



Chełm, dnia²⁰ czerwca 2014 r.

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
IM.27 WOLYŃSKIEJ DYWIZJI ARMII KRAJOWEJ

Egz. nr ..²...

NA-NK-3536/14

2014-06-30

Pan kpt. SG Mariusz KULCZYŃSKI

KOMENDANT
Placówki Straży Granicznej
w Hrubieszowie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli przeprowadzanej w trybie zwykłym, w dniach 26.09. – 29.11.2013 r., w Placówce Straży Granicznej w Hrubieszowie¹, 22-500 Hrubieszów, ul. Wyzwolenia 56, nt.: „Podstawy udzielania zezwoleń na dokonywanie odprawy poza kolejnością, zasady obowiązujące na terenie przejścia, ewidencja pojazdów w okresie od dnia 1 marca 2013 r. do dnia 10 września 2013 r.”.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 264 poz. 1573)².

I. Kontrolą objęto okres od 1 marca 2013 r. do 10 września 2013 r.

W okresie tym Komendantem Placówki Straży Granicznej w Hrubieszowie był kpt. SG Mariusz KULCZYŃSKI³.

Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie⁴.

1 Zwana dalej – placówka.

2 Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

3 Zwany dalej – Komendant Placówki.

4 Zwany dalej – Komendant NOSG.

Mariusz Kulczyński
2014-06-30

II. Kontrolę przeprowadził zespół w składzie:

- **kpt. SG Grzegorz JURAK** – starszy specjalista Wydziału Nadzoru i Kontroli NOSG, na podstawie upoważnienia nr 41/2013 z dnia 20.09.2013 r. - kierownik zespołu kontrolerów,
- **por. SG Monika PIEKARSKA** – starszy specjalista Wydziału Nadzoru i Kontroli NOSG, na podstawie upoważnienia nr 42/2013 z dnia 20.09.2013 r.,
- **Edyta ĆWIK⁵** – specjalista Wydziału Nadzoru i Kontroli NOSG, na podstawie upoważnienia nr 43/2013 z dnia 20.09.2013 r.

III. Czynności kontrolne przeprowadzono:

od 26 września 2013 r. do 29 listopada 2013 r. – w siedzibie podmiotu kontrolującego.

W dniu 2 października 2013 r. zespół kontrolerów przeprowadził czynności kontrolne w siedzibie podmiotu kontrolowanego. Czynności kontrolne przeprowadzono na podstawie ww. upoważnień wydanych przez Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej Chełmie.

IV. Zakres kontroli.

Zgodnie z zakresem przedmiotowym przyjętym w programie kontroli określonym dla Placówki Straży Granicznej w Hrubieszowie, kontrolą zostały objęte podstawy udzielania zezwoleń na dokonywanie odprawy poza kolejnością w ruchu osobowym, w drogowym przejściu granicznym oraz zasady obowiązujące, w tym zakresie, na terenie przejścia. Dokonano również oceny zasad ewidencjonowania przypadków udzielenia zgody na dokonanie odprawy poza kolejnością. Okres objęty kontrolą od dnia 1 marca 2013 r. do dnia 10 września 2013 r.

Kontrolę przeprowadzono poprzez analizę wpisów dokonywanych w systemie Centralna Baza Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania (CBD SG SWK).

V. Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta.

Przyjęto, że ocena końcowa kontrolowanej działalności zostanie sporządzona na podstawie czterostopniowej skali, obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę

pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną⁶.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu, przeanalizowane zostały wpisy znajdujące się w CBD SG SWK – kod zdarzenia 115, a także szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy mających uprawnienia Kierownika Zmiany.

OGÓLNA OCENĘ (kończącą), wynikającą z przyjętych mierników⁷ oraz ocen cząstkowych

V.I. Podstawy udzielania zezwoleń na dokonanie odprawy poza kolejnością.

V.I.I. Stan prawny.

