



Chełm, dnia 30 czerwca 2014 r.

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

NA-NK-3537/14

2014-06-30

Egz. nr 2

Pan ppłk SG Leszek SURMACZ

KOMENDANT
Placówki Straży Granicznej
w Hrebennem

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli przeprowadzanej w trybie zwykłym¹, w dniach 26.09. – 29.11.2013 r., w Placówce Straży Granicznej w Hrebennem², 22-680 Lubycza Królewska 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)³.

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

W okresie tym Komendantem Placówki Straży Granicznej w Hrebennem był mjr SG Leszek SURMACZ⁴.

Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie⁵.

- 1 Kontrola ujęta w planie kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie na 2013 r.
- 2 Zwana dalej – placówka.
- 3 Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.
- 4 Z dniem 16 maja 2014 r. w stopniu podpułkownika.
- 5 Zwany dalej – Komendant NOSG.

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 ĆWIK⁶ – 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 dniach: 26 września 2013 r., 8 października 2013 r. oraz 15 listopada 2013r ., 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 Hrebennem, 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 Kierowania⁷.

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

⁶ Od dnia 20 stycznia 2014 r. w związku z przyjęciem do służby przygotowawczej szer. SG Edyta ĆWIK – kursant sekcji spraw osobowych funkcjonariuszy Wydziału Kadry i Szkolenia NOSG.

⁷ Zwany dalej – CBD SG SWK.

Przyjęto, że ocena końcowa kontrolowanej działalności zostanie sporządzona na podstawie czterostopniowej skali, obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną⁸.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu, przeanalizowane zostały wpisy znajdujące się w CBD SG SWK – kod zdarzenia 115, a także szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy dokonujących wpisów w systemie.

OGÓLNA OCENĘ (kończącą), wynikającą z przyjętych mierników⁹ oraz ocen częściowych ustalono jako pozytywną z uchybieniami.

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]

W treści pisma wskazano, jaką należy przyjąć interpretację zapisów dotyczących „*innych szczególnie uzasadnionych przypadków*”, określając

⁸ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

⁹ Program kontroli z dnia 20 września 2013 r.

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.¹⁰ 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 granicznej poza kolejnością posiadających uprawnienia do korzystania z komputerowych baz danych i programów użytkowych funkcjonujących w placówce – Centralna Baza Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania (CBD SG SWK).

[dowód: akta kontroli nr 17]

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 wyjaśnił dodatkowo zespołowi kontrolerów, że po zakończonej służbie zapisy dokonane w systemie CBD SG SWK, są poddawane analizie przez niego samego, jego zastępcę lub Kierownika Grupy Granicznej.

[dowód: akta kontroli nr 15]

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

¹⁰ Zwane dalej – Polecenie Nr 33.

z treści § 11¹¹ Rozporządzenia MSWiA, w części dotyczącej „*innych szczególnie uzasadnionych przypadków*”.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzone zostało, że w sytuacji natężenia ruchu na kierunku wyjazdowym z Polski i utworzenia się przed przejściem granicznym kolejki pojazdów oczekujących na przekroczenie granicy państwowej w oparciu o § 11 ww. rozporządzenia, zapis „- oraz w innych szczególnie uzasadniających przypadkach”, udzielane były jednorazowe zezwolenia na dokonanie odprawy granicznej poza kolejnością.

Decyzja o zezwoleniu na dokonanie odprawy w ww. trybie podejmowana była przez funkcjonariusza pełniącego służbę jako wartownik przy wjeździe na teren przejścia granicznego od strony RP. W przypadku występowania sytuacji, w których funkcjonariusz nie był w stanie, ze względu na np. brak wystarczających informacji przekazanych przez podróżnego, podjąć decyzji o wyrażeniu zgody na dokonanie odprawy poza kolejnością, konsultował takie przypadki z Kierownikiem Zmiany¹², Pomocnikiem Kierownika Zmiany¹³ lub Kierownikiem Ekipy Kontrolerskiej¹⁴.

O każdym przypadku funkcjonariusz niezwłocznie informował telefonicznie lub drogą radiową służbę dyżurną placówki.

Ze względu na infrastrukturę dojazdową taki system, w ocenie zespołu kontrolerów, był najmniej uciążliwy dla podróżnych, a zarazem pozwalał funkcjonariuszom SG na w miarę skuteczną kontrolę nad rozwojem sytuacji w ewentualnie tworzących się kolejkach na trasie dojazdowej do dpg Hrebenne. Stwierdzone zostało również, że w okresach kiedy występuje nasilony ruch, do służby na drodze dojazdowej jest kierowany patrol mobilny z zadaniem utrzymania ładu i porządku, jednocześnie spełniający rolę „pierwszego kontaktu” z tymi podróżnymi, którzy deklarują potrzebę przekroczenia granicy poza kolejnością.

