



KOMENDANT
Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza
z siedzibą w Białymstoku

Białystok, dnia 08 stycznia 2020 r.

Egzemplarz pojedynczy

PD-NK.0910.9.2019

Pan mjr SG Mirosław SMYK
p.o. Komendanta
Placówki Straży Granicznej
w Czeremsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat: „Przeprowadzanie kontroli granicznej poza kolejnością” zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Czeremsze, ul. Boczna 16, 17-240 Czeremcha, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Białymstoku na 2019 r.

Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o *kontroli w administracji rządowej* (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) przeprowadził w dniach od 14 listopada 2019 r. do 16 grudnia 2019 r. zespół kontrolerów w składzie:

kierownik zespołu:

- mjr SG Cezary Borowski - starszy specjalista Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Białymstoku, upoważnienie do kontroli nr 19/WK/19 z dnia 14.11.2019 r.;

członkowie:

- mjr SG Jolanta Filipiuk - starszy specjalista Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Białymstoku, upoważnienie do kontroli nr 20/WK/19 z dnia 14.11.2019 r.

Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej przeprowadzono w dniu 02 grudnia 2019 r.

Funkcję kierownika w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnili:

- ppłk SG Andrzej Konończuk, w okresie od dnia 01.01.2019 r. do dnia 26.07.2019 r.,
- ppłk SG Jarosław Oborski, w okresie od dnia 27.07.2019 r. do dnia 27.10.2019 r.,
- mjr SG Mirosław Smyk, w okresie od dnia 28.10.2019 r. do dnia 31.10.2019 r.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Czeremsze, numer wg Rdet: PD-CE-67/19, str. 3, poz. 2/2019.

I. Zakres kontroli.

1. Przedmiotem kontroli było dokonywanie kontroli granicznych poza kolejnością.
2. Kontrolą objęto okres od 01 stycznia 2019 r. do 31 października 2019 r.

II. Obszary poddane ocenie.

1. Rozwiązania organizacyjno-prawne przyjęte w jednostce kontrolowanej dotyczące dokonywania kontroli granicznej poza kolejnością.
2. Zasadność udzielonych zgód na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością.
3. Realizacja czynności związanych z przeprowadzaniem kontroli granicznej poza kolejnością oraz sposób jej dokumentowania.
4. Sprawowanie nadzoru służbowego nad realizacją zadań związanych z przeprowadzeniem kontroli granicznej poza kolejnością i jej dokumentowaniem.

III. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji czynności związanych z przeprowadzaniem kontroli granicznej poza kolejnością, sposobu dokumentowania wymienionych czynności oraz sprawowania nadzoru służbowego w tym zakresie, przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Czeremsze.

IV. Ocena skontrolowanej działalności.

Działalność jednostki kontrolowanej w obszarach objętych kontrolą oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Przy formułowaniu oceny ogólnej uwzględniono oceny cząstkowe poszczególnych obszarów.

Pozytywnie z nieprawidłowościami oceniono przyjęte w jednostce kontrolowanej rozwiązania organizacyjno-prawne w zakresie dokonywania kontroli granicznej poza kolejnością. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewydaniu funkcjonariuszom (5 przypadków) upoważnienia do wyrażania, w imieniu Komendanta Placówki SG w Czeremsze, zgody na przeprowadzanie kontroli granicznej poza kolejnością, stosownie do § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie kontroli granicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1336). Za powstanie nieprawidłowości odpowiedzialni byli Komendant Placówki i jego zastępca, pełniący swoje funkcje po dniu 01.08.2019 r., tj. dniu wejścia w życie ww. rozporządzenia.

We wskazanym obszarze stwierdzono również uchybienia natury formalno-organizacyjnej polegające na niewprowadzeniu do szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy wyrażających zgody na przeprowadzanie kontroli granicznej poza kolejnością odpowiednich zapisów w zakresie udzielonych im uprawnień (5 przypadków). Za powstanie tych uchybień odpowiedzialne było kierownictwo Placówki SG w Czeremsze w osobach kolejnych komendantów placówki i ich zastępcy, pełniących te funkcje w okresie objętym kontrolą. Stwierdzone uchybienia nie wpłynęły jednak negatywnie na działalność jednostki kontrolowanej w zakresie realizacji zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli granicznych poza kolejnością. W trakcie trwania czynności kontrolnych kierownik jednostki kontrolowanej usunął stwierdzoną nieprawidłowość poprzez wydanie funkcjonariuszom pełniącym służbę na stanowisku kierownika zmiany zespołu służby dyżurnej grupy granicznej Placówki SG w Czeremsze, pisemnych upoważnień do wyrażania zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością i zamieszczenie stosownych zapisów w ich szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień¹.

¹ Dowód: akta kontroli, str., 282-308, 309-316, 408-410.

