



Komendant
Śląskiego Oddziału Straży Granicznej

Racibórz, 10 kwietnia 2017 r.

Egzemplarz nr 2

Załącz. Nr. 1 do pisma wych./wch.
Nr SL-1445/17
Data 2017-04-10

Pan ppłk SG Jerzy ŁUKASIK

KOMENDANT

Placówki SG w Opolu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zgodnie z „Rocznym planem kontroli przewidzianych do realizacji przez Wydział Kontroli Śląskiego Oddziału Straży Granicznej na rok 2017”, w Placówce SG w Opolu została przeprowadzona kontrola w trybie zwykłym na temat „Postępowanie funkcjonariuszy SG przy wykonywaniu uprawnień związanych z zatrzymywaniem osób”. Czynności kontrolne przeprowadzono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r., Nr 185, poz. 1092).

I. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej

Placówka Straży Granicznej w Opolu, ul. Drzymały 1b, 45-342 Opole. W okresie objętym kontrolą funkcję Komendanta Placówki SG w Opolu pełnili:

- ppłk SG Zenon Woźniak (do dnia 10 czerwca 2016 r.),
- mjr SG Tomasz Muszyński (powierzenie pełnienia obowiązków w okresie od dnia 11 czerwca 2016 r. do dnia 10 września 2016 r.
- ppłk SG Jerzy Łukasik (od dnia 11 września 2016 r.).

II. Kontrolę przeprowadził zespół w składzie:

Kierownik zespołu: mjr SG Tadeusz Uliasz – starszy specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 32 z dnia 16 lutego 2017 r.¹

Członek zespołu: st.chor.sztab. SG Piotr Bruśniak – specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 33 z dnia 16 lutego 2017 r.²

¹ Akta kontroli – str. nr 26 – 27.

² Akta kontroli – str. nr 28 – 29.

III. Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych

Czynności kontrolne rozpoczęto w dniu 20 lutego 2017 r., a zakończono w dniu 17 marca 2017 r. Przerwy występujące w trakcie kontroli:

- mjr SG Tadeusz Uliasz: 24.02.2017 r., 03.03.2017 r., 06 – 08.03.2017 r.
- st.chor.sztab. SG Piotr Bruśniak: 23.02.2017 r., 01.03.2017 r.

IV. Kontrolą został objęty okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. w następującym zakresie:

- 1) Realizacja zadań związanych z zatrzymywaniem osób zgodnie z obowiązującymi przepisami (kryterium legalności i rzetelności);
- 2) Sprawowanie nadzoru służbowego nad realizacją uprawnień związanych z zatrzymywaniem osób oraz przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne (kryterium legalności, rzetelności i celowości).

V. Celem kontroli była ocena legalności i rzetelności realizacji w Placówce SG w Opolu zadań dotyczących wykonywania uprawnień związanych z zatrzymywaniem osób, w szczególności w zakresie wypełnienia formalnych wymogów podczas realizacji czynności zatrzymania oraz zachowania terminów, a także ocena legalności, rzetelności i celowości prowadzenia w tym zakresie nadzoru służbowego i przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych.

VI. Ocena działalności podmiotu kontrolowanego

Biorąc pod uwagę poszczególne oceny częściowe, poddaną kontroli działalność Placówki SG w Opolu oceniono **pozytywnie z uchybieniami**. Oceny dokonano w oparciu o ustalenia kontroli udokumentowane w aktach kontroli. Na ich podstawie sformułowano następujące oceny częściowe:

Ad IV.1)

Pozytywnie z uchybieniami oceniono realizację zadań związanych z zatrzymywaniem osób zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Jak wynika z dokumentacji służbowej Placówki SG w Opolu, funkcjonariusze tej jednostki w 2016 r. zatrzymali 297 osób³. W ramach kontroli sprawdzeniu poddano 149 protokołów zatrzymania wytypowanych do kontroli⁴. W 1 przypadku zatrzymania dokonał i protokół sporządził funkcjonariusz Centralnego Biura Śledczego Policji, w związku z czym jego czynności nie podlegały zakresowi kontroli, dotyczącej postępowania funkcjonariuszy Straży Granicznej⁵.

