


ZATWIERDZAM

Warszawa, dnia12 maja 2016 r.

Egz. poj.



***Okresowa ocena przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków
przez organy Straży Granicznej w 2015 r.***

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 259 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹, w Inspektoracie Kontroli i Audytu Wewnętrznego Komendanta Głównego Straży Granicznej² dokonano okresowej oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w KGSG oraz przez organy SG nadzorowane przez Komendanta Głównego SG³.

Poniżej przedstawiono dane dotyczące ilości, trybu i sposobu rozpatrywania skarg załatwionych przez organy SG oraz działania podjęte w wyniku rozpatrzenia skarg, w celu wyeliminowania niewłaściwych praktyk i wykorzystania informacji w nich zawartych w działalności służbowej formacji.

I. Informacja w zakresie skarg.

1. Ogólne dane liczbowe.

W 2015 r. do organów Straży Granicznej wpłynęło łącznie 425 wystąpień, które zostały zakwalifikowane jako skargi (niezależnie od przyjętego sposobu ich dalszego procedowania).⁴ W 2014 r. wpłynęło 227 skarg, co oznacza 87% wzrost liczby skarg w 2015 r. w stosunku do zeszłego roku. Wyraźne zaznaczenie trendu wzrostowego w zakresie ilości składanych skarg i wniosków należy wiązać z sytuacją polityczną i zmianą władz państwowych i jak wynika z wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie jest zjawiskiem normalnym (szczególne nasilenie ich liczby nastąpiło począwszy od II połowy 2015 r. i jest również nadal wyraźnie zauważalne w pierwszych miesiącach 2016 r.). *Actio popularis* czyli skarga powszechna jest bowiem odformalizowanym i uproszczonym środkiem ochrony praw obywatelskich i instrumentem służącym przekazywaniu sygnałów o nieprawidłowościach w działalności instytucji państwowych, których obowiązkiem jest wykorzystywanie uzyskiwanych w ten sposób informacji do doskonalenia swojej działalności.

Z ogólnej liczby wszystkich spraw, które wpłynęły do Straży Granicznej 35% (150) skarg wpłynęło do Komendanta Głównego Straży Granicznej, z czego 86 procedowano bezpośrednio w IKiAW KG SG, natomiast 60 przekazano do rozpatrzenia organom SG niższego stopnia⁵, a 4 zgodnie z właściwością poza Straż Graniczną.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 23; zwany dalej w skrócie *Kpa*.

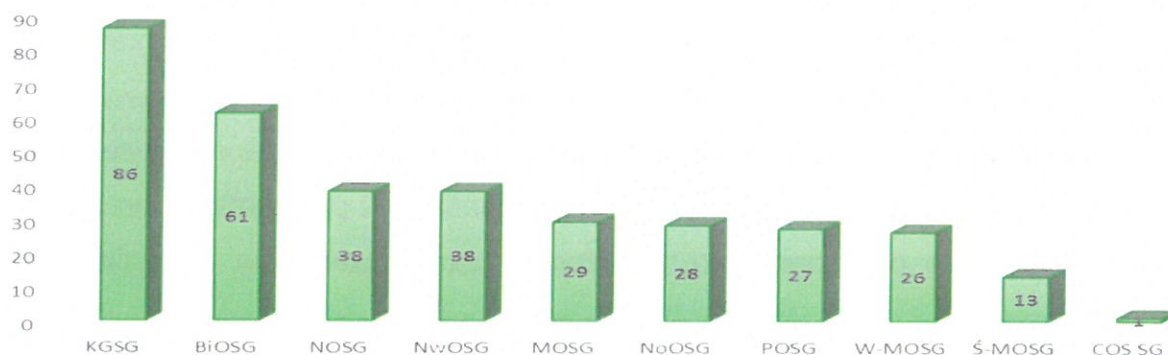
² Dalej IKiAW KG SG.

³ W ocenie uwzględnione zostały oddziały, ośrodki szkolenia, ośrodek wsparcia SG oraz KGSG.

⁴ W okresie sprawozdawczym załatwiono 425 spraw, z czego 347 skarg załatwiono w jednostkach organizacyjnych SG, 63 przekazano do załatwienia terenowym jednostką SG, a 15 zgodnie z właściwością przekazano według właściwości – przez inne organy (m.in. MSWiA, Urząd do spraw Cudzoziemców, Urząd Celny, Prokuratura Rejonowa, Policja).

⁵ Zostały one następnie wykazane tylko w danych dotyczących oddziałów, ośrodków szkolenia, ośrodków wsparcia SG dla uniknięcia ich statystycznego „dublowania” i zawyżania faktycznej liczby spraw rozpatrzonych w Straży Granicznej.

Liczba skarg załatwionych przez jednostki organizacyjne SG⁶



Spośród 347 spraw załatwionych przez jednostki organizacyjne SG, ich procedowanie polegało na:

- **rozpatrzenie sprawy**, skierowanie stosownego zawiadomienia do skarżącego – **255**,
- pozostawienie skargi **bez rozpoznania (anonimy)** – **69⁷**,
- **przekazanie** skargi do rozpatrzenia w ramach innego postępowania (m.in. w ramach postępowania dyscyplinarnego) – **9**,
- pozostawienie sprawy **bez rozpoznania** z innych powodów (nieustalenie przedmiotu skargi) – **14**.

Szczegółowe dane statystyczne dotyczące sposobu załatwienia skarg, które w 2015 r. wpłynęły do organów SG przedstawiono w *załączniku nr 1*.

2. Przyjęty sposób kategoryzacji skarg.

Kategoryzacja skarg w 2015 r. opierała się na opracowanym w IKiAW KG SG katalogu, którego zasadniczy podział przebiega według kryterium związku z wykonywaniem zadań ustawowych (grupa o symbolu SZU) oraz zadań wewnątrzorganizacyjnych (grupa o symbolu SZW).

Do skarg związanych z realizacją zadań ustawowych zaliczamy podgrupy dotyczące problematyki granicznej, cudzoziemskiej i operacyjno-śledczej (SZU/G, SZU/C, SZU/OŚ). Natomiast do skarg z zakresu zadań wewnątrzorganizacyjnych należą podgrupy: kadry

⁶ Przyjęte skróty oznaczają: KGSG-Komenda Główna Straży Granicznej, NwOSG-Nadwiślański Oddział Straży Granicznej, BiOSG-Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej, NOSG-Nadbużański Oddział Straży Granicznej, W-MOSG-Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej, Ś-MOSG-Śląsko-Małopolski Oddział Straży Granicznej, NoOSG-Nadodrzański Oddział Straży Granicznej, MOSG-Morski Oddział Straży Granicznej, PoSG-Podlaski Oddział Straży Granicznej, COS SG-Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej, CS SG-Centrum Szkolenia Straży Granicznej, OSS SG-Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej, KOW SG-Karpacki Ośrodek Wsparcia Straży Granicznej.