Pozytywnie z uchybieniami oceniono obszar działalności jednostki kontrolowanej związany z przeprowadzaniem kontroli granicznej poza kolejnością oraz sposobem jej dokumentowania. Stwierdzone uchybienia polegały na wprowadzaniu niepełnych informacji do systemu CBD SG SWK w zakresie zdarzeń raportowanych pod kodem o numerze „115”² – kontrola graniczna poza kolejnością (6 przypadków) i błędnego wprowadzenia danych do systemu ZSE6 (2 przypadki).

Pozytywnie oceniono działalność jednostki kontrolowanej w zakresie zasadności przeprowadzania kontroli granicznej poza kolejnością, a także nadzór służbowy sprawowany w zakresie realizacji zadań służbowych związanych z przeprowadzaniem kontroli granicznej poza kolejnością i jej dokumentowaniem.

Podstawą dokonanych ustaleń były informacje zaewidencjonowane w systemach CBD SG SWK³ i ZSE 6⁴, wytyczne przełożonych w zakresie dokonywania kontroli granicznej poza kolejnością, w tym Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej oraz Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, wewnętrzny podział zadań Placówki SG w Czeremsze, dokumentacja służbowa placówki dotycząca organizacji kontroli ruchu granicznego w przejściu drogowym w Połowcach wchodzącego w skład jednostki kontrolowanej, szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień wybranych funkcjonariuszy placówki, a także wyjaśnienia złożone przez funkcjonariuszy i kierownictwo jednostki kontrolowanej, w tym byłych kierowników tej jednostki.

Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:

1. Rozwiązania organizacyjno-prawne dotyczące dokonywania kontroli poza kolejnością przyjęte w jednostce kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą, organizacja przeprowadzania kontroli granicznej została określona w „Technologii organizacji kontroli ruchu granicznego i odpraw celnych w drogowym przejściu granicznym w Połowcach oraz przyjętych parametrach stanowiących podstawę do systematycznej poprawy przepustowości przejścia”⁵. Miejscami wyznaczonymi do przeprowadzania odprawy granicznej były stanowiska stacjonarne usytuowane przy odpowiednio oznakowanych pasach odpraw oraz wydzielone miejsca do wykonywania dodatkowych czynności służbowych wobec podróżnych i pojazdów. W przypadku podróżowania osób w podeszłym wieku, małych dzieci lub osób niepełnosprawnych, odprawę graniczną realizowano bezpośrednio na pasach odpraw.

W okresie objętym kontrolą, realizację zadań z zakresu kontroli granicznej poza kolejnością określali:

² W okresie objętym kontrolą w systemie CBD SG SWK zaewidencjonowano 68 kontroli granicznych poza kolejnością pod kodem zdarzenia nr 115, dowód: akta kontroli, str. 12-14, 147.

³ Centralna Baza Danych Straży Granicznej system Wspomagania Kierowania – system informatyczny przeznaczony do planowania oraz dokumentowania przebiegu służby.

⁴ Zintegrowany System Ewidencji wersja 6 – system wykorzystywany podczas przeprowadzania kontroli granicznej, zintegrowany z systemami poszukiwawczymi i informacyjnymi na poziomach lokalnym, krajowym i międzynarodowym.

⁵ Dowód: akta kontroli, str. 318-361. Przejście drogowe w Połowcach znajduje się w zasięgu terytorialnym jednostki kontrolowanej (Placówki SG w Czeremsze).

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. nr 238, poz. 1729, z późn. zm.).
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie kontroli granicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1336).

Stosownie do § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, które obowiązywało do dnia 31 lipca 2019 r., kontroli granicznej poza kolejnością dokonywano 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.

Z kolei zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie kontroli granicznej, które weszło w życie z dniem 01.08.2019 r., poza kolejnością dokonuje się kontroli granicznej 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:
 - a) żywe zwierzęta, towary szybko psujące się, w szczególności świeże mleko i świeże produkty przetwórstwa mlecznego, świeże mięso i świeże produkty przetwórstwa mięsnego, świeże lub żywe ryby oraz świeże produkty przetwórstwa rybnego, owoce i warzywa, kwiaty cięte, a także krew, osocze i materiały biologiczne,
 - b) towary niebezpieczne,
 - c) pomoc humanitarną.

Stosownie do ust. 2 powołanego przepisu, kontroli granicznej poza kolejnością można dokonać również w innych, szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek osoby zainteresowanej, za zgodą wyrażoną ustnie lub pisemnie, każdorazowo, przez właściwego miejscowo komendanta placówki Straży Granicznej lub upoważnionego przez niego funkcjonariusza. Fakt udzielenia zgody w tym przypadku należy odnotować w dokumentacji służbowej.