Rozporządzenie MSWiA, określa tryb dokonywania kontroli granicznej oraz tryb: kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków w portach, na dworcach, w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej.

Zgodnie z treścią § 11 Rozporządzenia MSWiA, kontroli granicznej poza kolejnością dokonuje się wobec:

- 1) członków grup ratowniczych i ekspertów, a także ich wyposażenia i środków pomocy,
- 2) członków załóg pojazdów straży pożarnej, sanitarnych oraz osób uczestniczących w akcjach ratowniczych,
- 3) autobusów w komunikacji międzynarodowej dokonujących regularnych przewozów osób,
- 4) środków transportu przewożących żywe zwierzęta, towary łatwo psujące się lub niebezpieczne oraz transportujących pomoc humanitarną
- oraz w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Stanowisko Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej, dotyczące powyższego zapisu zostało przedstawione w piśmie FAX – ZG -9106/WSG/AS/09 z dnia 18 września 2009 r.

[dowód: akta kontroli nr 12]

⁶ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

⁷ Program kontroli z dnia 20 września 2013 r.

W treści pisma wskazano, jaką należy przyjąć interpretację zapisów dotyczących „*innych szczególnie uzasadnionych przypadków*”, określając jednocześnie, że korzystanie z tego uprawnienia powinno być ograniczone do przypadków mających aspekt czasowy, nie posiadających znamion sytuacji o charakterze trwałym.

W celu ujednoczenia zasad odnotowywania przypadków odprawy granicznej poza kolejnością, Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie, wydał Polecenie Nr 33 WG/18.12.2009 r.⁸ W treści polecenia nakazał, aby w dokumentacji służbowej kierownika zmiany, od dnia 1 stycznia 2010 r., były zamieszczane tylko adnotacje dotyczące innych szczególnie uzasadnionych przypadków przekraczania granicy poza kolejnością, z jednoczesnym zamieszczeniem informacji o: godzinie zdarzenia, przesłankach uzasadniających podjęcie decyzji, danych osób wobec których podjęto decyzję, nazwisku funkcjonariusza udzielającego zgody.

[dowód: akta kontroli nr 4]

Zespół kontrolerów poddał analizie treść zakresów obowiązków funkcjonariuszy wprowadzających wpisy dotyczące dokonywania odprawy poza kolejnością, posiadających uprawnienia do korzystania z komputerowych baz danych i programów użytkowych funkcjonujących w placówce – Centralna Baza Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania.

W wyniku przeprowadzonej weryfikacji stwierdzone zostało, że w treści przedłożonych zakresów obowiązków zawarte zostały uprawnienia do dokonywania wpisów, w ww. systemie, dotyczących dokonania odprawy granicznej poza kolejnością. Komendant Placówki przedstawił dodatkowo zespołowi kontrolnemu wykaz funkcjonariuszy odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad prawidłowością dokonywanych wpisów w systemie CBD SG SWK.

[dowód: akta kontroli nr 23]

V.I.II. Sposób udzielania zezwoleń na dokonanie odprawy poza kolejnością.

Zespół kontrolerów dokonał analizy wpisów tych przypadków dokonania odprawy poza kolejnością w ruchu osobowym, które wynikały

⁸ Zwane dalej – Polecenie Nr 33.

z treści § 11⁹ Rozporządzenia MSWiA, w części dotyczącej „*innych szczególnie uzasadnionych przypadków*”.

Funkcjonariusze Placówki Straży Granicznej w Hrubieszowie dokonują granicznej odprawy granicznej w drogowym przejściu granicznym w Zosinie¹⁰.

W trakcie prowadzonych czynności stwierdzone zostało, że pojazdy przekraczające granicę państwową w dpg Zosin, do odprawy granicznej poza kolejnością były kierowane na podstawie ww. rozporządzenia.