Uprawnienie zatrzymywania osób przez funkcjonariuszy Straży Granicznej wynika bezpośrednio z zapisu art. 11 ust. 5 i 5 a ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*. Natomiast szczegółowy tryb przeprowadzania czynności, jak również obowiązki funkcjonariusza dokonującego zatrzymania zostały unormowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 września 2014 r. *w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej*. W tym akcie prawnym określono także obowiązujący wzór protokołu zatrzymania osoby. Zgodnie z przepisami rozporządzenia funkcjonariusz podczas zatrzymania osoby ma m.in. obowiązek poinformować ją o zatrzymaniu i jego przyczynach (§ 9 ust. 1 pkt 1), a po jego

³ Akta kontroli – str. nr 31 – 47.

⁴ Akta kontroli – str. nr 80 – 107.

⁵ Dotyczy zatrzymania ob. RP [REDAKTED], akta kontroli – str. nr 152 – 153.

dokonaniu niezwłocznie: poucza osobę zatrzymaną o jej prawach, wysłuchuje ją, sporządza protokół zatrzymania osoby, doręcza jej za potwierdzeniem kopię protokołu, podejmuje na jej żądanie czynności mające na celu realizację jej uprawnień, a w określonych przypadkach o zatrzymaniu powiadamia właściwego prokuratora (§ 10 ust. 1).

W trakcie kontroli ustalono, że funkcjonariusze Placówki SG w Opolu w każdym przypadku informowali osobę zatrzymaną o zatrzymaniu i jego przyczynach, wysłuchiwali osoby zatrzymane, sporządzali protokół oraz powiadamiali prokuratora. W odniesieniu do pozostałych obowiązków stwierdzono natomiast następujące uchybienia:

- doręczenie osobie zatrzymanej pouczenia w języku dla niej zrozumiałym, z powołaniem na ustawę z dnia 25 czerwca 1997 r. *o cudzoziemcach*, uchyloną z dniem 1 września 2003 r.⁶;
- brak podpisów osób zatrzymanych potwierdzających otrzymanie kopii protokołu⁷;
- brak informacji na protokole o zrealizowaniu wyrażonego przez osobę zatrzymaną żądania obecności tłumacza⁸;
- brak informacji na protokole o zrealizowaniu wyrażonego przez osobę zatrzymaną żądania nawiązania kontaktu telefonicznego z osobą najbliższą⁹.

Odnosząc się do opisanych uchybień Komendant Placówki SG w Opolu wyjaśnił¹⁰, że na stronie Zarządu do spraw Cudzoziemców nie zamieszczono wzoru pouczenia o uprawnieniach zatrzymanego cudzoziemca w języku serbskim, dlatego podlegli mu funkcjonariusze samodzielnie uzyskali pouczenie w tym języku, nie zauważyli jednak, że zawiera ono odniesienie do przepisu art. 58 nieobowiązującej ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. *o cudzoziemcach*. Brak złożenia przez 2 zatrzymanych podpisów potwierdzających otrzymanie przez nich kopii protokołu zatrzymania stanowi niedopatrzenie i w obu przypadkach osobom tym doręczono stosowny dokument. Wyjaśnienie to zasługuje na uwzględnienie, gdyż w zakwestionowanych protokołach, pod tekstem w dolnej części stron oraz w pozostałych miejscach do tego przeznaczonych, znajdują się własnoręczne podpisy zatrzymanych.

Ponadto kierownik kontrolowanej jednostki wyjaśnił, że jego zdaniem żądanie zatrzymanej dotyczące obecności tłumacza zostało zrealizowane, gdyż w dniu 18 kwietnia 2016 r. (faktyczne zatrzymanie nastąpiło w dniu 17 kwietnia 2016 r. o godz. 21:00) do sprawy nr 137/Cudz/2016 prowadzonej w podległej jednostce powołano tłumacza języka ukraińskiego, który przetłumaczył protokół zatrzymania. Brak stosownej adnotacji na dokumencie w tym zakresie również stanowi niedopatrzenie. Podobnie żądania kolejnych 2 zatrzymanych dotyczące powiadomienia o zatrzymaniu osób najbliższych zostały zrealizowane, a brak zamieszczenia o tym informacji na protokole jest spowodowany niedopatrzeniem ze strony funkcjonariuszy prowadzących czynność służbową.

