



KOMENDANT
NADODRZAŃSKIEGO ODDZIAŁU
STRAŻY GRANICZNEJ

Krosno Odrzańskie, dnia 12 grudnia 2016 r.

Sygn. Kontroli 12/NK/16

Egz. nr 2...

Nadodrzański Oddział Straży Granicznej
KANCELARIA JAWNA
w Krosno Odrzańskie

Wpłynęło
dnia 13-12-2016

Nr 12.184/16

Za: _____

Pani ppłk SG Dorota ADAMCZUK
NACZELNIK
Wydziału Kadr i Szkolenia
Nadodrzańskiego Oddziału
Straży Granicznej

SPRAWOZDANIE

z kontroli nt.: *Prawidłowość procedowania spraw związanych z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przez funkcjonariusza czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną zrealizowanej w trybie uproszczonym w Wydziale Kadr Szkolenia Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej*¹ ul. Poprzeczna 1, 66-600 Krosno Odrzańskie, nieujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej na 2016 r.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie Wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r., wprowadzonych Decyzją nr 139 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Straży Granicznej wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych², w dniach od 26.10.2016r do 23.11.2016r. przez zespół kontrolny w składzie:

kierownik zespołu:

- chor. szt. SG Magdalena JAKUCZUN – starszy specjalista Wydziału Kontroli NoOSG, upoważnienie nr 12/1/NK/2016³ z dnia 26.10.2016 r.

członkowie:

- Joanna KONIECZKA – starszy specjalista Wydziału Kontroli NoOSG, upoważnienie nr 12/2/NK/2016⁴ z dnia 26.10.2016 r.

Funkcję kierownika w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełniła:

- ppłk SG Dorota ADAMCZUK – Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia NoOSG.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w „Książce kontroli Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej” RWD Nr 452/5/13, karta 6, poz. 9.

¹ Zwanym dalej WKiSz

² Dz.Urz. KGSG z 2012 r., poz. 47

³ Akta kontroli karta nr 13

⁴ Akta kontroli karta nr 14

I. Zakres kontroli.

Przedmiotem kontroli były:

- prawidłowość procedowania sprawy zgłoszonej pismem nr 7140/16 oraz ustalenie okoliczności i przyczyn upływu terminów określonych w art. 137 ustawy o Straży Granicznej;
- rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne dotyczące czynności podejmowanych w przypadku wpływu informacji o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez funkcjonariusza czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną.

Kontrolą objęto okres od dnia 01.01.2016 do 21.10.2016 r.

Kontrolą został objęty także okres wcześniejszy lub późniejszy, o ile wykonywanie istotnych zadań lub czynności nastąpiło przed lub po okresie wskazanym powyżej, a nieobjęcie ich kontrolą nie pozwoliło na ocenę kontrolowanej działalności. Sprawy prowadzone w okresie objętym kontrolą zostały przeanalizowane od momentu wpływu informacji (również przed dniem 01.01.2016 r.) o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez funkcjonariusza czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli było sprawdzenie prawidłowości procedowania sprawy zgłoszonej pismem nr 7140/16 oraz ustalenia okoliczności i przyczyn upływu terminów określonych w art. 137 ustawy o Straży Granicznej. Ponadto dokonano oceny istniejących rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych dotyczących czynności podejmowanych w przypadku wpływu informacji o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez funkcjonariusza czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o:

- analizę sporządzonych dokumentów udostępnionych przez podmiot kontrolowany dotyczących zakresu kontroli;
- pisemne, ustne wyjaśnienia i oświadczenia funkcjonariuszy oraz pracowników jednostki kontrolowanej;
- analizę istniejących rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych mających zapewnić prawidłowe wykonywanie czynności służbowych określonych w temacie kontroli.

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Podstawą do dokonania ustaleń były materiały źródłowe udostępnione kontrolującym oraz wyjaśnienia i oświadczenia funkcjonariuszy.

Kontrolę przeprowadzono poddając analizie dokumentację wszystkich spraw związanych z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przez funkcjonariusza czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną. Zgodnie z informacją⁵ uzyskaną od kierownika podmiotu kontrolowanego w okresie objętym kontrolą nastąpiło:

- wszczęcie 4 postępowań dyscyplinarnych;

⁵ Akta kontroli karta nr 28-29, 55-57

- wydanie 21 rozstrzygnięć, w tym 11 orzeczeń „w trybie skróconym”;
- podjęcie 6 czynności wyjaśniających;
- przeprowadzenie 57 rozmów dyscyplinujących.

Realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**⁶.

Ocenę sformułowano na podstawie niżej opisanych ustaleń.

1. Prawidłowość procedowania sprawy zgłoszonej pismem nr 7140/16 oraz ustalenie okoliczności i przyczyn upływu terminów określonych w art. 137 ustawy o Straży Granicznej.