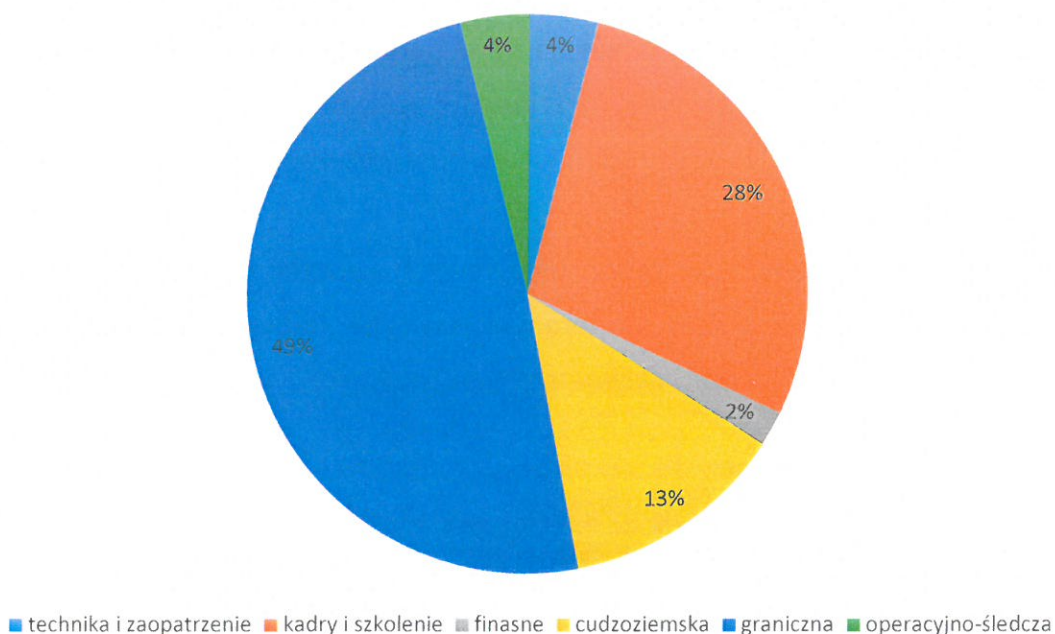
⁷ Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) skargi niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Nie wyklucza to jednakże możliwości ich wewnętrznego wyjaśniania i wykorzystywania w działalności służbowej – co w praktyce miało miejsce w jednostkach organizacyjnych SG.

i szkolenie, finanse oraz technika i zaopatrzenie (SZW/KSZ, SZW/F, SZW/TZ). Ponadto, dla skarg z grupy wewnątrzorganizacyjnej zastosowano dodatkowe oznaczenia podmiotowe (podział na byłych/obecnych funkcjonariuszy SG i pracowników). Poza zasadniczym podziałem według kryterium związku z realizacją zadań ustawowych oraz wewnątrzorganizacyjnych, w stosunku do wszystkich skarg przyjęto uzupełniające wyróżniki dla wątków związanych z etyką, zachowaniem funkcjonariuszy i pracowników oraz prawami człowieka. Indywidualne oznaczenie zostało również zastosowane dla identyfikacji skarg ponowionych.

Począwszy od 1.07.2013 r. w przypadku skarg z grupy spraw wewnątrzorganizacyjnych wprowadzono dodatkowe oznaczenia dla wyodrębnienia w tej kategorii wątków związanych z mobbingiem lub dyskryminacją.

Ponadto, w związku z realizacją decyzji Nr 95 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Policji i Straży Granicznej „Wytycznych w zakresie zasad i trybu przekazywania informacji skargowych i pozaskargowych przez Policję i Straż Graniczną do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dla skarg związanych z „niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem” oraz „naruszeniem praw i wolności człowieka” stosuje się dodatkową kategoryzację – wprowadzoną tą decyzją.

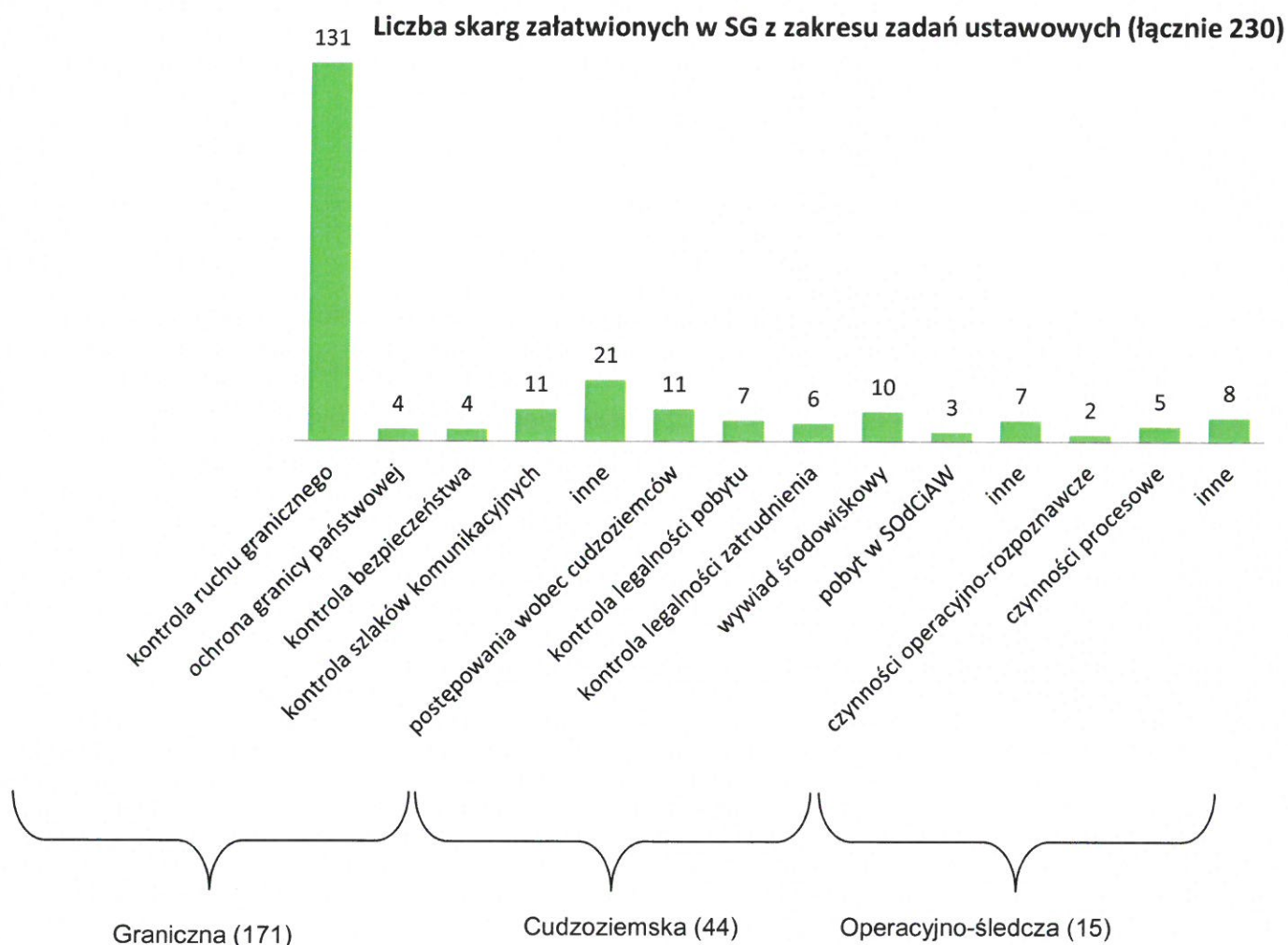
Diagram obrazujący tematykę skarg, które zostały rozpatrzone w jednostkach organizacyjnych SG



Szczegółowe dane wg przyjętej klasyfikacji rodzajowej przedstawiały się następująco.