Powyższe wyjaśnienia kierownika podmiotu kontrolowanego uznano za wystarczające. Na ich podstawie oraz biorąc pod uwagę dokumentację¹¹ świadczącą o realizacji uprawnień zatrzymanych (tj. protokoły zaznajomienia strony z materiałami wszczętego po zatrzymaniu

⁶ Dotyczy zatrzymania ob. Serbii [REDAKTOWANE], akta kontroli – str. nr 83 i 108.

⁷ Dotyczy zatrzymania ob. Ukrainy [REDAKTOWANE], akta kontroli – str. nr 85 i 109 – 110 oraz [REDAKTOWANE], akta kontroli – str. nr 86 i 111 – 112.

⁸ Dotyczy zatrzymania ob. Ukrainy [REDAKTOWANE], akta kontroli – str. nr 85 i 113 – 114.

⁹ Dotyczy zatrzymania ob. Ukrainy [REDAKTOWANE], akta kontroli – str. nr 92 i 115 – 116 oraz [REDAKTOWANE], akta kontroli – str. nr 94 i 117 – 118.

¹⁰ Akta kontroli – str. nr 197 – 198.

¹¹ Akta kontroli – str. nr 203 – 204 i 225 – 226.

postępowania administracyjnego, potwierdzające uczestnictwo tłumacza języka ukraińskiego w czynnościach z udziałem zatrzymanej oraz wykazy połączeń z telefonów służbowych, z których nawiązano kontakt z osobami najbliższymi zatrzymanych), powyższe zdarzenia zakwalifikowano jako uchybienia natury formalnej, nie mające wpływu na legalność czynności zatrzymania.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono ponadto przypadki:

- stosowania przez funkcjonariuszy Grupy do spraw Cudzoziemców Placówki SG w Opolu protokołu zatrzymania nie odpowiadającego w swej treści wzorowi określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 września 2014 r. w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Odstępstwa od wzoru polegały na braku słowa „organizacyjnej” w polu „miejsce czynności – adres lub inne określenie miejsca zatrzymania albo nazwa jednostki SG”, użyciu słowa „środki” zamiast „środków” w polu „podczas zatrzymania użyto/nie użyto* środków przymusu bezpośredniego...”, nie zamieszczeniu elementu „podpis funkcjonariusza SG” pod akapitem dotyczącym powiadomienia prokuratora o zatrzymaniu. Dodatkowo w kilku przypadkach w protokole brak było wyrażenia „Miejsce i czas sporządzenia protokołu”¹²;

- niewłaściwego wypełniania protokołu zatrzymania. W poddanej kontroli dokumentacji ujawniono następujące wady¹³:

- a) brak skreśleń przepisów k.p.o.w. w polu „Oświadczenie zatrzymanego(-ej)”
- b) brak skreśleń w polu „przekazano do dyspozycji Policji/Sądu*...../zwolniono*”
- c) brak skreśleń w polu „Zatrzymany(-a) był(-a)/nie był(-a)* badany(-a) przez lekarza”
- d) brak wpisów w polach „nazwa i numer rejestru albo znak sprawy” i „nazwa jednostki SG prowadzącej sprawę”
- e) brak wpisu dotyczącego uczestnictwa tłumacza w czynności
- f) brak wpisu dotyczącego określenia liczby załączników do protokołu
- g) brak wpisu dotyczącego imienia i nazwiska zatrzymanego w polu „Zatrzymanego przekazano do dyspozycji Policji/Sądu*...../zwolniono*”
- h) brak wpisu, którego prokuratora powiadomiono o zatrzymaniu
- i) brak wpisu dotyczącego godziny powiadomienia prokuratora
- j) brak wpisu dotyczącego daty powiadomienia prokuratora
- k) brak jakiegokolwiek adnotacji w polu „Zgłoszone przez osoby uczestniczące w czynności zarzuty dotyczące treści protokołu...”
- l) brak podpisu zatrzymanego, potwierdzającego otrzymanie kopii protokołu
- m) brak podpisu tłumacza jako osoby uczestniczącej w czynności
- n) zaznaczenie 4. punktu w polu „Oświadczenie zatrzymanego(-ej)”
- o) inne błędy, polegające głównie na zamieszczaniu nieprawidłowych danych dotyczących daty zatrzymania, albo wydania lub ważności paszportu;

- błędnego powołania w podstawie prawnej zatrzymania art. 224 zamiast art. 244 *kodeksu postępowania karnego*¹⁴.

