uchodźcy. Po wydaniu decyzji o przyznaniu pomocy w zakresie dobrowolnego wyjazdu, podejmowane były działania i zapewnione zostały środki związane z jego realizacją. W zakresie tym URiC współpracował z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji, która organizuje wyjazd cudzoziemca z terytorium Polski⁶⁷.

3.2.3. Utrzymywanie i zarządzanie przejściami granicznymi na granicy zewnętrznej

Istotnym utrudnieniem w wykonywaniu zadań przez wojewodów był brak możliwości zrealizowania dyspozycji przepisów określających przejęcie uprawnień właścicielskich w stosunku do kolejowych, lotniczych i morskich przejść granicznych. Przyczyną tego stanu była niespójność przepisów przejściowych w tym zakresie z przepisami aktów prawnych regulujących stosunki własnościowe na przejściach granicznych⁶⁸.

Minister właściwy do spraw transportu i do spraw gospodarki morskiej przed nowelizacją ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o ochronie granicy państwowej, nie posiadał w trwałym zarządzie, zarządzie lub używaniu obiektów, urządzeń i sprzętu do kontroli granicznej na przejściach kolejowych, morskich i lotniczych, pomimo to został zobowiązany do przekazania wojewodom tych uprawnień. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały ustalone zasady utrzymywania kolejowych przejść granicznych przez wojewodów, którzy zawierali z PKP S.A. jedynie wstępne porozumienia w tej sprawie.

Praktyczne wykonywanie przez wojewodów obowiązku utrzymywania drogowych, kolejowych, lotniczych i morskich przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej kontroli, w sposób zgodny z obowiązującymi

⁶⁷ Na mocy porozumienia z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Polski.

⁶⁸ Zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757) „Obiekty, sprzęt i urządzenia stanowiące wyposażenie kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych przejść granicznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, pozostające na podstawie dotychczasowych przepisów w trwałym zarządzie, zarządzie lub używaniu organów zobowiązanych do stałego utrzymywania przejść granicznych, przechodzą nieodpłatnie w trwały zarząd, zarząd lub używanie właściwych miejscowo wojewodów. Przekazanie obiektów, sprzętu i urządzeń, o których mowa w ust. 1, nastąpi w formie protokołu zdawczo-odbiorczego.” Według obowiązujących przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.) – lotniskiem może zarządzać podmiot, który uzyskał zezwolenie na jego założenie i posiada stosowny certyfikat; ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.) – zarządzanie infrastrukturą kolejową należy do właściwości zarządcy spełniającego określone uprawnienia, a zarządzanie obiektami dworcowymi przysługuje ich posiadaczowi (PKP S.A. lub innej spółce z Grupy PKP); ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 967 ze zm.) – prawo zarządzania portami morskimi przysługuje podmiotom utworzonym zgodnie z zasadami określonymi tą ustawą.

uregulowaniami prawnymi⁶⁹, napotykało na szereg barier. Przede wszystkim, nie można oddzielić zakresu obsługi przejść granicznych od innych funkcji spełnianych przez służby pracujące na granicy. W praktyce oznaczało to możliwość utrzymywania placówek służb granicznych z zatrudnieniem, które znacznie przewyższało potrzeby przejść granicznych, np. w morskim przejściu granicznym w Elblągu.

Zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu wykonawczym, decyzje o zakupach sprzętu i wyposażenia dla przejść granicznych podejmują, na wniosek służb granicznych, podlegli wojewodzie urzędnicy. Nie mieli oni jednak do tego odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji. Wojewoda nie posiada bowiem żadnych narzędzi do kontrolowania celowości i zasadności wydatków związanych z funkcjonowaniem przejścia granicznego, w szczególności z uwagi na wysoce specjalistyczny charakter budowanych obiektów i dokonywanych zakupów. Na przykład w Lubelskim Zarządzie Przejść Granicznych (LZPG), gospodarstwie pomocniczym utworzonym przez Wojewodę Lubelskiego, pomimo że przedstawiciele Zarządu starali się weryfikować potrzeby zgłaszane przez służby kontrolne i byli obecni przy odbiorze dostaw, doszło do wydatkowania przez zarząd środków publicznych na zakup wyposażenia w ilościach przekraczających potrzeby służb granicznych oraz zakup wyposażenia o zbyt wysokich parametrach technicznych w stosunku do potrzeb. Świadczenie usług w kolejowych przejściach granicznych zlecono spółkom PKP bez zastosowania ustawy - Prawo zamówień publicznych. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2006 r. za świadczenie usług wywozu nieczystości, utrzymania czystości oraz utylizacji odpadów LZPG zapłacił spółkom PKP 42.860,87 zł. W 2006 r. wartość tych usług główny księgowy LZPG oszacował na kwotę 97.600,00 zł. Ujawnione okoliczności, wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez dyrektora LZPG, określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷⁰, stanowiły podstawę do skierowania przez Delegaturę NIK w Lublinie zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie.

Kontrola wykazała konieczność zachowania przez wojewodów dotychczasowych zasad postępowania odnośnie bieżących kosztów utrzymywania kolejowych, lotniczych i morskich przejść granicznych. Jednakże renegotjacja umów cywilno-prawnych z

⁶⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. Nr 256, poz. 2145).

⁷⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

podmiotami zarządzającymi tymi przejściami, przy ich monopolistycznej pozycji oraz ograniczonej ilości środków finansowych na ten cel w budżecie wojewody, stanowi znaczne zagrożenie dla utrzymania dyscypliny budżetowej przez wojewodów. Przykładowo, umowa na utrzymanie przejścia granicznego w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie została zawarta przez Wojewodę Mazowieckiego z Przedsiębiorstwem Państwowym „Porty Lotnicze” (PPL) po upływie 259 dni od przejęcia kompetencji w tym zakresie. Zawarcie tej umowy poprzedzone było długotrwałymi negocjacjami, w trakcie których PPL, wykorzystując swoją monopolistyczną pozycję, nie wyraziło zgody na podpisanie umowy określającej rzeczywiste koszty utrzymania przejścia granicznego. Wojewoda Mazowiecki, mając na uwadze konieczność realizacji obowiązków ustawowych, podpisał tę umowę, mimo że była ona niekorzystna dla Skarbu Państwa. W umowie tej nie określono przede wszystkim zasad kalkulacji kosztów i miesięcznych stawek utrzymania 1 m² powierzchni. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła zawarcie przez Wojewodę Mazowieckiego powyższej umowy, jak również umowy na utrzymanie obiektu Granicznego Punktu Kontroli Weterynaryjnej i wydatkowanie środków w łącznej kwocie 3.190.038,68 zł za okres bezumownego utrzymywania obiektów przejścia granicznego.

Najistotniejszym problemem w działalności wojewodów jest brak możliwości finansowania i dofinansowywania inwestycji na kolejowych, lotniczych i morskich przejściach granicznych. Wojewodowie wielokrotnie sygnalizowali Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji potrzebę opracowania nowych rozwiązań legislacyjnych. Konieczność dokonania takich zmian potwierdził również Minister Finansów, jednakże do dnia zakończenia kontroli, MSWiA nie opracowało projektu zmian przepisów w tym zakresie. Wojewoda Pomorski w dniu 6 lipca 2006 r. zwrócił się do Podsekretarza Stanu w MSWiA o rozważenie działań mających na celu nowelizację ustawy o ochronie granicy państwowej, wskazując m.in. na fakt, że nie ma on możliwości inwestowania na gruntach i w obiektach nie będących w jego zarządzie. Równocześnie Podsekretarz Stanu w MSWiA w dniu 5 lipca 2006 r. skierował do Ministra Finansów pismo w sprawie wykonywania przez wojewodów obowiązku finansowania zdań związanych z utrzymaniem przejść granicznych. Minister Finansów w odpowiedzi z dnia 22 sierpnia 2006 r. zauważył, że trudności wojewodów z realizacją obowiązku finansowania inwestycji w obiektach stanowiących własność spółek prawa handlowego, zarządzających przejściami granicznymi, wskazują na konieczność generalnej regulacji ustawowych przepisów właściwych dla przejść granicznych.

W celu koordynacji zadań związanych z zagospodarowaniem i ochroną granicy państwowej Prezes Rady Ministrów powołał Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej⁷¹. Zespół rzetelnie zrealizował zadanie przygotowania programów zagospodarowania granicy państwowej oraz zasad ich finansowania przez właściwe organy, inicjowania i opiniowania działań usprawniających przekraczanie granicy państwowej przez osoby, towary i środki transportu oraz koordynowania współdziałania centralnych i terenowych organów administracji rządowej w zakresie zagospodarowania granicy państwowej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania właściwych organów administracji⁷² przy realizacji projektów inwestycyjnych, w ramach wykonywania zadań związanych z utrzymywaniem przejść granicznych, w zakresie ich przygotowania do wejścia do strefy Schengen. Spośród 18 objętych kontrolą projektów inwestycyjnych, 6 zostało w całości zakończonych, 11 jest w trakcie realizacji, a rozpoczęcie 1 projektu przewidziane było w IV kwartale 2006 r.

W toku kontroli stwierdzono, że nie ma zasadniczych zagrożeń w realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących dostosowania do wymogów Układu z Schengen drogowych, lotniczych i morskich przejść granicznych⁷³. Zagrożenia takie istnieją jednak w przypadku przejść kolejowych. Spowodowane jest to opisanymi już barierami prawnymi w zakresie finansowania przez wojewodów inwestycji na obszarach należących do spółek PKP oraz brakiem porozumienia o współpracy pomiędzy wojewodami a PKP S.A. przy wydatkowaniu środków finansowych na te inwestycje. Z dniem 1 stycznia 2006 r. Wojewoda Podlaski przejął od Ministra Transportu i Budownictwa realizację zadania inwestycyjnego „Dostosowanie kolejowego przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej do wymogów Porozumienia z Schengen”, którego beneficjentem jest PKP S.A. Do dnia zakończenia kontroli wojewoda nie zawarł z PKP S.A. porozumienia określającego zasady udzielania i rozliczania dotacji na realizację tej inwestycji. Wojewoda Podlaski w dniu 28 września

⁷¹ Powołany zarządzeniem Nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2002 r.

⁷² W okresie objętym kontrolą, w zakresie drogowych przejść granicznych właściwymi organami administracji byli wojewodowie, w zakresie kolejowych, lotniczych i morskich przejść granicznych od 2004 r. do końca 2005 r. - minister właściwy do spraw transportu i gospodarki morskiej, a od 2006 r. - wojewodowie.

⁷³ Zadania modernizacyjne przejść granicznych, przyporządkowane zostały priorytetom zadaniowym, określonym w przyjętym przez Radę Ministrów dnia 27 listopada 2002 r. dokumencie rządowym *Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą w latach 2003-2005*. Strategia ta wyznaczyła dla poszczególnych podmiotów (ministrów i wojewodów), konkretne przejścia graniczne oraz działania, jakie winny być podjęte w ramach dostosowania systemu ochrony granicy do wymogów unijnych, także pod kątem wymogów Schengen.

2006 r. zwrócił się do właściwych ministrów o rozstrzygnięcie spornych problemów, jednakże do zakończenia kontroli nie uzyskał odpowiedzi w tej sprawie.

3.2.4. Policja i bezpieczeństwo

1. Po wytypowaniu krajów, w których ze względu na interes Polski wskazane jest utworzenie stanowisk oficerów łącznikowych Policji, nie przygotowano kandydatów do tej funkcji, mimo że termin realizacji zadania upłynął 31 marca 2006 r. Przyczyną opóźnienia był brak porozumienia między MSZ a MSWiA w sprawie tworzenia w wybranych placówkach dyplomatycznych RP stanowisk oficera łącznikowego Policji, pomimo że projekt porozumienia opracowano w 2003 r. Ponadto nie został przygotowany program szkolenia i doskonalenia zawodowego dla kandydatów na stanowiska oficerów łącznikowych Policji, którego termin realizacji upłynął 30 czerwca 2006 r.

Nie pozyskano od państw UE przepisów dotyczących kontroli nabywania i posiadania broni palnej oraz amunicji. Do czasu zakończenia kontroli, Komenda Główna Policji pozyskała takie przepisy od 18 państw, natomiast do 6 państw tj. Belgii, Cypru, Finlandii, Holandii, Portugalii i Włoch wysłane zostały w dniach 24 lipca i 2 sierpnia 2006 r. monity z ponagleniami. W związku z nieotrzymaniem ww. przepisów, nie dokonano ich tłumaczenia na język polski. Termin realizacji tego zadania upłynął 30 września 2005 r.

Policja opracowała dokumenty (informacje)⁷⁴ w zakresie praktycznego wykonywania w Polsce postanowień dotyczących zapewnienia organom policyjnym państw-stron *Konwencji* warunków udzielania wzajemnej pomocy w celach zapobiegania i wykrywania przestępstw, dostawy niejawnie nadzorowanej (kontrolowanego obrotu nielegalnymi przedmiotami przez tajnych funkcjonariuszy), operacji pod przykryciem (udzielania pomocy w prowadzeniu postępowań karnych przez funkcjonariuszy utajnionych lub działających pod fałszywą tożsamością). Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę na brak procedur w zakresie udzielania zgody na obserwację transgraniczną i niewskazanie środków technicznych, przy udziale których przekazywane będą pomiędzy państwami wnioski o wyrażenie takiej zgody. Nie zostały określone również procedury przeprowadzania pościgu na terytorium Polski oraz na terytorium państw sąsiadujących (Niemcy, Litwa, Czechy, Słowacja).