Skargi z zakresu zadań ustawowych

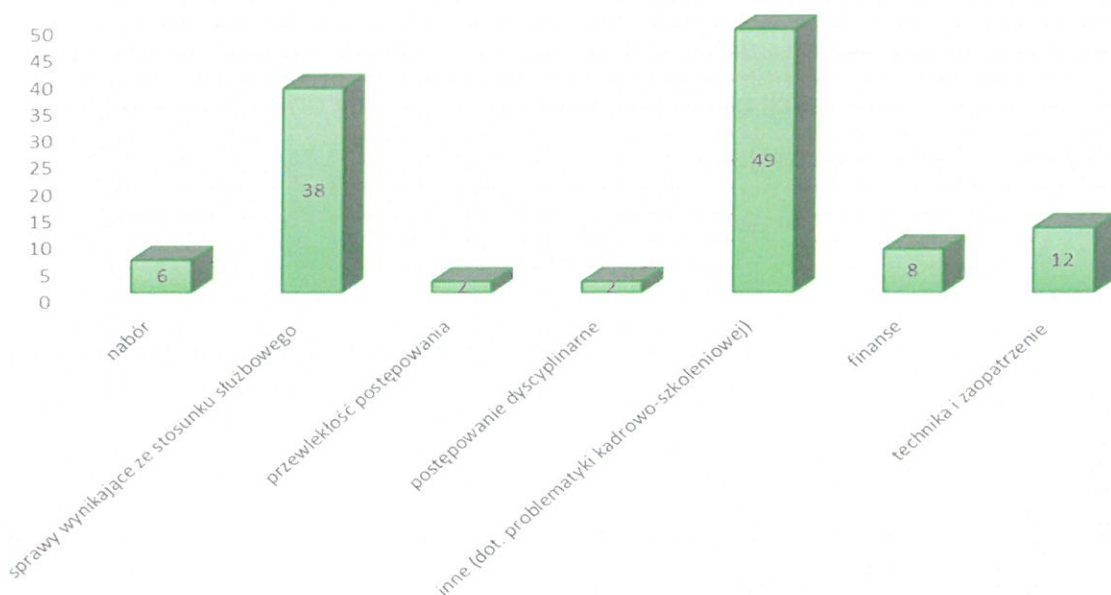
W okresie sprawozdawczym załatwione skargi dotyczyły przede wszystkim – podobnie jak w poprzednich latach – realizacji ustawowych zadań (stanowiły one 66% wszystkich spraw załatwionych przez Straż Graniczną).



Najwięcej spraw, tj. ok. 49% z wszystkich załatwionych w SG odnosiło się do zadań zaliczanych do szeroko rozumianej problematyki granicznej (w tym 77% z nich dotyczyło zadań związanych z kontrolą ruchu graniczną).

Skargi z zakresu zadań wewnątrzorganizacyjnych (łącznie 117)

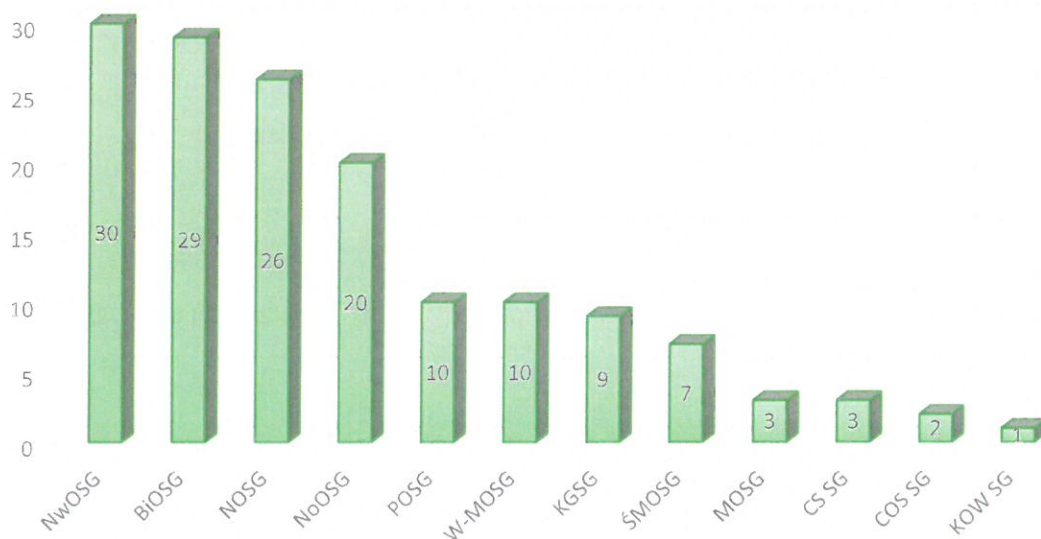
Liczba załatwionych w SG skarg z zakresu zadań wewnątrzorganizacyjnych



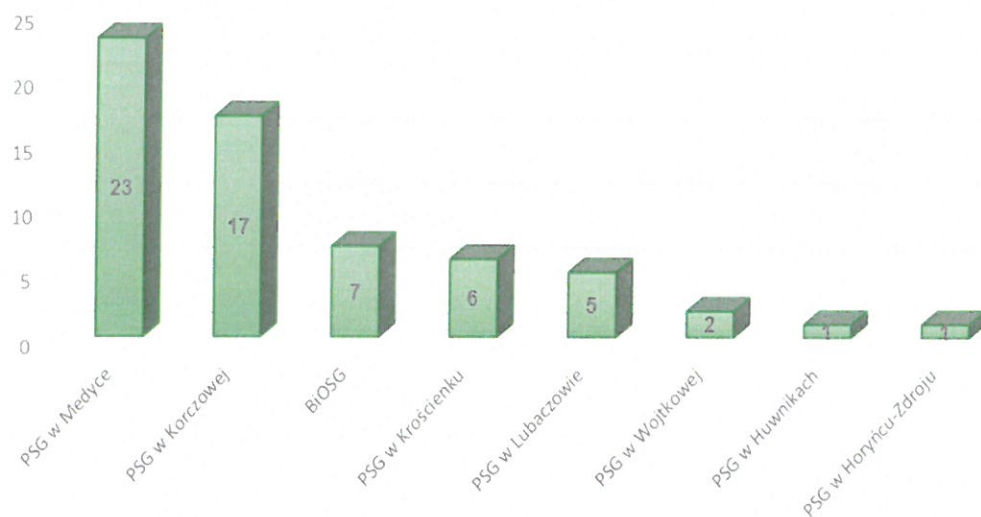
Spośród skarg odnoszących się do wewnętrznej sfery działania Straży Granicznej aż 83% (97) dotyczyło problematyki kadr i szkolenia. Potwierdza to – dającą się zauważyć od kilku lat – tendencję wzrostową. Jej źródłem jest coraz częstsze sięganie przez byłych i obecnych funkcjonariuszy oraz pracowników SG po środki zaskarżenia sposobu procedowania ich spraw oraz podejmowanych rozstrzygnięć. Przedmiotem skarg jest często nieprawidłowy sposób i terminowość załatwiania spraw funkcjonariuszy pracowników, a także niewłaściwa – w ocenie skarżących – polityka kadrowa oraz relacje na płaszczyźnie przełożony-podwładny.