Komendant NoOSG zlecił przeprowadzenie niniejszej kontroli w trybie uproszczonym w związku z zastrzeżeniem powstałym co do zachowania terminowości obiegu dokumentacji i prawidłowości procedowania przez komórkę kadrową sprawy zgłoszonej pismem nr 7140/16 z dnia 18.07.2016 r. W treści pisma zawarta była wiadomość o naruszeniu dyscypliny służbowej polegającej na niepoinformowaniu przez funkcjonariusza SG przełożonego właściwego w sprawach osobowych o wszczęciu i zakończeniu toczącego się wobec niego postępowania karnego. Nadto w treści wskazano, iż obowiązek w tym zakresie wynika wprost z § 3 Rozporządzenia MSWiA z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie zakresu obowiązków oraz podstaw, zakresu i trybu udzielania zwolnień od zajęć służbowych funkcjonariuszom Straży Granicznej⁷.

W trakcie kontroli sprawdzono dokumentację związaną ze sposobem obiegu niniejszej sprawy⁸ oraz przyjęto ustne wyjaśnienia od osób zaangażowanych w jej procedowanie. W komórce kadrowej niniejsza sprawa na wstępnym etapie badana była również pod kątem powstałej wątpliwości co do zasadności formułowania zarzutu naruszenia dyscypliny służbowej w związku z popełnieniem czynu określonego w art. 157 § 1 kk, w przypadku kiedy przedmiotowe postępowanie zostało umorzone w trybie art. 59a § 1. Jak wynika z wyjaśnień Kierownika Sekcji SOiN⁹ oraz specjalisty Sekcji SOiN¹⁰

wstępne ustalenia w tej sprawie przeprowadzono w porozumieniu z radcami prawnym

oraz

..... w dniu 29.07.2016 r. W wyniku konsultacji uzyskano potwierdzenie, że funkcjonariusz nie może ponosić odpowiedzialności w związku z popełnieniem zarzucanego mu czynu, ponieważ postępowanie zostało umorzone w trybie art. 59 a § 1 kk. Powyższego nie potwierdziła jednak w swoich wyjaśnieniach radca prawny¹¹, która wskazała, że nie przypomina sobie aby funkcjonariusze Sekcji Organizacji i Naboru WKiSZ konsultowali z nią sprawę w dniu 29.07.2016 r.

Niemniej jednak w dniu 01.08.2016 r. Naczelnik WKiSz wystąpił pisemnie do Zespołu Radców Prawnych NoOSG o zajęcie stanowiska w tej kwestii. W odpowiedzi w dniu 03.08.2016 r. uzyskano opinię radcy prawnego¹² wskazującą, że art. 134 ustawy o SG stanowi,

⁶ Wg czterostopniowej skali obejmującej ocenę pozytywną, pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami oraz negatywną

⁷ Dz. U. Nr 97 poz. 879 z późn. zm. - zwanym dalej *Rozporządzeniem z dnia 14 czerwca 2002 r.*

⁸ Akta kontroli karta nr 25

⁹ Akta kontroli karta nr 32-33

¹⁰ Akta kontroli karta nr 58-60

¹¹ Akta kontroli karta nr 61

¹² Akta kontroli karta nr 5

że funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwo i wykroczenie niezależnie od odpowiedzialności karnej. Z tych względów do ustalenia czy za dany czyn funkcjonariusz ma ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną miarodajnym jest wynik postępowania dyscyplinarnego a nie brak „dolegliwości” z art. 66 kk. Z wyjaśnień przyjętych w toku kontroli wynika, że stanowisko radcy prawnego nie było wystarczające i różniło się od wcześniej podjętych ustaleń przez funkcjonariuszy Sekcji Organizacji i Naboru WKiSz¹³. W związku z tym konieczne było doprecyzowanie stanowiska radcy prawnego. Powyższe było powodem dłuższej przerwy w procedowaniu sprawy, trwającej od dnia 03.08.2016 r. do dnia 06.09.2016 r. Z wyjaśnień¹⁴ zawartych w aktach kontroli wynika, iż brak podejmowania czynności w ww. okresie związany był z przebywaniem na urlopie wypoczynkowym osób zaangażowanych w realizację sprawy - funkcjonariusza SOiN oraz Zastępcy Naczelnika WKiSz w okresie od 01.08.-15.08.2016 r., a następnie od 16.08-02.09.2016r. radcy prawnego. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z przyjętą praktyką konsultacje prawne w danej sprawie kontynuuje się z tym samym Radcą Prawnym, który wcześniej wydawał w sprawie opinię, uzasadnieniem powyższego był również fakt powstania wątpliwości co do słuszności wydanego w sprawie stanowiska. Ponadto, jak w swoich wyjaśnieniach wskazał Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia, nie brano pod uwagę przedawnienia karalności wynikającego z art. 137 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, dlatego uznano za właściwe odłożenie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego do czasu ustalenia treści wszystkich zarzutów, za które funkcjonariusz powinien ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną.

