



Chełm, dnia³⁰ czerwca 2014 r.

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

114 - 02 - 3585 144

2014 -06- 3 0

Egz. nr 2...

Pan ppłk SG Andrzej KALIŃSKI

KOMENDANT
Placówki Straży Granicznej
w Dorohusku

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli przeprowadzanej w trybie zwykłym, w dniach 26.09. – 29.11.2013 r., w Placówce Straży Granicznej w Dorohusku¹, 22-175 Dorohusk 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.

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

W okresie tym Komendantem Placówki Straży Granicznej w Dorohusku był ppłk SG Andrzej KALIŃSKI:

- od 31 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2013 r. - powierzone obowiązki Komendanta Placówki,
- z dniem 1 maja 2013 r. mianowany na stanowisko Komendanta Placówki.

Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie³.

1 Zwana dalej – placówka.

2 Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

3 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 ĆWIK⁴ – 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 10 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 Dorohusku, 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 granicznej 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.

⁴ Od dnia 20 stycznia 2014 r., w związku z przyjęciem do służby przygotowawczej, szer. SG Edyta ĆWIK – kursant sekcji spraw osobowych funkcjonariuszy Wydziału Kadr i Szkolenia NOSG.

Przyjęto, że ocena końcowa kontrolowanej działalności zostanie sporządzona na podstawie czterostopniowej skali, obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną⁵.

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 mierników⁶ oraz ocen cząstkowych 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]

⁵ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

⁶ 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.⁷ 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, przestankach 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 [redacted] funkcjonariuszy wprowadzających wpisy dotyczące dokonywania odprawy granicznej poza kolejnością (w tym zakres obowiązków Z-cy Komendanta PSG Dorohusk [redacted], odpowiedzialnego za prawidłowość dokonywania wpisów w systemie CBD SG SWK), 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 użytkowników mających uprawnienia kierownika zmiany do wprowadzania danych w systemie CBD SG SWK.

[dowód: akta kontroli nr 20]

⁷ Zwane dalej – Polecenie Nr 33.

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 z treści § 11⁸ Rozporządzenia MSWiA, w części dotyczącej „*innych szczególnie uzasadnionych przypadków*”.

W trakcie prowadzonych czynności stwierdzone zostało, że pojazdy przekraczające granicę państwową w drogowym przejściu granicznym w Dorohusku, do odprawy poza kolejnością były kierowane na podstawie ww. rozporządzenia.

Podstawą do udzielenia tego rodzaju zezwoleń, było zarówno prowadzenie bezpośredniej weryfikacji przesłanek do odprawy poza kolejnością przez funkcjonariuszy realizujących zadania służbowe w toku odprawy granicznej, jak też rozpatrywanie przez Komendanta Placówki pism wpływających w tej kwestii.

W drogowym przejściu granicznym w Dorohusku na kierunku wjazdowym do Polski ponadto funkcjonują tzw. *zielone pasy ruchu*, które są przeznaczone dla podróżnych, niedeklarujących w trakcie przekraczania granicy państwowej do oceny ładnych towarów, które również są wykorzystywane do przejazdów poza kolejnością.

W ocenie zespołu kontrolnego taki sposób organizacji odprawy granicznej skutkowało tym, że większość podróżnych korzystała z tych pasów, co spowodowało zmniejszenie ilości przypadków zgłaszania się podróżnych do odprawy granicznej poza kolejnością.

W kwestii podróżnych zgłaszających potrzebę dokonania odprawy granicznej poza kolejnością, zespół kontrolerów ustalił, że zgoda lub jej brak, każdorazowo udzielana była po indywidualnym dokonaniu oceny przesłanek upoważniających do podjęcia takiej decyzji. Wstępnej oceny dokonywał przez funkcjonariusz

⁸ Kontrola 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.

pełniących służbę w rejonie szlabanów wjazdowych na teren drogowego przejścia granicznego po wcześniejszej weryfikacji, np.:

- przedstawionej przez podróżnych dokumentacji potwierdzającej zasadność dokonania odprawy poza kolejnością,
- w oparciu o stan faktyczny i prawny danego przypadku,
- okoliczności, czy w danym przypadku zachodzi przesłanka do jego zastosowania.

W przypadku wyrażenia zgody, na dokonanie odprawy poza kolejnością, funkcjonariusz pełniący służbę w rejonie szlabanu wjazdowego, zgłaszał ten fakt do Kierownika Zmiany Placówki informując jednocześnie o przesłankach uzasadniających podjęcie takiej decyzji.

Zespół kontrolerów ustalił, że funkcjonariusze zezwalający na przejazd pojazdów poza kolejnością, zobowiązani byli do informowania drogą telefoniczną lub radiową funkcjonariuszy, dokonujących kontroli granicznej na poszczególnych kierunkach, o marce pojazdu, numerze rejestracyjnym, osobach oraz przewożonych towarach. Podczas kontroli paszportowej funkcjonariusze mieli obowiązek weryfikowania zasadności podjętej decyzji przez funkcjonariuszy pełniących służbę na posterunkach w okolicy szlabanów. Taki sposób podwójnej oceny zasadności dokonania odprawy poza kolejnością pozwalał na uniknięcie nadmiernego, nieuzasadnionego zezwalania na dokonywanie odprawy poza kolejnością i został oceniony przez zespół kontrolerów pozytywnie.

Sposób, w jaki dokonywano „zapuszczania” pojazdów na teren drogowego przejścia granicznego w Dorohusku, uzależniony był zarówno od indywidualnej decyzji funkcjonariusza pełniącego służbę w rejonie szlabanu, jak i od decyzji Kierownika Zmiany Placówki i każdorazowo uwzględniane było natężenie ruchu granicznego.

Miejsca oczekiwania na dokonanie odprawy poza kolejnością, były wskazywane przez funkcjonariuszy SG, którzy kierowali się sytuacją w przejściu granicznym oraz wytycznymi do służby.

Odstępstwem od wskazanego powyżej modelu postępowania były przypadki, kiedy Kierownik Zmiany Placówki, ze względu na potrzebę zachowania ciągłości odprawy decydował o przyjęciu innego sposobu postępowania.

Taki model postępowania pozwalał na uniknięcie zbędnego 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 graniczną 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 ppłk. SG Andrzeja KALIŃSKIEGO Komendanta PSG Dorohusk, o podanie przyczyn występowania tego typu zjawisk.

[dowód: akta kontroli nr 18]

W odpowiedzi ppłk SG Andrzej KALIŃSKI odniósł się do wskazanych przykładowo przypadków wskazując przesłanki z powodu, których udzielono zezwolenia na dokonanie odprawy poza kolejnością. Wskazał przy tym, że osoby wobec, których dokonano odprawy poza kolejnością są powiązane w systemie CBD SG SWK z konkretnym typem zdarzenia umożliwiającym jego identyfikację.

[dowód: akta kontroli nr 19]

Zespół kontrolerów podczas dokonywania oceny tego zagadnienia wskazał 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:

- „odprawa poza kolejnością”,
- „podróż służbowa”,
- „przejazd służbowy”,
- „sytuacja losowa”,
- „zezwoliłem na wyjazd poza kolejnością”,
- „delegacja ob. UA – zezwolenie KZ”,

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.

Zespół kontrolerów wskazał 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 SWK⁹, 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.

9 Centralna Baza Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania.

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.

VI. Fakt przeprowadzenia kontroli w trybie zwykłym odnotowano w Książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Dorohusku – Wg Opisu Nr 4/2003 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 Dorohusku

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 BIŁSKI