Nawiązane zostały kontakty z organami policyjnymi Niemiec, Litwy, Słowacji i Czech celem opracowania „podręczników współpracy transgranicznej”, określających

⁷⁴ Zakres procedur wymaganych w dokumentach ustalony został w art. 40 i 41 *Konwencji* do Układu z Schengen.

zasady i procedury wspólnie podejmowanych działań przygranicznych, w szczególności w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej. Przeprowadzono analizę umów międzynarodowych dotyczących współpracy służb policyjnych oraz sporządzono wykaz umów zawartych w tym zakresie z rządami innych państw.

Przeprowadzone zostały analizy dotyczące m.in. przepisów regulujących wyposażenie i zasady funkcjonowania aresztów oraz projektów inwestycyjnych związanych z modernizacją aresztów. Ustalono potrzeby sprzętowe i etatowe niezbędne do realizacji ww. zadań. Określono potrzeby ilościowe w zakresie doposażenia ogniw konwojowych w sprzęt transportowy przystosowany do przewożenia cudzoziemców. Wskazano konieczność zwiększenia zatrudnienia o 550 etatów, celem wzmocnienia jednostek Policji, szczególnie obciążonych zadaniami związanymi z wydalaniem cudzoziemców. Zakończenie zadania zależne jest od przydzielenia środków budżetowych na jego realizację, uwzględniające zwiększenie etatowe jednostek Policji łącznie o 500 etatów w przygranicznych jednostkach Policji, w celu utworzenia wyspecjalizowanej służby ochrony strzeżonych ośrodków i aresztów deportacyjnych.

W Policji tworzone były systemy informatyczne zapewniające przesyłanie, gromadzenie i przetwarzanie informacji uzyskanych z różnych źródeł oraz wykorzystanie ich do celów operacyjnych i dochodzeniowo-śledczych, dzięki czemu jednostki Policji miały dostęp do policyjnych systemów teleinformatycznych. Krajowy System Informacyjny Policji rozbudowany został o kolejne moduły funkcjonalne, a w trakcie realizacji były prace koncepcyjne dotyczące budowy w strukturach KGP policyjnego stanowiska VISION, do obsługi systemu konsultacji wizowych.

W KGP powołany został zespół do opracowania koncepcji szkolenia policjantów i wytypowanych pracowników cywilnych w zakresie tematyki dotyczącej *Konwencji* i Systemu Informacyjnego Schengen II, modelu nauczania i katalogu umiejętności, analizy programów szkolenia oraz ich modyfikacji. Dokonano zmian w programach szkoleń policjantów oraz zorganizowano warsztaty szkoleniowe na temat dostosowania polskich przepisów i procedur działania Policji do wymogów i standardów unijnych w postępowaniu z cudzoziemcami. Prowadzone było szkolenie policjantów z zakresu obsługi Systemu Informatycznego „Pobyt”. Do czasu zakończenia kontroli szkoleniem objęto 169 funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji. Realizowane były również szkolenia w zakresie obowiązujących procedur prawnych dotyczących ekstradycji, przestępczości komputerowej, korzystania z danych SIS II, współpracy Policji w zakresie obserwacji i pościgu transgranicznego, ochrony danych osobowych i nauki języków obcych.

2. Zapewnienie zgodności przepisów prawa polskiego z wymaganiami *Konwencji*, polegające na uregulowaniu kwestii pomocy prawnej w sprawach karnych, wdrożeniu zasady *ne bis in idem*, ekstradycji oraz przekazywania wyroków karnych, należało do kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Zadania te zostały zrealizowane należycie, m.in. poprzez dokonanie nowelizacji *Kodeksu karnego*⁷⁵ oraz *Kodeksu postępowania karnego*⁷⁶.

Współpraca w zakresie wykonywania pomocy prawnej w sprawach karnych prowadzona jest w oparciu o *Konwencję Rady Europy z 20 kwietnia 1959 r. o pomocy prawnej w sprawach karnych* wraz z Protokołem dodatkowym z 17 marca 1978 r., które obowiązują Polskę od 1996 r. W dniu 9 października 2003 r. Polska ratyfikowała Drugi Protokół dodatkowy o pomocy prawnej w sprawach karnych, który wszedł w życie 1 lutego 2004 r. Znaczna część rozwiązań przyjętych w protokole jest tożsama z rozwiązaniami *Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej z 29 maja 2000 r.*, która obowiązuje Polskę od dnia 26 października 2005 r.

Realizacja zasady *ne bis in idem* zapewniona została poprzez nowelizację przepisów Kodeksu Karnego. Z dniem 1 maja 2004 r., na mocy ustawy z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego, ustawy kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, wszedł w życie przepis art. 114 § 3 pkt 3, w myśl którego do orzeczeń sądów państw obcych, jeżeli wynika to z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej nie stosuje się przepisu, zgodnie z którym orzeczenie zapadłe zagranicą nie stanowi przeszkody do wszczęcia lub prowadzenia postępowania karnego o ten sam czyn zabroniony przed sądem polskim.

Współpraca w zakresie ekstradycji prowadzona jest przez Polskę w oparciu o *Konwencję Rady Europy z 13 grudnia 1987 r. o ekstradycji* wraz z dwoma Protokołami Dodatkowymi, które w stosunku do Polski weszły w życie w 1993 r. Z dniem 1 maja 2004 r. na mocy ustawy z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego, ustawy kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, w kodeksie postępowania karnego dodano przepisy art. 607a-607c w całości implementujące do prawa polskiego postanowienia decyzji ramowej z dnia 13 czerwca 2002 r. o europejskim nakazie aresztowania i procedurach przekazywania pomiędzy państwami członkowskimi.

Polska jest stroną *Konwencji Rady Europy z dnia 21 marca 1983 r. o przekazywaniu osób skazanych*, która w stosunku do Polski weszła w życie w 1995 r. oraz Protokołu dodatkowego do *Konwencji z dnia 18 grudnia 1997 r.*, który w stosunku do Polski wszedł

⁷⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

⁷⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

w życie w 2000 r. Przepisy precyzujące regulacje konwencyjne zostały wprowadzone przez ustawę z dnia 9 września 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks Karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy prawo bankowe, która weszła w życie z dniem 4 lutego 2001 r.

Kontrola wykazała, że realizowane były zadania należące do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Urzędu Repatriacji i Cudzoziemców, polegające na ujednoczeniu polityki w zakresie polityki wizowej, warunków ruchu turystycznego i zasad odmowy wjazdu do strefy Schengen, procedur azytowych i funkcjonowania pomocy prawnej m.in. w sprawach karnych i ekstradycji. Trwały prace nad opracowaniem wytycznych Komendanta Głównego Policji w sprawie dokonywania kontroli legalności pobytu, zatrzymania i wydalenia cudzoziemców z terytorium RP.

3.2.5. Utworzenie Systemu Informacyjnego Schengen

1. Dla zapewnienia zgodności polskiego prawa z wymaganiami prawnymi Schengen odnoszącymi się do SIS II i VIS, opracowany został przez Władzę Wdrażającą i przekazany do MSWiA w sierpniu 2006 r. projekt ustawy *o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen Drugiej Generacji i Systemie Informacji Wizowej oraz o Krajowym Systemie Informatycznym*⁷⁷. Ustawa ma określić szczegółowy podział zadań i kompetencji w tym zakresie pomiędzy organami krajowymi. Przygotowanie dokumentów uzależnione jest od wydania przez organy UE odpowiednich przepisów dotyczących funkcjonowania SIS II i VIS. Ze względu na trwające w ramach UE prace nad opracowaniem podstaw prawnych dla SIS II jest to proces rozłożony w czasie. Pełna realizacja zadań poszczególnych organów administracji państwowej w zakresie zapewnienia zgodności przepisów prawa polskiego z wymaganiami SIS II i VIS (w tym wdrożenia niezbędnych regulacji szczegółowo określających sposób użytkowania SIS II i VIS, jak również sposób ochrony danych osobowych) będzie możliwa po wydaniu aktów prawnych dotyczących SIS II przez organy UE.

⁷⁷ Projekt ustawy pod zmienionym tytułem *O udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej* znajduje się w fazie uzgodnień międzyresortowych.

2. Z istotnymi opóźnieniami realizowane było w MSWiA, MS oraz MSZ zadanie polegające na dostosowaniu systemów teleinformatycznych użytkowników instytucjonalnych w sposób zapewniający współpracę z SIS II i VIS. I tak:

- NIK jako należyte ocenia działania MSWiA podejmowane w celu dostosowania systemów teleinformatycznych (OEWiUDO⁷⁸, CEWiUP⁷⁹, CEPIK⁸⁰) w sposób zapewniający współpracę z SIS II⁸¹ oraz na rzecz budowy systemu teletransmisyjnego podłączenia jednostek administracji rządowej do Domeny Lokalnej PL paneuropejskiej sieci TESTA II (TESTA II/Govnet). Jednakże na dzień 30 października 2006 r. udostępnianie danych z systemów CEWiUP i OEWiUDO dla potrzeb SIS II nie było możliwe, m.in. ze względu na brak kompletnej specyfikacji interfejsu komunikacyjnego do Centralnego Węzła, którą powinna dostarczyć Komenda Główna Policji. Ponadto użytkownicy instytucjonalni mieli zapewniony dostęp do sieci umożliwiającej podłączenie do Centralnego Węzła w KGP, z tym że dostęp Straży Granicznej był w fazie testów, a w Ministerstwie Sprawiedliwości uzgadniano przyłączenie drugiego węzła. Ze względu na opóźnienia po stronie UE w zakresie dostarczania dokumentacji technicznej SIS II i VIS, nie zostały zakończone prace związane z modyfikacją przepustowości sieci teleinformatycznej MSWiA;
- do dnia 30 października 2006 r. nie zostało zrealizowane zadanie dotyczące dostosowania systemu centralnego MS do współpracy z SIS II, polegające na modernizacji i rozbudowie systemu w sposób zapewniający komunikację pomiędzy systemem informatycznym MS a Krajowym Systemem Informatycznym (KSI). Działania MS były jednak uzależnione od przekazania przez Komendanta Głównego Policji ostatecznej wersji specyfikacji technicznej, dotyczącej Centralnego Węzła⁸². Do dnia zakończenia kontroli, MS nie otrzymało dokumentacji technicznej z KGP, pomimo wielokrotnych prób uzyskania informacji w tej sprawie. Ministerstwo Sprawiedliwości dołożyło należytej staranności w celu realizacji tego zadania, w szczególności poprzez opracowanie we własnym zakresie projektu specyfikacji, która zostanie zmodyfikowana po otrzymaniu ostatecznej dokumentacji z KGP.

⁷⁸ Ogólnopolska Ewidencja Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych.

⁷⁹ Centralna Ewidencja Wydanych i Unieważnionych Paszportów.

⁸⁰ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

⁸¹ Udostępnianie danych z systemów CEWiUP oraz OEWiUDO dla potrzeb SIS II nie jest na razie możliwe. Jego realizacja wymaga otrzymania od KGP (realizującej CW PK SIS II PL) kompletnej specyfikacji interfejsu komunikacyjnego oraz zapewnienia przez właściwe jednostki łączności pomiędzy CEWiUP a CW PK SIS II PL.

⁸² Zgodnie z postanowieniami pkt 4.7 dokumentu *Systemy użytkowników instytucjonalnych MasterPlanu* w wersji 3.1 z dnia 16 maja 2006 r.

Z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w *MasterPlanie SIS II i VIS* na 31 grudnia 2006 r., było realizowane zadanie dotyczące zapewnienia komunikacji pomiędzy systemem informatycznym MS a KSI. Przyczyną były długotrwałe uzgodnienia pomiędzy MS a MSWiA w zakresie warunków technicznych podłączenia do sieci TESTA oraz możliwości sfinansowania tego zadania. Ministerstwo Sprawiedliwości w celu podłączenia własnego systemu do KSI od połowy 2005 r. wielokrotnie zwracało się do MSWiA o określenie warunków technicznych niezbędnych do uruchomienia węzła dostępowego sieci TESTA⁸³ w Centralnym Ośrodku Przetwarzania Danych (COPD) MS. Do dnia zakończenia kontroli MS uzyskało od firmy zewnętrznej warunki techniczne podłączenia do sieci TESTA i zwróciło się do MSWiA o akceptację tego rozwiązania i pomoc specjalistów. Zrealizowanie tego zadania będzie możliwe po upływie około 3-4 miesięcy od zatwierdzenia warunków technicznych budowy węzła dostępowego do sieci TESTA oraz środków finansowych na jego realizację.

Ministerstwo Sprawiedliwości realizuje w ramach Karty Projektu Schengen dwa zadania: *Budowa sieci lokalnych*⁸⁴ i *Zakup sprzętu komputerowego*⁸⁵. MS z opóźnieniem realizowało zadanie polegające na dostosowaniu systemu teleinformatycznego MS do współpracy z SIS II oraz dostarczeniu nowych stacji dostępowych wraz z niezbędnym oprogramowaniem. Przyczynami blisko dwumiesięcznego opóźnienia były m.in.: zmiana ustawy - Prawo zamówień publicznych, co spowodowało konieczność zmiany dokumentacji przetargowej, a także długotrwały proces akceptacji Karty Projektu⁸⁶. Ponadto, część tego projektu, obejmująca jednostki położone na zewnętrznej granicy UE, została zakwestionowana przez przedstawicieli Komisji Europejskiej, co doprowadziło do redukcji środków z Funduszu Schengen, przewidzianych na ten projekt. MS zdecydowało się jednakże realizować projekt w całości, w tym sfinansować zakwestionowaną część

⁸³ Sieć teleinformatyczna MSWiA pn. TESTA.