Komendant Placówki SG w Opolu wyjaśnił, że w trakcie realizowanych czynności służbowych w sposób niezamierzony i przypadkowy z wzoru protokołu zatrzymania usunięto niektóre elementy, a następnie tak zmieniona szata graficzna dokumentu była powielana i używana

¹² Akta kontroli – str. nr 82 – 96 i 155 – 156.

¹³ Akta kontroli – str. nr 66 – 69, 82 – 96, 109 – 110, 125 – 126, 129 – 130, 157 – 166.

¹⁴ Dotyczy zatrzymania ob. RP [REDAKTOWANE], akta kontroli – str. nr 63 – 65.

do dokumentowania czynności procesowej zatrzymania osoby. Stwierdzone w toku kontroli błędy w zakresie wypełniania protokołów stanowią „oczywiste omyłki, niedopatrzienia i przeoczenia”, świadczą również o braku należytej staranności w prowadzeniu dokumentacji służbowej. Natomiast powołanie art. 224 kpk jest oczywistą omyłką pisarską funkcjonariusza policji uczestniczącego w czynności sporządzania protokołu zatrzymania w charakterze protokolanta¹⁵.

W ocenie zespołu kontrolerów osobą prowadzącą wskazaną czynność był funkcjonariusz Placówki SG w Opolu, zatem do jego obowiązków należała dbałość o poprawność jej wykonania również pod względem formalnym. Złożenie przez niego podpisu na protokole oznacza, iż ponosi odpowiedzialność za niewłaściwy zapis na równi z funkcjonariuszem policji. Biorąc jednak pod uwagę przytoczone wyjaśnienia kierownika podmiotu kontrolowanego, jak również brak zaistnienia negatywnych skutków opisanych braków, uznano je za uchybienia natury formalnej.

Natomiast w zakresie terminowości realizacji czynności przez funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej nie stwierdzono niedociągnięć. W szczególności każdorazowo dochowano terminów związanych z obowiązkiem zwolnienia osoby zatrzymanej albo przekazania jej do dyspozycji Policji/Sądu. Ponadto, zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 września 2014 r. w *sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej*, niezwłocznie pouczano zatrzymanych o ich prawach, wysłuchiowano ich, sporządzano protokół zatrzymania osoby i doręczano jego kopię oraz podejmowano czynności mające na celu realizację ich uprawnień. Wypełniano również obowiązek niezwłocznego powiadomienia właściwego prokuratora o zatrzymaniu danej osoby¹⁶.

Ad IV.2)

Pozytywnie z uchybieniami oceniono sprawowanie nadzoru służbowego nad realizacją uprawnień związanych z zatrzymywaniem osób oraz przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne.

Z analizy dokumentacji organizacyjnej kontrolowanej jednostki wynika, iż zadania związane z zatrzymywaniem osób oraz sprawowaniem nadzoru nad tym zagadnieniem zostały uwzględnione zarówno w wewnętrznych podziałach zadań obowiązujących w okresie poddanym kontroli, jak i w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień. W tym aspekcie działalność podmiotu kontrolowanego należy ocenić pozytywnie.

Natomiast zastrzeżenia budzi kwestia sprawowania nadzoru służbowego. Jak wyjaśnił Komendant Placówki SG w Opolu nadzór nad czynnościami realizowanymi przez podległych funkcjonariuszy sprawują kierownicy Grupy Operacyjno – Śledczej i Grupy do spraw Cudzoziemców, a w ramach tych komórek organizacyjnych kierownicy poszczególnych zespołów (do spraw Przestępstw i Wykroczeń, do spraw Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych, do spraw Migracji, do spraw Kontroli Legalności Zatrudnienia). Ponadto zadanie to realizuje Kierownik Zespołu do spraw Obsługi i Koordynacji Działań, a także całodobowo pełniący służbę Kierownicy Zmiany. Wskazał również, że w 2015 r., w związku z rekomendacjami Wydziału do spraw Cudzoziemców, przeprowadzono z funkcjonariuszami Placówki SG w Opolu szkolenia na temat „Podstawy prawne dokonywania zatrzymania osób” oraz „Sporządzanie przez funkcjonariuszy SG dokumentacji procesowej w postaci protokołu zatrzymania i przesłuchania z uwzględnieniem zmian

¹⁵ Akta kontroli – str. nr 63 i 196 – 197.