Uzyskanie doprecyzowania opinii radcy prawnego w budzących wątpliwości kwestiach było właściwym działaniem podejmowanym przez komórkę kadrową, niemniej jednak zespół kontrolny zwraca uwagę, iż przebywanie na urlopiach nie powinno być przyczyną przedłużania w czasie realizacji czynności służbowych. Sposób procedowania danej sprawy należy planować i wykonywać w sposób ciągły, unikając nieuzasadnionych okresów opieszałości. W sytuacji występowania kilkutygodniowych przestoju w sprawie powstaje zwiększone ryzyko ostatecznego uchybienia obowiązującym terminom. W związku z tym opisana wyżej sytuacja stanowi **uchybiecie**.

W przedmiotowej sprawie w dniu 06.09.2016 r. Kierownik Sekcji Organizacji i Naboru WKiSz wz. sporządził notatkę służbową¹⁵ dot. dalszych konsultacji z radcą prawnym, z których wynikało, że w związku z wydaniem na podstawie art. 59a § 1 kk postanowienia Sądu Rejonowego funkcjonariusz przestał podlegać odpowiedzialności karnej. W związku z tym na podstawie art. 137 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej nastąpiło przedawnienie karalności czynu będącego przedmiotem postępowania karnego. Na powyższe wskazał również w swoich wyjaśnieniach, złożonych w związku z kontrolą. Do przedmiotowych ustaleń odniosła się również radca prawny, która wskazała, że „nie pamięta rozmowy z dnia 6.09.2016 r. z Panem (...) jednak z pewnością nie mogła jednoznacznie stwierdzić czy nie wszczynać postępowania dyscyplinarnego”, a także, że „nie przedstawiono jej dokumentów źródłowych sprawy”.

Powyższe ustalenia zespołu kontrolnego, wskazują na zakłócenia w komunikacji pomiędzy Wydziałem Kadr i Szkolenia a Zespołem Radców Prawnych w zakresie sposobu procedowania sprawy.

¹³ Akta kontroli karta nr 32-33; 58-60

¹⁴ Akta kontroli karta nr 26; 32-33; 47-49; 58-60

¹⁵ Akta kontroli karta nr 6

Z notatką z dnia 06.09.2016 r. zapoznała się Naczelnik WKiSz w dniu 09.09.2016 r. Na podstawie zebranych w sprawie wyjaśnień¹⁶ ustalono, że następnie dokonywano ustaleń dotyczących wyboru funkcjonariusza, który miałby przeprowadzić postępowanie dyscyplinarne. Dalsze procedowanie nastąpiło w dniu 23.09.2016 r. Komendant NoOSG na piśmie nr 7140/16 wydał dyspozycję wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariusza, wskazując też prowadzącego postępowanie – [imię] Z-cę Komendanta PSG w Świecku.

W dniu 28.09.2016 r. materiały związane ze sprawą przesłano pocztą lotus do f-sza wskazanego do prowadzenia postępowania wraz z wiadomością o obowiązku przygotowania projektu postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego w uzgodnieniu z radcą prawnym NoOSG. W dniu 30.09.2016r. wskazano także na konieczność odbycia szkolenia z przedmiotowej tematyki. W rezultacie szkolenie odbyło się w dniu 07.10.2016r. gdyż f-sz wskazany do prowadzenia postępowania w terminie 03.10.2016r. - 06.10.2016r. uczestniczył w wyjazdowej odprawie służbowej. Przedstawiając przebieg wydarzeń zespołowi kontrolnemu

wskazał¹⁷, że przygotowując się do wszczęcia postępowania powstała wątpliwość co do upływu terminu określonego w art. 137 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Wyjaśnił, że o swoich wątpliwościach w dniu 7.10.2016 r. poinformował

oraz [imię]. Kolejne konsultacje wskazanego do prowadzenia f-sza z radcą prawnym w sprawie projektu postanowienia były umówione na dzień 11.10.2016r., jednak nie doszły do skutku z uwagi na nieobecność [imię] w Komendzie Oddziału. W związku

z tym [imię] pozostawił projekt postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego w Sekcji Organizacji i Naboru WKiSZ, celem przedstawienia do uzgodnienia prawnego. Z wyjaśnień Kierownika Sekcji OiN, a także [imię] wynika, że w tym samym dniu przedmiotowy dokument został przekazany radcy prawnemu. Niemniej jednak

[imię] wskazała, że musi przeanalizować sprawę pod kątem zgłoszonych wątpliwości co do przedawnienia karalności. W rezultacie tego w dniu 13.10.2016r. sporządzona została opinia¹⁸ dotycząca przedmiotowego przypadku, gdzie wskazano (...) *w niniejszej sprawie należy przyjąć, że rok od dnia popełnienia czynu dyscyplinarnego niedopełnienia obowiązku poinformowania przełożonego właściwego w sprawach osobowych o wszczęciu postępowania karnego upłynął w dniu 01.07.2016r., natomiast od dnia popełnienia czynu dyscyplinarnego niedopełnienia obowiązku poinformowania przełożonego właściwego w sprawach osobowych o zakończeniu postępowania karnego upłynął w dniu 02.10.2016r. Zatem wystąpiła przesłanka określona w § ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. uniemożliwiająca wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z uwagi na upływ terminu określonego w art. 137. ust. 2 ustawy o SG.* W związku z przedstawioną opinią w niniejszej sprawie nie wszczęto wobec funkcjonariusza SG postępowania dyscyplinarnego.