Zespół kontrolerów ustalił, że zgodę na dokonanie odprawy granicznej poza kolejnością wydawał Komendant Placówki oraz upoważnieni przez niego: [REDAKTOWANE] - Zastępca Komendanta Placówki, Kierownicy Zmiany (KZ) oraz Kierownicy Ekipy Kontrolerskiej (KEK), którzy takie uprawnienia otrzymali ze względu na znaczne oddalenie dpg Zosin od siedziby PSG Hrubieszów.

Niezależnie od powyższego każde zgłoszenie przez KEK potrzeby dokonania odprawy granicznej poza kolejnością w dpg Zosin, w sytuacjach budzących wątpliwości, podlegało weryfikacji dokonywanej przez KZ, który uzyskiwał zgodę na powyższą odprawę od Komendanta Placówki.

W ocenie zespołu kontrolnego taki sposób organizacji odprawy granicznej skutkowało tym, że została zmniejszona do minimum możliwość nadużycia przez KEK prawa do udzielania zgody na dokonanie odprawy granicznej poza kolejnością.

W dpg Zosin na kierunku wyjazdowym z RP, w okresie objętym kontrolą, funkcjonowały dwa pasy ruchu prowadzące do rejonu odpraw granicznych, które zostały oznaczone symbolami literowymi: UE/EOG/CH oraz ALL Passports.

Pas odpraw oznaczony UE/EOG/CH spełniał dodatkowo rolę pasa ruchu przeznaczonego dla przejazdów CD/CC w obu kierunkach (wjazd/wyjazd).

9 Kontroli granicznej poza kolejnością dokonuje się wobec: 1) członków grup ratowniczych i ekspertów, a także ich wyposażenia i środków pomocy, 2) członków załóg pojazdów straży pożarnej, sanitarnych oraz osób uczestniczących w akcjach ratowniczych, 3) autobusów w komunikacji międzynarodowej dokonujących regularnych przewozów osób, 4) środków transportu przewożących żywe zwierzęta, towary łatwo psujące się lub niebezpieczne oraz transportujących pomoc humanitarną - oraz w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach.

10 Zwane dalej – dpg Zosin.

W celu realizacji zapisów rozporządzenia odnoszących się do dokonywania odprawy granicznej poza kolejnością, z uwagi na ograniczenia infrastruktury – rozbudowa przejścia granicznego, zostały przyjęte następujące zasady:

1. na kierunku wjazdowym do Polski pojazd zatrzymywał się przy posterunku w miejscu pełnienia służby przez patrol mobilny, który przekazywał KEK kontrolerskiej informację o podróżnych zgłaszających potrzebę odprawy granicznej poza kolejnością, podając jednocześnie markę pojazdu i numer rejestracyjny. Po uzyskaniu zgody na taki przejazd, podróżny kierował się na dostępny pas ruchu,
2. w przypadku przejazdu poza kolejnością podróżnego posiadającego status dyplomaty, funkcjonariusz z ww. posterunku zgłaszał KEK wjazd pojazdu dyplomatycznego, co z kolei skutkowało tym, że funkcjonariusze na kierunku wyjazdowym z RP informowani byli o konieczności wstrzymania ruchu w celu umożliwienia swobodnego przejazdu pojazdem dyplomatycznym „pod prąd”, po dokonaniu odprawy granicznej, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, tylko za zgodą Komendanta PSG w Hrubieszowie, z tego pasa mogą korzystać inni podróżni,
3. na kierunku wyjazdowym z Polski pojazd zatrzymywał się przy posterunku w miejscu pełnienia służby przez patrol mobilny, który przekazywał KEK informację o podróżnych zgłaszających potrzebę odprawy granicznej poza kolejnością podając jednocześnie markę pojazdu i numer rejestracyjny. Po uzyskaniu zgody na taki przejazd, podróżny kierował się na pas oznaczony UE/EOG/CH spełniający również rolę pasa dla pojazdów CD/CC.