¹⁶ Akta kontroli – str. nr 97 – 107.

wynikających z kpk”¹⁷. Natomiast w grudniu 2016 r., w ramach samokontroli dokonano sprawdzeń protokołów zatrzymania sporządzonych przez funkcjonariuszy Grupy do spraw Cudzoziemców w tymże roku, stwierdzając istnienie błędów i omyłek. Z tego względu, w styczniu 2017 r. przeprowadzono kolejne szkolenie na temat „Sporządzanie dokumentacji procesowej w postaci protokołów zatrzymania osoby, przeszukania osoby”¹⁸.

W świetle ustaleń dokonanych w toku kontroli należy uznać, że opisane działania podejmowane przez przełożonych na rzecz poprawy jakości zadań realizowanych przez podległych funkcjonariuszy nie osiągnęły zakładanego celu, a system sprawowania nadzoru w zakresie kontrolowanej problematyki jest niewystarczający i nieefektywny. Świadczą o tym przede wszystkim liczne błędy, które są dalej popełniane przez funkcjonariuszy Placówki SG w Opolu w zakresie wypełniania protokołu zatrzymania (spośród 148 poddanych kontroli protokołów aż 72 zawierały uchybienia) oraz stosowanie przez funkcjonariuszy Grupy do spraw Cudzoziemców przez cały okres poddany kontroli protokołu nie zawierającego wszystkich elementów określonych we wzorze wprowadzonym do stosowania na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 września 2014 r. w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Wprawdzie w kontrolowanej jednostce poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów w wewnętrznych podziałach zadań oraz szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień poszczególnych funkcjonariuszy stworzono formalne ramy funkcjonowania nadzoru, wypełniając tym samym kryterium legalności podejmowanych działań, to jednak brak jest podstaw do takiego stwierdzenia z punktu widzenia rzetelności i celowości.

Z wyjaśnień Komendanta Placówki SG w Opolu wynika, że głównym celem podejmowanego w podległej jednostce nadzoru było wyeliminowanie błędów popełnianych przez funkcjonariuszy, zwłaszcza podczas sporządzania dokumentacji związanej zatrzymaniem osoby. Natomiast liczba i powtarzalność uchybień w tym zakresie budzą wątpliwości nie tylko co do spełnienia wymogów formalnych w trakcie realizacji czynności zatrzymania, ale przede wszystkim rodzą pytania o rzetelność i skuteczność prowadzenia nadzoru służbowego nad kontrolowaną problematyką.

Powyższe przekłada się na wyżej wskazaną ocenę kontrolowanego obszaru.

VII. Zalecenia i wnioski

1) W trakcie realizacji czynności związanych z zatrzymaniem osoby stosować obowiązujące wzory dokumentów oraz aktualne pouczenia o uprawnieniach osoby zatrzymanej, zawierające odwołania do prawnie wiążących przepisów.

2) Dokumentację służbową w postaci protokołów zatrzymania osoby sporządzać dokładnie i rzetelnie, w szczególności zwracając uwagę na prawidłowe odzwierciedlenie stanu faktycznego i prawnego oraz potwierdzanie podpisem wykonywanych czynności.

3) Każdorazowo dokumentować fakt podjęcia działań mających na celu zrealizowanie żądań zatrzymanego wynikających z przysługujących mu uprawnień.

4) Wprowadzić skuteczniejsze formy nadzoru nad realizacją przez funkcjonariuszy Placówki SG w Opolu czynności związanych z zatrzymaniem osób, w szczególności w zakresie sporządzania dokumentacji służbowej.

¹⁷ Akta kontroli – str. nr 50 – 57 i 202.

¹⁸ Akta kontroli – str. nr 58 – 59 i 202.

VIII. Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć kierownikowi jednostki kontrolującej w terminie do dnia 28 kwietnia 2017 r., za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli.

IX. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla kierownika podmiotu kontrolowanego.

X. Przeprowadzenie kontroli odnotowano w Księżce kontroli Placówki SG w Opolu, zarejestrowanej pod numerem RWD Nr 150/23/17 na karcie nr 1, poz. 1.

KOMENDANT
Śląskiego Oddziału Straży Granicznej
z siedzibą w Raciborzu

płk SG Adam Jopek

kierownik jednostki kontrolującej

Wykonano w 2 egzemplarzach:

Egzemplarz nr 1 – adresat

Egzemplarz nr 2 – ad acta

T.U., tel. 6654371

06.04.2017 r.