Brak identyfikacji ryzyka przedawnienia karalności Naczelnik WKiSz uzasadniła w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach¹⁹ i oświadczeniu²⁰. Wskazała, że przypadek objęty kontrolą był traktowany jako postać „naruszenia dyscypliny służbowej z zaniechania”. Wymieniona kwalifikacja wypracowana została w oparciu o podobną sprawę prowadzoną wobec funkcjonariusza

¹⁶ Akta kontroli karta nr 62

¹⁷ Akta kontroli karta nr 27

¹⁸ Akta kontroli karta nr 11-12

¹⁹ Akta kontroli karta nr 62

²⁰ Akta kontroli karta nr 77-83

SG, gdzie w sytuacji przewinienia wynikającego z zaniechania poinformowania o wszczętym i zakończonym postępowaniu karnym, przeprowadzonym wobec funkcjonariusza o czyn popełniony w 2002 r. doszło do przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego nr 2/PD/12 oraz wydania orzeczenia dyscyplinarnego. W związku z tym, opierając się na wcześniejszych doświadczeniach, Naczelnik WKiSz uważała, iż ostatecznym terminem na ewentualne wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w badanym przypadku, który obowiązywał organ dyscyplinarny był dzień 17.10.2016 r. z uwzględnieniem art. 137 ust. 1 ustawy o SG. Naczelnik WKiSz w oparciu o poprzednie doświadczenia uważał, iż w omawianym przypadku nie istniało ryzyko przedawnienia karalności wynikające z art. 137 ust. 2 ustawy o SG.

Zespół kontrolny, analizując przedłożoną dokumentację uznał, że przypadek opisany przez Naczelnika WKiSz faktycznie przedstawiał analogiczną sytuację do sprawy objętej kontrolą. W sprawozdaniu z postępowania dyscyplinarnego nr 2/PD/12 prowadząca –

(wówczas starszy kontroler SOiN WKiSz) wskazała, że zachowany został termin warunkujący możliwość wymierzenia funkcjonariuszowi kary dyscyplinarnej bowiem istotą zarzucanego obwinionemu naruszenia dyscypliny służbowej jest niepoinformowanie przełożonego właściwego w sprawach osobowych o określonym zdarzeniu pomimo możliwości uczynienia tego w każdym czasie. Taka interpretacja mogła być podstawą do uznania, że w objętej kontrolą sprawie występuje ryzyko przedawnienia karalności wynikające z art. 137 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej.

Zdaniem zespołu kontrolnego podjęte przez funkcjonariuszy Wydziału Kadr i Szkolenia czynności w celu wyjaśnienia wątpliwości co do treści stawianych zarzutów należy uznać za właściwe. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej postępowanie dyscyplinarne wszczyna się niezwłocznie **jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przez funkcjonariusza czynu za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną.** Zatem w przedmiotowej sprawie ustalenie zarzutów wymagało dokładnego jej zbadania i uzyskania niebudzących wątpliwości opinii. Biorąc również pod uwagę posiadaną wiedzę, a także doświadczenie w realizacji podobnych spraw w przeszłości Wydział Kadr i Szkolenia nie mógł przewidzieć ryzyka upływu terminów na wszczęcie postępowania, o których mowa w art. 137 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej.

Niemniej jednak rozpatrując powyższą sytuację pod kątem zgodności z obowiązującym stanem prawnym zaistniałe przedawnienie karalności czynu zakwalifikowano jako **nieprawidłowość.** W badanej sprawie fakt niedopełnienia przez funkcjonariusza obowiązku wynikającego z *Rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2002 r.* nie budził wątpliwości, jednakże w wyniku przyjętego procedowania sprawy upływ terminów uniemożliwił wyciągnięcie wobec ww. funkcjonariusza odpowiedzialności dyscyplinarnej. Za procesy skutecznego kierowania i zarządzania Wydziałem odpowiadają Naczelnik WKiSz oraz Zastępca Naczelnika WKiSz. W związku z tym ww. funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność za powstanie opisanej nieprawidłowości.