3. Podział na jednostki organizacyjne SG, których działań skargi dotyczyły.

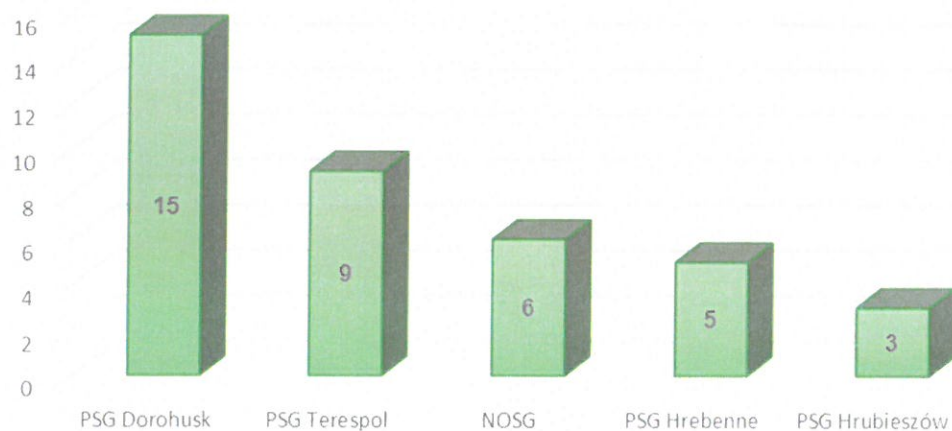
Skargi, które w 2015 r. wpłynęły do KGSG, dotyczyły:



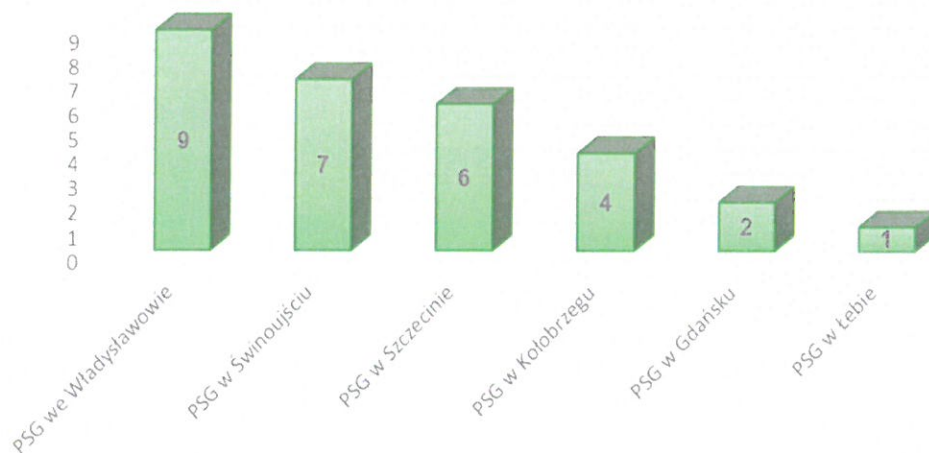
Skargi, które w 2015 r. wpłynęły do BiOSG, dotyczyły:



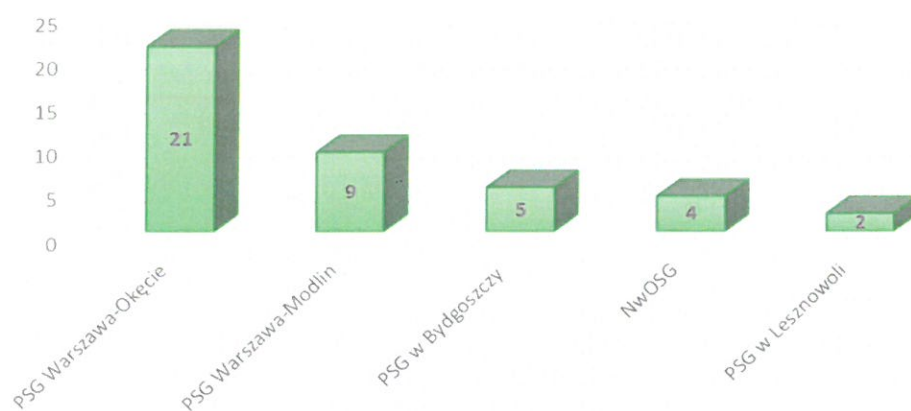
Skargi, które w 2015 r. wpłynęły do NOSG, dotyczyły:



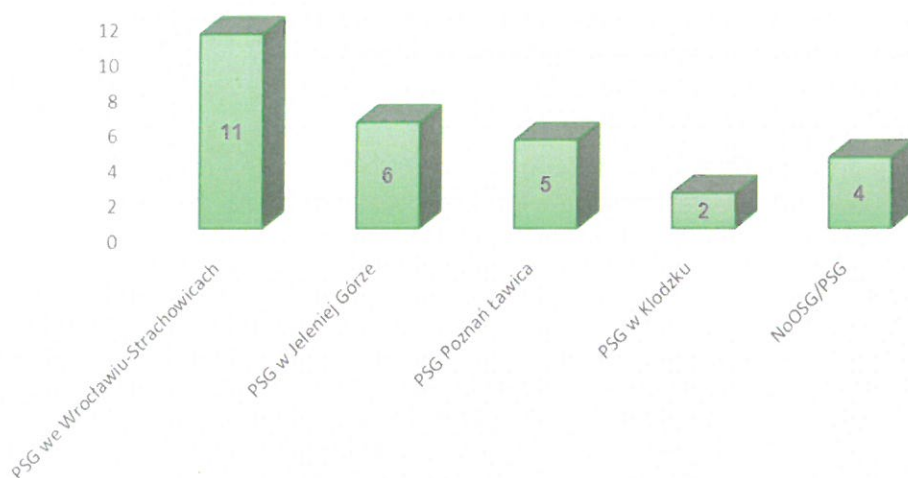
Skargi, które w 2015 r. wpłynęły do MOSG, dotyczyły:



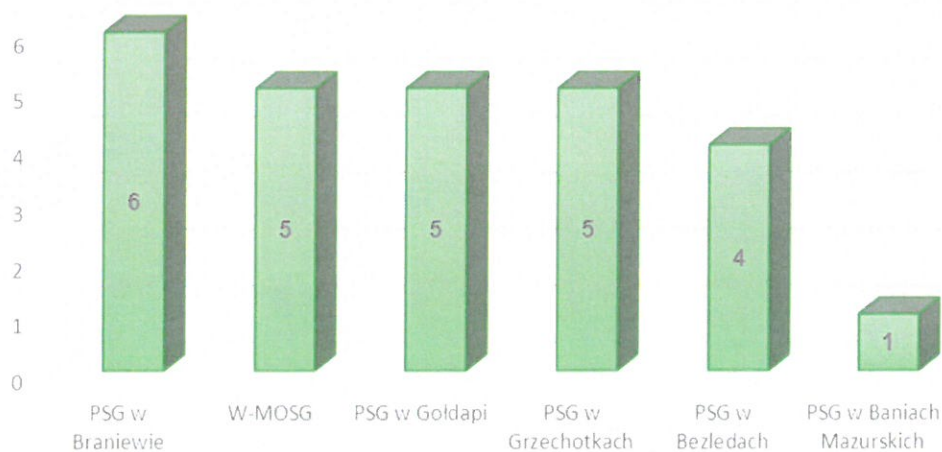
Skargi, które w 2015 r. wpłynęły do NwOSG, dotyczyły:



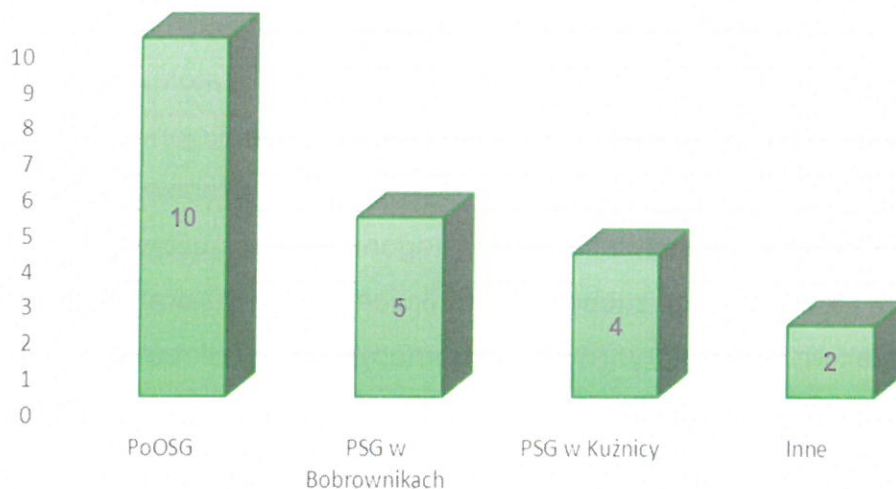
Skargi, które w 2015 r. wpłynęły do NoOSG, dotyczyły:



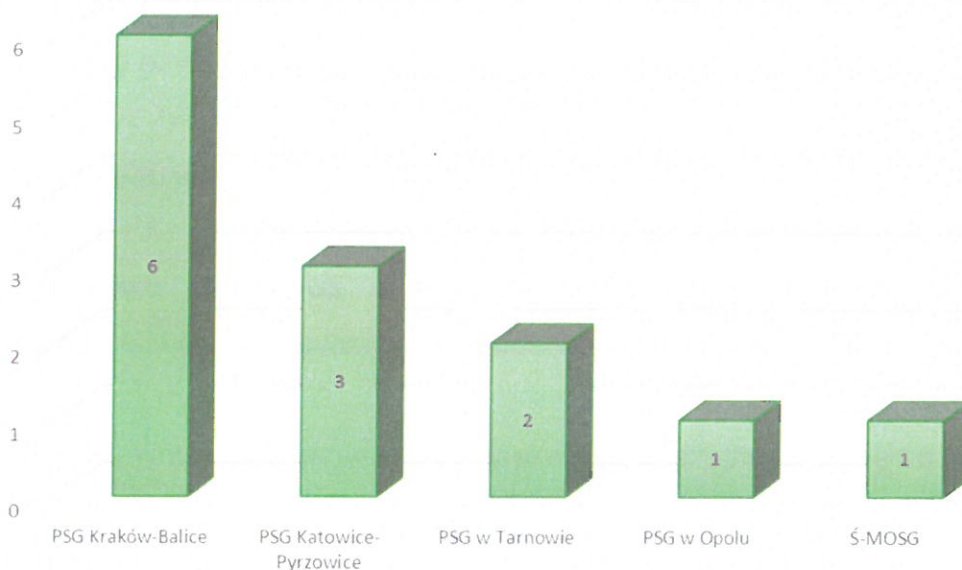
Skargi, które w 2015 r. wpłynęły do W-MOSG, dotyczyły:



Skargi, które w 2015 r. wpłynęły do PoOSG, dotyczyły:



Skargi, które w 2015 r. wpłynęły do Ś-MOSG, dotyczyły:



4. Liczba skarg uznanych za zasadne, przyczyny uznania tych skarg za zasadne oraz podjęte przez organ działania naprawcze.

Spośród rozpatrzonych w okresie sprawozdawczym 255 skarg za zasadne uznano 25 (co stanowiło 10%). Wskaźnik ten oscyluje na podobnym poziomie, jak w latach ubiegłych (w 2013-2014 skargi zasadne stanowiły 11% populacji rozpatrzonych spraw). Jednocześnie nadal jest zauważalny zwiększający się odsetek skarg zasadnych w kategorii wewnątrzorganizacyjnej (szczegóły przedstawiono poniżej).

W okresie sprawozdawczym najwięcej skarg, jakie uznano za zasadne wpłynęło do Komendy Głównej Straży Granicznej – 10 oraz Nadwiślańskiego Oddziału SG – 4. 11 skarg zasadnych dotyczyły czynności związanych z realizacją ustawowych zadań formacji, zwłaszcza w zakresie problematyki granicznej i cudzoziemskiej. Natomiast 14 skarg zasadnych dotyczyła działalności związanej z wewnętrzną sferą funkcjonowania Straży Granicznej. Analizując tematykę skarg zasadnych oraz przyczyny ich występowania zwrócono uwagę na dwie zasadnicze kwestie. Skargi zasadne z kategorii realizacji ustawowych zadań dotyczyły przede wszystkim niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy SG oraz popełnianych przez nich błędów o charakterze merytorycznym i informacyjnym. Podkreślenia wymaga, że 8 skarg uznanych za zasadne w postępowaniach prowadzonych przez IKiAW KG SG dotyczyło właśnie spraw zakwalifikowanych do obszaru wewnątrz-organizacyjnego. Przyczyną składania tych skarg wydają się być niewłaściwe relacje interpersonalne i trudności w układaniu współpracy w sytuacjach konfliktowych, które są pierwotną przyczyną skarg, lub są w tle bezpośrednich przyczyn ich składania (np. niewłaściwa/niekorzystna dla skarżących decyzja/interpretacja przełożonych). Poniżej przedstawiono główną problematykę (przyczyny) skarg zasadnych:

- naruszenie procedury w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania (nieterminowe powołanie Komisji),
- czynności służbowych podjętych przez przełożonego w związku z wystąpieniem funkcjonariuszki o najem lokalu mieszkalnego z zasobów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Bydgoszczy,
- niewłaściwe działanie urzędu SG (przekazanie niezgodnej ze stanem faktycznym informacji, sposób prowadzenia korespondencji),
- niepoinformowanie na piśmie o bezzasadności zgłoszenia oraz nieudzielenie odpowiedzi na pismo,
- niepodjęcie czynności w zakresie ustalenia, czy podróżny sprawował władzę rodzicielską nad małoletnią (sprawdzenie stopnia pokrewieństwa pomiędzy podróżującymi)
- niewłaściwe zachowanie funkcjonariusza PSG podczas odprawy granicznej w dpq,
- nieprawidłowości w kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP i podejmowanych wobec nich procedurach administracyjnych,
- niezrealizowanie prawa osoby zatrzymanej do skontaktowania się telefonicznie z pełnomocnikiem,
- naruszenie przez funkcjonariuszy przepisów ruchu drogowego,
- niewłaściwe oznaczenie czynności procesowych,

- niepoinformowanie o przyczynach nieprzyznania rekompensaty finansowej,
- zatajenie informacji podczas rekrutacji do służby w SG (skargę w części dotyczącej niepoinformowania przełożonych o toczącym się wobec członka rodziny funkcjonariusza postępowaniu karnym uznano za zasadną).