⁸⁴ W ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie lokalnych sieci komputerowych wraz z dedykowanymi sieciami elektrycznymi oraz dostawę, instalację i konfigurację urządzeń aktywnych we wskazanych jednostkach resortu sprawiedliwości.

⁸⁵ W ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem do wskazanych jednostek resortu sprawiedliwości.

⁸⁶ Proces ten trwał od początku 2004 r. do ostatnich miesięcy 2005 r. ze względu na opóźnienia w uzgadnianiu jej treści przez zaangażowane instytucje (Władza Wdrażająca, MSWiA) oraz Komisję Europejską i nienależytą koordynację działań przez MS. W okresie od listopada 2005 r. do dnia zakończenia kontroli, w MS nie został powołany Koordynator Podprogramu. Ponadto, do zakończenia kontroli NIK nie został zatwierdzony i nie był realizowany Szczegółowy Plan Podprogramu MS oraz nie zostały zweryfikowane procedury stosowane na poziomie zarządzania projektem, co było niezgodne z wymogami *MasterPlanu SIS II i VIS*.

projektu ze środków budżetowych⁸⁷. Umowy na realizację ww. zadań, objętych Kartą projektu Schengen, zostały zawarte przed końcem 2006 r., tj. przed upływem terminu kontraktowania środków Funduszu Schengen. Realizację zadania dostosowania sieci teleinformatycznych MS w sposób zapewniający komunikację pomiędzy systemami centralnymi MS a użytkownikami końcowymi (jednostkami szczebla okręgowego i rejonowego) może utrudnić niewdrożenie w resorcie sprawiedliwości własnej sieci informatycznej WAN. Opóźnienie w realizacji postępowania przetargowego na uruchomienie sieci WAN wynosi blisko 2 lata. Przyczyną opóźnienia były liczne protesty i odwołania oferentów, kierowane do MS, Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) oraz sądów. Z dodatkowych wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MS z dnia 13 listopada 2006 r. wynika, że do czasu powstania sieci WAN łączność użytkowników końcowych z SIS będzie tymczasowo realizowana poprzez sieć PESEL-NET, przy czym wymiana informacji pomiędzy jednostkami szczebla rejonowego i okręgowego będzie odbywała się w drodze korespondencji pisemnej;

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych nieterminowo realizowało zadania w zakresie dostosowania systemów teleinformatycznych w sposób zapewniający współpracę z SIS II i VIS. Zapewniona została łączność informatyczna pomiędzy urzędami konsularnymi i MSZ, nie zostało natomiast zrealizowane zadanie polegające na opracowaniu, realizacji i wdrożeniu informatycznego Systemu Wiza-Konsul, co NIK ocenia negatywnie. System ten miał być przekazany przez wykonawcę do eksploatacji do dnia 31 stycznia 2006 r., jednak pomimo wielomiesięcznego opóźnienia⁸⁸, do dnia 31 grudnia 2006 r. zrealizowano tylko część etapów określonych w umowie. W umowie nie uwzględniono skutecznych instrumentów finansowych, zapewniających terminowe wykonanie przedmiotu umowy. Postanowienia umowy dopuszczają bowiem możliwość obciążenia wykonawcy karą umowną w wysokości 0,2% wartości umowy za każdy dzień zwłoki, nie więcej niż 20% wartości umowy, tj. nie więcej niż za 100 dni zwłoki. Ponadto MSZ wystąpiło do wykonawcy z wezwaniem o ich zapłatę, w wysokości 20% wartości umowy, dopiero po 282 dniach od terminu realizacji umowy⁸⁹, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. Również dopiero w trakcie kontroli NIK, MSZ wystąpiło

⁸⁷ Ostatecznie, na realizację projektu przeznaczone zostały środki w wysokości 31.948,7 tys. zł, w tym z Funduszu Schengen 21.947,4 tys. zł oraz 10.001,3 tys. zł z budżetu MS.

⁸⁸ Umowa na opracowanie, realizację i wdrożenie informatycznego Systemu Wiza-Konsul zawarta została przez MSZ w dniu 16 stycznia 2004 r. W okresie objętym kontrolą umowa ta była trzykrotnie aneksowana.

⁸⁹ W dniu 1 lutego 2006 r. MSZ poinformowało Wykonawcę o rozpoczęciu naliczania kar umownych w wyniku niedotrzymania terminów wykonania umowy, jednak dopiero w dniu 9 listopada 2006 r. wystąpiło do wykonawcy z wezwaniem do zapłaty.

do wykonawcy o uaktualnienie gwarancji bankowej (stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania ww. umowy) do wysokości 10% wartości umowy⁹⁰;

- NIK pozytywnie ocenia realizację zadań prowadzonych przez Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w ramach projektów: *Wdrożenie systemu konsultacji wizowych VISION oraz systemu informacji wizowej VIS oraz Modernizacja Systemu Pobyt w części dotyczącej art. 96 SIS II*. Do dnia zakończenia kontroli, realizacja 6 zaplanowanych kontraktów w zakresie tych projektów odbywała się zgodnie z harmonogramami określonymi w *MasterPlanie SIS II i VIS*, z czego projekt dotyczący rozbudowy sprzętu dla baz danych, został zakończony. W ramach kontraktów dotyczących dostawy stacji roboczych wraz z oprogramowaniem, modernizacji węzła transmisji danych i rozbudowy sieci transmisji danych, URiC przeprowadził postępowania o udzielenie zamówień publicznych. Stopień zaawansowania prac wskazuje, że terminy określone w harmonogramie *MasterPlanu SIS II i VIS* powinny zostać dotrzymane. Realizacja pozostałych dwóch kontraktów dotyczących utworzenia aplikacji konsultacyjnej i modernizacji funkcjonującego w urzędzie Systemu Pobyt będzie możliwa po zakończeniu przez Policję prac związanych z budową Krajowego Systemu Informatycznego i udostępnieniu interfejsu dla URiC. Do czerwca 2007 r. zaplanowano zakończenie realizacji tego zadania;
- zgodnie z *MasterPlanem SIS II PL*, budowa Krajowego Systemu Informatycznego wraz z Centralnym Węzłem oraz utworzenie komórki realizującej zadania Biura SIS i VIS, jak również zadania Biura SIRENE, od października 2004 r. do marca 2005 r. należały do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W tym okresie w Ministerstwie prowadzono prace koncepcyjne związane z budową Centralnego Węzła. W marcu 2005 r.⁹¹, na wniosek Pełnomocnika Rządu, zadanie to zostało przekazane do Władzy Wdrażającej, która jednakże nie była przygotowana merytorycznie i kadrowo do jego realizacji. Następnie, w czerwcu 2006 r. zadanie to przekazano Komendantowi Głównemu Policji⁹². Z informacji uzyskanych od Pełnomocnika Rządu wynika, że do końca 2006 r. umowa na budowę Centralnego Węzła nie została podpisana.

⁹⁰ Wykonawca uaktualnił gwarancję bankową do wymaganej umową wysokości, począwszy od dnia 20 października 2006 r.

⁹¹ Na podstawie decyzji Nr 26 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 marca 2005 r.

⁹² Na podstawie decyzji Nr 116 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 czerwca 2006 r.

3. W Policji stwierdzono opóźnienia w wykonaniu niektórych zadań związanych z budową SIS II⁹³, w szczególności budową Centralnego Węzła. Według stanu na dzień 31 stycznia 2007 r. zadanie to znajdowało się na etapie wyłaniania wykonawcy, co w ocenie NIK stanowiło zagrożenie dla terminowego wejścia Polski do strefy Schengen. Nietrzymany został również termin opracowania procedur wewnętrznych i zewnętrznych ochrony informacji i danych osobowych, określony na dzień 31 grudnia 2005 r. Opóźnienie spowodowane było brakiem wskazania przez UE, niezbędnych danych, warunkujących sprawną i prawidłową budowę systemu informatycznego polskiej komórki SIRENE, z którą powiązane jest opracowanie procedur ochrony informacji i danych osobowych. W zakresie tworzenia procedur operacyjnych polskich użytkowników SIS II i SIRENE przekroczony został termin realizacji zadania, wyznaczony także na dzień 31 grudnia 2005 r. Opóźnienie wynikało z nieokreślenia przez UE podstaw prawnych funkcjonowania SIS II. Przekroczony został również termin określenia zasad przeglądu danych historycznych przed ich przeniesieniem do SIS II. Nietrzymanie terminu, wyznaczonego na dzień 31 grudnia 2005 r., spowodowane zostało brakiem zatwierdzenia przez UE decyzji o utworzeniu SIS II, w tym określenia źródeł i zakresu danych zawartych w tym systemie.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża zaniepokojenie opóźnieniami w realizacji 6 zadań, dotyczących poprawy bezpieczeństwa i dostępności systemów centralnych, dostosowania systemów centralnych do realizacji wymogów *Konwencji*, rozbudowy systemów biometrycznych, rozbudowy systemów łączności radiowej, zwiększenia bezpieczeństwa przesyłania danych oraz budowy infrastruktury centralnej dla masowego dostępu mobilnego. Zasadniczą przyczyną opóźnień były protesty oferentów w postępowaniach przetargowych oraz długotrwała procedura kwalifikowania zadań do sfinansowania ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Przyczyny opóźnień były niezależne od Policji, jednakże, zdaniem NIK były one możliwe do uwzględnienia na etapie planowania zadań.

W ramach zrealizowanych zadań na terenie 7 (na 8 planowanych) województw zapewniono bezpieczeństwo dostępu do zasobów SIS II poprzez budowę zasilania energetycznego dla jednostek Policji. Zakupiono i zainstalowano ogółem 332 systemy zasilania gwarantowanego, 4.231 stanowisk dostępowych i 3.581 drukarek. Zrealizowano projekty: *Modernizacja systemów komutacyjnych Policji i systemów zasilania energetycznego* oraz *Przygotowanie policyjnej infrastruktury teleinformatycznej do wymiany informacji z SIS II*, w ramach którego zakupiono 625 stacji roboczych.

⁹³ Zadania ustalone w Programie przygotowań Policji w celu osiągnięcia pełnej gotowości do wdrożenia dorobku prawnego Schengen.

System szkolenia pracowników polskiej komórki SIRENE, zarówno w ramach krajowych szkoleń, jak i zagranicznych wizyt studyjnych, nie został w pełni rozwinięty z powodu problemów z rekrutacją do pracy w komórce SIRENE. Utrudnienia w pozyskiwaniu nowych pracowników wynikały z wysokich wymagań stawianych kandydatom, m.in. w zakresie biegłej znajomości co najmniej jednego języka obcego, a także ograniczeń dotyczących wysokości wynagrodzenia. W ocenie NIK, prawidłowo został zorganizowany w komórce SIRENE system obiegu dokumentów, oparty o system klasy WorkFlow, który odpowiadał za kompleksową elektroniczną obsługę obiegu dokumentów i formularzy oraz wymianę informacji pomiędzy użytkownikami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Określone zostały, związane z przepływem danych, zależności funkcjonalne pomiędzy wszystkimi użytkownikami instytucjonalnymi a komórką SIRENE. Wskazano także podmioty, które mogły wnioskować o dokonanie wpisu do SIS II oraz organy uprawnione do dostępu do tego systemu.

4. Straż Graniczna wykonywała zadania związane z utworzeniem SIS II zgodnie z założeniami przyjętymi przez Komendę Główną SG. Opóźnione były tylko zadania dotyczące zakupu mocy obliczeniowej i przestrzeni dyskowej wraz z usługą systemu archiwizacji i back-up oraz sprzętu i oprogramowania dla Centralnej Bazy Danych SG (CBDSG), a także wykonania systemu T-EWIDA w ramach modernizacji systemu bezpieczeństwa teleinformatycznego dla CBDSG. Realizacja obu wyżej wymienionych zadań była uwarunkowana rozpoczęciem budowy CBDSG.

Wszczęte we wrześniu 2005 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na budowę CBDSG, po wyczerpaniu obowiązujących procedur, w tym po rozpatrzeniu protestów przez Zespół Arbitrów Urzędu Zamówień Publicznych, zostało unieważnione w lipcu 2006 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Przyczyną unieważnienia była wartość złożonej oferty, przekraczająca znacząco środki planowane na ten cel. Termin realizacji CBDSG upływa we wrześniu 2007 r.

Straż Graniczna wykonała m.in. projekty rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej, w ramach których wykonano budowę systemu awaryjnego zasilania w 72 jednostkach organizacyjnych SG, instalacje lokalnych sieci bezprzewodowych (LAN), zakupiono 710 przenośnych terminali do kontroli paszportowej oraz uruchomiono dostęp *on line* do sieci teleinformatycznej SG. Ponadto zapewniony został funkcjonariuszom dostęp do systemu informatycznego „Pobyt”⁹⁴, zarządzanego przez inne służby. Zakupiono 186

⁹⁴ System umożliwiający kontrolę legalności pobytu osób na terytorium Polski.

stanowisk dostępowych, które wymagają doposażenia w szyfratory i karty szyfrujące. Zakończono również rozbudowę oprogramowania Zintegrowanego Systemu Ewidencji. Spośród 19 zadań realizowanych przez SG, 7 zrealizowano, a 12 było w trakcie realizacji.