Taka organizacja służby pozwalała na zminimalizowanie utrudnień na drodze dojazdowej do dpg, a tym samym przyczyniła się do zachowania płynności odprawy granicznej.

11 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.

12 Zwany dalej – KZ.

13 Zwany dalej – PKZ.

14 Zwany dalej – KEK.

Odprawa pojazdów i osób, którym zezwolono na przekroczenie granicy poza kolejnością, odbywała się na każdym pasie odprawy granicznej, który w danej chwili był zwolniony, lub w sytuacjach szczególnych pojazd był wpuszczany w ciąg pojazdów zmierzających do odprawy granicznej.

W ocenie zespołu kontrolnego taki sposób organizacji odprawy granicznej na kierunku wyjazdowym z RP, jest najmniej uciążliwy dla podróżnych, jak na istniejącą infrastrukturę na drodze dojazdowej do dpg Hrebenne, jednocześnie pozwala na skuteczną realizację obowiązków wynikających z treści § 11 Rozporządzenia MSWiA, co zostało ocenione pozytywnie.

W celu realizacji zapisów Rozporządzenia, odnoszących się do dokonywania odprawy granicznej poza kolejnością, na kierunku wjazdowym do Polski pojazdy były kierowane na każdy ze zwolnionych pasów odpraw granicznych i odprawiano na bieżąco.

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 Hrebennem, uzależniony był od indywidualnej decyzji funkcjonariusza pełniącego służbę Kierownika Zmiany Placówki a w szczególnych przypadkach decyzję podejmował Komendant Placówki lub jego zastępca.

Miejsca oczekiwania na dokonanie odprawy poza kolejnością, nie były wyznaczane ze względu na dokonywanie takiej odprawy niezwłocznie.

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 danych osób, którym udzielono zgodę na przekroczenie granicy poza kolejnością,
- brak wpisu informującego o tym co stanowiło przesłankę do zezwolenia na odprawę poza kolejnością.

W związku z tym, że w analizowanych przypadkach wystąpiły braki co najmniej jednego z dwóch wymienionych wcześniej elementów, zespół kontrolerów zwrócił się, do mjr. SG Leszka SURMACZA Komendanta PSG Hrebenne, o podanie przyczyn występowania tego typu zjawisk.

[dowód: akta kontroli nr 18]

W odpowiedzi mjr SG Leszek SURMACZ odniósł się do wskazanych przykładowo przypadków wskazując, że wskazane przez zespół kontrolerów przypadki, zostały odnotowane w systemie CBD SG SWK, brakowało jedynie treści dotyczącej przyczyny podjęcia decyzji o zezwoleniu na dokonanie odprawy granicznej poza kolejnością. Wskazuje jednocześnie, że dane personalne osób, którym udzielono zgody na odprawę poza kolejnością, można ustalić na podstawie danych w systemie ODPRAWA SG lub ZSE5.

[dowód: akta kontroli nr 19]

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:

- „na polecenie pkz”
- „z powodu podróży służbowej”,
- „z powodu okazjonalnej podróży”,
- „poinformował, iż zezwolił na bezkolejkowy przejazd”,

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.

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 cząstkowa zagadnienia – pozytywna z uchybieniami.

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

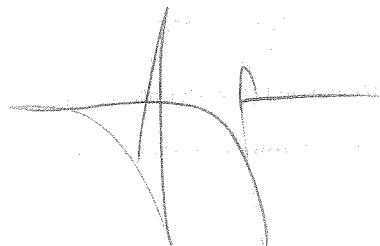
1. W przypadku udzielenia zgody na dokonanie odprawy poza kolejnością, w zakładce „Opis zdarzenia” - kod 115 CBD SG SWK¹⁵, każdorazowo zamieszczać zapis wskazujący na podstawie jakiego pisma/wniosku (w tym ustnego) została udzielona taka zgoda.
2. W ramach realizowanego nadzoru dokonywać systematycznej, 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.

¹⁵ Centralna Baza Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania.

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.

VI. Fakt przeprowadzenia kontroli w trybie zwykłym odnotowano w Księżce kontroli Placówki Straży Granicznej w Hrebennem – wg. Rejestru teczek dokumentów nr NA-HB-48/2013 pod pozycją nr 4/2013.

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 przesłanie (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 Hrebennem

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

ppik SG Sławomir BILSKI