W przypadku uznania skarg za zasadne informacje w tym zakresie wykorzystywano w działalności służbowej. Niezależnie od tego w związku z prowadzonymi postępowaniami skargowymi podejmowano działania naprawcze i korygujące. W ramach działalności Inspektoratu czynności te polegały na występowaniu do właściwych kierowników jednostek organizacyjnych SG i komórek organizacyjnych KGSG. Dotyczyły one m.in. następujących zagadnień:

- sposobu i zakresu realizowania przez komendantów oddziałów SG kontroli przeszłości osób na podstawie prawa lotniczego,
- wdrożenia polityki informacyjnej w zakresie przekraczania granicy RP przez obywateli polskich posiadających również obywatelstwo innego państwa,
- sposobu realizacji kontroli granicznej w kontekście tempa i technologii odprawy,
- procedury naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej,
- przestrzegania terminów administracyjnych oraz zasad doręczania korespondencji,
- załatwiania spraw na zasadzie pisemności,
- ewaluacji procedury o naruszenie zasady równego traktowania,
- stosowania obowiązujących podstaw prawnych w rozkazach personalnych,
- prawidłowości doręczania korespondencji za pośrednictwem platformy ePUAP,
- przestrzegania zasad w zarządzaniu personelem,
- transparentności podejmowanych decyzji w zakresie wynagradzania pracowników cywilnych,
- kompletności korespondencji kierowanej do osób zainteresowanych,
- załatwiania spraw we właściwym trybie i formie,
- zmian w procedurze szkolenia funkcjonariuszy Straży Granicznej,
- kompletności dokumentacji w teczkach akt osobowych funkcjonariuszy,
- kierowania wezwań do uzupełnienia braków formalnych,
- prowadzenia nadzoru kontrolą bezpieczeństwa realizowana przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne,
- rejestracji zaświadczeń.

5. Przyczyny przekroczenia określonego w Kpa terminu na załatwianie skarg oraz działania naprawcze służące wyeliminowaniu nieterminowości.

W okresie sprawozdawczym żadna ze skarg nie została rozpatrzona z przekroczeniem terminów przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W 4 przypadkach przedłużono termin załatwienia sprawy ze względu na trwające czynności służbowe/skomplikowany charakter sprawy. Skarżących każdorazowo informowano o przedłużeniu sprawy, wskazując nowy termin jej załatwienia.

6. Wykorzystywanie informacji ze skarg w działalności służbowej.

W przypadku stwierdzenia powtarzalności skarg w obrębie grupy podmiotów/kategorii podejmowano działania korygujące, polegające zwłaszcza na monitorowaniu danego obszaru, omawianiu profilaktyki skargowej podczas odpraw służbowych i kadry kierowniczej oraz prowadzeniu szkoleń lokalnych.

W sprawach indywidualnych podejmowano działania naprawcze wskazane w pkt 4 oceny. Jednocześnie w okresie sprawozdawczym prowadzono działania systemowe polegające na przekazywaniu informacji, materiałów oraz wniosków z postępowań skargowych właściwym przełożonym.

Wyniki bieżącego monitoringu skarg pod kątem ustalania źródeł i eliminowania przyczyn ich powstawania były wykorzystywane w ramach działalności szkoleniowej. Zakresem doskonalenia lokalnego obejmowano m.in. przestrzeganie zasadach etyki funkcjonariuszy SG, przeciwdziałanie sytuacjom konfliktowym skutkującym skargami na działalność Straży Granicznej, trening rozwoju umiejętności społecznych jako narzędzia w profilaktyce skargowej, wyniki analiz rozpatrywanych skarg i wniosków.

Tematyka i wyniki postępowań skargowych były brane pod uwagę przy opracowywaniu okresowych planów kontroli oraz w realizacji kontroli pozaplanowych. W ramach uzasadnienia skargowego IKiAW KG SG objął kontrolą m.in. następujące obszary: wykorzystywanie możliwości motywacyjnych w stosunku do funkcjonariuszy SG, realizacja kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz współpraca w tym zakresie z innymi organami. Natomiast jednostki terenowe kontrolowały m.in. prawidłowość prowadzenia postępowań w zakresie kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców, zachowanie warunków bezpieczeństwa podczas realizowania działań kontrolnych w zakresie kontroli ruchu drogowego.

W planach kontroli na 2016 r. również znalazły się tematy wynikające z analizy informacji zawartych w skargach i wnioskach. Przykładowo IKiAW KG SG zaplanował kilka kontroli z zakresu: zaliczanie okresów służby/pracy oraz nauki do uprawnień związanych z otrzymywaniem dodatku za wysługę lat i nagrody jubileuszowej przez funkcjonariuszy SG; załatwiania spraw przy wykorzystaniu Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej w aspekcie legalności i terminowości; realizacji zadań, o których mowa w art. 188a ust. 4-7 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*.

7. Skargi pozostawione bez rozpoznania.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. *w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. W 2015 r. do organów SG wpłynęło 69 skarg anonimowych (dla porównania w latach 2013-2014. wpłynęło 110 takich spraw). Zdecydowana większość z nich (sądząc po treści) pochodzi od funkcjonariuszy/pracowników formacji. Informacje zawarte w skargach były weryfikowane i przy potwierdzeniu nieprawidłowości wykorzystywane w bieżącej działalności służbowej.

8. Skargi załatwione w trybie art. 239 Kpa

W okresie sprawozdawczym odnotowano 4 skargi załatwionych w trybie art. 239 Kpa.

II. Informacja w zakresie wniosków:

1. Przyjęty sposób kategoryzacji wniosków.

Zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi przyjęto sposób kategoryzacji wniosków analogiczny do kategoryzacji skarg (vide pkt I.1).

2. Liczba oraz charakter spraw, których dotyczyły wnioski.

Ogółem w okresie sprawozdawczym do Straży Granicznej wpłynęło 15 wniosków. Dotyczyły one realizacji zadań ustawowych (3) oraz spraw wewnątrzorganizacyjnych (kadrowo-szkoleniowych, techniki i zaopatrzenia) – 12.

Zestawienie dotyczące sposobu procedowania rozpatrzonych wniosków w 2015 r. zostało przedstawione w załączniku nr 2.

3. Przedmiot wniosków oraz działania podjęte w efekcie ich wpływu.

Zgłoszone wnioski w szczególności dotyczyły:

- zmiany decyzji Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie wprowadzenia w Straży Granicznej procedury w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania,
- doprecyzowania kryteriów w kwestii przydzielania nagrody uznaniowej ze środków finansowych uzyskanych z tytułu zmniejszenia uposażenia funkcjonariuszy w okresie ich przebywania na zwolnieniu lekarskim oraz uwzględniania przy wnioskowaniu do Komendanta Oddziału opinii bezpośrednich przełożonych,
- przeprowadzenia wartościowania stanowisk pracy w celu wyeliminowania niesprawiedliwości w zakresie wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach w korpusie służby cywilnej,
- organizacji odpraw w przejściu granicznym,
- podjęcia w ramach nadzoru działań zmierzających do wyeliminowania w przyszłości nieprawidłowości z zakresu ochrony przeciwpożarowej oraz wyłączenia z eksploatacji sali widowiskowej,
- przesłania do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Bydgoszczy pozytywnej rekomendacji w zakresie wynajęcia przez wnioskującą lokalu mieszkalnego z zasobów WAM,
- objęcia kontrolą dopuszczalności formy regulacji w zakresie określenia zasad gospodarowania mieniem będącym w zarządzie SG.

Wnioski analizowano pod kątem zasadności i przydatności wskazywanych w nich rozwiązań (uzyskiwano merytoryczne stanowiska i opinie). Poniżej poglądowo przedstawiono sposób ich procedowania.