W związku z potrzebą ograniczenia kategorii osób uprawnionych do przekraczania granicy państwowej poza kolejnością, a zarazem w celu umożliwienia tego rodzaju kontroli w wyjątkowych sytuacjach niemieszczących się w katalogu przypadków wymienionych w § 11 pkt 1-4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, a także w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

i Administracji z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie kontroli granicznej⁶, ustawodawca wprowadził zapisy o brzmieniu „w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Wskazane wyżej akty prawne nie sprecyzowały jednak katalogu przypadków, jakie należy uznać za szczególnie uzasadnione, pozostawiając to zagadnienie ocenie funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy każdy przypadek tego rodzaju winni rozpatrywać indywidualnie. W tym kontekście należy wskazać na interpretację zawartą w piśmie Zastępcy Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG nr Fax-KG-ZG-5511/WSG/ŻA/17 z dnia 23.11.2017 r., sporządzoną w odniesieniu do przepisu § 11 pkt 4 rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, stosownie do której, każdy tzw. „inny szczególnie uzasadniony przypadek”, który nie został uregulowany przepisami międzynarodowymi lub krajowymi, powinien być rozpatrywany indywidualnie z uwzględnieniem ogólnie przyjętych norm społecznych. W przedmiotowym piśmie wskazano również, że zgodę na przeprowadzenia kontroli granicznej poza kolejnością może wydać komendant placówki SG lub upoważnione przez niego osoby, a zdarzenie to winno być zaewidencjonowane pod kodem zdarzenia nr „115” w systemie CBD SG SWK⁷.

W zakresie nieobjętym przepisami ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, stosownie art. 9 ust. 7 pkt 2 tejże ustawy, Komendant Główny Straży Granicznej wydał przepisy regulujące sposób pełnienia służby granicznej, w tym kontrolę graniczną. W myśl tych przepisów⁸, kontrolę graniczną organizuje komendant placówki SG stosownie do liczby i rodzaju przejść granicznych znajdujących się w terytorialnym zasięgu działania placówki, czasu ich otwarcia rodzaju i natężenia odbywającego się w nich ruchu granicznego oraz zagrożeń z nim związanych. Komendant placówki Straży Granicznej planuje i organizuje służbę w placówce, między innymi wyznaczając kontrolerów, ekipy kontrolerskie oraz przydzielając zadania określone w zarządzeniu lub w innych przepisach.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą osoby pełniące funkcję komendanta Placówki SG w Czeremsze planowały i organizowały służbę w placówce z uwzględnieniem zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli granicznych poza kolejnością. W jednostce kontrolowanej organizacyjnie przyjęto, że w godzinach urzędowania komendanta placówki SG decyzję o przeprowadzeniu kontroli granicznej poza kolejnością w szczególnie uzasadnionych przypadkach podejmował komendant placówki lub zastępca komendanta placówki, natomiast w pozostałym czasie decyzję podejmowali upoważnieni kierownicy zmian w porozumieniu z funkcjonariuszami dokonującymi kontroli granicznej⁹. Podróżni chcąc przekroczyć granicę państwową poza kolejnością, zgłaszali ten zamiar przedkładając stosowne prośby (np. telefonicznie, faksem lub ustnie bezpośrednio na pasach odpraw). Wnioski ustne zgłaszane bezpośrednio na pasach odpraw stanowiły większość przypadków, w których wyrażano zgodę na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością. Z kolei wnioski redagowane w formie pisemnej wpływały bezpośrednio do Komendanta Placówki SG i pochodziły od oficjalnych delegacji państwowych, kościelnych lub służb współpracujących ze Strażą

⁶ Zwanych dalej rozporządzeniami MSWiA.

⁷ Dowód: akta kontroli, str. 3. Dodatkowo na obowiązek zaewidencjonowania odprawy granicznej poza kolejnością w systemie CBD SG SWK wskazano w piśmie Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG, fax nr KG-ZG-10548/WSG/ŻA/14 z dnia 12.12.2014r., akta kontroli, str. 4.

⁸ § 92 i n. zarządzenia Nr KG-BP-Z-77/13 z dnia 25 października 2013 r. w sprawie sposobu pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych – z późniejszymi zmianami.

⁹ Dowód: akta kontroli, str. 147,162, 373.

