



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-02-10/2014

P/14/090

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/090 - „Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego”
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	1. Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90057 z dnia 13.03.2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Placówka Straży Granicznej w Hrebennem, 22-680 Lubycza Królewska (dalej: „PSG” lub „Placówka”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	mjr SG Leszek Surmacz, Komendant PSG  (dowód: akta kontroli str. 3-5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność Placówki Straży Granicznej w Hrebennem w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- utrzymywanie w sprawności urządzeń i sprzętu kontrolnego, niezbędnego do prowadzenia skutecznej kontroli,
- przestrzeganie uregulowań wewnętrznych w zakresie dotyczącym użytkowania urządzeń i sprzętu kontrolnego,
- ponoszenie kosztów napraw sprzętu uszkodzonego z winy funkcjonariuszy SG przez instytucje ubezpieczeniowe, w ramach prywatnego, ubezpieczenia pracowników Placówki.
- przekazywanie i odbiór sprzętu do okresowej legalizacji lub wzorcowania zgodnie z terminami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie wymagań dotyczących sprzętu dozymetrycznego<sup>2</sup> oraz oddawanie sprzętu do naprawy i odbiór bez zbędnej zwłoki.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 239, poz. 2032.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ocena stopnia zaspokojenia uzasadnionych potrzeb w zakresie wyposażenia w składniki majątkowe niezbędne do prowadzenia przez SG sprawnej i skutecznej kontroli na przejściach granicznych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Według wyjaśnienia Komendanta Placówki, potrzeby PSG w zakresie obiektów infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego, niezbędnego do prowadzenia kontroli na drogowym przejściu granicznym w Hrebennem, były w pełni zabezpieczone<sup>3</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 45-47, 59-68)

1.2. Oględzinami objęto urządzenia i sprzęt techniczny drogowego przejścia granicznego w Hrebennem (dalej „dpg”), służący do przeprowadzania kontroli przez funkcjonariuszy SG, parkingi, miejsce obsługi pojazdów, urządzenia zaporowe stałe i ruchome, wyposażenie pomieszczeń: biurowych, socjalnych, przeznaczonych dla osób tymczasowo zatrzymanych, a także magazyn depozytowy, kojce dla psów służbowych, garaż. Wykazały one, że PSG miała zabezpieczone przez Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych (dalej „LZOPG”) na dpg w Hrebennem urządzenia i sprzęt techniczny, a także pomieszczenia i wyposażenie, o których mowa w § 3 rozporządzenia 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<sup>4</sup>, zwanym dalej rozporządzeniem RM w sprawie obowiązków wojewody.

Przejście Graniczne w Hrebennem składa się z trzech części:

- wjazdowej do Polski z terytorium Ukrainy, z podziałem na część osobową i towarową,
- administracyjnej, znajdującej się pomiędzy częścią wjazdową i wyjazdową (położonej centralnie),
- wyjazdowej z Polski do Ukrainy, z podziałem na część osobową i towarową.

Poszczególne części były odseparowane od siebie pasami zieleni i ogrodzeniem z systemem bram otwieranych przy pomocy kart elektronicznych. Budynek administracyjny podzielony był na strefy bezpieczeństwa, wejście na korytarze i do poszczególnych pomieszczeń było możliwe tylko przy pomocy odpowiednich, elektronicznych kart dostępu. Na parterze i korytarzach znajdowały się kamery systemu monitoringu. Kamery znajdowały się również w pomieszczeniu przeznaczonym dla osób zatrzymanych w trakcie wykonywania czynności procesowych. Zapis z kamer był archiwizowany i przechowywany ok. 30 dni.

Wszystkie poddane oględzinom pokoje biurowe wyposażone były w meble (biurka, fotele, szafki), wykładzinę dywanową, oświetlenie jarzeniowe, czujniki ruchu, urządzenia klimatyzacyjne, centralne ogrzewanie, telefony, łącza komputerowe i telefoniczne, przeciwpożarowe czujniki dymu, otwory wentylacyjne umieszczone w suficie.

Oględziny wykazały brak zadaszenia miejsca do obsługi pojazdu używanego na przejściu drogowym, co nie spełniało wymogów określonych w § 3 pkt 2 lit. j rozporządzenia RM w sprawie obowiązków wojewody.

<sup>3</sup> Według stanu na 31.12.2013 r.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 256, poz. 2145.

Komendant wyjaśnił, że w związku z brakiem zadaszenia, nie zwracał się do LZPOG, jak również do NOSG, ponieważ nie ma to znaczenia dla skuteczności kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 108, 111-115)

W latach 2011-2013 na dpg w Hrebennem nie wystąpiły istotne przerwy w dostawach energii elektrycznej i wody. Przejście to posiada rezerwowe źródło zasilania w postaci agregatów prądotwórczych.