W oparciu o kryteria legalności, celowości i rzetelności realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono **pozytywnie z nieprawidłowością.**

2. **Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne dotyczące czynności podejmowanych w przypadku wpływu informacji o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez funkcjonariusza czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną.**

Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą czynności podejmowanych w przypadku wpływu informacji o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez funkcjonariusza czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną. W toku kontroli stan faktyczny zbadano pod kątem zgodności z obowiązującym stanem prawnym w kontrolowanym zakresie. Wskazać należy, iż zgodnie z § 3 ust. 1 Rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy SG²¹ władzę dyscyplinarną posiada wymieniony w pkt 2) komendant oddziału Straży Granicznej i jest on przełożonym właściwym w sprawach dyscyplinarnych. Natomiast zapisy § 1 *Regulaminu organizacyjnego Komendy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Krośnie Odrzańskim*²² stanowią, iż Komendant Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej kieruje funkcjonowaniem Komendy NoOSG przy pomocy podległego mu urzędu zapewniającego merytoryczną, organizacyjną, prawną i kancelaryjno-biurową obsługę do sprawnej i skutecznej realizacji ustawowych zadań jako terenowego organu Straży Granicznej. Wydział Kadr i Szkolenia²³ wskazany jest w ww. regulaminie jako komórka organizacyjna odpowiedzialna m.in. za sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia spraw dyscyplinarnych funkcjonariuszy Oddziału oraz ewidencjonowanie czynności wyjaśniających, postępowań i rozstrzygnięć dyscyplinarnych podjętych w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w Oddziale. Do kontroli przedstawiono zatwierdzony przez Komendanta Oddziału Wewnętrzny Podział Zadań Wydziału Kadr i Szkolenia z 2016r.²⁴, w którym odzwierciedlono zadania związane z obszarem objętym kontrolą i przypisano je kierownictwu wydziału oraz Sekcji Organizacji i Naboru²⁵. W szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień nw. funkcjonariuszy zawarto zapisy dotyczące kontrolowanej tematyki:

- Naczelnik WKiSZ
- Z-ca Naczelnika WKiSZ
- Kierownik SOiN
- Specjalista SOiN

Opisane powyżej rozwiązania polegające na podziale zadań na poszczególne komórki i stanowiska służbowe należy ocenić **pozytywnie**.

Dodatkowo zauważyć należy, iż zgodnie z § 17 decyzji Nr 59 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej w Straży Granicznej²⁶ *dokumenty wytworzone w jednostkach lub komórkach organizacyjnych (...) podlegają rejestracji w urzędzeniach ewidencyjnych prowadzonych przez kancelarie lub w urzędzeniach ewidencyjnych wydanych przez kancelarie właściwym osobom, niezależnie od formy, sposobu, miejsca ich wykonania*. Dokument pt. *Wewnętrzny Podział Zadań Wydziału Kadr i Szkolenia Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej z 2016r.* nie został zarejestrowany, ani nie opatrzono go datą. W związku z powyższym zespół kontrolny zwraca uwagę na konieczność wykonania obowiązku wynikającego z powyższych zapisów decyzji KGSG. Zaznaczyć należy, iż sytuacja ta pozostaje bez wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

²¹ Dz. U. 2002.118.1015 z późn. zm, zwanym dalej *Rozporządzeniem MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r.*

²² Dz. Urz. KGSG z 2014 r. poz. 72 z późn. zm

²³ § 11 pkt 8 *Regulaminu organizacyjnego Komendy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Krośnie Odrzańskim*

²⁴ Akta kontroli karta nr 34-43

²⁵ Zwanej dalej *SOiN*

²⁶ Dz.Urz.KGSG.2010.3.15 z późn. zm

Zespół kontrolny pozytywnie ocenia posiadanie przez SOiN aktualnej listy osób przeszkolonych z zakresu prowadzenia postępowań dyscyplinarnych i organizowanie przez kontrolowany podmiot szkoleń. Osoby wyznaczane do prowadzenia postępowania uczestniczyły w kursie szkoleniowym z tematyki prowadzenia postępowań przygotowanym przez OSS SG w Lubaniu lub też są szkolone indywidualnie przez Radcę Prawnego w przedmiotowym zakresie. Niemniej jednak wskazać należy, iż do sprawnego i rzetelnego przeprowadzenia postępowań potrzebne jest także bieżące wsparcie merytoryczne i konsultacje ze strony komórki merytorycznej.