5. W przyjętym systemie ochrony granicy UE, Ministerstwo Finansów współdziałało w realizacji stosownych strategii, jak również było beneficjentem programów pomocowych, wzmacniających techniczne wyposażenie pionów kontroli celnej i skarbowej. Działania Ministra Finansów koncentrowały się na wzmocnieniu kadrowym, doposażaniu służby celnej w sprzęt do kontroli, rozbudowie i modernizacji przejść granicznych, a także na przygotowaniu merytorycznym funkcjonariuszy celnych do prawidłowego pełnienia służby, zgodnie z ogólną koncepcją wzmocnienia granic zewnętrznych UE, określoną w *Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą w latach 2003-2005*.

Ze względu na powstałe opóźnienia, NIK ocenia negatywnie działania związane z powołaniem w strukturze organizacyjnej MF, zespołu odpowiedzialnego za realizację *resortowego projektu systemu teleinformatycznego*. Zgodnie z *MasterPlanem wersja 2.4.*, na Ministrze Finansów spoczywał obowiązek powołania w drodze formalnych decyzji zespołu projektowego, odpowiedzialnego m.in. za stworzenie koncepcji zadań zmierzających do opracowania i wdrożenia tego projektu oraz zapewnienia środków technicznych i finansowych niezbędnych do jego realizacji. Natomiast w latach 2004-2005 koordynacją tych działań, na polecenie kierownictwa resortu zajmował się Departament Kontroli Celno-Akcyzowej (DKC), jednakże bez formalnej podstawy do wykonywania tych zadań. Decyzja w sprawie powołania Zespołu Wykonawczego⁹⁵ podjęta została dopiero 18 stycznia 2006 r., tj. ponad rok od przyjęcia *MasterPlanu wersja 2.4*.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska przedstawiciela MF⁹⁶, że zaistniałe opóźnienia w powołaniu Zespołu Wykonawczego wiązały się z brakiem m.in. nadrzędnej międzyresortowej struktury projektowej określającej wymagania funkcjonalno-techniczne systemu. W ocenie NIK, powołanie zespołu odpowiedzialnego za realizację przedmiotowego projektu było możliwe i potrzebne, niezależnie od określenia przez Władzę Wdrażającą⁹⁷

⁹⁵ Decyzja Nr 3/OC Ministra Finansów z 18 stycznia 2006 r. w sprawie powołania Zespołu Wykonawczego do spraw Wdrożenia Systemu Informacyjnego Schengen SIS II w Ministerstwie Finansów oraz w organach i w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Finansów. W skład Zespołu wchodziły: Rada Projektu oraz Grupa Wdrożeniowa.

⁹⁶ Pana Pawła Jakubowskiego p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier.

⁹⁷ Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare - jednostka odpowiedzialna za określenie wymagań techniczno-funkcyjnych Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS II, organizacyjnie umieszczona w strukturach MSWiA.

parametrów IT. Konieczność podjęcia tego działania wynikała z *MasterPlanu*, jak również z przyjętych w Ministerstwie zasad realizacji projektów.

Pod względem celowości, NIK pozytywnie ocenia działania MF polegające głównie na przekazywaniu Władzy Wdrażającej wymaganych przez nią raportów, harmonogramów i planów, dotyczących realizacji SIS II. W badanym okresie DKC opracował założenia⁹⁸ określające terminy rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych zadań na lata 2005-2007 w ramach *resortowego projektu systemu teleinformatycznego*.

Podjęcie działań przez MF, założonych w ww. dokumencie, w tym wydatkowanie środków, z uwagi na brak określenia niezbędnych parametrów IT przez Władzę Wdrażającą było niemożliwe, pomimo że całość środków z Funduszu Schengen (przypadająca na MF w wysokości 2,2 mln euro) powinna zostać zakontraktowana do 31 grudnia 2006 r. i wydatkowana w I kwartale 2007 r.

Według obowiązującego od 27 czerwca 2006 r. *MasterPlanu SIS II wersja 3.1.* dostosowanie systemów teleinformatycznych zapewniających współpracę z *SIS II* za pośrednictwem *Krajowego Systemu Informatycznego*, zostało powierzone użytkownikom instytucjonalnych, w tym również MF.

Wobec braku reakcji Władzy Wdrażającej na monity⁹⁹ Szefa Służby Celnej o udzielenie szczegółowych informacji technicznych dotyczących SIS II i zmian wprowadzonych *MasterPlanem wersja 3.1.*, Rada Projektu Zespołu Wykonawczego podjęła decyzję¹⁰⁰ o wykorzystaniu systemu CEN Polska¹⁰¹ w charakterze aplikacji dostępowej do SIS II. Określono związane z tym niezbędne inwestycje i w celu przyspieszenia procedur przetargowych ich realizację przydzielono Izdom Celnym w Poznaniu (wyposażenie w sprzęt użytkowników SIS II w resorcie finansów i rozbudowa systemu CEN Polska) i w Łodzi (rozwój sieci WAN¹⁰² i budowa kanału komunikacyjnego dla mobilnych użytkowników dla potrzeb celno-podatkowych). Od sierpnia 2006 r. obie izby prowadziły uzgodnienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia i procedur przetargowych dotyczących ww. projektu. Termin realizacji ww. zadania wg *MasterPlanu wersja 2.4.* określony był na 31 grudnia 2006 r.

⁹⁸ Pismo MF z dnia 15 lutego 2005 r. znak KC-IV-560-3/05/TS.

⁹⁹ Pisma KC-18877-1/06/TS/402 z dnia 20 stycznia 2006 r., KC-1-8877-1/06/TS/402 z dnia 22 lutego 2006 r.

¹⁰⁰ Na posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2006 r.

¹⁰¹ CEN Polska – Customs Enforcement Network – system do spraw wymiany informacji o przypadkach przemytu, metodach działania i sposobach przemytu.

¹⁰² WAN – system sieci informatycznej rozległej w MF.

Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w dniu 10 lipca 2006 r.¹⁰³ przekazał Władzy Wdrażającej *Projekt interfejsu pomiędzy systemami SIS II a CEN Polska Wersja 1.0.*, z prośbą o pilne przedstawienie – w nieprzekraczalnym terminie do 19 lipca 2006 r. – opinii dotyczącej zgodności zawartych w tym dokumencie wymagań techniczno-funkcjonalnych z założeniami projektowymi CW SIS II oraz poprawności przyjętych w CEN Polska rozwiązań w zakresie wykorzystania tej aplikacji do współpracy z SIS II. Poinformowano jednocześnie, że brak odpowiedzi w powyższej sprawie zostanie uznany za ostateczną akceptację MSWiA dla koncepcji wykorzystania CEN Polska jako systemu centralnego resortu finansów oraz dla założeń projektowych przedstawionych w załączonym dokumencie.

6. W zakresie ochrony danych osobowych przetwarzanych w Krajowym Systemie Informatycznym odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁰⁴ oraz regulacje szczególne przewidziane w projektowanej ustawie *o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen drugiej generacji i Systemie Informacji Wizowej oraz o Krajowym Systemie Informatycznym*.

Przeprowadzona w URiC kontrola Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wykazała, że dostęp do zasobów danych osobowych posiadają użytkownicy wykorzystujący zamkniętą i bezpiecznie wydzieloną sieć transmisji danych. Odpowiednie instrumenty sprzętowe, pozwalają dopuszczać do pracy tylko odpowiednio zdefiniowanych użytkowników, którzy mają właściwe uprawnienia. Planowana autoryzacja dostępu do aplikacji pozwoli na pełne zdefiniowanie użytkownika i jego powiązanie z poziomem dostępu do właściwych zasobów. Cel ten będzie osiągnięty dzięki modernizacji Systemu Pobyt dla potrzeb SIS II i VIS.

3.2.6. Przygotowanie Służby Celnej

1. Podjęte w 2004 r. działania w sprawie rozpoczęcia budowy *Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa dla Obiektów Granicznych Administracji Celnej (CAIFS)*, finansowane ze środków Phare¹⁰⁵, zrealizowane zostały zgodnie z umową¹⁰⁶. Z końcem 2004 r. CAIFS zainstalowany został na wschodniej granicy Polski w 25 lokalizacjach jako Lokalnych Centrach Nadzoru, w 4 Izbach Celnych (w Olsztynie, Białymstoku, Białej

¹⁰³ Pismo znak CA-I-8877-1/06/TS/458.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

¹⁰⁵ Program Phare 2001 Projekt Nr PL01.02.07.

¹⁰⁶ Umowa Nr Europe AID/115750/DS./PL.

Podlaskiej i Przemysłu) jako Regionalnych Centrach Nadzoru oraz w MF jako Krajowym Centrum Monitoringu.

Pod względem celowości, NIK pozytywnie ocenia podjęte w listopadzie 2005 r. działania w celu rozbudowy CAIFS. We wniosku aplikacyjnym¹⁰⁷ do Mechanizmu Finansowego EOG¹⁰⁸ oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego na 2005 r. wskazano, że rozbudowa planowana na okres od III kwartału 2006 r. do I kwartału 2008 r. przyczyni się do *jak najlepszego wykonania zobowiązań wynikających z Schengen acquis*. Do czasu zakończenia kontroli, MF nie uzyskało stosownej decyzji, rekomendującej przyznanie wnioskowanych środków pomocowych w kwocie 2.975 tys. euro.

W ramach środków Funduszu Schengen przyznanych w kwocie 3.190 tys. euro Ministerstwo zakupiło¹⁰⁹ wyposażenie dla grup mobilnych, realizujących swoje zadania na zewnętrznej granicy UE. Zakupionych zostało 66 samochodów specjalistycznych i 11 centrów koordynacyjnych (sprzęt komputerowy i teletechniczny) za kwotę ok. 3.116 tys. euro, m.in. dla Izb Celných w Białymstoku, Białej Podlaskiej, Olsztynie i Przemysłu.

Ministerstwo Finansów dołożyło należytej staranności i rzetelności przy składaniu wniosków aplikacyjnych do Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego o dofinansowanie zakupów 4 kompletów sprzętu rentgenowskiego i 86 samochodów specjalistycznych dla grup mobilnych. Łączna wartość dofinansowania wyniesie 12.567, 5 tys. euro. Realizacja zakupów samochodów przewidziana jest na 2007 r., a urządzeń rentgenowskich na 2008 r.

2. Pod względem celowości, NIK pozytywnie ocenia działania Służby Celnej w zakresie ochrony wschodniego i północno-wschodniego odcinka granicy państwowej przed napływem osób i niepożądanych towarów. Izby Celne dostosowały strukturę organizacyjną do wymogów określonych w statucie izb celnych, ustalonym w zarządzeniu nr 8 Ministra Finansów z 22 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania statutu izbom celnym¹¹⁰. Utworzone zostały wydziały zwalczania przestępczości (WZP), a w nich referaty grup mobilnych, wykonujące czynności kontrolno-rewizyjne zarówno na przejściach granicznych, jak i na terytorium polskiego obszaru celnego. Wydziałom przypisano m.in. zadania wynikające z *Konwencji*, dotyczące ochrony rynku, zwalczania przestępstw i wykroczeń związanych

¹⁰⁷ Wniosek z dnia 30 listopada 2005 r. złożono w Departamencie Współpracy Międzynarodowej MSWiA.

¹⁰⁸ Pomoc finansowa krajów Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) dla nowych członków UE przystępujących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

¹⁰⁹ Dostawy zrealizowano w III i IV kwartale 2006 r.

¹¹⁰ Dz. Urz. MF 4, poz. 21 ze zm.

z wprowadzaniem i wyprowadzaniem towarów objętych ograniczeniami lub zakazami oraz zapobiegania nielegalnym napływowi i zatrudnieniu obcokrajowców.

W wyniku 3.667 kontroli legalności pobytu cudzoziemców w I półroczu 2006 r. ujawniono 756 osób nielegalnie przebywających w Polsce. Natomiast w rezultacie 537 kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców w Polsce, wykryto 151 osób nie posiadających pozwolenia na pracę.

W strukturze izb celnych utworzono ponadto wydziały/komórki zarządzania ryzykiem, istotne dla skuteczności ochrony rynku i prowadzonych w związku z tym kontroli, a powołane do identyfikacji potencjalnych zagrożeń występujących w obrocie gospodarczym z zagranicą i w ruchu osobowym.

Działania tych wydziałów wynikają z przyjętej w Służbie Celnej koncepcji funkcjonowania wydziałów zwalczania przestępczości i strategii zarządzania ryzykiem, stanowiących element systemu kontroli *wprowadzonego decyzją Nr 31/OC Ministra Finansów z dnia 27 września 2000 r. w sprawie wprowadzenia Systemu Kontroli Prowadzonych przez Służbę Celną.*

Wyniki kontroli w izbach celnych wykazały, że w latach 2004-I półrocze 2006, funkcjonariusze WZP ujawnili szereg prób nielegalnego wwozu towarów na polski obszar celny¹¹¹. Funkcjonariusze Izby Celnej w Białej Podlaskiej udaremnili wwóz m.in. papierosów, alkoholu, narkotyków. Efektem kontroli przeprowadzonych przez grupy mobilne z Izby Celnej w Olsztynie było uniemożliwienie wwozu m.in. wyrobów tytoniowych, odzieży sportowej, butów, kosmetyków, wyrobów jubilerskich i żywności.

Administracja celna była na etapie organizacji służb, których zadaniem będzie kontrola przestrzegania legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Według *Koncepcji funkcjonowania wydziałów* zadania te powinny być realizowane przez wyspecjalizowane grupy funkcjonariuszy, zorganizowane w tzw. referatach. Obecnie ze względu na brak wyspecjalizowanych jednostek, zadania w tym zakresie wykonują grupy mobilne.