(dowód: akta kontroli str. 43, 109-110)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą Placówka w celu usprawnienia odprawy granicznej, zwróciła się do Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych z wnioskami dotyczącymi:

- 1) zabezpieczenia wejść do 13 pomieszczeń w certyfikowane drzwi antywłamaniowe klasy odporności „C” wyposażone w co najmniej jeden zamek klasy „C” (złożony w dniu 19.11.2012 r.),
- 2) wykonania zadaszenia na kierunku wjazdowym do Polski oraz zadaszenia na kierunku wyjazdowym z Polski w części przeznaczony dla pojazdów ponadgabarytowych, co pozwoliłoby na ciągłe funkcjonowanie tych pasów (złożony w dniu 15.02.2013 r.),
- 3) wykonania podwójnej kabiny kontrolerskiej z przyciemnianymi szybami zabezpieczającymi przed wglądem osób postronnych, celem usprawnienia odpraw osób wjeżdżających autobusami do Polski (złożony w dniu 22.05.2013r.).

Wnioski te do czasu zakończenia kontroli nie zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 6-13)

Zastępca dyrektora LZOPG w sprawie wymiany drzwi na certyfikowane wyjaśnił, że w roku 2013 nie można było zrealizować tej inwestycji, ze względu na brak środków finansowych. Zapotrzebowanie SG zostało zmniejszone z 13 sztuk do jednej sztuki drzwi. Ponadto Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie (dalej „NOSG”) nie uzasadnił w pełni potrzeby wymiany drzwi, tj. nie podał podstawy prawnej, a budynek administracyjny na dpg w Hrebennem znajduje się na terenie objętym całodobową ochroną funkcjonariuszy SG. Ze względu na duże rozbieżności w zakresie złożonych przez NOSG wniosków oraz brak racjonalnego uzasadnienia inwestycja ta nie zostanie zrealizowana. W kwestii realizacji wniosku nr 2, o którym wyżej mowa, Zastępca Dyrektora LZOPG wyjaśnił, że główną przyczyną jego niewykonania był skomplikowany system przekazywania informacji oraz długotrwałe procedury rozpatrywania wniosków o przyznanie środków finansowych, pomiędzy PSG, NOSG, LZOPG, Lubelskim Urzędem Wojewódzkim i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. Realizacja zaś podwójnej kabiny kontrolerskiej (ww. wniosek nr 3) jest możliwa według niego dopiero po roku 2015, ze względów finansowych, po ponownej analizie zasadności realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 14-40, 108)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą, sposób postępowania ze sprzętem, którego właścicielem był NOSG określało zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem będącym w zarządzie Straży Granicznej (wydanym na podstawie art. 9 ust. 7 pkt 6 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>5</sup>. W odniesieniu do sprzętu LZOPG brak jest takich uregulowań.

Sprzęt LZOPG przekazywany był Placówce w oparciu o „protokoły nieodpłatnego przekazania sprzętu w użytkowanie”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.

Komendant Placówki wyjaśnił<sup>6</sup>, że przepisy zawarte w ww. zarządzeniu nr 5 Komendanta Głównego Straży Granicznej, odnoszące się do sprzętu otrzymanego z NOSG, mają zastosowanie również w postępowaniu ze sprzętem przekazanym przez LZOPG.

W § 1 ust. 1 wytycznych nr 1 Komendanta NOSG z dnia 17.02.2012 r. w sprawie postępowania w przypadkach szkód wyrządzonych w mieniu będącym w dyspozycji NOSG, określono zasady odpowiedzialności i postępowania w przypadku szkód. Zasady te obejmowały zarówno sprzęt NOSG jak i LZOPG.

O przyjęciu indywidualnej odpowiedzialności przez funkcjonariusza za przyjęty sprzęt (zarówno LZOPG jak i NOSG) decydowało pokwitowanie u kierownika zmiany, dokumentujące pobranie sprzętu lub zgłoszenie do kierownika zmiany objęcia służby w pawilonie kontrolerskim. Wymienione przepisy były przestrzegane.

(dowód: akta kontroli str. 59-60, 118-122, 139-140, 145-165)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>7</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Ocena prawidłowości i stopnia wykorzystania w kontroli na przejściach granicznych składników majątkowych, udostępnionych SG przez LZOPG, w tym urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego.**

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Według „Książki ewidencji wykorzystania urządzenia do badania autentyczności dokumentów VSC-4C<sup>8</sup>”: w 2011 roku użyto je 113 razy, sprawdzono 120 dokumentów, wykryto 33 fałszerstwa, w 2012 - 91 razy, sprawdzono 96 dokumentów, wykryto 35 fałszerstw, a w 2013 - 106 razy, sprawdzono 109 dokumentów, wykryto 36 fałszerstw.