Graniczną, a także instytucji rządowych lub samorządowych realizujących różnego rodzaju projekty transgraniczne¹⁰. W przypadku, gdy decyzję w przedmiocie wyrażenia zgody na kontrolę poza kolejnością podejmowano poza godzinami urzędowania komendanta placówki SG, po zakończeniu każdej zmiany funkcjonariusze pełniący służbę kierownika zmiany informowali o tym komendanta placówki. Fakt przeprowadzenia kontroli granicznej poza kolejnością dokumentowano poprzez wprowadzenie odpowiednich danych do systemu CBD SG SWK. Zasadność udzielonej zgody na przekroczenie granicy państwowej poza kolejnością, a także poprawność wprowadzanych danych weryfikowane były kolejno przez kierownika zmiany, kierownika zespołu służby dyżurnej i komendanta placówki lub jego zastępcę. Na odprawach służbowych kierownikom zmian i innym funkcjonariuszom, kierownictwo placówki przypominało o ustalonych w placówce regułach postępowania w przypadku dokonywania kontroli granicznej poza kolejnością. Były to w szczególności reguły odnoszące się do podejmowania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na przekroczenie granicy państwowej poza kolejnością tylko przez osoby upoważnione przez komendanta placówki, poprawnego wprowadzania danych do systemów CBD SG SWK i ZSE 6, kulturalnego i indywidualnego podejścia do podróżnych oraz zgłaszanych przez nich wniosków o odprawę poza kolejnością¹¹. Powyższe reguły określono w formie ustnej.

W trakcie kontroli ustalono, że ówczesny Komendant Placówki SG w Czeremsze, ppłk SG Andrzej Konończuk, ustnie upoważnił funkcjonariuszy wykonujących obowiązki służbowe kierownika zmiany do wyrażania zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością. Natomiast w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień wskazanych wyżej funkcjonariuszy nie zamieszczono zapisów dotyczących przyznanego uprawnienia¹². Na konieczność ujęcia tego uprawnienia w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień tych funkcjonariuszy wskazano w piśmie Zastępcy Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG nr Fax-KG-ZG-5511/WSG/ŻA/17 z dnia 23.11.2017 r.¹³ W okresie objętym kontrolą, upoważnienie ustne Komendanta Placówki SG w Czeremsze do wyrażania zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością posiadało pięciu funkcjonariuszy wykonujących obowiązki służbowe kierownika zmiany, w tym kierownik zespołu służby dyżurnej grupy granicznej. W przypadku zastępcy komendanta placówki, w okresie objętym kontrolą, wymieniony posiadał w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień zapis, którego treść może być uznana, jako stosowne upoważnienie do wyrażania zgody na przeprowadzanie kontroli granicznej poza kolejnością¹⁴. Pozostali funkcjonariusze, w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień, nie posiadali tego rodzaju zapisów.

Ppłk SG Andrzej Konończuk i Zastępca Komendanta Placówki SG w Czeremsze mjr SG Mirosław Smyk przedstawili w tej sprawie pisemne wyjaśnienia informując, że w piśmie Zastępcy Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG nr Fax-KG-ZG-5511/WSG/ŻA/17 z dnia 23.11.2017 r. była mowa o stosowaniu obowiązujących procedur. Wymienieni podnieśli, że w piśmie nie polecono jednoznacznie zawarcia wpisów dotyczących wyrażania zgody na dokonywanie kontroli granicznej poza kolejnością w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy, a jedynie odniesiono się do procedur, których, jak stwierdzili wymienieni, nie było. Ponadto

¹⁰ Dowód: akta kontroli, str. 152, 162, 372-173.

¹¹ Dowód: akta kontroli, str. 147, 152-155, 158-159, 162.

¹² Dowód: akta kontroli, str. 162, 372, 420.

¹³ Dowód: akta kontroli, str. 3.

¹⁴ Dowód: akta kontroli, str. 429

ówczesne kierownictwo placówki argumentowało, że w obowiązującym w tym czasie rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokonywania kontroli granicznej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej nie było zapisu o tym, kto decyduje o odprawie granicznej poza kolejnością, ani o możliwości upoważnienia innych osób do wyrażania zgód w tym zakresie¹⁵.

W przedmiotowej sprawie zasięgnięto opinii Radcy Prawnego Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, który wskazał, że faktycznie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, nie zawierało zapisu określającego obowiązek udzielenia upoważnienia funkcjonariuszom przez komendanta placówki SG w zakresie wyrażania zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością. Wobec powyższego przyjęto argumentację ówczesnego kierownictwa placówki w zakresie dotyczącym braku udzielania funkcjonariuszom upoważnień w formie pisemnej. Jednakże podkreślenia wymaga fakt, że upoważnienie ustne kierownictwa wydane wybranym funkcjonariuszom placówki (kierownikom zmian) de facto nakładało na tych funkcjonariuszy dodatkowe obowiązki/uprawnienia w porównaniu z innymi funkcjonariuszami placówki, w tym przypadku w zakresie wyrażania zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością, a zatem powinno było znaleźć odzwierciedlenie w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień tychże funkcjonariuszy, zgodnie z sugestią zawartą w piśmie Zastępcy Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG nr Fax-KG-ZG-5511/WSG/ŻA/17 z dnia 23.11.2017 r. Mając to na względzie, przyjęte przez komendanta placówki SG rozwiązanie polegające na poprzestaniu na ustnym upoważnieniu funkcjonariuszy bez wpisywania wynikającego stąd uprawnienia do wyrażania zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością do szczegółowego zakresu ich obowiązków i uprawnień, uznano za uchybienie o charakterze formalnym. Za przedmiotowe uchybienie, z tytułu sprawowania nadzoru nad podległymi mu funkcjonariuszami, odpowiedzialny był ówczesny Komendant Placówki SG w Czeremsze, ppłk SG Andrzej Konończuk. Wymieniony zajmował stanowisko służbowe Komendanta Placówki SG w Czeremsze do dnia 26.07.2019 r. Opisane wyżej uchybienie nie wywołało negatywnych skutków dla działalności jednostki kontrolowanej w zakresie prowadzenia kontroli granicznej, w tym prowadzenia kontroli granicznej poza kolejnością.