3. Przystąpienie Polski do strefy Schengen wymaga od funkcjonariuszy celnych odpowiedniego przygotowania zawodowego do zwalczania przestępczości oraz ochrony rynku wspólnotowego przed wprowadzaniem broni, narkotyków, alkoholu i tytoniu. Jednym z zasadniczych zadań jest wdrożenie i obsługa systemu informatycznego SIS II. Od września 2005 r. w MF obowiązuje zatwierdzony przez Szefa Służby Celnej *Zintegrowany system*

¹¹¹ Działania kontrolne prowadzone były w rejonie przejść granicznych na drogach, bazarach i targowiskach.

szkoleń podstawowych i doskonalących dla funkcjonariuszy komórek zwalczania przestępczości, zawierający 16 modułów, które pozwalają realizować szkolenia związane z nowymi uprawnieniami Służby Celnej, tj. zadaniami prewencyjnymi i ochronnymi.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak szkoleń i kursów doskonalenia zawodowego dotyczących przygotowania funkcjonariuszy celnych do wykonywania zadań związanych z wejściem Polski do strefy Schengen, a w szczególności w zakresie funkcjonowania systemu informatycznego SIS II.

4. Zgodnie z ogólną koncepcją wzmocnienia granic zewnętrznych UE, określoną w *Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą w latach 2003-2005*, do obowiązku MF należało m.in.: zagospodarowanie zasobów kadrowych, polegające na przeniesieniu funkcjonariuszy celnych z jednostek na granicy południowej i zachodniej do jednostek administracji celnej funkcjonujących na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej, doposażenie w sprzęt Służby Celnej oraz rozbudowa i modernizacja przejść granicznych.

Według stanu na dzień 1 listopada 2004 r. proces alokacji funkcjonariuszy celnych pomiędzy izbami celnymi miał dotyczyć około 1.200 osób. W okresie od dnia 1 listopada 2004 r. do końca grudnia 2005 r. przeniesiono łącznie (zarówno na wniosek zainteresowanego, jak i z urzędu) 883 funkcjonariuszy. Od stycznia 2006 r. do dnia zakończenia kontroli 32 funkcjonariuszy przeniesiono na ich wniosek. Alokacja funkcjonariuszy nie zagwarantowała jednak płynnej obsługi ruchu granicznego z uwagi na dużą absencję chorobową przenoszonych funkcjonariuszy. Według analiz prowadzonych w MF, średni wskaźnik absencji chorobowej przeniesionych funkcjonariuszy w okresie od marca do sierpnia 2005 r. wynosił 24,7%, natomiast w okresie od września do grudnia 2005 r. już 29,9%. W okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2006 r. odnotowano, że spośród 674 funkcjonariuszy celnych, przebywających na zwolnieniach lekarskich przez okres dłuższy niż 3 miesiące, 256 należało do grupy alokowanych funkcjonariuszy. W ramach alokacji kadr w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej przyjęto 250 funkcjonariuszy, z których na koniec czerwca 2006 r. służbę pełniło 186 funkcjonariuszy. W badanym okresie liczba dni nieobecności w pracy w grupie przeniesionych funkcjonariuszy stanowiła 19% ich normatywnego czasu pracy. Na dzień 30 czerwca 2006 r. w Izbie zatrudnionych było 1.606 osób, podczas gdy potrzeby określono na 1.824 osoby.

Podobnie było w przypadku Izby Celnej w Olsztynie, gdzie w ramach alokacji kadr przeniesiono łącznie 257 funkcjonariuszy, spośród których z 68 rozwiązało stosunek pracy.

Absencja chorobowa w tej grupie funkcjonariuszy wynosiła 8,7% w 2004 r., 59,9% w 2005 r. i 43,2% w I półroczu 2006 r. Na dzień 30 czerwca 2006 r. rzeczywiste zatrudnienie wyniosło 941 osób, tj. o 41 osób mniej od wyznaczonego poziomu docelowego.

Pomimo uruchomienia informatycznej bazy danych sprzętu do kontroli celnej *Machina*, w której na bieżąco wprowadzane były dane odnośnie wyposażenia, w ocenie NIK usprzętowanie jednostek administracji celnej było zróżnicowane, a potrzeby zgłaszane przez izby celne nie były w pełni realizowane. Dotyczyło to również pozyskiwania sprzętu z likwidowanych jednostek na południowej i zachodniej granicy kraju. Dostawy sprzętu realizowane były przeważnie bezpośrednio przez Ministerstwo Finansów. Ze środków własnych izby celne dokonywały zakupów sprzętu o wartości do kilku tysięcy zł. Potrzeby zgłoszone przez Izbę Celną w Białej Podlaskiej obejmowały m.in. urządzenia rentgenowskie (154 szt.), urządzenia do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych (15 szt.), pojazdy wyposażone w urządzenia RTG (25 szt.)¹¹². W ramach alokacji sprzętu do kontroli celnej uzyskano jedynie 12 urządzeń z Izby Celnej we Wrocławiu. Na koniec I półrocza 2006 r. Izba Celną w Białej Podlaskiej wyposażona była w sprzęt specjalistyczny w stopniu odpowiednio: w urządzenia rentgenowskie - 56%, endoskopy i fiberskopy - 73%, wagi - 97%, samochody osobowe - 50%¹¹³, minilaboratoria - 87%, kserokopiarki - 80%. W pozostałych pozycjach sprzętu specjalistycznego potrzeby Izby w zdecydowanej większości były zaspokajane w 100%, natomiast grupy mobilne wyposażone były niewystarczająco. Na dzień 30 czerwca 2006 r. zapotrzebowanie grup mobilnych Izby Celnej w Białej Podlaskiej w sprzęt specjalistyczny było zaspokojone na poziomie 50%.

Podobnie sytuacja przedstawiała się w Izbie Celnej w Olsztynie. Na dzień 30 czerwca 2006 r. stan wyposażenia oddziałów celnych wykonujących zadania na przejściach granicznych nie był zadowalający, co potwierdziło również kierownictwo Izby. Szczególnie negatywnie należy ocenić niedostateczne wyposażenie oddziałów celnych w specjalistyczny sprzęt do kontroli celnej towarów transportowanych drogą kolejową i morską. Brak odpowiedniej infrastruktury i sprzętu dotyczyło urządzeń RTG do prześwietlania bagażu, ładunków i wagonów, zwyżek do kontroli górnych części wagonów, suwnic, wag, kanałów najazdowych i zadaszonych ramp. Aktualnie stan wyposażenia oddziałów w sprzęt specjalistyczny szacowany jest przez kierownictwo Izby na poziomie nie wyższym niż 75%

¹¹² Pismo Izby Celnej znak LO-2152-12/04 z dnia 10 maja 2004 r. skierowane do MF (Departament Organizacji Służby Celnej).

¹¹³ Po okresie objętym kontrolą Izba Celną otrzymała 12 szt. samochodów terenowych.

stanu pożądanego. Grupy mobilne wyposażone są na zadowalającym poziomie, zbliżonym do pełnego (ok. 95% stanu pożądanego).

Istotnym elementem warunkującym spełnienie wymogów *Konwencji* jest rozbudowa i modernizacja przejść granicznych¹¹⁴. Na terenie działania Izby Celnej w Białej Podlaskiej z Funduszu Schengen będzie finansowana rozbudowa drogowego przejścia granicznego Terespol-Brześć¹¹⁵. Przewiduje się również rozbudowę terminalu samochodowego w Koroszczynie¹¹⁶ i rozbudowę przejścia w Kukurykach¹¹⁷ na granicy z Białorusią, natomiast na granicy polsko-ukraińskiej trwa rozbudowa drogowego przejścia Hrebenne-Rawa Ruska¹¹⁸. Przewiduje się również rozbudowę przejścia drogowego Zosin-Ustiług¹¹⁹. Ponadto trwają uzgodnienia na szczeblu dyplomatycznym w sprawie budowy nowych przejść granicznych Włodawa-Tomaszówka na granicy polsko-białoruskiej oraz Dołhobyczów-Uhrynów na granicy polsko-ukraińskiej. Przeprowadzone oględziny infrastruktury i wyposażenia na przejściach granicznych wykazały m.in. zły stan drogi celnej¹²⁰ liczącej ok. 4 km, prowadzącej z Terminalu Samochodowego w Koroszczynie do przejścia granicznego w Kukurykach oraz dróg na przejściu w Terespolu.

Na terenie działalności Izby Celnej w Olsztynie w trakcie realizacji była rozbudowa i modernizacja przejść granicznych łączących Polskę z obwodem kaliningradzkim. Niektóre przejścia były po pierwszym etapie modernizacji (np. w Bezledach i Gołdapi). Kolejne etapy rozbudowy przejść (np. w Gronowie, Bezledach) powinny znacznie poprawić ich warunki socjalne i techniczne, umożliwiając skuteczną kontrolę celną. Poprawa jakości obsługi ruchu towarowego przewidywana jest także po oddaniu do użytku będącego na ukończeniu przejścia granicznego w Grzechotkach Mamonowie II, na którym jednak ze względu na brak rezerw etatów dla służby celnej nie zwiększono obsady kadrowej.

5. Ministerstwo Finansów podejmowało działania na rzecz ochrony granic przed nielegalnym napływem osób i towarów, a także zapobiegania przestępstwom z tym związanym.

Służba Celną uczestniczyła w szeregu operacji koordynowanych na poziomie wspólnotowym¹²¹, w tym zorganizowała i poprowadziła wspólną operację celną PALLAS,

¹¹⁴ Szerzej zagadnienie to opisane zostało w punkcie 3.2.2. informacji.

¹¹⁵ Rozpoczęcie planowano na II półroczu 2006 r., a zakończenie w I półroczu 2008 r.

¹¹⁶ Aktualnie trwają starania inwestora o pozyskanie środków na inwestycję.

¹¹⁷ W marcu 2004 r. IC i MF zaopiniowały wstępną koncepcję rozbudowy.

¹¹⁸ Termin zakończenia robót - listopad 2006 r.

¹¹⁹ Termin realizacji - lata 2007-2008.

¹²⁰ Drogami zarządza Zarząd Drogowych Przejść Granicznych podległy Wojewodzie Lubelskiemu.

¹²¹ Operacje: Pallas, Calimero, Fake, Fireball, Kalmar, Tate itd.

która miała na celu m.in. ochronę rynku wewnętrznego UE przed przemitem na jej terytorium prekursorów (substancji chemicznych wykorzystywanych do produkcji narkotyków syntetycznych). Operacja ta skupiła 24 państwa, w tym również państwa trzecie, a po stronie polskiej także Policję i Centralne Biuro Śledcze. Służba Celna wykorzystywała również dotychczasowe umowy o współpracy i wzajemnej pomocy administracji celnych. Wspólnie ze służbą celną Niemiec powołana została grupa do zwalczania przestępczości w obrocie paliwami.

W latach 2003-2006 Minister Finansów w celu ochrony obszaru celnego UE zawarł 10 porozumień, w tym m.in. z Komendantem Głównym Policji, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Prezesem Agencji Rynku Rolnego, Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Głównym Lekarzem Weterynarii. Izby celne uregulowały również we własnym zakresie zasady współpracy z lokalnymi organami odpowiedzialnymi za zwalczanie przestępczości i ochronę granic UE.

Pozytywnym elementem działania grup mobilnych funkcjonujących w strukturze organizacyjnej Izby Celnej w Białej Podlaskiej były wspólne kontrole z udziałem innych służb. W latach 2004-2005 przeprowadzono 1.148 kontroli wspólnie ze Strażą Graniczną, Policją, Urzędem Wojewódzkim, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnym Biurem Śledczym, Inspekcją Transportu Drogowego, Państwową Strażą Pożarną i Strażą Miejską.

Izba Celna w Olsztynie we współpracy z innymi krajowymi służbami ustaliła ponad 6 tys. przestępstw i wykroczeń celnych, na podstawie ponad 13 tys. wniosków SG o przeprowadzenie czynności w ramach kontroli celnej. W latach 2004-2005 wspólnie ze SG przeprowadzono ponad 4,6 tys. kontroli celnych.

6. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, realizację wniosku pokontrolnego, skierowanego do Ministra Finansów¹²² po kontroli przygotowania służb celnych do wykonywania zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej w latach 2002-2005 (I kwartał) na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej. NIK wnioskowała m.in. o opracowanie i zatwierdzenie strategii działania administracji celnej na lata następne¹²³, zawierającej cele realne przy uwzględnieniu możliwych do pozyskania środków budżetowych.

¹²² Pismo LLU 41014-4-05 z dnia 8 listopada 2005 r. skierowane do p. Teresy Lubińskiej – Ministra Finansów.

¹²³ Dot. dokumentu *Strategia działania Służby Celnej 2007+*.

Prace nad opracowaniem powyższej strategii trwają już ponad dwa lata (pierwszy projekt obejmujący lata 2005-2007 został opracowany w 2004 r.). Ministerstwo Finansów nie określiło ostatecznego terminu zakończenia tych prac.

3.2.7. Finansowanie zadań

Projekty w ramach przygotowania administracji państwowej do wejścia Polski do strefy Schengen mogły być finansowane ze środków Programu Phare, Funduszu Schengen, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009, Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu państwa.