(dowód: akta kontroli str. 141-144)

Lupy UV, urządzenie do wykrywania przemytu, zestaw narzędzi kontrolerskich, urządzenie do kontroli paszportów, sygnalizator promieniowania gamma, karty kontrolne do tachografów cyfrowych, videoendoskop, walizkę śledczą, urządzenie do zdjęć sygnalitycznych wykorzystywano na bieżąco, podczas czynności kontrolnych wykonywanych przez funkcjonariuszy każdej zmiany.

Chromatografy gazowe: ECHO N - do wykrywania narkotyków (nr inw. 01529) i ECHO W – do wykrywania materiałów wybuchowych (nr inw. 01530) w okresie objętym kontrolą nie były wykorzystywane. Komendant Placówki wyjaśnił, że w PSG wykorzystywane jest urządzenie SABRE 4000 (własność NOSG), które posiada podobne parametry pomiaru, a ww. chromatografy przeznaczone były do przeprowadzania badań na przejściu kolejowym w Hrebennem, na którym ruch pociągów został zawieszony (od 04.07.2005 r.).

Sygnalizator gazów toksycznych ITX i przyrząd do wykrywania i rozpoznawania skażeń chemicznych CAM-2 PLUS (własność NOSG) nie były wykorzystywane, ze względu na brak zdarzeń związanych z możliwością użycia tych urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 60, 69-77)

<sup>6</sup> Punkt 1a wyjaśnienia z dnia 18.04.2014 r. znak NA-HB-944/14.

<sup>7</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>8</sup> Dwie sztuki, z trzech posiadanych przez Placówkę, było udostępnionych przez LZOPG.

Na podstawie „Książki ewidencji sprzętu oddanego do naprawy - Placówka SG w Hrebennem”, ustalono, że dymomierz i analizator spalin (należące do NOSG) nie były używane przez ponad połowę badanego okresu tj. przez 579 i 601 dni.

Komendant Placówki wyjaśnił, że w porozumieniu z Wydziałem Techniki i Zaopatrzenia NOSG odstąpiono od wykonywania kalibracji i legalizacji analizatora spalin i dymomierza w okresie jesienno-zimowym. Wykorzystanie urządzeń ograniczone jest koniecznymi do spełnienia warunkami pomiaru, m. in. temperaturą otoczenia wyższą od 5 °C.

(dowód: akta kontroli str. 69-77, 78-88, 89-95, 116-122)

Urządzenia i sprzęt kontrolny, wymagający legalizacji lub wzorcowania, używano w zakresach parametrów określonych w świadectwach legalizacji (wzorcowania) lub dokumentacji technicznej sprzętu i urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 89-95, 111-115)

W badanym okresie stwierdzono sześć przypadków uszkodzenia lub zagubienia urządzeń oraz sprzętu kontrolnego, stanowiącego własność NOSG. W każdym przypadku sporządzono protokół szkody.

Koszty naprawy urządzeń lub sprzętu kontrolnego, wynikające z niewłaściwego użytkowania, ponieśli funkcjonariusze odpowiedzialni za ich uszkodzenie. W imieniu funkcjonariuszy koszty szkód pokrywały firmy ubezpieczeniowe, w których byli ubezpieczeni poszczególni funkcjonariusze.

Zgodnie z § 1 ust. 1 wytycznych nr 1 Komendanta NOSG z dnia 17.02.2012 r. w sprawie postępowania w przypadkach szkód wyrządzonych w mieniu będącym w dyspozycji NOSG zasady odpowiedzialności i postępowania w przypadku szkód obejmują zarówno sprzęt NOSG jak i LZOPG.

Komendant PSG wyjaśnił, że większość funkcjonariuszy Placówki z własnej inicjatywy i na własny koszt przystąpiła do zbiorowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, które pokrywa koszty szkód sprzętu będącego w dyspozycji PSG, w tym również przekazanego przez LZOPG.

(dowód: akta kontroli str. 44-58, 116-122, 141-144, 145-165)

**2.2.** W latach 2011-2013 NOSG przeprowadził w Placówce sześć kontroli dotyczących stanu pomieszczeń dla osób osadzonych, instalacji i urządzeń elektrycznych<sup>9</sup>. W pięciu przypadkach wniosków pokontrolnych nie sformułowano, a w jednym, sformułowane wnioski nie dotyczyły infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 96-104)

**2.3.** W celu zbadania sprawności działań PSG w zakresie przekazywania urządzeń i sprzętu kontrolnego do wymaganej obsługi – skontrolowano osiem przypadków przekazania ich do naprawy i 13 do wzorcowania lub kalibracji.

Urządzenia i sprzęt kontrolny wymagający legalizacji, wzorcowania lub naprawy, Placówka przekazywała niezwłocznie do NOSG lub LZOPG. Ich odbiór następował w terminie do 36 dni od dnia wystawienia świadectwa wzorcowania lub kalibracji.