W dniu 01.08.2019 r. weszło w życie nowe rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie kontroli granicznej. W treści § 6 ust. 2 rozporządzenia konkretnie wskazano, że to komendant właściwej miejscowo placówki SG upoważnia inne osoby do wyrażania przedmiotowej zgody. Biorąc pod uwagę zapis zawarty w przedmiotowym rozporządzeniu, a także to, że funkcjonariusze wykonujący obowiązki kierowników zmian, wyrażali zgody na zastosowanie kontroli granicznej poza kolejnością, należało im wydać stosowne upoważnienia w formie pisemnej, na podstawie z art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego.

Ppłk SG Jarosław Oborski, pełniący w okresie od dnia 27.07.2019 r. do dnia 27.10.2019 r. obowiązki Komendanta Placówki SG w Czeremsze, przedstawił w tej sprawie pisemne wyjaśnienia. Wymieniony poinformował, że w okresie od dnia 27.07.2019 r. do dnia 18.08.2019 r. przebywał na urlopie wypoczynkowym, a obowiązki Komendanta Placówki SG w Czeremsze, pod jego nieobecność, wykonywał zastępca komendanta placówki, mjr SG Mirosław Smyk. Wymieniony wyjaśnił ponadto, że po objęciu

¹⁵ Dowód: akta kontroli, str. 162-163, 429.

obowiązków komendanta placówki stopniowo zaczął analizować rozwiązania organizacyjno-prawne dotyczące funkcjonowania placówki, w tym także w zakresie kontroli granicznej. Z tego, co ustalił, o dokonywaniu kontroli granicznej poza kolejnością pod nieobecność komendanta placówki decydowała osoba go zastępująca bądź kierownik zmiany. Wymieniony dodał ponadto, że nie upoważniał dodatkowych osób poza tymi, które już takie upoważnienie posiadały (w formie ustnej) oraz nie analizował szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy pod kątem zamieszczenia w nich wpisów odnoszących się do wyrażania zgody na przeprowadzanie kontroli granicznej poza kolejnością. W ramach sprawowanego nadzoru stwierdził jednak, że dokonywanie kontroli granicznych poza kolejnością miało miejsce i było odnotowywane przez kierownika zmiany w systemie CBD SG SWK pod numerem zdarzenia „115”. Ppłk SG Jarosław Oborski wyjaśnił ponadto, że zarówno zastępca komendanta placówki, jak i kierownik grupy granicznej, nie zgłaszali mu nieprawidłowości lub uchybień w tym zakresie.

Zastępca Komendanta Placówki SG w Czeremsze mjr SG Mirosław SMYK, w swoich pisemnych wyjaśnieniach stwierdził, że po wejściu w życie nowego rozporządzenia w sprawie kontroli granicznej, przeanalizował je i uznał, że zapis zawarty w § 6 ust. 2 rozporządzenia jedynie legitymizuje rozwiązania przyjęte poprzednio w placówce. W związku z tym, że zezwolenie na przejazd poza kolejnością nie ma formy decyzji administracyjnej, uznał, że wystarczającym upoważnieniem dla kierowników jest dotychczasowa forma ustna. Wymieniony podniósł również, że w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie kontroli granicznej, nie została wskazana forma upoważnienia. Każdorazowo zdarzenie polegające na przeprowadzeniu kontroli granicznej poza kolejnością było odnotowywane w systemie CBS SG SWK pod kodem „115”, więc wiadomo było, kto podjął daną decyzję (...) ¹⁶.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w okresie od dnia 01.08.2019 r. do 18.08.2019 r., pomimo powierzenia obowiązków służbowych Komendanta Placówki SG w Czeremsze, ppłk SG Jarosławowi Oborskiemu, faktycznie obowiązki komendanta placówki wykonywał zastępca komendanta placówki, mjr SG Mirosław Smyk. Ze szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień na stanowisku Komendanta Placówki SG w Czeremsze, ppłk SG Jarosław Oborski został zapoznany dopiero w dniu 19.08.2019 r., tj. po jego powrocie z urlopu wypoczynkowego i od tego dnia należy datować faktyczne pełnienie przez wyżej wymienionego obowiązków komendanta w ww. placówce. Nie oznacza to jednak, że wymieniony nie był odpowiedzialny za całokształt zadań realizowanych przez placówkę z tytułu nadzoru, w okresie następującym po zapoznaniu się z zakresem obowiązków na powierzonym stanowisku do dnia zakończenia pełnienia powierzonych obowiązków, tj. 27.10.2019 r.