Zespół kontrolny analizował terminowość procedowania spraw i nadawania im biegu oraz przyjęty sposób obiegu dokumentacji związanej z tematem kontroli. Wskazać należy, iż w myśl § 8 Rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002r. postępowanie dyscyplinarne wszczyna się niezwłocznie, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przez funkcjonariusza czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną. Uzasadnione przypuszczenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, to sytuacja zawierająca taki zestaw okoliczności, który stwarza subiektywny osąd przełożonego dyscyplinarnego, że rzeczywiście dany funkcjonariusz dopuścił się określonego przewinienia dyscyplinarnego²⁷. Terminy wymagające ścisłego nadzorowania przez komórkę kadrową są związane z przepisem art. 137 ustawy o Straży Granicznej²⁸ po pierwsze w ust. 1 ww. art. wskazano, iż nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego po upływie 90 dni od dnia otrzymania przez przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych wiadomości o popełnieniu przewinienia lub naruszenia dyscypliny służbowej. Po drugie omawiany artykuł w ust. 2 i 3 porusza kwestie przedawnienia karalności i wskazuje, iż nie można wymierzyć funkcjonariuszowi kary dyscyplinarnej po upływie 1 roku od dnia popełnienia czynu oraz w przypadku gdy czyn stanowi jednocześnie przestępstwo albo wykroczenie, przedawnienie karalności dyscyplinarnej następuje z upływem okresu przedawnienia karalności przestępstwa albo wykroczenia. W związku z ww. „terminami przedawnień” zespół kontrolny zwraca uwagę, aby Naczelnik WKiSz, nadzorując obieg dokumentacji na każdym szczeblu i etapie, miał na uwadze możliwie najszybsze zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego w przypadkach uzasadnionego przypuszczenia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. O tym czy określone zachowanie funkcjonariusza uzasadnia pociągnięcie go do odpowiedzialności dyscyplinarnej decyduje właściwy przełożony dyscyplinarny, który w czasie 90 dni rozstrzyga o wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. W obowiązującym stanie prawnym okres ten jest wystarczający na ewentualne podjęcie czynności wyjaśniających, a ponadto ustalenie czy zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez funkcjonariusza określonego przewinienia dyscyplinarnego, a tym samym rozstrzygnięcie kwestii zasadności wszczęcia w danej sprawie przedmiotowego postępowania dyscyplinarnego. Zespół kontrolny zwraca uwagę, iż przepisy dotyczące przedawnień w sprawach nie mogą być interpretowane rozszerzająco na niekorzyść funkcjonariusza, gdyż stanowią przepis gwarantujący prawa podmiotowe²⁹.

Kontrolujący szczegółowe ustalenia zawarli w notatkach służbowych³⁰. W oparciu o materiały dotyczące wydania 21 orzeczeń dyscyplinarnych w bieżącym roku stwierdzono, iż 11 spraw³¹ zostało zakończonych w trybie § 12 ust. 3 Rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca

²⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14.09.2007 r.; I OSK 1786/06

²⁸ t.j. Dz. U. 2016.0.1643

²⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11.03.2015 r.; III SA/Łd 18/15

³⁰ Akta kontroli karta nr 20-23; 94-96; 115-121

³¹ Akta kontroli karta nr 115-121

2002r. jako tzw. dobrowolne poddanie się karze. Pod kątem terminowości ustalono, iż orzeczenie dyscyplinarne w 9 przypadkach wydawano po 75 dniach od powzięcia informacji o popełnieniu czynu, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną (w ośmiu ww. sprawach poprzedzone one były czynnościami wyjaśniającymi). W dwóch przypadkach orzeczenie wydano ok. 60 dniach od powzięcia takiej informacji. Jednakże zespół kontrolny zwraca uwagę, że istotne dla odpowiedzialności dyscyplinarnej terminy przedawnienia wskazują na szybkość represji dyscyplinarnej. Tylko w miarę szybka reakcja przełożonych na popełnienie przez funkcjonariusza przewinienia dyscyplinarnego pozwala na osiągnięcie celu postępowania.

W toku kontroli stwierdzono, iż 10 orzeczeń było wydanych po przeprowadzeniu postępowań dyscyplinarnych. W badanych przypadkach postanowienie o wszczęciu przygotowano w 6 przypadkach w terminie do 35 dni od momentu powzięcia wiadomości o popełnieniu przewinienia lub naruszenia dyscypliny służbowej, w jednym przypadku w 64 dniu, natomiast 3 sprawy wszczęto po 75 dniu.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż procedowanie skontrolowanych spraw nastąpiło z zachowaniem terminu określonego w art. 137 ust. 1 ustawy o SG.

W okresie od 1 stycznia do 21 października bieżącego roku sześciokrotnie podjęto czynności wyjaśniające na podstawie § 11 rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r., w wyniku których w pięciu sprawozdaniach zawarto wnioski dyscyplinarne. W jednym przypadku ww. czynności nie potwierdziły popełnienia czynu, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną i w związku z tym zgodnie z trybem wskazanym § 12 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. nie wszczęto w tej sprawie postępowania dyscyplinarnego. Natomiast spośród wszystkich skontrolowanych 21 orzeczeń dyscyplinarnych w 9 przypadkach były one poprzedzane czynnościami wyjaśniającymi, które potwierdziły popełnienie czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne.