W jednym przypadku uwzględniono wniosek w zakresie podjęcia działań mających na celu określenie kryteriów w zakresie przyznawania nagrody uznaniowej ze środków finansowych uzyskanych z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy SG w okresie ich przebywania na zwolnieniu lekarskim.

W zakresie wniosku dotyczącego propozycji zmian decyzji Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie wprowadzenia w Straży Granicznej procedury w sprawach o naruszenia zasady równego traktowania – z uwagi na to, że proces legislacyjny na ówczesnym etapie nie został zakończony – propozycje wnioskodawczyni wraz ze zgłoszonymi w toku opiniowania

projektu uwagami oraz stanowiskiem Pełnomocnika Komendanta Głównego Straży Granicznej ds. ochrony praw człowieka i równego traktowania zostały przekazane do Biura Prawnego KGSG.

Pozostałe wnioski w wyniku podjętych czynności służbowych uznano za bezzasadne.

4. Przyczyny pozostawienia wniosków bez rozpoznania.

W okresie sprawozdawczym nie odnotowano przypadków pozostawienia wniosków bez rozpoznania.

5. Przyczyny przekroczenia terminu załatwienia wniosków określonego w Kpa oraz podjęte przez organ działania naprawcze służące wyeliminowaniu nieterminowości.

Wnioski, które wpłynęły do organów SG w 2015 r. zostały rozpatrzone z zachowaniem terminów administracyjnych.

III. Informacja w zakresie przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków.

1. Sposób zorganizowania przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków.

Prowadzenie postępowań skargowych odbywa się na podstawie Działu VIII Kpa oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. *w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.*

Zgodnie z art. 253 Kpa, w każdej jednostce organizacyjnej SG umożliwiono przyjęcia obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych – przez kierowników tych jednostek – dniach i godzinach. Kierownicy jednostek organizacyjnych SG lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są do przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków, co najmniej raz w tygodniu (przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia odbywają się w ustalonym dniu po godzinach pracy). Informacja o dniach i godzinach przyjęć jest wywieszona w widocznym miejscu w KGSG, komendach oddziałów, ośrodków szkolenia, ośrodka wsparcia SG oraz w granicznych jednostkach organizacyjnych.

2. Przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w *sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*, przyjmowanie i koordynowanie spraw dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków powierzone zostało wyodrębnionym komórkom organizacyjnym ds. kontroli jednostek organizacyjnych SG. W przypadku zgłoszenia się osoby do jednostki SG w celu złożenia skargi lub wniosku, przyjmujący zgłoszenie sporządza protokół, który podpisują wnoszący skargę lub wniosek i przyjmujący zgłoszenie. W protokole tym zamieszcza się datę przyjęcia skargi lub wniosku, imię, nazwisko (nazwę) i adres zgłaszającego oraz zwięzły opis treści sprawy. Istnieje w tym przypadku możliwość, aby przyjmujący skargi i wnioski potwierdził ich złożenie, jeżeli zażąda tego wnoszący.

3. Zestawienie danych o liczbie interesantów przyjętych w sprawach skarg i wniosków.

Ze zgromadzonych danych wynika, że w okresie sprawozdawczym w Straży Granicznej przyjęto 10 interesantów w sprawach skarg i wniosków. Jednak nie każde takie spotkanie kończyło się formalnym złożeniem skargi lub wniosku. Zgodnie z wolą interesanta sprawy były często wyjaśniane na miejscu lub w ramach innej procedury. Dane liczbowe dotyczące rozpatrywanych skarg i wniosków przyjętych w tym trybie uwzględniono w punktach I i II. Analizując omawianą procedurę wydaje się, że faktyczna liczba interesantów przyjmowanych w sprawach skarg i wniosków przez jednostki organizacyjne SG może być większa, niż ujawniana w oficjalnych statystykach. Teza ta wynika z faktu, że w terminach przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków zgłaszają się osoby, których celem jest np. zasygnalizowanie jakiegoś problemu czy chęć porozmawiania z przełożonym funkcjonariusza/pracownika SG i spotkanie to nie kończy się formalnym złożeniem skargi lub wniosku. W celu pełniejszego monitorowania tego zjawiska oraz systemowego odnotowywania rodzaju spraw poruszanych przez interesantów zasadnym jest wdrożenie przez wszystkie organy SG zobowiązane do przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków pomocniczego urządzenia kancelaryjnego, w którym będą ewidencjonowane te zdarzenia.

IV. Część informacyjna dotycząca rejestracji i przechowywania dokumentacji skarg i wniosków.

1. Przyjęty sposób rejestracji skarg i wniosków.

Skargi rozpatrywane są zgodnie z właściwością organów SG. Z reguły skargi dotyczące funkcjonowania granicznych jednostek organizacyjnych (placówek i dywizjonów SG) załatwiane są przez komendantów oddziałów SG, natomiast dotyczące oddziałów lub ośrodków szkolenia/wsparcia SG – w IKiAW KG SG. Odstępstwem od tego trybu postępowania jest sytuacja, kiedy niektóre skargi wpływające do KGSG, a dotyczące funkcjonariusza/pracownika komendy oddziału lub ośrodka szkolenia/wsparcia SG przekazywane są do załatwienia ich przełożonemu zgodnie z art. 232 § 2 Kpa.

Skarga bądź wniosek, które wpłyną do jednostki organizacyjnej SG, przekazywane są do wyodrębnionej zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. *w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* komórki organizacyjnej, której funkcjonariusze/pracownicy przeprowadzają postępowania skargowe w celu wyjaśnienia przedstawionych w pismach zarzutów. Skarga bądź wniosek zostaje wpisany do prowadzonego w poszczególnych jednostkach „Rejestru skarg i wniosków”. W IKiAW KG SG został wdrożony rejestr skarg i wniosków w formie elektronicznej, który – poza spełnianiem funkcji ewidencyjnej – umożliwia monitorowanie terminów dla załatwiania sprawy oraz sprawne generowanie danych statystycznych. Narzędzie to zostało m.in. przedstawione na corocznej odprawie pionu kontroli, z rekomendacją ewentualnego wykorzystania przez terenowe jednostki organizacyjne.

2. Zorganizowanie obiegu i kompletowania dokumentacji postępowań w sprawach skarg i wniosków.

Dokumentacja dotycząca postępowań skargowych oraz wniosków przechowywana jest w wyodrębnionej komórce organizacyjnej. W Straży Granicznej przyjęto rozwiązanie, że dla każdej sprawy zakładana jest odrębna teczka, w której chronologicznie kompletowana jest na bieżąco dokumentacja. Dodatkowo czynności podejmowane w ramach prowadzonych postępowań skargowych każdorazowo odzwierciedlane są rejestrach skarg i wniosków.

Tym samym, skargi i wnioski składane i przekazywane do organów SG oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje – zgodnie z art. 254 Kpa – w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

V. Nadzór.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym do zadań Inspektoratu Kontroli i Audytu Wewnętrznego Komendanta Głównego Straży Granicznej należy m.in. nadzorowanie działalności wydziałów w oddziałach SG oraz referatów w ośrodkach szkolenia i ośrodkach Straży Granicznej zajmujących się sprawami skarg i wniosków.