Ponadto nie można zgodzić się z argumentacją przedstawioną przez zastępcę komendanta placówki mjr SG Mirosława Smyka, według której pisemne upoważnienie pracowników przez organ możliwe jest wyłącznie w sytuacji, gdy organ ten upoważnia pracownika do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu. Stosownie do treści art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego, organ może upoważniać pracowników do załatwiania spraw w jego imieniu, w tym do wydawania decyzji, postanowień, zaświadczeń, a także poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

¹⁶ Dowód: akta kontroli, str. 420.

Upoważnienie takie powinno mieć formę pisemną z określeniem daty, do której obowiązuje¹⁷. Brzmienie art. 268 kodeksu postępowania administracyjnego wyraźnie wskazuje, że upoważnienie to dotyczy załatwiania w imieniu organu szerokiego spectrum spraw leżących w kompetencji tego organu, w tym także wydawania decyzji administracyjnych. W omawianym przypadku tego rodzaju upoważnienie powinno być wydane, tym bardziej, że obowiązek jego wydania, wynikał bezpośrednio z treści aktu normatywnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Powyższe stanowisko poparto opinią prawną Radcy Prawnego Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej¹⁸.

Wskazana wyżej nieprawidłowość, za którą odpowiedzialność ponosiło ówczesne kierownictwo Placówki SG Czeremsze, tj. komendant placówki płk SG Jarosław Oborski i zastępca komendanta placówki mjr SG Mirosław Smyk, nie spowodowała negatywnych konsekwencji dla działalności placówki w kontrolowanym obszarze. Zgody wyrażane przez kierowników zmian, pod nieobecność kierownictwa placówki, były przez kierownictwo akceptowane, wraz z przyjęciem meldunku po służbie, w którym przekazywano informacje o przypadkach zastosowania tego rozwiązania.

W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych, mjr SG Mirosław Smyk - pełniący obowiązki Komendanta Placówki SG w Czeremsze od dnia 28.10.2019 r., wdrożył działania naprawcze, polegające na upoważnieniu funkcjonariuszy pełniących służbę kierownika zmiany do wyrażania zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością. Upoważnienia wydano w formie pisemnej, zgodnie z art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego. Dodatkowo do szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy wprowadzono stosowne zapisy wynikające z udzielonych im upoważnień.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, kontrolowany obszar **oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami**.

2. Zasadność przeprowadzenia kontroli granicznej poza kolejnością.

W okresie objętym kontrolą, zgodę na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością wyrażono w 68 przypadkach¹⁹. Były to wyłącznie tzw. „inne szczególnie uzasadnione przypadki”, w których stosownie do § 11 pkt 4 i § 6 ust. 2 rozporządzeń MSWiA, można było przeprowadzić tego rodzaju kontrolę. Zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością, na wniosek osób zainteresowanych, udzielał komendant placówki SG lub funkcjonariusze przez niego upoważnieni. Najczęstszą formą zgłoszenia wniosku o odprawę graniczną poza kolejnością była forma ustna i w tej też formie najczęściej udzielano odpowiedzi wnioskodawcom. Przy wyrażaniu zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością, każdy przypadek był rozpatrywany indywidualnie z uwzględnieniem ogólnie przyjętych norm społecznych. Sprawdzano, czy po stronie podróżnego występuje stan faktyczny uzasadniający zastosowanie rozwiązania polegającego na przeprowadzeniu kontroli granicznej poza kolejnością. Analizowano sytuację podróżnego, w tym również, czy wymieniony nie nadużywa korzystania z możliwości przekroczenia granicy poza kolejnością. Dokonywano odpowiednich sprawdzeń w systemach teleinformatycznych, a także proszono podróżnych o okazanie odpowiednich dokumentów mogących potwierdzić zasadność zgłaszanych

¹⁷ Por. wyrok NSA z 17.12.2014 r., II GSK 1577/13, LEX nr 1646737.

¹⁸ Dowód: akta kontroli, str. 428.