W dniu 14 grudnia 2006 r. Międzyresortowy Zespół do Spraw Wykorzystania Środków w Ramach Funduszu Schengen oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego dokonał ostatecznego podziału środków Funduszu Schengen. Według stanu na 31 grudnia 2006 r.¹²⁴ beneficjenci podpisali 316 umów z wykonawcami na kwotę 1.008.148,6 tys. zł, natomiast nie podpisali umów z wykonawcami w stosunku do 29 zadań na kwotę 216.224,6 tys. zł, co stanowiło 17% środków dostępnych dla Polski w ramach Funduszu Schengen. Zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej nr C(2006)684 z dniem 31 grudnia 2006 r. upłynął termin kontraktowania środków Funduszu Schengen na realizację projektów. Komisja Europejska wyraziła zgodę na przedłużenie okresu zawierania umów związanych z wdrożeniem Systemu Informacyjnego Schengen II¹²⁵ do dnia 31 marca 2007 r. Według danych uzyskanych z Władzy Wdrażającej, nie zostało zakontraktowanych do tego czasu 106,2 mln zł z funduszu Schengen. Wobec upływu terminu kontraktowania, środki te nie mogą być wykorzystane.

Do dnia zakończenia kontroli nie zostało rozpoczęte wdrażanie projektów w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego ze względu na brak ostatecznej akceptacji przez darczyńców wniosków strony polskiej. W wyniku I naboru ogłoszonego w sierpniu 2005 r. z terminem składania aplikacji do 30 listopada 2005 r., Władza Wdrażająca oceniła 47 projektów, z których 12 projektów odrzucono z powodów formalnych (w tym 1 wniosek złożony po terminie), a pozostałe wnioski wraz z proponowaną listą rankingową przekazano do ostatecznej oceny i wyboru przez Międzyresortowy Zespół. W kwietniu i maju 2005 r. Międzyresortowy Zespół wybrał 11 projektów o łącznej wnioskowanej kwocie

¹²⁴ W dniu 23 stycznia 2007 r. Władza Wdrażająca przekazała NIK dane dotyczące wykorzystania środków z Funduszu Schengen – według stanu na 31 grudnia 2006 r.

¹²⁵ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2007 r., zmieniająca decyzję Komisji C(2004)248 z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie zarządzania instrumentem finansowym Schengen I, monitorowania tego instrumentu, zmienioną decyzją C(2006)684 z dnia 8 marca 2006 r.

dofinansowania 45.380 tys. euro z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009 oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a wnioski zostały przekazane przez MSWiA do oceny i zatwierdzenia do Biura Mechanizmów Finansowych w Brukseli.

Zadania w zakresie zarządzania środkami pochodzącymi z Programu Phare, Funduszu Schengen i Norweskiego Mechanizmu Finansowego wykonywała Władza Wdrażająca.

Władza Wdrażająca należycie wywiązała się z realizacji zadań określonych w *Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą na lata 2003-2005*, związanych z zarządzaniem programami powierzonymi do realizacji w ramach *Phare 2002 i 2003 - Sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne*. W wyniku badania 43 umów o łącznej wartości 110.205,76 tys. euro stwierdzono, że Władza Wdrażająca podejmowała czynności weryfikujące dokumentację przetargową i zatwierdzenia umów, sprawowała nadzór na realizacją ww. umów oraz przeprowadziła wizyty monitorujące¹²⁶.

Władza Wdrażająca prawidłowo realizowała również zadania Instytucji Pośredniczącej w ramach Funduszu Schengen w zakresie nadzoru nad procesem wyboru wykonawców, weryfikacji i zatwierdzania dokumentów do płatności oraz monitoringu realizacji umów. W okresie objętym kontrolą Władza Wdrażająca nadzorowała wdrażanie 187 umów, dla których z Funduszu Schengen przewidziano finansowanie w kwocie 665.036,8 tys. zł i dokonała certyfikacji wydatków w ramach tych umów na kwotę 360.208,5 tys. zł. Zakres przedmiotowy wszystkich umów był zgodny z kartami projektów oraz z zapisami Programów Indykatorywnych Schengen¹²⁷.

Władza Wdrażająca należycie wywiązała się z obowiązków Instytucji Pośredniczącej, odmawiając certyfikacji wydatków w wysokości 51.839 tys. zł dla 13 z 45 badanych umów¹²⁸. W zakresie weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność występowały przypadki certyfikowania przez Władzę Wdrażającą w okresie od 13 grudnia 2004 r. do 1 marca 2005 r. płatności o łącznej wartości 22.284,3 tys. zł w ramach umów finansowanych z Funduszu Schengen przed otrzymaniem w dniu 31 marca 2005 r. akredytacji

¹²⁶ Przeprowadzono wizyty monitorujące 31 umów. Termin wizyt monitorujących dla pozostałych 12 umów określony został na IV kwartał 2006 r.

¹²⁷ Powyższej oceny NIK dokonała w wyniku badania losowo wybranych 45 umów, w ramach których łączna kwota płatności z Funduszu Schengen stanowiła 325.755,7 tys. zł, co stanowiło 95,1% kwoty wszystkich płatności, dla których Władza Wdrażająca wystawiała certyfikaty.

¹²⁸ Według zasad rozliczania projektów określonych w Procedurach certyfikowania płatności kontraktów realizowanych w ramach Funduszu Schengen, beneficjenci powinni najpierw przedłożyć wnioski o certyfikację płatności, a następnie, po jej uzyskaniu, dokonać płatności. W przypadku ww. 13 umów, kolejność działań beneficjentów była odwrotna.

Rozszerzonego Zdecentralizowanego Systemu Wdrażania (EDIS)¹²⁹. Funkcja Instytucji Pośredniczącej dla Funduszu Schengen, m.in. w zakresie certyfikowania płatności, została powierzona Władzy Wdrażającej w kwietniu 2004 r.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. łączna kwota wydatków poniesionych na realizację projektów Programu Phare oraz Funduszu Schengen wynosiła łącznie 959.590,5 tys. zł¹³⁰, co stanowiło 60% zakontraktowanych środków, z tego:

- dla projektów Programu Phare – łącznie 505.003,9 tys. zł, w tym 383.892,6 tys. zł ze środków Phare i 121.111,3 tys. zł ze środków budżetu państwa, co stanowi 92% zakontraktowanych środków,
- dla projektów Funduszu Schengen – łącznie 454.586,6 tys. zł, w tym 445.947,3 tys. zł ze środków Funduszu Schengen i 8.639,3 tys. zł ze środków budżetu państwa, co stanowi 44% zakontraktowanych środków.

3.2.8. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe jednostek kontrolowanych

W toku kontroli stwierdzono, że pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań związanych z wejściem Polski do strefy Schengen przygotowanych było 20 jednostek objętych kontrolą. W 2 jednostkach stwierdzono braki w obsadzie kadrowej. Stan kadr w Ministerstwie Sprawiedliwości był niewystarczający do sprawnej i terminowej realizacji zadań. Zadaniami zajmowały się 4 osoby¹³¹ z Wydziału ds. Schengen oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, utworzonego dopiero na początku 2006 r.

Istotne utrudnienie realizacji zadań związanych z obsługą Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II i Systemem Informacji Wizowej stanowił również brak odpowiedniej liczby pracowników Władzy Wdrażającej. Szacowane potrzeby kadrowe wynosiły 25 osób, podczas gdy rzeczywiste zatrudnienie nie przekraczało 9 osób, a według stanu na koniec 2005 r. wynosiło 3 osoby, co przyczyniło się do niezrealizowania przez Władzę Wdrażającą zadania budowy Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS II¹³².

¹²⁹ Władza Wdrażająca w dniu 31 marca 2005 r. otrzymała Decyzję Komisji zmieniającą decyzję C(2005)351 w sprawie powierzenia zarządzania pomocą w ramach programu PHARE agencjom wdrażającym w Polsce.

¹³⁰ Dla oszacowania kosztów realizacji zadań w złotych polskich przyjęto, że 1euro = 4 zł.

¹³¹ Pracownicy zajmujący się tym zagadnieniem powyżej połowy czasu pracy.

¹³² Zadanie to zostało przeniesione do Komendy Głównej Policji.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W ramach przygotowania do przeprowadzenia kontroli, Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, w listopadzie 2005 r., zwrócił się do Sekretarza i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów, Ministra Transportu i Budownictwa, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Zagranicznych, Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców oraz Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej) o udostępnienie dokumentów określających zadania związane z przygotowaniem Polski do wejścia do strefy Schengen. W szczególności poproszono o dokumenty zawierające harmonogramy realizacji zadań dla podległych komórek i jednostek organizacyjnych oraz stan ich realizacji (zaawansowania zadań). Na podstawie otrzymanych odpowiedzi 4 departamenty NIK opracowały programy kontroli, zawierające, w formie załącznika, wykazy zadań realizowanych przez mające być objęte kontrolami jednostki.

Doboru celowego kontrolowanych jednostek dokonano ze względu na realizowane zadania, wynikające z wymagań określonych w *Konwencji* i dotyczące stopniowego znoszenia kontroli przepływu osób i ułatwienia transportu i przepływu towarów na wspólnych granicach. Dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na terytorium strefy Schengen oraz urzeczywistnienia swobody przepływu osób *Konwencja* uregulowała m.in. jednolite zasady przekraczania lądowych, morskich i powietrznych granic zewnętrznych UE oraz stworzenia i funkcjonowania Systemu Informacyjnego Schengen.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku postępowania kontrolnego sporządzono 22 protokoły, z których 21 podpisanych zostało bez zastrzeżeń. Zastrzeżenia Wojewody Zachodniopomorskiego dotyczące zmiany stylistycznej zapisów związanych z realizacją zadań zostały uwzględnione. Wyniki kontroli zostały omówione na naradach pokontrolnych, a także przedstawione w 22 wystąpieniach pokontrolnych wraz z uwagami, ocenami i wnioskami adresowanymi do kierowników (ministrów, wojewodów, komendantów, dyrektorów) jednostek kontrolowanych. Ogółem sformułowano zostały 32 wnioski pokontrolne.

Na podstawie ustaleń kontroli dotyczących realizacji przez organy administracji rządowej zadań związanych z wejściem Polski do strefy Schengen, Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędną realizację następujących wniosków:

- *przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:*
 - zapewnienie sprawnego prowadzenia działań legislacyjnych mających na celu rozwiązanie problemów związanych z prowadzeniem przez wojewodów inwestycji na przejściach granicznych;
 - podjęcie działań w celu zapewnienia sprawnej realizacji zadania budowy Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS II.
- *przez Komendanta Głównego Policji:*
 - podjęcie intensywnych działań w przypadkach opóźnień w realizacji założonych zadań;
 - monitorowanie realizacji wszystkich zadań niezbędnych dla spełnienia przez Policję wymogów Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen i bieżące podejmowanie działań w celu terminowej realizacji „Programu przygotowań Policji w celu osiągnięcia pełnej gotowości do wdrożenia dorobku prawnego Schengen”.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Komendanta Głównego Policji zwrócono uwagę na stan realizacji 6 (32%) zadań związanych z wdrożeniem SIS II. W ocenie NIK występujące opóźnienia mogą wpłynąć na terminowe ich zakończenie.
- *przez Komendanta Głównego Straży Granicznej:*
 - podjęcie działań mających na celu likwidację opóźnień w realizacji zadań założonych w „Programie działań Straży Granicznej...”.
- *przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z SIS II i VIS:*
 - dokonanie przeglądu zadań realizowanych w ramach „Programu dla uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w realizacji tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen (MasterPlan SIS II PL)”.
- *przez Dyrektora Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej Phare:*
 - uporządkowanie oraz rzetelne gromadzenie i przechowywanie przez pracowników Zespołów ds. SIS i VIS dokumentacji z realizacji zadań prowadzonych na polecenie Pełnomocnika Rządu.
- *przez Ministra Sprawiedliwości:*
 - zapewnienie sprawnej i terminowej realizacji zadań wynikających z Karty projektu Schengen dotyczących „Budowy sieci lokalnych” i „Zakupu sprzętu komputerowego”;
 - kontynuowanie działań zmierzających do uruchomienia sieci WAN w resorcie sprawiedliwości;

- zapewnienie przez Koordynatora Podprogramu realizacji „Szczegółowego Planu Podprogramu MS” oraz zweryfikowania procedur zarządzania Podprogramem.
- *przez Ministra Spraw Zagranicznych:*
 - wyegzekwowanie realizacji i wdrożenia informatycznego Systemu Wiza-Konsul, dzięki któremu będzie możliwe zrealizowanie przez MSZ zadań w ramach MasterPlanu SIS II PL oraz MasterPlanu SIS II i VIS PL;
 - opracowanie i przekazanie do Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z SIS II i VIS, dokumentów dotyczących procedur zarządzania projektami Programu, zgodnie z wymaganiami określonymi w MasterPlanie SIS II i VIS PL;
 - terminowe przekazywanie raportów o stanie prac do Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z SIS II i VIS;
 - terminowe przekazywanie do Władzy Wdrażającej program Współpracy Przygranicznej Phare raportów comiesięcznych, zgodnie z zawartym porozumieniem.
- *przez Ministra Finansów:*
 - usprawnienie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi pionu celnego, wyznaczonymi do rozbudowy i modernizacji resortowego systemu teleinformatycznego, w celu jego dostosowania do krajowego komponentu *SIS II* oraz finalizacji prac nad projektem „Strategii działania Służby Celnej 2007+”.
- *przez dyrektorów Izb Celnych:*
 - zapewnienie, w ramach posiadanych uprawnień i kompetencji, odpowiedniego wykształcenia i wyposażenia funkcjonariuszy celnych w sprzęt do kontroli celnej, jak również wzmocnienia współpracy z wojewodami odpowiedzialnymi za utrzymanie przejść granicznych.
- *przez Ministra Transportu:*
 - rozważenie możliwości podjęcia ze strony Ministra Transportu, w zakresie posiadanej inicjatywy ustawodawczej oraz uprawnień właścicielskich wobec PKP S.A., działań wspomagających, dla efektywnego rozwiązania zagadnienia dot. przekazania wojewodom infrastruktury technicznej kolejowych przejść granicznych.
Do wojewodów kierowane były wnioski dotyczące realizacji zadań związanych z wejściem Polski do strefy Schengen np.:
- *przez Wojewodę Zachodniopomorskiego:*
 - zapewnienie bieżącego nadzoru nad przebiegiem i stanem realizacji projektu „System bezpieczeństwa i monitoringu obsługi pasażerów na morskim przejściu granicznym w

Bazie Promów Morskich w Świnoujściu”, realizowanego przez Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie.