Ponadto w okresie objętym kontrolą w 5³² przypadkach nie wszczęto postępowania ze względu na upływ terminów wskazanych w art. 137 ust. 2 ustawy o SG. W 4 sytuacjach wpływająca informacja była już przedawniona pod względem karalności za czyn, popełniony co najmniej rok wcześniej. Natomiast w 1 przypadku nie było realnej możliwości przeprowadzenia postępowania gdyż niepełną informację o czynie uzyskano w dniu 02.06.2016r., pozyskano uzupełniające informacje wskazujące m.in. że przedawnienie karalności nastąpiło w dniu 08.06.2016 r. W związku z tym nawet gdyby doprowadzono do wszczęcia postępowania musiałoby zostać ono umorzone na podstawie § 24 ust. 1 pkt 1) *Rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r.*

W wyniku analizy sposobu organizowania i nadzorowania spraw od momentu wskazania funkcjonariusza wyznaczonego do prowadzenia postępowania zespół kontrolny stwierdził przypadki występowania sytuacji niewłaściwego działania komórki kadrowej. W toku kontroli stwierdzono przypadek³³ wyznaczenia funkcjonariusza do prowadzenia postępowania w dniu 28.10.2016r. Następnie w dniu 31.10.2016r. z WKiSz pocztą lotus przesłano dokumentację, wpisując w treści wiadomości zdawkowe informacje. Nie monitorowano sprawy poprzez np. nawiązanie kontaktu telefonicznego z osobą wyznaczoną. W toku kontroli ustalono, iż wyznaczona funkcjonariuszka przebywała na urlopie od dnia 02.11 do dnia 10.11.2016r., a w terminie 26-28.10. 2016r. ww. przebywała na zwolnieniu w związku z chorobą dziecka.

³² Akta kontroli karta nr 178

³³ Akta kontroli karta nr 133-151; 162-165; 166

W rezultacie doszło do tego, że niniejsza wiadomość mailowa została odczytana w pierwszym roboczym dniu po powrocie tj. 14.11.2016r. i wtedy osoba wyznaczona nawiązała kontakt telefoniczny w niniejszej sprawie z WKiSz. Podczas rozmowy ustalono termin szkolenia z Radcą Prawnym na dzień 18.11.2016r. i przesłano wzory dokumentów. Projekt postanowienia o wszczęciu postępowania zaopiniował Radca Prawny w dniu 18.11.2016r. i w tym dniu został on podpisany przez Komendanta Oddziału.

Zespół kontrolny stwierdził, iż procedowanie sprawy opisanej w punkcie 1 niniejszego sprawozdania od momentu wyznaczenia w funkcjonariusza nie było skutecznie monitorowane. Pismo do wyznaczonego funkcjonariusza przesłano pocztą lotus w dniu 28.09.2016r. Natomiast kontakt telefoniczny z WKiSz w sprawie nastąpił z inicjatywy wyznaczonego funkcjonariusza po odczytaniu skierowanej do niego wiadomości. Wzory dokumentów związanych z prowadzeniem postępowania dyscyplinarnego wysłano z komórki kadrowej w dniu 07.10.2016r. W przyjętej praktyce w typowaniu funkcjonariusza do prowadzenia postępowania udział bierze także jego przełożony i czasami on przekazuje osobie wskazanej ustnie informację o scedowaniu na nią przedmiotowego zadania służbowego. Jednakże to nie zwalnia komórki merytorycznej z monitorowania sprawy, zwłaszcza w tak kluczowym momencie jak wszczęcie postępowania z uwzględnieniem terminów.

Przesyłanie materiałów pocztą lotus ze względu na niejednokrotnie wrażliwość informacji zawartych w materiałach sprawy oceniono pozytywnie. Natomiast niepożądanym jest wyżej przedstawiony sposób procedowania sprawy. W ocenie zespołu kontrolnego zasadnym jest oprócz wysłania poczty lotus nawiązanie kontaktu telefonicznego lub pismem fax (zawierającym ogólne dane w sprawie) przez komórkę kadrową z osobą wyznaczoną. Ponadto zasadnym jest, aby w treści zawrzeć informację o obowiązujących terminach w danej sprawie. Posiadanie wiedzy przez wyznaczonego funkcjonariusza o granicznych terminach, pozwoli mu właściwie zaplanować czynności w sprawie. Określenie wprost terminów na wszczęcie postępowania umożliwi funkcjonariuszowi wskazanemu do prowadzenia postępowania podejmując czynności służbowe zdecydować, które z nich nie cierpią zwłoki i traktować je jako priorytetowe. Ponadto z uwzględnieniem potrzeb w danej sprawie należy monitorować oraz koordynować na bieżąco zwłaszcza w sytuacjach gdy osoba została wyznaczona po raz pierwszy do prowadzenia postępowania.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 57 rozmów dyscyplinujących wskazanych w art. 134a ustawy o SG. W 56 przypadkach realizacja niniejszych zagadnień cechowała się sprawnością przebiegu i zachowaniem terminowości. Niemniej jednak w 1 przypadku³⁴ kontrolujący stwierdzili, że przeprowadzenie rozmowy nastąpiło w terminie powyżej 90 dni od momentu powzięcia informacji o popełnieniu czynu, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. Zespół kontrolny nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach Naczelnika WKiSz w niniejszej sprawie, iż w dniu 25.01.2016r. do WKiSz wpłynęło *sprawozdanie z czynności w sprawie ustalenia okoliczności utraty legitymacji służbowej przez funkcjonariusza*. Następnie w terminie 25.01.2016 r. – 19.02.2016 r. sprawa analizowana była pod kątem niedopełnienia obowiązku wynikającego z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 2014 r. *w sprawie legitymacji służbowych oraz znaków*