¹⁹ Dowód: akta kontroli, str. 12-14, 147.

przez nich wniosków. Na przykład w przypadku terminowych zabiegów medycznych potwierdzano informacje udzielane w tym zakresie przez podróżnych bezpośrednio w placówkach medycznych realizujących te zabiegi. Przy udzielaniu zgody brano również pod uwagę szczególną osobistą sytuację podróżnych, jak niepełnosprawność, widoczną zaawansowaną ciążę, zły stan zdrowia, śmierć bliskich członków rodziny, a przy podróżach z małymi dziećmi (do lat 5) również panujące warunki atmosferyczne oraz ilość pojazdów i czas oczekiwania na odprawę graniczną. Przy wyrażaniu zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością brano także pod uwagę różnego rodzaju zdarzenia losowe wynikłe w trakcie podróży, których nie dało się wcześniej przewidzieć, potencjalnie uniemożliwiające dotarcie do celu podróży w terminie²⁰.

W efekcie przeprowadzonych czynności ustalono, że w okresie objętym kontrolą zgody na przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością były zasadne i udzielane na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów. W związku z powyższym **pozytywnie oceniono** działalność jednostki kontrolowanej w tym obszarze.

3. Realizacja czynności związanych z przeprowadzaniem kontroli granicznej poza kolejnością oraz sposobu jej dokumentowania.

Stosownie do § 5 ust. 2 Zarządzenia nr 1 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 02 stycznia 2015 r w sprawie sposobu gromadzenia i przetwarzania informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji, funkcjonariusze i pracownicy Straży Granicznej są zobowiązani do takiego przetwarzania informacji by były one dokładne, aktualne oraz zgodne z prawem. W skład centralnych zbiorów informacji utworzonych w Straży Granicznej wchodzi między innymi CBD SG SWK, która zakresem informacji w niej przetwarzanych obejmuje również dane związane z kontrolą graniczną poza kolejnością. (część III pkt 12 ppkt 16 załącznika nr 1 do ww. zarządzenia). W związku z powyższym, Zastępca Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej określił w piśmie nr PD-ZG-I.0914.2.2018 z dnia 11.01.2018 r., że w systemie CBD SG SWK pod kodem zdarzenia „115” wskazane jest zamieszczanie w opisie zdarzenia: kierunku (wjazd/wyjazd), rodzaj ruchu (osobowy, ciężarowy, autokar), numer rejestracyjny pojazdu, krótki opis przyczyny udzielenia zgody na dokonanie kontroli granicznej poza kolejnością np. przejazd z małym dzieckiem, służbowy, na podstawie prośby skierowanej do Komendanta POSG/Placówki SG, ze względu na zły stan zdrowia, itp.²¹

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że w okresie objętym kontrolą, na 68 kontroli granicznych poza kolejnością przeprowadzonych w przejściu drogowym w Połowcach, w 62 przypadkach w systemie CBD SG SWK pod kodem zdarzenia nr „115”, wprowadzone dane były dokładne i umożliwiały ustalenie podstawy faktycznej przeprowadzenia kontroli granicznej poza kolejnością²². W sześciu przypadkach pominięto wprowadzenie do systemu CBD SG SWK opisu przyczyny udzielenia zgody na dokonanie kontroli granicznej poza kolejnością, poprzestając jedynie na wprowadzeniu zapisu wskazującego, że kontroli granicznej poza kolejnością dokonano na polecenie komendanta lub zastępcy komendanta placówki SG. W trakcie trwania czynności kontrolnych wdrożono działania naprawcze polegające na uzupełnieniu, we wskazanych

²⁰ Dowód: akta kontroli, str. 148, 152, 153, 155, 157, 158, 159, 162.

²¹ Dowód: akta kontroli, str. 5-6.

²² Dowód: akta kontroli, str. 29-43, 47-80, 82-84, 86-91, 93-95.

sześciu przypadkach, danych zawartych w systemie CBD SG SWK o opisy dotyczące przyczyny udzielenia zgody na dokonanie kontroli granicznej poza kolejnością²³.

Niezależnie od powyższego równolegle wprowadzano do systemu ZSE 6 dane osób przekraczających granicę państwową. W wyniku przeprowadzonej analizy zapisów w systemie CBD SG SWK dotyczących kontroli granicznych poza kolejnością i danych zawartych w systemie ZSE 6 stwierdzono, w dwóch przypadkach niezgodność danych w zakresie danych podróźnych lub danych pojazdów, którymi poruszali się. W pierwszym przypadku, podczas redagowania wpisu w systemie CBD SG SWK pod kodem „115” wykorzystano funkcjonalność pozwalającą na pobranie danych podróźnego z systemu ZSE 6 poprzez wpis ID odprawy. Błędnie pobrano wskazany numer ID, w wyniku czego w systemie CBD SG SWK pod kodem „115” figurowała niewłaściwa osoba. W drugim przypadku błędnie wpisano numer rejestracyjny pojazdu. Za powstałe uchybienia ponosili odpowiedzialność funkcjonariusze redagujący wpisy do systemów informatycznych²⁴.