- przez Wojewodę Lubelskiego:

- rozważenie realizowania bezpośrednio przez Lubelski Urząd Wojewódzki zadań obejmujących planowania i wykonywanie inwestycji w przejściach granicznych;
- zachowanie szczególnej staranności przy zawarciu porozumienia z PKP S.A. w celu terminowej realizacji projektu – Kolejowe przejście graniczne w Terespolu.

Ponadto do wojewodów kierowane były również szczegółowe wnioski nie związane z wejściem Polski do strefy Schengen i dotyczące utrzymywania przejść granicznych.

- przez Dyrektora Lubelskiego Zarządu Przejść Granicznych w Chełmie:

- dotrzymanie wyznaczonych przez Komisję Europejską terminów realizacji, finansowanego z Funduszu Schengen, projektu Rozbudowy Drogowego Przejścia Granicznego w Terespolu.

Naruszenie przez Dyrektora Lubelskiego Zarządu Przejść Granicznych dyscypliny finansów publicznych poprzez udzielenie zamówień publicznych wykonawcom na świadczenie usług porządkowych, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowiło podstawę do złożenia przez Delegaturę NIK w Lublinie zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy regionalnej komisji orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne poinformowano o sposobie wykorzystania uwag i działaniach podejmowanych w celu realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in.:

1. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pan Grzegorz Bliźniuk poinformował¹³³, że w związku ze stwierdzonymi trudnościami w realizacji inwestycji na przejściach granicznych przeprowadzona zostanie kompleksowa analiza stanu prawnego i problemów występujących w tym zakresie, a następnie uruchomiona zostanie procedura legislacyjna mająca na celu dokonanie odpowiednich zmian. W celu zapewnienia sprawnej realizacji zadania budowy Centralnego Węzła podjętych zostało szereg czynności, mających na celu jego utworzenie i uruchomienie. Przez Komendę Główną Policji została złożona skarga na wyrok zespołu arbitrów UZP z dnia 29 grudnia 2006 r., nakazujący unieważnienie postępowania. Ponadto przygotowane zostały alternatywne warianty budowy Centralnego Węzła na wypadek niekorzystnego orzeczenia

¹³³ W piśmie z 22 stycznia 2007 r.

sądu w tym zakresie. W grudniu 2006 r. przez Władzę Wdrażającą wyłoniony został doradca prawny w przygotowaniu organów administracji państwowej do współpracy z SIS II i VIS, który na bieżąco świadczy pomoc w tym zakresie. Na ukończeniu znajduje się postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie doradcy strategicznego, mającego świadczyć pomoc w przygotowaniu organów administracji państwowej do współpracy z SIS II i VIS.

2. Pełnomocnik Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Państwowej do współpracy z systemem SIS II i systemem VIS, Pan Grzegorz Bliźniuk poinformował¹³⁴ o akceptacji wszystkich przedstawionych zaleceń i zobowiązał się do podjęcia wszystkich niezbędnych kroków w celu ich zrealizowania.

3. Dyrektor Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej Phare, Pani Grażyna Węcłewska poinformowała¹³⁵ o przeprowadzeniu szczegółowej inwentaryzacji wszelkich dokumentów przechowywanych w Zespołach SIS i VIS, dokonaniu przeglądu i oceny dotychczasowych praktyk związanych z przechowywaniem dokumentacji oraz wprowadzeniu jednolitego systemu obiegu, gromadzenia i archiwizacji dokumentów.

4. Komendant Główny Straży Granicznej, Pan gen. bryg. SG Mirosław Kuśmierczak odnośnie uzgodnienia ze stroną niemiecką koncepcji organizacji kontroli granicznej w przejściach granicznych oraz oceny funkcjonalności infrastruktury na przyszłej granicy wewnętrznej poinformował¹³⁶ m.in., że w KGSG ustalono potrzebę utrzymywania na wspólnej granicy 4 punktów do przekazywania osób w ramach readmisji oraz 1 punktu kontaktowego w celu wymiany informacji. Ponadto w październiku 2006 r. ze stroną niemiecką uzgodniono, utworzenie wspólnej podgrupy roboczej (UAG Schengen/Infrastruktur) w celu wypracowania zapotrzebowania taktycznego na wspólnej granicy Schengen oraz określenia potrzeb w zakresie infrastruktury. Rozpoczęto prace nad alternatywnym wydatkowaniem środków z budżetu projektu wdrożenia Systemu Elektronicznego Wspomagania Nadzoru Granicy Państwowej, poprzez wprowadzenie nowych zadań. Międzyresortowy Zespół ds. Wykorzystania środków w ramach Funduszu Schengen zaakceptował przedsięwzięcia SG wynikające z fiszy projektowej *Zakup urządzeń i budowa systemów wspomagających nadzór granicy państwowej*. Rozpoczęto postępowania przetargowe oraz zawarto pierwsze kontrakty, np. w zakresie rozbudowy systemu rejestracji

¹³⁴ W piśmie z 24 stycznia 2007 r.

¹³⁵ W piśmie z 23 stycznia 2007 r.

¹³⁶ W piśmie z 1 lutego 2007 r.

rozmów telefonicznych. Realizowane jest również szczegółowe zadanie związane z zakupem mocy obliczeniowej dla systemu teleinformatycznego SG. W związku z unieważnieniem postępowania przetargowego dotyczącego wykonania systemu T-EWIDA, wystąpiono do Międzyresortowego Zespołu z wnioskiem o przeniesienie niewykorzystanych środków na rozbudowę mocy obliczeniowej systemu teleinformatycznego SG.

5. Z odpowiedzi Komendanta Głównego Policji, Pana Marka Bieńkowskiego informującego o realizacji wniosków pokontrolnych NIK¹³⁷ wynika, m.in. że w zakresie podejmowania działań w przypadkach opóźnień w realizacji założonych zadań nie zawsze można uwzględnić w harmonogramie przedsięwzięcia wszystkie terminy wynikające m.in. z wykorzystania przez wykonawców w trakcie procedury przetargowej środków ochrony prawnej, jak również terminy będące efektem przedłużającej się procedury kwalifikowania zadań do sfinansowania ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Jednakże w przypadku opóźnień w realizacji założonych zadań będą podejmowane stosowne działania. Odnośnie monitorowania realizacji wszystkich zadań zmieniony został system zarządzania procesem wdrażania dorobku prawnego Schengen w Policji. Wydana została Decyzja nr 426 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 lipca 2006 r. w sprawie powołania Komitetu Zarządzającego oraz określenia zasad funkcjonowania systemu wdrażania dorobku prawnego Schengen. Nadzór nad całokształtem działań w tym zakresie należy do Przewodniczącego Komitetu Zarządzającego - Zastępcy Komendanta Głównego Policji ds. Logistyki.

6. Minister Spraw Zagranicznych, Pani Anna E. Fotyga poinformowała¹³⁸, że w grudniu 2006 r. przystąpiono do odbioru technicznego oraz rozpoczęto pilotażowe wdrażanie systemu Wiza-Konsul w 3 urzędach konsularnych, celem jego szczegółowego przetestowania. W trakcie realizacji prac wdrożeniowych nie stwierdzono występowania błędów krytycznych w związku z czym przewidywany termin odbioru całości systemu jest planowany na II kwartał 2007 r. W Ministerstwie rozpoczął prace Komitet Sterujący Podprogramu do spraw realizacji *MasterPlanu SIS II i VIS* pod przewodnictwem Sekretarza Stanu oraz powołany został Koordynator Podprogramu do spraw realizacji *MasterPlanu SIS II i VIS*. Ministerstwo Spraw Zagranicznych dokładać będzie wszelkich starań aby raporty o stanie prac nad przygotowaniem do przystąpienia do strefy Schengen oraz miesięczne raporty z realizacji projektu „Zwiększenie funkcjonalności systemu informatycznego Wiza-Konsul” były przekazywane właściwym adresatom w terminie.

¹³⁷ Pismo z 29 stycznia 2007 r.

¹³⁸ W odpowiedzi z 9 lutego 2007 r.

7. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Pan Andrzej Duda, poinformował¹³⁹, że w wymaganym terminie, tj. przed 31 grudnia 2006 r., Ministerstwo zawarło 2 kontrakty objęte dofinansowaniem ze środków Funduszu Schengen, dotyczące *Dostawy sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem do wskazanych jednostek resortu sprawiedliwości oraz Wykonania lokalnych sieci komputerowych wraz z dedykowaną siecią elektryczną oraz dostawą, instalacją i konfiguracją urządzeń aktywnych do wskazanych jednostek resortu sprawiedliwości*. Stan zaawansowania prac wskazuje, że zostaną one zrealizowane terminowo. Jednocześnie dla zapewnienia komunikacji pomiędzy systemem informatycznym MS a KSI w dniu 15 stycznia 2007 r. zostało zestawione fizyczne łącze do sieci TESTA.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie projektu technicznego, zestawienie konfiguracji, uruchomienie i utrzymanie sieci WAN, zapewnienie centralnego dostępu do sieci Internet oraz awaryjnej infrastruktury technicznej do przetwarzania danych dla resortu sprawiedliwości jest od września 2006 r. przedmiotem protestów i skarg składanych przez oferentów. W styczniu 2007 r. MS przeprowadziło negocjacje warunków umowy z wybranym wykonawcą - konsorcjum firm CROWLEY DATA POLAND Sp. z o.o. EXATEL S.A. i ATM S.A. oraz przygotowało dokumentację formalną. Protest wobec dokonania tych czynności złożony został w dniu 11 stycznia 2007 r. przez drugiego z oferentów – Telekomunikację Polską S.A.

W Ministerstwie dokonana została aktualizacja stanu osobowego Komitetu Sterującego Podprogramem. Trwają prace nad dokumentem MasterPlan wersja 4.0, po zatwierdzeniu którego nastąpi aktualizacja *Szczegółowego Planu Podprogramu MS* jak również procedur zarządzania *Podprogramem*.

8. Minister Finansów, Pani Zyta Gilowska poinformowała¹⁴⁰, że finalizowane są prace, zapewniające rozpoczęcie działalności zespołu, zajmującego się wdrożeniem systemu SIS II w resorcie finansów. Odnośnie ryzyka niewykorzystania środków Funduszu Schengen wyjaśniła, że do końca 2006 r., zakończone zostały 2 postępowania przetargowe, dotyczące zamówień związanych z dostosowaniem systemu CEN Polska do SIS II. W sprawie projektu *Strategia działania Służby Celnej 2007+* dokonano wszelkich uzgodnień wewnątrz jednostek organizacyjnych MF.

¹³⁹ W odpowiedzi z 2 lutego 2007 r.

¹⁴⁰ W piśmie z 28 grudnia 2006 r.

9. Minister Transportu poinformował¹⁴¹, że ze względu na znaczną liczbę inwestycji objętych planem inwestycyjnym resortu oraz ograniczenia organizacyjne związane z możliwością sprawowania nadzoru, w latach 2004-2005 do planu kontroli inwestycji przyjmowane były tylko inwestycje o największej wartości kosztorysowej. Wyniki kontroli będą wykorzystane przy współpracy z portami lotniczymi w Katowicach, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu wpisanymi w lipcu 2005 r. na listę przyjęć dostosowywanych do wymogów Układu z Schengen oraz portami zgłoszonymi do oceny misji ewaluacyjnej UE (w Bydgoszczy, Łodzi i Rzeszowie).

Mając na uwadze sygnalizowane przez MSWiA, wojewodów oraz PKP S.A. problemy związane z interpretacją niektórych zapisów ustaw i rozporządzeń regulujących utrzymanie i funkcjonowanie kolejowych przejść granicznych, w dniu 30 października 2006 r. w Ministerstwie Transportu zorganizowano naradę. Uzgodniono działania zmierzające do rozwiązania sygnalizowanych problemów. Minister zobowiązał się udzielać pomocy i podejmować działania wspomagające, dla przekazania wojewodom infrastruktury technicznej kolejowych przejść granicznych, zwracając jednak uwagę, że nie jest obecnie uprawniony do podejmowania działań legislacyjnych w tych kwestiach, gdyż nie należą one do jego kompetencji.

10. Z odpowiedzi udzielonych przez wojewodów wynika, że wnioski zostały zrealizowane lub znajdowały się w trakcie realizacji.

¹⁴¹ W odpowiedzi z 16 stycznia 2007 r.