W przypadku wzorcowania urządzenia do wykrywania materiałów promieniotwórczych, (Spektrometr Identifinder), stanowiącego własność NOSG, czas ten wynosił od 8 do 72 dni. Od przekazania urządzeń i sprzętu kontrolnego do odbioru z naprawy, czas wynosił od 7 do 127 dni.

<sup>9</sup> Kontrole odbyły się w dniach: 3.03.2011 r., 28.04.2011 r., 28.06.2011 r., 25.04.2012 r., 18.10.2012 r., 17.10.2013 r.

W najkrótszym czasie odbywała się naprawa lup UV (od 7 do 30 dni) i wzorcowanie sygnalizatorów promieniowania gamma PM1401M (2-11 dni), stanowiących własność LZOPG.

(dowód: akta kontroli str. 69-77, 78-88, 105-107, 134-138, 141-144)

W sprawie długiego czasu jednej z napraw (127 dni)<sup>10</sup> urządzenia do wykrywania ludzi w przestrzeniach zamkniętych (Microsearch - własność NOSG), Komendant PSG wyjaśnił, że Placówka nie jest informowana przez LZOPG i NOSG o terminach wykonanych napraw, a jedynie o możliwości odebrania urządzeń po naprawie.

(dowód: akta kontroli str. 77)

**2.4.** Efekty kontroli (tzw. trafienia) prowadzonych przez PSG na drogowym przejściu granicznym w poszczególnych latach badanego okresu, które można jednoznacznie przypisać wykorzystaniu w kontroli określonych urządzeń i sprzętu kontrolnego, były następujące:

- przy pomocy urządzenia Livescaner - podłączonego do sieci informatycznej Straży Granicznej i bazy danych Komendy Głównej Policji, która jest administratorem gromadzonych danych, oraz urządzenia Morphorapid (weryfikacja odcisków linii papilarnych osób, podłączonego do sieci wewnętrznej PSG intranet), w roku 2011 odmówiono wjazdu na teren RP 3.444 osobom wpisanym do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) z powodu uznania ich za osoby stanowiące zagrożenie dla porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego, bądź z powodu figurowania w „Wykazie osób niepożądanych”, w roku 2012 odmówiono wjazdu 3.930 osobom, a w roku 2013 nie wpuszczono na teren RP 2.861 osób,
- przy pomocy endoskopu (videoendoskopu), defektoskopu stałomagnetycznego SM2, minikamery na wysięgniku Regula 3002S oraz zestawu narzędzi kontrolerskich (do rozkręcania skrytek), w 2011 r. ujawniono 26 przypadków przemytu papierosów na kwotę 784,2 tys. zł, w 2012 r. ujawniono 19 takich przypadków na kwotę 105,3 tys. zł, a w 2013 r. 78 przypadków na kwotę 335 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 61-62)

**2.5.** W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 11.01.2010 r. znak LLU-410-33-04/09 skierowanym do Komendanta PSG w Hrebennem, NIK sformułowała następujące wnioski:

- 1) Zapewnienie osobom poddanym szczegółowej kontroli „drugiej linii” informacji, o której mowa w art. 7 ust 5 kodeksu granicznego Schengen<sup>11</sup> we wszystkich urzędowych językach Unii Europejskiej.
- 2) Podjęcie, we współpracy z jednostką nadrzędną, działań na rzecz zapewnienia sprzętu zastępczego na czas wykonywania legalizacji lub skrócenia tego czasu do niezbędnego minimum.
- 3) Kierowanie meldunków o przekroczeniu tła promieniowania zgodnie z przepisami § 18 ust. 2 i 3 zarządzenia nr 8 Komendanta Głównego SG z dnia 23 marca 2006 r.

Wnioski nr 2 i 3 zostały wykonane, natomiast wniosek nr 1 nie został w pełni zrealizowany, mimo że Komendant Placówki podjął na rzecz jego realizacji stosowne działania. Komendant PSG wyjaśnił, że Placówka zwróciła się do Komendy Głównej Straży Granicznej o uzupełnienie informacji w języku irlandzkim i maltańskim. Dyrektor Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej w Warszawie poinformował, iż w jego opinii nie ma potrzeby

<sup>10</sup> Od 14.02.2012 r. do 20.06.2012 r.

<sup>11</sup> Dz. U. U E. L. 06. 105 z 13.04.2006 r. str. 1, ze zm.

dokonywania tłumaczenia ww. informacji na język irlandzki i maltański, ponieważ językiem urzędowym Republiki Malty i Irlandii jest równorzędnie język angielski.

(dowód: akta kontroli str. 123-133, 141-144)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>12</sup> działalność w badanym obszarze.

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

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

Lublin,                      maja 2014 r.

Kontroler  
Dariusz Barej  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie

Dyrektor  
Edward Lis

.....  
*podpis*

<sup>12</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.