Stwierdzone uchybienia nie spowodowały negatywnych konsekwencji dla działalności jednostki kontrolowanej w obszarze objętym kontrolą. Biorąc to pod uwagę, a także działania naprawcze podjęte przez jednostkę kontrolowaną jeszcze w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych, powyższy obszar **oceniono pozytywnie z uchybieniami**.

4. Nadzór służbowy w zakresie realizacji zadań służbowych związanych z przeprowadzaniem kontroli granicznej poza kolejnością i jej dokumentowaniem.

Wewnętrzny podział zadań Placówki SG w Czeremsze zawierał podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi osobami funkcyjnymi, grupami oraz wchodzącymi w ich skład zespołami²⁵. W myśl pkt 1 części I wewnętrznego podziału zadań Komendant Placówki SG w Czeremsze wykonywał swoje zadania przy pomocy podległych mu funkcjonariuszy, w tym zastępcy komendanta placówki SG, kierowników poszczególnych grupy i zespołów oraz koordynatorów referatów. Z kolei kierownicy grup, zespołów oraz koordynatorzy referatów organizowali, planowali i kierowali pracą w podległych im wewnętrznych komórkach organizacyjnych.

Stosownie do § 5 ust. 3 Zarządzenia nr 1 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu gromadzenia i przetwarzania informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji, odpowiedzialność za odpowiedni poziom ochrony tych informacji i ich rzetelność ponosili kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w zakresie swojej właściwości. Dodatkowo w punktach 26 i 27 części I. wytycznych nr 10/W/19 z dnia 28 marca 2019 r. Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej do organizacji ochrony granicy państwowej w roku 2019, wskazano na konieczność sprawowania nadzoru nad realizacją czynności zleconych, wykorzystaniem systemów informatycznych w ochronie granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego, a także jakością danych w nich gromadzonych.

W toku kontroli ustalono, że szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy zawierały w swojej treści zapisy dotyczące prowadzenia nadzoru między innymi w zakresie prowadzenia kontroli granicznej i wprowadzania danych do systemu

²³ Dowód: akta kontroli, str. 44-46, 81, 85, 92.

²⁴ Dowód: akta kontroli, str.420-421.

²⁵ Dowód: akta kontroli, str. 99-118.

CBD SG SWK²⁶. Ogólny nadzór nad poprawnością realizacji zadań przez funkcjonariuszy placówki, w odniesieniu do przeprowadzania kontroli granicznej poza kolejnością, sprawowany był przez komendanta placówki i jego zastępcę oraz kierownika grupy granicznej. Natomiast kierownik zespołu służby dyżurnej grupy granicznej oraz poszczególni kierownicy zmian, nadzorowali prowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością, weryfikowali wnioski podróżnych zgłaszane w tym zakresie, a także weryfikowali poprawność wprowadzania danych do systemu CBD SG SWK na bieżąco, w trakcie pełnienia służby²⁷.

Powyższy obszar **oceniono pozytywnie**, biorąc dodatkowo pod uwagę ograniczoną ilość uchybień stwierdzonych w zakresie dokumentowania zdarzeń związanych z prowadzeniem kontroli granicznej poza kolejnością w systemie CBD SG SWK (6 przypadków), a także działania naprawcze podjęte przez jednostkę kontrolowaną jeszcze w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych.

V. Zalecenia.

1. W przypadku, gdy z treści aktu prawnego wynika możliwość upoważnienia przez organ pracowników lub funkcjonariuszy do załatwiania spraw w jego imieniu, zalecam by upoważnienie to nadawać z zachowaniem formy pisemnej przewidzianej w art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.).
2. W przypadku zmiany aktów prawnych, wnikliwie analizować ich treść i w ramach sprawowanego nadzoru służbowego, podejmować działania przeciwdziałające wystąpieniu nieprawidłowości związanych z zastosowaniem znowelizowanych przepisów prawa.

VI. Informację o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć Komendantowi Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Białymstoku, w terminie do dnia 28.01.2020 r. za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Białymstoku.

KOMENDANT
Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza
w Białymstoku

gen. bryg. SG Grzegorz BIZIUK
/podpisano elektronicznie certyfikatem PKI SG/

Wykonano w egzemplarzu pojedynczym
Borowski, tel. 6645197
Dnia 08.01.2020 r.

²⁶ Dowód: akta kontroli, str. 119, 123-124, 127-128, 131-132, 134-135, 137-138, 140-141, 143-144, 377-378, 429-432.

²⁷ Dowód: akta kontroli, str. 147, 148, 152, 153, 155, 157-159, 169.