³⁴ Akta kontroli karta nr 124-132

*identyfikacyjnych funkcjonariuszy Straży Granicznej*³⁵. Funkcjonariusz SOiN WKiSz sporządził opinię w dniu 12.02.2016r. przedstawiając propozycję przeprowadzenia z funkcjonariuszem rozmowy dyscyplinującej. Rozmowę dyscyplinującą przeprowadzono w dniu 10.03.2016 r. W tym miejscu wskazać należy brzmienie § 12 ust. 5 b rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. *Wniesienie sprzeciwu obliguje przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, z wyjątkiem przypadku, kiedy nastąpił upływ terminów określonych w art. 137 ustawy o SG.*

Zespół kontrolny na podstawie dokumentacji sprawy ustalił, iż w pierwsza informacja o zdarzeniu wpłynęła w dniu 12.11.2015 r., jako szczegółowy meldunek funkcjonariusza opisujący okoliczności zdarzenia. Zgodnie z adnotacją na ww. piśmie Komendant Oddziału zapoznał się z nim dnia 12.11.2015 r. Biorąc powyższe pod uwagę sprawę dyscyplinarną można było załatwić nie czekając na wynik czynności prowadzonych na podstawie § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 2014 r. *w sprawie legitymacji służbowych oraz znaków identyfikacyjnych funkcjonariuszy Straży Granicznej.* W ocenie zespołu kontrolnego powyższy przypadek należy uznać za **nieprawidłowość**. Wyżej opisane działania w niniejszej sprawie uniemożliwiały wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w przypadku skorzystania z prawa do wniesienia sprzeciwu przez funkcjonariusza. Za procesy skutecznego kierowania i zarządzania Wydziałem odpowiadają Naczelnik WKiSz oraz Zastępca Naczelnika WKiSz. W związku z tym ww. funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność za powstanie opisanej nieprawidłowości.

Biorąc pod uwagę kryterium legalności, celowości i rzetelności zespół kontrolny obszar objęty kontrolą ocenia **pozytywnie z nieprawidłowością**.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, jak również fakt, iż do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych typowani są funkcjonariusze, którzy nie mają na co dzień do czynienia ze sprawami dyscyplinarnymi, w ocenie zespołu kontrolnego zasadnym jest opracowanie wytycznych zawierających m.in. algorytm postępowania funkcjonariuszy wyznaczonych do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych i czynności wyjaśniających wraz ze wzorami niezbędnej dokumentacji oraz umieszczenie ich na stronach intranetowych WKiSz. Przykładem dobrej praktyki w powyższym zakresie są Wytyczne nr 11 Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego z dnia 10 lutego 2015 roku. W ocenie zespołu kontrolnego zasadnym jest określenie w treści niniejszego opracowania zakresu odpowiedzialności osób zaangażowanych w proces realizacji poszczególnych etapów procedowania sprawy tj. funkcjonariuszy WKiSz, Zespołu Radców Prawnych oraz funkcjonariuszy wyznaczonych do prowadzenia postępowania.

IV. Wnioski i zalecenia.

1. Opracować projekt aktu normatywnego określającego zasady organizacji i odpowiedzialności za realizację spraw dyscyplinarnych z uwzględnieniem uwag zawartych w treści niniejszego sprawozdania.
2. Sprawy dyscyplinarne procedować bez zbędnej zwłoki, kontrolując jednocześnie upływ terminów określonych w art. 137 ustawy o SG.

³⁵ Dz. U. z 2014r. poz. 983

- V. Kierownik podmiotu kontrolowanego jest zobowiązany w terminie do 31.01.2017r. pisemnie poinformować zarządzającego kontrolę o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.
- VI. Na podstawie § 39 ust. 8 Wytucznych Kierownik podmiotu kontrolowanego, w terminie 2 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania, ma prawo przedstawić do niego stanowisko. Nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.
- VII. Sprawozdanie sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla kierownika podmiotu kontrolowanego.

ppłk SG Jacek SZCZĄCHOR



Wykonano w 2 egz.:
Egz. nr 1 – Naczelnik WKiSz
Egz. nr 2 – ad acta
Wyk. i Sporz.: Zespół kontrolny (6662287)
Dnia: 12.12.2016 r.