5. Załączniki

5.1. Słownik podstawowych pojęć oraz skrótów związanych z przedmiotem kontroli

1. Baza Danych Krajowego Systemu Informacyjnego (BD KSI) - zbiór danych w formie elektronicznej, pozyskany z centralnych systemów użytkowników instytucjonalnych i od użytkowników indywidualnych na potrzeby kontroli granicznej, kontroli celnej, kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także na potrzeby innych postępowań prowadzonych na podstawie ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych.
2. Biuro Pełnomocnika Rządu - komórki organizacyjne Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE, powołane w celu zapewnienia merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej obsługi Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS).
3. Biuro SIS i VIS - jednostka lub komórka organizacyjna organu administracji państwowej, która zapewnia właściwym organom dostęp do SIS II i VIS oraz w imieniu tego organu sprawuje nadzór nad realizacją zadań związanych z SIS II i VIS w jednostkach organizacyjnych wykorzystujących systemy.
4. Biuro SIRENE - jednostka lub komórka organizacyjna organu administracji państwowej utworzona zgodnie z wymogami art. 92 ust. 43 oraz art. 108 Konwencji Wykonawczej Schengen, realizująca zadania polegające m.in. na wymianie dodatkowych informacji dotyczących danych przetwarzanych w SIS z innymi państwami obszaru Schengen, zgodnie z Podręcznikiem SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*).
5. CBD SG – Centralna Baza Danych Straży Granicznej.
6. CEPIK – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.
7. CEWiUP – Centralna Ewidencja Wydanych i Unieważnionych Paszportów.
8. CWPK SIS II i VIS – Centralny Węzeł Polskiego Komponentu SIS II i VIS.
9. CEN Polska – *Customs Enforcement Network* – system do wymiany informacji o przypadkach przemytu, metodach działania i sposobach przemytu.
10. Centralny Organ Wizowy (COW) - organ wyznaczony przez państwo członkowskie do prowadzenia konsultacji wizowych VISION, o których mowa w art. 17 ust. 2 KWS oraz pkt. 2 rozdziału II Wspólnej Instrukcji Konsularnej na temat wiz dla misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych.
11. Centralny Węzeł Polskiego Komponentu SIS II i VIS (Centralny Węzeł) - podsystem informacyjny stanowiący część infrastruktury technicznej i organizacyjnej Krajowego Systemu Informacyjnego (KSI), mający na celu zapewnienie przepływu informacji pomiędzy planowanymi Centralnymi Systemami SIS II (CS-SIS) i VIS (CS-VIS), bazą danych KSI i SIS II.
12. Ewaluacja Schengen - kontrola i ocena przygotowania organów administracji państwowej do pełnej realizacji dorobku Schengen, w tym do współpracy z SIS II i VIS, przeprowadzana przez ekspertów narodowych reprezentujących 15 z 25 państw

członkowskich. Eksperti po dokonaniu kontroli i oceny w wyżej wymienionym zakresie przedstawiają swoje rekomendacje Radzie UE, która za zgodą wszystkich państw uczestniczących w porozumieniu Schengen jest władna podjąć decyzję o włączeniu Polski do obszaru Schengen.

13. EURODAC – system identyfikacji odcisków palców azylantów i nielegalnych imigrantów na obszarze Unii Europejskiej, ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z 11 grudnia 2000 r.
14. Kopia Techniczna (KT SIS II) - aktualna kopia Narodowej Kopii (NK SIS II). Może być przeznaczona do usprawnienia eksploatacji w określonym wcześniej zakresie na niższym szczeblu organizacyjnym Polskiego Komponentu SIS II i VIS.
15. Krajowy System Informatyczny (KSI) - to prowadzony w formie elektronicznej zbiór danych na potrzeby kontroli granicznej, kontroli celnej, kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także na potrzeby innych postępowań prowadzonych na podstawie ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych. Posiada funkcjonalność (oprogramowanie i oprzyrządowanie) umożliwiającą realizację zadań przewidzianych w aktach prawnych. Zapewnia współpracę z systemami centralnymi użytkowników instytucjonalnych, infrastrukturą teleinformatyczną Biura SIS i VIS, Biura SIRENE oraz obsługę użytkowników indywidualnych. Umożliwia współpracę z systemami działającymi poza Polską na podstawie odrębnych uregulowań prawnych.
16. Moduł Teleinformatyczny CS SIS II i VIS - wydzielona część CW PK SIS II i VIS, która komunikuje BD KSI z CS-SIS II i CS-VIS i aktualizuje NK SIS II.
17. Narodowa Kopia (NK SIS II) - aktualna pełna kopia bazy danych SIS II umiejscowiona na terytorium Państwa Członkowskiego UE (przeznaczona wyłącznie do odczytu).
18. Narodowy Interfejs SIS II (NI-SIS) - rozwiązanie sprzętowo-programowe umieszczone fizycznie w CW PK SIS II i VIS, a dostarczone i utrzymywane przez Komisję Europejską umożliwiające wymianę informacji pomiędzy KSI przy udziale Modułu Teleinformatycznego CS-SIS i VIS a CS-SIS.
19. Narodowy Interfejs VIS (NI-VIS) - rozwiązanie sprzętowo-programowe umieszczone fizycznie w CW PK SIS II i VIS, a dostarczone i utrzymywane przez Komisję Europejską - umożliwiające wymianę informacji pomiędzy KSI przy udziale Modułu Teleinformatycznego CS-SIS i VIS a CS-VIS.
20. Norweski Mechanizm Finansowy (NMF) – instrument finansowy umożliwiający Polsce oraz innym krajom członkowskim UE korzystanie z dodatkowych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Wsparciem finansowym objęty jest m.in. priorytet wdrażania przepisów z Schengen oraz wspierania Narodowych Planów Działania z Schengen.
21. OEWiUDO – Ogólnopolska Ewidencja Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych.
22. Pełnomocnik Rządu - Pełnomocnik Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS).
23. Polski Komponent SIS II i VIS (PK SIS II i VIS) - system informacyjny obejmujący KSI wraz z CWPK SIS II i VIS, użytkowników indywidualnych, sieć teleinformatyczną MSWiA, systemy centralne użytkowników instytucjonalnych, w tym sieci teleinformatyczne UI i stacje dostępowe wraz z użytkownikami końcowymi oraz infrastruktury teleinformatyczne polskiego Biura SIRENE oraz Biura SIS i VIS,

włączając w to ich wzajemne relacje, rozumiany jako całość infrastruktury technicznej, prawnej i organizacyjnej wraz z niezbędnym personelem, realizujący dorobek prawny Tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen oraz umożliwiający realizację zadań Systemu Informacji Wizowej, stosownie do funkcjonalności wdrożonej przez Komisję Europejską.

24. Program - *MasterPlan SIS II i VIS PL* w niniejszym opracowaniu rozumiany jako zbiór działań i projektów niezbędnych dla dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS).
25. Projekt - niepowtarzalny zbiór powiązanych ze sobą działań, zmierzających do osiągnięcia założonego celu, posiadających z góry zaplanowany początek i koniec oraz ograniczone koszty i zasoby.
26. Rejestr Zdarzeń KSI (RZ KSI) - zbiór danych w formie elektronicznej, przechowujący adnotacje o wszystkich transakcjach zewnętrznych KSI.
27. S - TESTA (Secured Trans-European Services for Telematics between Administrations) - planowana do wybudowania dedykowana sieć szkieletowa do przesyłania informacji niejawnych przewidziana do wykorzystywania między innymi dla potrzeb systemów SIS II i VIS.
28. Schengen acquis (dorobek prawny Schengen) – zbiór przepisów wiążących państwa, będące członkami strefy Schengen.
29. Sieć teleinformatyczna MSWiA - sieć szkieletowa MSWiA, łącząca systemy centralne organów administracji państwowej uprawnionych do współpracy z SIS II i/lub VIS, a także systemy teleinformatyczne Biura SIS i VIS oraz Biura SIRENE z KSI.
30. System centralny (SC) - właściwy z punktu widzenia współpracy z SIS II i/lub VIS, system teleinformatyczny użytkownika instytucjonalnego wspierający realizację zadań ustawowych, planowany do wykorzystania przez organ administracji do współpracy z SIS II i/lub VIS.
31. System Informacji Wizowej (Visa Information System - VIS) - centralny system bazy danych Unii Europejskiej o aplikacjach wizowych (CS-VIS) służący do wymiany informacji wizowej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, budowany na mocy Decyzji Rady 2004/512/WE z 8 czerwca 2004 r. ustanawiającej System Informacji Wizowej (VIS).
32. System Informacyjny Schengen (Schengen Information System - SIS) - system informacyjny utworzony zgodnie z postanowieniami tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen (KWS), dla wprowadzenia w życie decyzji dotyczących przepływu osób i towarów w ramach terytoriów państw objętych ustaleniami z Schengen. Obecnie eksploatowaną wersją Systemu Informacyjnego Schengen jest SIS 1+. Planowane jest zastąpienie obecnie używanego systemu implementacją SIS drugiej generacji, zwanej SIS II.
33. System Informacyjny Schengen drugiej generacji (SIS II) - System Informacyjny Schengen drugiej generacji, opracowywany przez Komisję Europejską na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 2424/2001 oraz Decyzji Rady 2001/886/JHA z 6 grudnia 2001 w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).

34. Użytkownik indywidualny - użytkownik końcowy korzystający z aplikacji udostępnianych bezpośrednio przez Centralny Węzeł w zakresie dostępu do zasobów CS-SIS oraz CS-VIS.
35. Użytkownik instytucjonalny - instytucja administracji publicznej, która jest uprawniona do współpracy z SIS i/lub VIS.
36. Użytkownik końcowy - osoba fizyczna posiadająca określone prawa dostępu do SIS II i/lub VIS, nadane przez użytkownika instytucjonalnego w ramach posiadanych uprawnień ustawowych i korzystająca ze stacji dostępowej (stacjonarnej i/ lub mobilnej) w zakresie dostępu do SIS II i/lub VIS.
37. Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare (Władza Wdrażająca) – jednostka odpowiedzialna za określenie wymagań techniczno-funkcjonalnych Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS II, organizacyjnie umieszczona w strukturach MSWiA.
38. VISION (*Visa Inquiry Open Border Network*) - system konsultacji wizowych, prowadzonych na podstawie art. 17 ust. 2 Konwencji Wykonawczej Schengen, decyzji Komitetu Wykonawczego Schengen z 14 grudnia 1993 r. oraz punktu 2 rozdziału II Wspólnej Instrukcji Konsularnej.

5.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Uczestnicy kontroli	Jednostki objęte kontrolą
1.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
		Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare
		Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców
		Ministerstwo Sprawiedliwości
		Ministerstwo Spraw Zagranicznych
		Pełnomocnik Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z SIS II i VIS
2.	Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Komenda Główna Straży Granicznej
		Komenda Główna Policji
3.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Finansów
		Izba Celna w Olsztynie
		Izba Celna w Białej Podlaskiej
4.	Departament Komunikacji i Systemów Transportowych	Ministerstwo Transportu
5.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki
6.	Delegatura NIK w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki
7.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki
8.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki
9.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki
		Lubelski Zarząd Przejść Granicznych
10.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki
11.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki
12.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki
13.	Delegatura NIK w Warszawie	Mazowiecki Urząd Wojewódzki

5.3. Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska w jednostkach kontrolowanych

Lp.	Jednostki kontrolowane	Kierownicy jednostek kontrolowanych
1	2	3
1	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Wiceprezes Rady Ministrów Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - Ludwik DORN
2	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Minister Spraw Zagranicznych - Anna Elżbieta FOTYGA
3	Ministerstwo Sprawiedliwości	Minister Sprawiedliwości - Zbigniew ZIOBRO
4	Ministerstwo Transportu	Minister Transportu - Jerzy POLACZEK
5	Ministerstwo Finansów	Minister Finansów - Zyta GILOWSKA
6	Komenda Główna Straży Granicznej	Komendant Główny Straży Granicznej - gen. bryg. SG Mirosław KUŚMIERCZAK
7	Komenda Główna Policji	Komendant Główny Policji - Marek BIENKOWSKI
8	Pełnomocnik Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z SIS II i VIS	Pełnomocnik Rządu - Grzegorz BLIŹNIUK
9	Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców	Prezes - Piotr STACHAŃCZYK
10	Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare	Dyrektor - Grażyna WĘCLEWSKA
11	Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Pomorski - Piotr OŁOWSKI
12	Śląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Śląski - Tomasz PIETRZYKOWSKI

13	Małopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Małopolski - Maciej KLIMA
14	Podlaski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Podlaski - Jan DOBRZYŃSKI
15	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Zachodniopomorski - Robert KRUPOWICZ
16	Lubelski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Lubelski - Wojciech ŻUKOWSKI
17	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Mazowiecki - Tomasz KOZIŃSKI
18	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Warmińsko-Mazurski - Adam SUPEŁ
19	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Podkarpacki - Ewa DRAUS
20	Izba Celna w Białej Podlaskiej	p.o. Dyrektora - Józef KRÓL
21	Izba Celna w Olsztynie	p.o. Dyrektora - Robert TORENC
22	Lubelski Zarząd Przejść Granicznych w Chełmie	p.o. Dyrektora - Waldemar MADEJ

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Wiceprezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej – Przewodniczący Komitetu Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności
6. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
7. Minister Finansów
8. Minister Spraw Zagranicznych
9. Minister Sprawiedliwości
10. Minister Transportu
11. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców
12. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
13. Senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Komendant Główny Straży Granicznej
16. Komendant Główny Policji
17. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego