



KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej

Chełm, dnia 25. maja 2020 r.

Egz. nr 2

Pan mjr SG Jarosław BUDZYŃSKI

KOMENDANT
Placówki Straży Granicznej
we Włodawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli nt. *Prawidłowość sporządzania dokumentacji organizacyjno – funkcjonalnej, zgodność szczegółowych zakresów obowiązków z wewnętrznym podziałem zadań, udzielanie przez organ upoważnień*, zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej we Włodawie, ul. Saperów 1, 22-200 Włodawa, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na rok 2020.¹ Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 224)² przeprowadził, w terminie od 23 marca do 29 kwietnia 2020 r., zespół kontrolerów w składzie³:

- 1) **chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK – IWKO** - st. specjalista Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 1/2020 z dnia 16 marca 2020 r. - kierownik zespołu kontrolerów;
- 2) **chor. szt. SG Katarzyna STEĆ** - st. specjalista Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 2/2020 z dnia 16 marca 2020 r.

Z uwagi na rodzaj dokumentacji objętej sprawdzeniem, czynności kontrolne realizowano w wybranych dniach roboczych w siedzibie jednostki kontrolującej, w pomieszczeniach służbowych Wydziału Kontroli oraz Wydziału Kadr i Szkolenia Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.⁴

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnili nw.:

- 1) ppłk SG Janusz WÓLCZYŃSKI w okresie do 31.01.2018 r.;
- 2) mjr SG Jarosław BUDZYŃSKI od 01.02.2018 r. do nadal.

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

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Księżce kontroli Placówki Straży Granicznej we Włodawie - wg Rdet Nr NA-WŁ-3/14 (RWD nr 56/59/19), poz. 1/2020, str. 7/216.

¹ „Roczny plan kontroli do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2020 r.”, z dnia 02.12.2019 r. - załącznik nr 1 do RPW/83589/2019 (ze zm.) - l.p. 2 planu.

² Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

³ Akta kontroli, dowód nr 5-8 - termin czynności w upoważnieniu przewidziany do 15.05.2020 r., niezbędne czynności kontrolne zakończono w dniu 29.04.2020 r.

⁴ Średni czas kontroli oraz przerwy w realizacji czynności kontrolnych zawiera notatka służbowa załączona do akt kontroli.

I. Zakres kontroli i okres objęty kontrolą.

Zakres kontroli związany był z potrzebą weryfikacji poziomu prawidłowości oraz terminowości realizacji obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów w zakresie związanym z tematem kontroli i obejmował potrzebę dokonania oceny:

- 1) Prawidłowości ustalenia/wprowadzania zmian w wewnętrznym podziale zadań, zgodnie z obowiązującymi zasadami oraz odpowiadającemu rzeczywistej strukturze jednostki organizacyjnej;
- 2) Terminowości określenia lub dokonywania zmian szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych (pracowników/funkcjonariuszy);
- 3) Kompletność i aktualność szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień poszczególnych stanowisk służbowych, odzwierciedlających rzeczywistą obsadę etatową PSG;
- 4) Sporządzenia upoważnień do realizacji określonych czynności w imieniu organu, wydanych w oparciu o art. 268a kpa.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2020 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena czy zagadnienia objęte jej zakresem realizowane są zgodnie z przepisami, w zakresie prawidłowości, aktualności i terminowości ustalania, określania/wprowadzania zmian w dokumentach organizacyjno – funkcjonalnych przez kierownika jednostki kontrolowanej.

Realizacja powyższego celu ogólnego wymagała oceny prawidłowości, kompletności i aktualności dokumentacji organizacyjno – funkcjonalnej sporządzanej w kontrolowanej jednostce organizacyjnej określającej zadania jednostki kontrolowanej i stanowisk występujących w ramach struktury, dokonanej na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. Sprawdzeniu poddano poziom dostosowania ustalonego podziału zadań i określonych szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień do zadań jednostki, a także zgodność i kompletność kontrolowanych dokumentów, w szczególności z przepisami:

- 1) zarządzenia nr 6 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 19 stycznia 2018 r. w *sprawie organizacji i etatów jednostek organizacyjnych Straży Granicznej* (ze zm.) – etat w okresie objętym kontrolą - kompletność dokumentów odpowiadających rzeczywistej strukturze oraz ich bieżąca aktualizacja⁵;
- 2) decyzji nr 74 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 9 września 2016 r. w *sprawie ustalenia etatowo - normatywnego planu zatrudnienia pracowników Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej oraz pracowników Służby Zdrowia NOSG z siedzibą w Chełmie* (ze zm.) – kompletność dokumentów odpowiadających rzeczywistej strukturze oraz ich bieżąca aktualizacja⁶;
- 3) zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w *sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów* (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108, ze zm) - w zakresie zadań przypisanych terenowemu organowi oraz w zakresie terminowości sporządzania lub wprowadzania zmian w wewnętrznym podziale zadań i zakresach obowiązków i uprawnień poszczególnych stanowisk służbowych;
- 4) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w *sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach.* (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 1470, z późn. zm.) – zapoznanie funkcjonariusza z zakresem obowiązków i uprawnień/włączenie potwierdzenia do TAO;

⁵ Akta kontroli, dowód nr 2 str. 5-6 - wyciąg z etatu pozyskany z Wydziału Kadr i Szkolenia NOSG (funkcjonariusze/pracownicy korpusu służby cywilnej);

⁶ Akta kontroli, dowód nr 3.

Sprawdzeniu, w poszczególnych obszarach badawczych poddane zostały również przyjęte formy i poziom realizowanego nadzoru służbowego. Celem kontroli w związku z ujawnieniem nieprawidłowości, było także ustalenie przyczyny jej powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za jej powstanie, jak również zebranie informacji przydatnych do podejmowania decyzji i formułowania zaleceń zmierzających do usprawnienia funkcjonowania kontrolowanego obszaru działalności.

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności.⁷ Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację udostępnioną kontrolerom przez kierownika jednostki kontrolowanej, dane i informacje pozyskane z Wydziału Kadr i Szkolenia, wyjaśnienia oraz sporządzone wykazy i notatki służbowe.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli, sprawdzeniu poddano 100% dokumentacji sporządzonej (określonej/ustalonej) w okresie objętym kontrolą, a odnoszącej się do struktury organizacyjnej jednostki organizacyjnej, w postaci: wewnętrznego podziału zadań, szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień pracowników i funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej oraz wydanych przez organ upoważnień (kpa).

Kompletność zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych została zweryfikowana w oparciu o dokumentację znajdującą się w Wydziale Kadr i Szkolenia w Teczках Akt Osobowych⁸ funkcjonariuszy i Teczках Akt Personalnych⁹ pracowników, w zakresie zgodności z obowiązującym zarządzeniem etatowym Komendanta Głównego Straży Granicznej (pracownicy korpusu służby cywilnej/funkcjonariusze) oraz decyzją Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej (pracownicy nie będący członkami korpusu służby cywilnej).

Ocena końcowa działalności jednostki kontrolowanej dokonana została na podstawie ustalonego stanu faktycznego w oparciu o wskazane powyżej kryteria, okres i zakres kontroli, przyjęte mierniki oraz oceny cząstkowe przy uwzględnieniu charakteru, przyczyn i następstw stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

Do oceny przedmiotu działalności jednostki kontrolowanej przyjęto czterostopniową skalę ocen tj. ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.¹⁰

OGÓLNA OCENA (końcowa): na podstawie ustaleń dokonanych w ramach poszczególnych obszarów kontrolowanej problematyki i udokumentowanych w aktach kontroli, uwzględniając przyjęte kryteria i mierniki kontroli, realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono **pozytywnie z nieprawidłowością**.¹¹

Ocena wynika z ustaleń stanu faktycznego dokonanych w znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej – Placówce Straży Granicznej kat. III we Włodawie im. gen. Nikodema Sulika, którą kieruje Komendant Placówki Straży Granicznej we Włodawie posiadający status terenowego organu Straży Granicznej.¹²

Zgodnie z zarządzeniem nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia

⁷ Przyjęte kryteria kontroli:

legalności – zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi w zakresie powyższej tematyki;

celowości – zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej działalności, stosowania metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz skuteczności podejmowanych działań;

rzetelności – wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, zgodnie z ich treścią, przestrzeganie reguł funkcjonowania kontrolowanej jednostki, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

⁸ Zwana dalej TAO.

⁹ Zwana dalej TAP.

¹⁰ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa, marzec 2012 r., str. 62

¹¹ W czterostopniowej skali ocen przyjmuje się, że ocena **pozytywna z nieprawidłowościami** ma zastosowanie wówczas gdy stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

¹² Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej i § 21 pkt 4 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej imienia 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej z siedzibą w Chełmie (Dz. Urz. KGSG z 2014 r., poz. 63, ze zm.).

ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów¹³:

- 1) Komendanci placówek i dywizjonów wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im urzędów, na podstawie i w sposób określony w ustawie oraz innych ustawach, przepisach wykonawczych do tych ustaw, umowach międzynarodowych, przepisach prawa Unii Europejskiej, przepisach prawa miejscowego, a także w zarządzeniach, decyzjach, regulaminach, wytycznych, instrukcjach i poleceniach Komendanta Głównego Straży Granicznej, decyzjach, wytycznych, instrukcjach, poleceniach i zaleceniach kierowników komórek organizacyjnych Komendy Głównej Straży Granicznej, w zakresie ich właściwości, oraz w decyzjach, wytycznych, instrukcjach, poleceniach i zaleceniach właściwych komendantów oddziałów;¹⁴
- 2) Komendant placówki sprawuje nadzór nad realizacją obowiązków i uprawnień przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, określonych w ich szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień;¹⁵
- 3) Komendant oddziału określa w drodze decyzji szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień dla (...) komendantów placówek i dywizjonów (...); Komendanci placówek i dywizjonów, oraz kierownicy komórek organizacyjnych komendy oddziału, w terminie 3 miesięcy od dnia wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, ustalą wewnętrzny podział zadań i określą szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych. Wewnętrzny podział zadań placówek, dywizjonów i komórek organizacyjnych, o którym mowa w ust. 2, zatwierdza komendant oddziału. Przy określaniu szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych w placówkach i dywizjonach należy kierować się zadaniami typowymi, określonymi w odrębnych przepisach, dostosowując je do lokalnych potrzeb i warunków służby.¹⁶

Ponadto zgodnie z § 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach, z przepisami regulującymi sposób pełnienia służby oraz z zakresem obowiązków i uprawnień na zajmowanym stanowisku służbowym funkcjonariusza zapoznaje bezpośredni przełożony, przed objęciem przez funkcjonariusza obowiązków służbowych. Zapoznanie z przepisami i zakresem obowiązków i uprawnień (...) funkcjonariusz potwierdza pisemnie. Potwierdzenie włącza się do akt osobowych funkcjonariusza.

W przypadku pracowników, obowiązek w powyższym zakresie wynika z ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (j.t. Dz. U. z 2019, poz. 1040) z art. 94 pkt 1, zgodnie z którym pracodawca jest obowiązany w szczególności: zaznajamiać pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonych stanowiskach oraz ich podstawowymi uprawnieniami.

Wymienione przepisy zobowiązywały Komendanta Placówki SG we Włodawie do opracowania i aktualizacji dokumentów organizacyjnych, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania jednostki kontrolowanej.

Ustalenia oraz oceny cząstkowe dotyczące poszczególnych obszarów objętych kontrolą przedstawiono poniżej.

Szczegółowy opis ustaleń dokonanych w poszczególnych obszarach badawczych ze wskazaniem etatowego i osobowego stanu ukończenia jednostki kontrolowanej, został zawarty w treści notatki służbowej z dnia 27.04.2020 r. (RPW/28572/2020).¹⁷

¹³ Zwane dalej zarządzeniem nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r.

¹⁴ § 3 ust. 2.

¹⁵ § 8 ust. 1 pkt 27.

¹⁶ § 18 ust. 1 – 4.

¹⁷ Akta kontroli, dowód nr 15.

1) Prawidłowość ustalenia/wprowadzania zmian w wewnętrznym podziale zadań, zgodnie z obowiązującymi zasadami oraz odpowiadającemu rzeczywistej strukturze jednostki organizacyjnej.

W przyjętym okresie kontroli, organizacja (zakres właściwości) oraz zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonym przez Komendanta Placówki SG we Włodawie „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej kat. III we Włodawie” z dnia 16.04.2018 r. (RPW/26770/2018 z 18.04.2018).¹⁸ Do dnia ustalenia i zatwierdzenia dokumentu obowiązywał „Wewnętrzny podział zadań Placówki Straży Granicznej we Włodawie z dnia 4 sierpnia 2015 r.”

Jak ustalono, powodem ustalenia nowej treści podziału zadań było wejście w życie zarządzenia nr 44 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 14 marca 2018 r. *zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji i etatów jednostek organizacyjnych Straży Granicznej* (obowiązujące od 15.04.2018 r.), czego skutkiem było utworzenie w ramach struktury Placówki SG Zespołu ds. przestępstw i wykroczeń, który zastąpił funkcjonującą wcześniej Grupę operacyjno-śledczą.¹⁹

Powyższe, w konsekwencji po mianowaniu funkcjonariuszy na stanowiska w Zespole ds. przestępstw i wykroczeń, wymagało terminowego określenia i wydania nowych i odpowiednich do zajmowanych stanowisk zakresów obowiązków i uprawnień dla funkcjonariuszy zespołu (opis w pkt 2).

W wyniku przeprowadzonej analizy potwierdzono, że ustalony po zmianach etatowych wewnętrzny podział zadań, w swojej treści odnosił się do struktury organizacyjnej jednostki oraz właściwości osób funkcyjnych, w tym podległości struktur wymienionych w etacie określonym zarządzeniem Komendanta Głównego Straży Granicznej.²⁰ Poddany analizie podział zadań pomimo, iż w różnym stopniu szczegółowości i odesłań do właściwych aktów prawnych i regulacji, zawierał zadania, które zostały określone w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień określonym dla Komendanta Placówki SG we Włodawie - załącznik nr 28 decyzji nr 51 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 29 kwietnia 2014 r. *w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych, komendantów placówek, rzecznika prasowego, inspektora do spraw przeciwpożarowych WK, osób zatrudnionych w Zespole do spraw BHP/S WK, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych (z późn. zm.).*²¹

W dokumencie, w sposób właściwy przypisano zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych. Podział zadań w zakresie stanowisk samodzielnych podległych bezpośrednio Komendantowi Placówki SG zawierał wykaz tych stanowisk, a w kwestii ich zadań zawierał zapis: *zadania realizowane przez funkcjonariuszy mianowanych na stanowiska samodzielne, podległe bezpośrednio Komendantowi Placówki Straży Granicznej we Włodawie, określają szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy mianowanych na te stanowiska.*²² Podobne

¹⁸ Akta kontroli, dowód nr 14 str. 72-75 - Dokument został zatwierdzony przez Komendanta NOSG i po zaopiniowaniu przez Naczelnika Wydziału Koordynacji Działań oraz Radcę Prawnego w dniu 23.04.2018 r. przesłany za RPW/30878/2018 P do PSG.

¹⁹ Akta kontroli, dowód nr 2 str. 5-6.

²⁰ § 1 ust. 1-2 - Placówką SG we Włodawie kieruje Komendant Placówki Straży Granicznej we Włodawie przy pomocy zastępcy komendanta oraz przy udziale kierownika zespołu ds. przestępstw i wykroczeń, kierownika zespołu służby granicznej i funkcjonariuszy pełniących służbę dyżurnego operacyjnego Placówki Straży Granicznej we Włodawie.

²¹ Zwana dalej decyzją Komendanta NOSG nr 51/2014. Zgodnie z ww. załącznikiem Komendant PSG we Włodawie podlega bezpośrednio Komendantowi Oddziału, a w ramach nadzoru służbowego Zastępcom Komendanta Oddziału w zakresie ich właściwości. Jest przełożonym funkcjonariuszy i pracowników Placówki. Odpowiada za prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i pracowników Placówki. Do szczegółowego zakresu obowiązków Komendanta PSG we Włodawie w ramach obowiązków określonych w ust. 2 należy m.in. pkt 22 - nadzór nad realizacją zakresu obowiązków i uprawnień, określonych dla funkcjonariuszy i pracowników; Wymieniona decyzja utraciła moc w związku z wejściem w życie decyzji nr 23/2020 z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych, komendantów placówek, rzecznika prasowego, inspektora do spraw przeciwpożarowych Wydziału Kontroli, pracowników Zespołu do spraw Bezpieczeństwa i Higieny Służby/Pracy Wydziału Kontroli, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych*, co zgodnie z § 18 ust. 2 zarządzenia Nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. wymaga ustalenia do dnia 20.06.2020 r. nowego wewnętrznego podziału zadań i określenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych.

²² § 4 wpz.

sformułowanie dotyczyło również wszystkich pracowników i funkcjonariuszy jednostki kontrolowanej, co do których w podziale zadań ujęto stwierdzenie, że *funkcjonariusze i pracownicy Placówki Straży Granicznej we Włodawie wykonują obowiązki i korzystają z uprawnień zgodnie ze szczegółowymi zakresami obowiązków i uprawnień na zajmowanych stanowiskach służbowych*.²³

Z dokonanych ustaleń wynika, iż w przyjętym okresie kontroli nie wystąpiły okoliczności obligujące do ustalenia wewnętrznego podziału zadań w związku z wystąpieniem przesłanki, o której mowa w § 18 ust. 2 w zw. z ust. 1 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. Jak wcześniej wskazano, w okresie objętym sprawdzeniem obowiązywała decyzja Komendanta NOSG nr 51/2014.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny stwierdzony w obszarze poprawności, kompletności i terminowości ustalenia wewnętrznego podziału zadań Placówki SG we Włodawie, po zmianach struktury etatowej, badany obszar **oceniono pozytywnie**.

2) Terminowość określenia lub dokonywania zmian szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych (pracowników/funkcjonariuszy), w tym kompletność i aktualność szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień odzwierciedlających rzeczywistą obsadę etatową Placówki SG.

Ustalenia stanu faktycznego w zakresie objętym kontrolą nastąpiły poprzez sprawdzenie całości dokumentacji ustalonej i określonej w okresie objętym kontrolą. Czynności kontrolne w obszarze badawczym zostały poparte: danymi Wydziału Kadr i Szkolenia w postaci wydruku systemu FT-Kadry 7 obejmującego stan etatowy i osobowy jednostki organizacyjnej (w tym vacat) oraz wykazem sporządzonym w oparciu o właściwe zarządzenie etatowe dotyczące organizacji Placówki SG we Włodawie z uwzględnieniem komórek oraz dokładnych nazw stanowisk znajdujących się w jej strukturze (wraz z dookreśleniem), a także zmian jakie nastąpiły w przyjętym okresie kontroli.²⁴

W związku z tym, iż w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły okoliczności ustalenia podziału zadań i określenia zakresów obowiązków w trybie § 18 ust. 2 w zw. z ust. 1 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r., w toku czynności kontrolnych weryfikacji poddano kompletność i aktualność (zgodność z etatem i nazewnictwem) szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień posiadanych przez funkcjonariuszy i pracowników jednostki kontrolowanej oraz określonych i zaktualizowanych w okresie objętym sprawdzeniem. Pod uwagę wzięto również zmiany etatowe i zmiany na stanowiskach, jakie nastąpiły w okresie objętym kontrolą, a które obligowały do określenia właściwych zakresów obowiązków i uprawnień oraz zapoznania z dokumentami przed objęciem przez funkcjonariuszy i pracowników obowiązków służbowych. Sprawdzeniu w powyższym zakresie podlegało także potwierdzenie włączenia zakresów obowiązków i uprawnień do TAO funkcjonariuszy i TAP pracowników.

W obszarze badawczym, pod uwagę wzięto również obsadę stanowisk pozaetatowych wymienionych w decyzji nr 74 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 9 września 2016 r. w sprawie *ustalenia etatowo - normatywnego planu zatrudnienia pracowników Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej oraz pracowników SZ z siedzibą w Chełmie (ze zm.)*. Z poczynionych ustaleń wynika jednak, iż w okresie objętym kontrolą nie wystąpiła potrzeba określenia lub aktualizacji zakresów obowiązków i uprawnień dla pracowników niebędącym członkami korpusu służby cywilnej.²⁵

W tym miejscu należy wskazać, że obowiązujące przepisy nie wskazują sposobu tworzenia dokumentacji odnoszącej się do aktualnej struktury jednostki organizacyjnej tj. nie określają wzoru tych dokumentów, ilości niezbędnych egzemplarzy, czy sposobu w jaki kierownik jednostki powinien dokonać czynności określenia tego rodzaju dokumentów, pozostawiając terenowym organom znaczną swobodę w tym zakresie. Nie można zatem wskazać jedyne właściwego

²³ § 1 ust. 5 wpz.

²⁴ Akta kontroli, dowód nr 2.

²⁵ Wszyscy pracownicy tzw. obsługi w okresie kontroli, posiadali aktualne zakresy obowiązków i uprawnień.

sposobu dokonywania tej czynności. Stosowana obecnie w Straży Granicznej praktyka wskazuje jednak, że na treść dokumentów w postaci szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień wpływ mają występujące potrzeby, specyficzne warunki służby lub szczególne umiejętności, czy kwalifikacje osoby zajmującej określone stanowisko, a treść zapisów dotyczących obowiązków, czy uprawnień może być zróżnicowana dla poszczególnych osób zajmujących takie same stanowiska. Brak jest również wymogu by w określonych zakresach ściśle odwzorowywano zapisy podziału zadań, niezbędne jest jednak, aby zadania określone w wewnętrznym podziale zadań w swojej istocie znalazły odzwierciedlenie w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień. Jeśli chodzi o ilość niezbędnych egzemplarzy zakresów, z obowiązujących przepisów wynika, iż zakres obowiązków powinien być sporządzony w co najmniej jednym egzemplarzu, który powinien otrzymać funkcjonariusz czy pracownik, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji nałożonych obowiązków, natomiast drugi egzemplarz lub kopia zakresu powinna być przesłana celem włączenia do dokumentacji kadrowej pracownika lub funkcjonariusza, jako potwierdzenia zapoznania się i przyjęcia do realizacji.

W zakresie obszaru kompletności dokumentacji, sprawdzeniu poddano wykonanie przez Komendanta Placówki SG we Włodawie obowiązku przekazania do Wydziału Kadr i Szkolenia pisemnego potwierdzenia o przyjęciu obowiązków i uprawnień o którym mowa w § 8²⁶ decyzji nr 51/2014 KNOSG. Dokonane ustalenia wykazały, że stosowne oświadczenie z dnia 31.01.2018 r. zostało wpięte do TAO – mjr. SG Jarosława BUDZYŃSKIEGO, stanowiąc tym samym wykonanie obowiązku w omawianym zakresie. Warto podkreślić, iż przedmiotowe oświadczenie miało istotny wpływ na badany obszar oraz dalsze określanie i delegowanie obowiązków i uprawnień dla podległych stanowisk służbowych.

Kompletność dokumentacji została dodatkowo porównana z ewidencją prowadzoną w Placówce SG we Włodawie tj.

- 1) *Dziennikiem korespondencji zakresów obowiązków i opinii służbowych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Placówki SG we Włodawie* nr NA-WŁ/57/14 – zakresy jawne określone do 31.12.2018 r.;
- 2) *Dziennikiem ewidencji zakresów wychodzących (zakresów niejawnych)* – NA-WŁ-Z-56/14 - dotyczy zakresu Zastępcy Komendanta PSG we Włodawie oraz funkcjonariuszy Zespołu ds. przestępstw i wykroczeń.

Suma określonych w okresie objętym sprawdzeniem zakresów obowiązków i uprawnień, w tym dokonanych aktualizacji: **62** (w tym 31 aneksów oraz 1 zakres obowiązków i uprawnień dla pracownika cywilnego - czasowe pełnienie obowiązków na stanowisku asystenta Placówki SG z dnia 29.06.2018 r.).²⁷

Z poczynionych ustaleń wynika, że zakresy obowiązków do 31.12.2018 r. określano w formie pisemnej w 3 egz. i do wspomnianej daty ujmowano we właściwej ewidencji jednostki kontrolowanej. Od 01.01.2019 r. określone przez Komendanta Placówki SG we Włodawie zakresy obowiązków i uprawnień oraz aneksy aktualizujące tworzone w 2 egz., które po zapoznaniu przez funkcjonariusza, przesyłano bez udziału ewidencji, w celu wpięcia bezpośrednio do TAO. W wyniku przeprowadzonej analizy szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy i pracowników jednostki organizacyjnej ustalono, że Komendant Placówki SG we Włodawie określił szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych występujących w strukturze jednostki organizacyjnej. Z informacji przekazanych w trakcie kontroli od kierownika jednostki kontrolowanej wynika dodatkowo, że szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień opracowywano również dla stanowisk wakujących w strukturze etatowej placówki, a w przypadku wystąpienia potrzeby uwzględnienia lokalnych potrzeb i warunków służby, powyższe odbywa się poprzez dodanie dodatkowych zadań i przekazanie do realizacji przez poszczególnych funkcjonariuszy.²⁸

²⁶ § 8 – (...) komendanci placówek (...) w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie decyzji złożą pisemne oświadczenia o przyjęciu obowiązków i uprawnień oraz przekażą je do Wydziału Kadr i Szkolenia w celu włączenia do akt osobowych.

²⁷ Akta kontroli dowód nr 15 (wykaz dokonanego sprawdzenia stanowi załącznik do notatki służbowej nr RPW/ 28572/2020).

²⁸ Akta kontroli, dowód nr 22 (verte).

Weryfikacja poddanej kontroli dokumentacji, pod kątem przyjętych kryteriów kontroli, pozwala na stwierdzenie, że określone dla poszczególnych stanowisk zakresy obowiązków i uprawnień zawierały dokładne nazwy stanowisk służbowych wraz z dookreśleniem, szczegółową podległość oraz w sposób czytelny odzwierciedlały obowiązki i uprawnienia przypisane do stanowiska. Zakresy obowiązków i uprawnień były zróżnicowane dla poszczególnych stanowisk samodzielnych oraz stanowisk występujących w ramach struktur poszczególnych zespołów Placówki SG we Włodawie tj. Zespołu służby granicznej i Zespołu ds. przestępstw i wykroczeń.

Niemniej w trakcie realizacji czynności kontrolnych stwierdzono następujące uwagi:

- 1) Brak wydania szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień w związku z mianowaniem w dniu 1.01.2019 r. na stanowisko Zastępcy Komendanta Placówki SG we Włodawie dla funkcjonariusza, który w okresie 01-07-31.12.2018 r. był delegowany z urzędu do czasowego pełnienia służby w Placówce SG we Włodawie na stanowisku Zastępcy Komendanta PSG we Włodawie (powierzenie pełnienia obowiązków) i otrzymał określony dla ww. stanowiska zakres NA-WŁ-Z-175/18 z dnia 29.06.2018 r., z którym zapoznany został z dniem 02.07.2018 r.²⁹ Funkcjonariuszowi wydano również upoważnienie nr 27/2018 z 01.08.2018 r. (uprawnienia w zakresie wybranych przepisów ustawy o cudzoziemcach). Po dniu mianowania funkcjonariuszowi nie wydawano nowego zakresu obowiązków i uprawnień, nie aktualizowano ww. upoważnienia.³⁰
- 2) Trzy szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy mianowanych z dniem 12.07.2019 r. na stanowiska kontrolerów Zespołu służby granicznej, podpisane przez Zastępcę Komendanta Placówki SG we Włodawie, z którymi zapoznano funkcjonariuszy w dniu 15.07.2019 r. Funkcjonariusze, którzy otrzymali zakresy, zostali następnie delegowani do czasowego pełnienia służby w Placówce SG w Zbereżu w okresie 17.07.-31.08.2019 r.³¹ W opisanym wyżej zakresie, wymagany było również uzyskanie dodatkowych informacji obejmujących powody braku w TAO ww. zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy z okresu oddelegowania w Placówce SG w Zbereżu.
- 3) Brak terminowego określenia szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień dla funkcjonariusza zajmującego w okresie od 15.04.2018 r. do 14.05.2019 r. stanowisko kontrolera zespołu ds. przestępstw i wykroczeń - zakres obowiązków z 16.04.2018 r. nr Z-311/18 z 25.04.2018 r. (NA-WŁ-Z-107/18)³², który z dniem 15.05.2019 r. został mianowany na stanowisko specjalisty zespołu ds. przestępstw i wykroczeń. Czynności kontrolne wykazały, że szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień na nowym stanowisku został określony po upływie miesiąca od mianowania tj. w dniu 18.06.2019 r. (Z- 401/19 (NA-WŁ-Z-126/19)).³³

W przedłożonych na potrzeby kontroli wyjaśnieniach, Komendant Placówki SG we Włodawie wskazał, że nie określenie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień dla funkcjonariusza mianowanego z dniem 01.01.2019 r. na stanowisko Zastępcy Komendanta Placówki SG we Włodawie było konsekwencją wydania ww. szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień w dniu 29.06.2018 r. (NA-WŁ-Z-175/18), bez dookreślenia okoliczności tj. powierzenia obowiązków oraz bez wskazania terminu obowiązywania. W związku z czym uznano, że wydawanie nowego oraz aktualizowanie wydanego w tym okresie upoważnienia nie było konieczne, gdyż w swojej treści i formie byłyby tożsame z już wydanymi. Kierownik jednostki kontrolowanej w swoich wyjaśnieniach dodał, że przy powyższym należałoby uznać, że błędem przy określeniu szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień nr NA-WŁ-Z-175/18 był brak wskazania na powierzenie obowiązków oraz brak określenia czasu trwania tego powierzenia. Odnosząc się do wydanego upoważnienia nr 27/2018 kierownik jednostki kontrolowanej stwierdził, że zostało ono udzielone na czas pełnienia służby na zajmowanym

²⁹ Zm. aneksem z dnia 12.07.2019 r., aneksem z dnia 31.12.2019 r., w którym powołano się na treść NA-WŁ-Z-175/18 z dnia 29.06.2018 r.

³⁰ Akta kontroli, dowód nr 15 – wykaz str. 80.

³¹ Akta kontroli, dowód nr 18-20.

³² Zm. aneksem z 22.11.2018 r. nr 52/ZO/18.

³³ Akta kontroli, dowód nr 15 – wykaz str. 87. Z dokumentacji znajdującej się w TAO funkcjonariusza wynika dodatkowo, że rozkaz o mianowaniu znajdował się w Placówce SG niezwłocznie po mianowaniu, o czym świadczy data doręczenia funkcjonariuszowi rozkazu w dniu 21.05.2019.

stanowisku służbowym, co od samego początku związane było z pełnieniem tej służby na stanowisku Zastępcy Komendanta Placówki SG we Włodawie.³⁴

Z uwagi na przyjętą formę określenia zakresu obowiązków i uprawnień dla stanowiska tj. bez wskazania okresu obowiązywania oraz ciągłość wykonywania zadań, zespół kontrolerów uznał wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej za zasługujące na uwzględnienie.

Kwestię podpisania w dniu 15.07.2019 r. przez Zastępcę Komendanta Placówki SG we Włodawie zakresów obowiązków i uprawnień dla nowoprzybyłych funkcjonariuszy do Placówki SG we Włodawie, kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił faktem przebywania w okresie 15-30.07.2019 na urlopie wypoczynkowym. Wyjaśniając okoliczności sporządzenia zakresów z datą 15.07.2019 r. Komendant Placówki SG we Włodawie w przedłożonych wyjaśnieniach wskazał, że na zaistniały stan rzeczy wpływ miała sytuacja stawiania się funkcjonariuszy do placówki w godzinach popołudniowych (w tym dniu funkcjonariusze przebywali od godzin porannych w komendzie oddziału, gdzie otrzymali rozkazy z przydziałami do poszczególnych placówek). Placówka nie posiada wyprzedzającej informacji dot. danych personalnych funkcjonariuszy skierowanych do pełnienia służby w podległej jednostce, co uniemożliwiało wcześniejsze przygotowanie przedmiotowych zakresów. Z informacji przekazanych na potrzeby kontroli wynika dodatkowo, że mianowani na stanowiska funkcjonariusze w dniach 13-14.07.2019 r. przebywali na dniach wolnych, a także przez okres trzech dni odbywali w placówce tzw. „wprowadzenie”, co w wymiarze praktycznym skutkuje tym, iż nie podejmowali żadnych zadań. Powyższe uwarunkowania przyczyniły się więc do podpisania zakresów w dniu 15.07.2019 r. przez Zastępcę Komendanta Placówki SG i tym samym zapoznania funkcjonariuszy z zakresami.³⁵

W zakresie powyższego stwierdzić należy, że za dyskusyjną należy uznać kwestię, czy osoba wyznaczona do wykonywania obowiązków w zastępstwie podmiotów, o których mowa w § 18 ust. 2 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r., podczas ich nieobecności, ma prawo do określania/aktualizacji zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych. Można przyjmować, iż z istoty zastępstwa wynika, iż osoba zastępująca komendanta placówki czy naczelnika wydziału w czasie jego nieobecności wchodzi w miejsce osoby zajmującej ww. stanowiska i tym samym jest uprawniona do określenia zakresu obowiązków. Zauważyć jednak należy, iż taka osoba jedynie zastępuje wspomniane podmioty w czasie ich nieobecności i co do zasady powinna podejmować czynności dotyczące bieżącego kierowania jednostką/komórką organizacyjną, tj. takie czynności które nie mogą oczekiwać na decyzję w innym terminie (wymagają natychmiastowego załatwienia).³⁶

Z uwagi na zaistniałe okoliczności oraz niestandardową sytuację mianowania na stanowiska i jednoczesnego oddelegowania funkcjonariuszy do innej jednostki organizacyjnej, przesłane wyjaśnienia Komendanta Placówki SG we Włodawie zostały przyjęte przez zespół kontrolerów. Za uzasadnioną uznano także czynność podpisania zakresów przez Zastępcę Komendanta Placówki SG wz. Komendanta Placówki SG we Włodawie, co uznano w kategorii szczególnie uzasadnionego przypadku, jako działającego w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organu.³⁷

W oparciu o informacje pozyskane od Komendanta Placówki SG w Zberezku dodatkowo ustalono, że funkcjonariuszom delegowanym w okresie 17.07.2019 r. – 31.08.2019 r., z poziomu jednostki organizacyjnej nie sporządzano pisemnych zakresów obowiązków i uprawnień na czas oddelegowania. Funkcjonariusze z posiadanym zakresem obowiązków i uprawnień zostali zapoznani w formie ustnej.³⁸ Powyższe z uwagi na właściwość Komendanta Placówki SG w Zberezku, który był przełożonym funkcjonariuszy podczas oddelegowania nie podlegało ocenie zespołu kontrolerów.

Odnosząc się do sytuacji opóźnienia w sporządzeniu szczegółowego zakresu zadań i obowiązków dla specjalisty zespołu ds. przestępstw i wykroczeń tj. po upływie miesiąca

³⁴ Akta kontroli, dowód nr 22.

³⁵ Akta kontroli, dowód nr 22.

³⁶ Por. Opinia Rady Prawnego NOSG z dnia 2.05.2016 (nr 3512/16 z 4.05.2016 r.).

³⁷ Fakt zastępstwa został ujęty w Rozkazie dziennym nr 135 Komendanta NOSG z dnia 15.07.2019 r. pkt 1 ppkt 5.

³⁸ Akta kontroli, dowód nr 24.

od mianowania na stanowisko, kierownik jednostki kontrolowanej nie znalazł racjonalnego uzasadnienia. W przedłożonych wyjaśnieniach stwierdził, że za okoliczność łagodzącą można uznać fakt, że funkcjonariusz przed mianowaniem na stanowisko specjalisty pełnił służbę w tym samym zespole na stanowisku starszego kontrolera, a zakres obowiązków i uprawnień dla tych dwóch stanowisk był jednakowy.³⁹

Zespół kontrolerów nie może przyjąć powyższych wyjaśnień, jako uzasadniających przyczynę stwierdzonej rozbieżności. Opóźnienie w określeniu szczegółowych zakresów obowiązków dla funkcjonariusza mianowanego na stanowisko specjalisty referatu ds. przestępstw i wykroczeń, z uwagi na przyjęte kryteria kontroli, zespół kontrolerów zakwalifikował w kategoriach nieprawidłowości o charakterze organizacyjnym bez negatywnych konsekwencji w realizacji zadań przez funkcjonariusza, za którą odpowiedzialność ponosi Komendant Placówki SG we Włodawie. Stwierdzona nieprawidłowość powoduje brak terminowego wykonania obowiązku, o którym mowa § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w *sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach*.

Powyższe, w ocenie zespołu kontrolerów, mogło jednak spowodować problemy z rozliczeniem osoby z wykonywanych obowiązków czy wyciągnięciem jakiegokolwiek odpowiedzialności służbowej, w ramach sprawowanego przez Komendanta Placówki SG nadzoru nad realizacją obowiązków i uprawnień przez funkcjonariuszy i pracowników, określonych w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień, o którym mowa w § 8 ust.1 pkt 27 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. W tym miejscu warto zauważyć, że wydanie szczegółowego zakresu obowiązków dla stanowiska specjalisty w dniu 18.06.2019 r. (Z-401/19, NA-WŁ-Z-126/19), zaspokoilo kompletność dokumentacji w badanym zakresie.

Należy dodatkowo wskazać, że Komendant Placówki SG we Włodawie w przedłożonych wyjaśnieniach zapewnił, że w związku z wydaniem przez Komendanta Oddziału decyzji nr 23/2020 z dnia 20 marca 2020 r.⁴⁰ - co zgodnie z § 18 ust. 2 zarządzenia Nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. wymaga ustalenia do dnia 20.06.2020 r. nowego wewnętrznego podziału zadań i określenia szczegółowych zakres obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych - wykorzysta w działalności ustalenia kontroli.

W oparciu o dokumentację Wydziału Kadr i Szkolenia potwierdzono, że wszyscy funkcjonariusze i pracownicy jednostki kontrolowanej zostali zapoznani ze szczegółowymi zakresami obowiązków i uprawnień na zajmowanych stanowiskach służbowych. Fakt zapoznania się ze szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień potwierdzano poprzez zamieszczenie na dokumencie daty i podpisu. Jeden z egzemplarzy zakresu obowiązków i uprawnień przesyłano, w celu włączenia do TAO funkcjonariuszy i TAP pracowników znajdujących się w Wydziale Kadr i Szkolenia.

Powyższe, pomimo stwierdzonego i opisanego wyżej braku terminowości w określeniu zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariusza Zespołu ds. przestępstw i wykroczeń, było zgodne z trybem określonym w § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w *sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach*.

W toku czynności potwierdzono, że kontrolowane dokumenty na dzień 31.01.2020 r. były aktualne i podpisane przez podmiot do tego uprawniony oraz przez osobę, która z danym zakresem obowiązków i uprawnień się zapoznawała i przyjmowała do realizacji. Zapoznanie z zakresem obowiązków i uprawnień, funkcjonariusze i pracownik potwierdzali imieniem, nazwiskiem, podpisem i datą zapoznania. Z poddanej kontroli dokumentacji wynika, że dokonywane

³⁹ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁴⁰ w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych, komendantów placówek (...)

w przyjętym okresie kontroli zmiany zakresów wynikały z potrzeby ich aktualizacji związanej m.in. z mianowaniem na wyższe stanowisko służbowe lub nabyciem przez funkcjonariuszy nowych uprawnień/dodaniem obowiązków. Jednostkowe przypadki dotyczyły sporządzenia zakresu obowiązków w związku z objęciem przez funkcjonariuszy obowiązków po raz pierwszy.

Na potrzeby kontroli od Komendanta Placówki SG we Włodawie pozyskano informacje dotyczącą przyjętych w podległym podmiocie form i rozwiązań w zakresie sprawowania nadzoru służbowego nad prawidłowością sporządzania dokumentacji objętej sprawdzeniem. Z przekazanych informacji wynika, iż dokumenty organizacyjne ustalane były/są w jednostce organizacyjnej w oparciu o tryb i zasady wynikające z § 18 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w oparciu o zakres przypisany Komendantowi Placówki SG w decyzji Komendanta Oddziału oraz ustalony wewnętrzny podział zadań, który podlega zatwierdzeniu Komendanta Oddziału. Nadmieniał dodatkowo, że zatwierdzony podział zadań stanowi podstawę do określenia indywidualnych szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień i upoważnień na poszczególnych stanowiskach służbowych. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że przy określaniu zakresów obowiązków i uprawnień kieruje się również uregulowaniami określonymi w regulaminie organizacyjnym komendy oddziału oraz lokalnymi potrzebami i warunkami służby. Odnosząc się do przyjętego sposobu tworzenia i określania dokumentacji organizacyjnej wskazał, że dla stanowiska zastępcy komendanta placówki, kierowników podległych zespołów i stanowisk samodzielnych, jako bezpośredni przełożony, właściwe dokumenty opracowuje i podpisuje osobiście. Projekty zakresów obowiązków dla stanowisk w poszczególnych zespołach opracowują kierownicy zespołów, które po dokonaniu weryfikacji i zgodności z podziałem zadań podlegają podpisaniu przez Komendanta Placówki SG i przekazaniu bezpośredniemu przełożonemu, w celu zapoznania podległego funkcjonariusza z zadaniami na zajmowanym stanowisku. Z powyższego wynika, iż bezpośredni nadzór nad poprawnością dokumentacji organizacyjno – funkcjonalnej, zgodnością szczegółowych zakresów obowiązków z wewnętrznym podziałem zadań oraz wydawaniem upoważnień w okresie objętym kontrolą sprawował Komendant Placówki SG we Włodawie.

Przeprowadzone czynności kontrolne pozwalają na stwierdzenie, że pomimo opisanej w wystąpieniu nieprawidłowości, co do zasady, w Placówce SG we Włodawie przestrzegano trybu ustalania i określania dokumentacji organizacyjno-funkcjonalnej i obowiązujących w tym zakresie przepisów aktów normatywnych.

Zgodnie z przyjętym miernikiem badany obszar z uwagi na stwierdzone odstępstwo od stanu pożądanego w zakresie terminowości określenia szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień, w obszarze cząstkowym oceniono **pozytywnie z nieprawidłowością**. Wg przyjętych zasad, ocena zastosowana w przedmiotowym obszarze badawczym miała decydujący wpływ na ostateczną ocenę działalności jednostki kontrolowanej, w badanym zakresie działalności.

3) Sporządzenie przez organ upoważnień do realizacji określonych czynności, wydanych w oparciu o art. 268a kpa.

Możliwość upoważniania pracowników urzędu przez organ administracji publicznej do załatwiania spraw w imieniu tego organu w ustalonym zakresie, wynika z art. 268a ustawy dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* - Organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.⁴¹

Organ upoważniający może swobodnie dobierać osoby, którym udzieli upoważnienia do wydawania aktów i prowadzenia postępowań w swoim imieniu. Ustawodawca wprowadził w tym przypadku jedno ograniczenie – osoba ta musi być pracownikiem obsługującym organ. Upoważnienie, o którym mowa w art. 268a kpa, powinno być udzielone na piśmie

⁴¹ Zwany dalej 268a kpa.

i z określeniem daty, od której obowiązuje. Wywołuje ono ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach, ale upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji, lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcję tego organu.⁴² Wybór upoważnianego pracownika należy do organu i nie jest związany z żadnymi wymaganiami prawnymi w tym względzie, w szczególności nie jest to uzależnione od funkcji i stanowisk. Upoważniony pracownik, nie zajmując stanowiska organu administracyjnego, pełni w granicach określonych w upoważnieniu, funkcję tego organu. Upoważnienie takie nie musi przy tym dotyczyć poszczególnych spraw, ale może odnosić się ogólnie do określonego rodzaju spraw. Może ono przyjmować postać zarówno osobnego dokumentu, jak i załącznika do określonych czynności czy regulaminu organizacyjnego. Musi jednak dotyczyć konkretnego, imiennie wskazanego pracownika.⁴³

W ślad za uprawnieniem ustawowym, w celu zapewnienia sprawnej realizacji obowiązków określonych w ust. 2 załącznika nr 28 do decyzji Komendanta nr 51/2014 Komendant Placówki SG we Włodawie posiada uprawnienia m.in. do upoważniania na piśmie podległych mu funkcjonariuszy i pracowników do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu w ściśle określonych przez niego sprawach (ust. 3 pkt 6).⁴⁴

Kompletność dokumentacji znajdujących się w dokumentacji kadrowej funkcjonariuszy i pracowników została porównana również z ewidencją prowadzoną w Placówce SG we Włodawie tj.

- 1) Rejestrem upoważnień wydanych przez Komendanta Placówki SG we Włodawie nr NA-WK/33/10 – zawierającym w okresie 01.01.2018 r. – 29.11.2018 r. – 83 pozycje, z których 53 obejmowały upoważnienia, w których treści w podstawie prawnej powołano się na art. 268a kpa (m.in. uprawnienia w zakresie kontroli legalności pobytu i inne realizowane na podstawie ustawy o cudzoziemcach);
- 2) Rejestrem upoważnień wydanych przez Komendanta Placówki Straży Granicznej we Włodawie nr NA-WŁ- 27/19 – 2018 r. (od 21.12.2018) poz. 84-95, 2019 r. - poz. 1-19, w tym 6 obejmowało upoważnienia, w których treści w podstawie prawnej powołano się na art. 268a kpa (m.in. uprawnienia w zakresie kontroli legalności pobytu i inne realizowane na podstawie ustawy o cudzoziemcach, dział VIII kpa skargi i wnioski); 2020 r. – poz. 2 (dział VIII kpa) – 268a kpa.
- 3) Teczka – NA-WŁ-168/19 – Upoważnienia (pełnomocnictwa) oraz ich ewidencja – upoważnienia wydane przez Komendanta Placówki Straży Granicznej we Włodawie – 2018-2019 (str. 68-182).

Czynności kontrolne przeprowadzone w powyższym zakresie wykazały, że udzielone w okresie objętym kontrolą przez Komendanta Placówki SG we Włodawie upoważnienia (art. 268a kpa), zostały określone na piśmie, imiennie wskazanym funkcjonariuszom wraz z nazwą zajmowanego stanowiska, miały oznaczoną datę, od której obowiązywały oraz odnosiły się do zakresu przedmiotowego tj. ścisłego rodzaju i zakresu spraw uprawniających do wykonywania kompetencji w imieniu organu i na jego odpowiedzialność, a także w sposób kompletny zostały ujęte w ewidencji kancelaryjnej. Upoważnienia zawierały oznaczenie organu upoważniającego, podpis osoby piastującej stanowisko organu oraz podpis i datę zapoznania się z nadanymi uprawnieniami osoby, która je przyjmowała do realizacji.

Badany obszar cząstkowy oceniono **pozytywnie**.

⁴² Por. postanowienie NSA z 30.09.2010 r., I OZ 722/10, LEX nr 741977; Podobnie wyrok NSA z 8.11.2012 r., I OSK 1554/12, LEX nr 1291350.

⁴³ Por. wyrok NSA z 4.04.2007 r., I OSK 42/07, LEX nr 336995; wyrok NSA z 24.01.2008 r., I OSK 1413/06, LEX nr 456349.

⁴⁴ Powyższe w formie powtórzenia znajduje się również w § 1 ust. 3 wewnętrznego podziału zadań Placówki SG we Włodawie – Komendant Placówki może w formie pisemnej i w ściśle określonym zakresie upoważnić podległych funkcjonariuszy lub pracowników do podejmowania decyzji w jego imieniu.

IV. Zalecenia/wnioski pokontrolne:

W związku z tym, iż etap czynności kontrolnych i sporządzenia dokumentacji pokontrolnej zbiegł się w czasie z wejściem w życie decyzji Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej nr 23/2020 z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych, komendantów placówek, rzecznika prasowego, inspektora do spraw przeciwpożarowych Wydziału Kontroli, pracowników Zespołu do spraw Bezpieczeństwa i Higieny Służby/Pracy Wydziału Kontroli, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych, co obliuguje kierownika jednostki kontrolowanej do ustalenia, do dnia 20.06.2020 r., nowego wewnętrznego podziału zadań i określenia zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych⁴⁵ – odstąpiono od formułowania szczegółowych zaleceń i wniosków pokontrolnych.

Mając jednak na uwadze ustalenia kontroli, polecam przestrzegać terminowości zapoznawania podległych funkcjonariuszy z określonymi dla poszczególnych stanowisk zakresami obowiązków i uprawnień, przed objęciem obowiązków służbowych - wg zasad wynikających z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach.

V. Informację o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie do dnia 20.06.2020 r., za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

VI. Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

VII. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których egzemplarz nr 1 jest przeznaczony dla kierownika jednostki kontrolowanej.

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wotyńskiej Dywizji AK
pion. brzoj. SG Jacek SZCZACHOR

.....
podpis kierownika jednostki kontrolującej

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant PSG we Włodawie

Egz. nr 2 – aa

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów, tel. 6655127

Dnia 25.05.2020 r.

⁴⁵ Zgodnie z § 18 ust. 2 zarządzenia Nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r.

Nymeriom zposob na uolostpniemie
w BHP po oznaczeniu: Poleska 4 ust. 1
decyzji nr 55 Komendanta NCSG z 18.06.2017r.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Woknińskiej Dywizji AK
2020-06-22
ppłk SG Janusz KORCUSZ