Zespół kontrolerów stwierdził, że wstępna ocena była dokonywana przez funkcjonariuszy SG pełniących służbę jako mobilny posterunek i polegała na wcześniejszej weryfikacji:

- przedstawionej przez podróżnych dokumentacji potwierdzającej zasadność dokonania odprawy poza kolejnością,
- stanu faktycznego i prawnego danego przypadku,
- okoliczności, czy w danym przypadku zachodzi przesłanka do jego zastosowania.

W przypadku braku przesłanek uzasadniających przekroczenie granicy poza kolejnością, podróżni byli informowani o przepisach regulujących zasady przekraczania granicy poza kolejnością.

Taki sposób oceny zasadności dokonania odprawy poza kolejnością pozwalał na uniknięcie nieuzasadnionego zezwalania na dokonywanie odprawy granicznej poza kolejnością i został oceniony przez zespół kontrolerów pozytywnie.

Sposób, w jaki dokonywano przepuszczania pojazdów na teren drogowego przejścia granicznego w Zosinie, uzależniony był od indywidualnej decyzji funkcjonariusza pełniącego służbę Kierownika Ekipy Kontrolerskiej, jak i od decyzji Kierownika Zmiany Placówki. W szczególnych przypadkach decyzje podejmował Komendant Placówki.

Miejsca oczekiwania na dokonanie odprawy poza kolejnością, ze względu na przebudowę drogowego przejścia granicznego, były uzależnione od wolnego miejsca na drodze dojazdowej do przejścia granicznego.

Powyższy model postępowania pozwalał na uniknięcie wydłużania procesu decyzyjnego w stosunku do osób zwracających się o dokonanie odprawy poza kolejnością, a tym samym skrócenia czasu oczekiwania podróżnych na odprawę.

Ocena cząstkowa zagadnienia – pozytywna.

V.II. Ewidencja udzielania zezwoleń na dokonanie odprawy poza kolejnością.

Dokonywanie odprawy poza kolejnością w ruchu osobowym "w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach" dokumentowane było przez funkcjonariuszy placówki w CBD SG SWK.

Na podstawie analizy wpisów dokonywanych przez funkcjonariuszy placówki, zespół kontrolny stwierdził, że dokonywane one były w sposób niepełny, odbiegający od tego jak zostało to określone przez Komendanta NOSG w Poleceniu Nr 33 WG/18.12.2009 r., tzn.:

- brak wpisu informującego o tym co stanowiło przesłankę do zezwolenia na odprawę poza kolejnością,
- brak danych osób, którym udzielono zgodę na przekroczenie granicy poza kolejnością,
- brak danych pojazdu, którym poruszały się osoby korzystające z odprawy poza kolejnością.

W związku z tym, że w analizowanych przypadkach, wystąpiły braki co najmniej jednego z trzech wymienionych wcześniej elementów, zespół kontrolerów zwrócił się, do kpt. SG Mariusza KULCZYŃSKIEGO Komendanta PSG Hrubieszów, o podanie przyczyn występowania tego typu zjawisk.

[dowód: akta kontroli nr 21]

W odpowiedzi kpt. SG Mariusz KULCZYŃSKI odniósł się do wskazanych przykładowo przypadków wskazując przesłanki z powodu, których udzielono zezwolenia na dokonanie odprawy poza kolejnością. Wskazał przy tym, że każdy, ze wskazanych w piśmie przez zespół kontrolerów, przypadków zezwolenia na przekroczenie granicy poza kolejnością, był poddany ocenie przez upoważnionego funkcjonariusza i dzięki zapisom w CBD SG SWK istnieje możliwość jego identyfikacji.

[dowód: akta kontroli nr 22]

Zespół kontrolerów podczas dokonywania oceny tego zagadnienia zwrócił uwagę na fakt niepełnego dokumentowania przypadków zezwolenia na dokonanie odprawy granicznej poza kolejnością.

Nie została zanegowana możliwość ustalenia danych osób i pojazdów poprzez powiązanie tych danych w systemach informatycznych SG, jednak „*suche*” zapisy dotyczące przesłanek udzielenia zezwolenia na odprawę graniczną poza kolejnością w postaci:

- „zgoda K-ta kpt. SG Mariusz Kulczyński”,
- „zgoda KZ PSG w Hrubieszowie”,
- „zgoda KEK na prośbę Komendanta PSGU”,
- „przejazd bezkolejkowy, zgoda KEK”,
- „sytuacja losowa”,
- „podróż służbowa”,
- „daleka podróż”,

nie pozwalają na bieżący monitoring zasadności udzielania takiej zgody, ze względu na zbyt enigmatyczną treść rzeczonych wpisów.

Samo wskazanie, że wydano zezwolenie na odprawę poza kolejnością ze względu np. na podróż służbową, nie daje pełnego obrazu zaistniałej sytuacji i faktycznej podstawy udzielenia takiej zgody.

Ponadto istnieje zagrożenie, że ze względu na upływ czasu i brak dokumentacji papierowej, która zgodnie z przepisami kancelaryjnymi jest niszczona w stosunkowo krótkim czasie, nie będzie możliwości interpretacji wpisu lub zbadania jego zasadności, co Komendant Placówki sam potwierdził w swoich wyjaśnieniach, odnosząc się do zdarzenia zarejestrowanego w CBD SG SWK pod nr 04-155/2013/60/7907/ PSG Hrubieszów.

[dowód: akta kontroli nr 22]

Zespół kontrolerów zwrócił uwagę na fakt, że dane zawarte w CBD SG SWK - kod zdarzenia nr 115, nie wyczerpywały zapisów, do zamieszczania których byli zobowiązani funkcjonariusze treścią Polecenia Nr 33.

Ocena częściowa zagadnienia – pozytywna z uchybieniami.

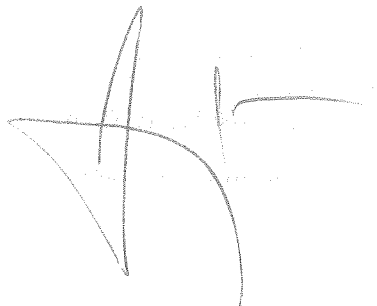
W celu wyeliminowania przyczyn stwierdzonych uchybień przedstawionych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym oraz zapobieżenia ich powstawaniu w przyszłości, polecam:

1. W przypadku udzielenia zgody na dokonanie odprawy poza kolejnością, w zakładce „Opis zdarzenia” - kod 115 CBD SG SWK¹¹, każdorazowo zamieszczać zapis wskazujący na podstawie jakiego pisma/wniosku (w tym ustnego) została udzielona taka zgoda.
2. W ramach realizowanego nadzoru dokonywać systematycznej, okresowej analizy wpisów dotyczących dokonania odprawy poza kolejnością.
3. W celu realizacji punktu nr 2, w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień, zawrzeć zapisy zobowiązujące wyznaczonych funkcjonariuszy do analizowania wpisów dotyczących dokonania odprawy poza kolejnością.
4. Ustalenia kontroli zawarte w niniejszym wystąpieniu wykorzystać w działalności służbowej w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi funkcjonariuszami w celu uniknięcia w przyszłości podobnych uchybień.

11 Centralna Baza Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania.

VI. Fakt przeprowadzenia kontroli w trybie zwykłym odnotowano w Księżce kontroli Placówki Straży Granicznej w Hrubieszowie – Wg Opisu Nr 134/2003 pod pozycją nr 5 /2013.

VII. Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o przestanie (za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego NOSG) informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień.



Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant Placówki SG w Hrubieszowie

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził i wykonał: zespół kontrolny tel 6655177

Dnia 30.06.2014 r.

NACZELNIK

Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK


ppłk SG Sławomir BILSKI