Nadzór ten prowadzony jest w praktyce przez Wydział III – Skarg, Wniosków i Kontroli Problematyki Administracyjnej. W jego ramach analizowane są pod względem merytorycznym otrzymywane przez Inspektorat do wiadomości zawiadomienia lub informacje o sposobie załatwienia skargi lub wniosku przez komendantów oddziałów, ośrodków szkolenia, ośrodków SG (dot. skarg przekazywanych tym podmiotom do załatwienia przez KG SG). Przedmiotem szczególnego monitoringu jest również sposób wykorzystywania informacji z wystąpień anonimowych przesyłanych terenowym jednostkom organizacyjnym (Inspektorat każdorazowo prosi o przekazanie informacji zwrotnej). W zakresie całości działalności skargowej analizowane są otrzymywane przez Inspektorat dane sprawozdawcze. Realizowany w związku z działalnością skargową nadzór jest również wykonywany na poziomie terenowych jednostek organizacyjnych SG. Przedstawione w pkt. 4 oceny działania naprawcze i rekomendacje przyczyniają się do podnoszenia poziomu realizacji zadań służbowych. W ramach postępowań skargowych diagnozowane są ryzyka i zagrożenia, które są wykorzystywane w realizacji zadań służbowych, zarządzaniu formacją oraz działalności szkoleniowej. Jednocześnie stałemu monitorowaniu i bieżącej analizie są poddawane prawidłowość załatwiania skarg i wniosków, zarówno w sensie proceduralnym, jak i merytorycznym. Szczególny nacisk jest kładziony na rzetelność wyjaśniania zarzutów skarżących. Składanie skarg i wniosków do organów władzy publicznej jest jednym z podstawowych uprawnień obywatela o powszechnym charakterze i sposób reakcji urzędu na taką korespondencję świadczy o sprawnie funkcjonującej administracji i buduje zaufanie społeczne do instytucji publicznych. Umiejętne, ale i odpowiednie reagowanie na sygnały obywatelskie to nieodzowny element systemu świadczenia wysokiej jakości usług publicznych. Pisma składane do urzędów i instytucji publicznych stanowią bowiem kluczowy kanał komunikacji obywatela z urzędem. Opisane w nich trudności i problemy, ale także wnioski i sugestie dotyczące funkcjonowania administracji publicznej (w tym też przede wszystkim służb porządku publicznego) powinny być ważnym punktem odniesienia przy planowaniu zmian, czy modyfikacji i standaryzacji procedur. Pełnimy służebną rolę dla społeczeństwa i jego opinie powinny być dla nas istotne, bez względu na to czy są one pozytywne, czy też

negatywne. Co więcej, to na tych negatywnych powinniśmy skupiać uwagę i doskonalić między innymi na ich podstawie naszą działalność. Silna administracja to administracja, która jest otwarta na krytykę i potrafi wyciągać z niej wnioski.

Wiedza pochodząca z bieżącego monitorowania tematyki spraw skargowych powinna być również wykorzystywana do planowania czynności kontrolnych. Podkreślenia wymaga, że zarówno ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁸, jak i decyzja nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych⁹ wskazują na istotną rolę skarg i wniosków w planowaniu oraz realizacji kontroli. Zgodnie z tymi aktami prawnymi oraz doktryną kontroli przy opracowywaniu okresowych planów kontroli oraz programów kontroli uwzględnia się m.in. skargi i wnioski. Jednocześnie kontrola w trybie uproszczonym może być zarządzona w razie potrzeby sprawdzenia informacji zawartych w skargach i wnioskach.

VI. Wnioski i rekomendacje.

Działalność polegająca na przyjmowaniu i załatwianiu skarg i wniosków w podległych Komendantowi Głównemu SG jednostkach organizacyjnych realizowana jest na należytym poziomie. Niezależnie od tego należy doskonalić narzędzia i mechanizmy pozwalające właściwie reagować na zagrożenia występujące także w tym obszarze oraz ugruntowywać już sprawdzone rozwiązania i kierunki działania. Zapewnienie skutecznego procesu rozpatrywania sygnałów obywatelskich oraz wdrażania wynikających z nich wniosków jest bowiem obowiązkiem kierownictwa każdego urzędu.

W związku z tym, uwzględniając wyniki dokonanej analizy w zakresie przyjmowanych i załatwianych skarg i wniosków przez organy SG proponuje się następujące rekomendacje:

- 1. Ze względu na wzrastającą liczbę skarg wewnątrzorganizacyjnych (w tym zasadnych) należy prowadzić działania profilaktyczne/szkoleniowe na rzecz rozwiązywania sytuacji spornych w służbie/pracy bez konieczności uruchamiania trybu skargowego.**
- 2. Dążyć do tego, aby proces rozpatrywania skarg i wniosków charakteryzował się następującymi cechami:**

⁸ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

⁹ Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 43, z późn. zm.

- był ukierunkowany na rozwiązywanie problemów i otwarty na zagadnienia przedstawiane przez skarżących/wnioskodawców,
 - był kompletny (nie pominięto żadnego istotnego elementu),
 - był „uczący się” (wdrażane są słuszne wnioski dotyczące zmian prawnych, proceduralnych, organizacyjnych).
3. Wprowadzić we wszystkich jednostkach rejestr przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków.
4. Informacje z postępowań skargowych/wnioskowych wykorzystywać w planowaniu działalności kontrolnej.

DYREKTOR
Inspektoratu Kontroli i Audytu Wewnętrznego
Komendanta Głównego Straży Granicznej

plk SG Jarosław KOŹMIŃSKI

Wyk. w egz. poj.

Egz. poj. – po opublikowaniu ad acta.

Wyk./Sporz. I.L./A.J.

Dnia 10.05.2016 r.

Zestawienie danych o sposobie załatwienia skarg, które w 2015 r. wpłynęły do organów SG

	Załatwiono w okresie sprawozdawczym						Terminowość załatwiania skarg	
	Liczba ogółem	w tym:					Załatwione z przekroczeniem terminów Kpa w odniesieniu do poz. 2	Załatwione z przekroczeniem terminów Kpa w odniesieniu do poz. 3
		przekazano wg właściwości ¹	załatwione we własnym zakresie	pozostałe				
				anonimowy	a/a	do sprawy		
	1	2	3	4	5	6	7	8
KGSG	150	64	64	18	0	4	0	0
BIO SG	63	2	36	20	4	1	0	0
NOSG	45	7	23	11	4	0	0	0
NWOSG	41	3	30	8	0	0	0	0
MOSG	29	0	28	1	0	0	0	0
NoOSG	28	0	21	3	0	4	0	0
W-MOSG	26	0	19	7	0	0	0	0
POSG	21	0	21	0	6	0	0	0
Ś-MOSG	14	1	12	1	0	0	0	0
COS SG	1	0	1	0	0	0	0	0
CS SG	1	1	0	0	0	0	0	0
KOW SG	0	0	0	0	0	0	0	0
OSS SG	0	0	0	0	0	0	0	0
razem	425	78	255	69	14	9	0	0

¹⁾ Uwzględniono skargi przekazane poza SG oraz skargi przekazane w ramach SG.

Zestawienie danych o sposobie załatwienia wniosków w 2015 r.

	Załatwiono w okresie sprawozdawczym				Terminowość załatwiania wniosków	
	Ogółem (liczba)	przekazano wg właściwości	w tym:		Załatwione z przekroczeniem terminów Kpa w odniesieniu do poz. 2	Załatwione z przekroczeniem terminów Kpa w odniesieniu do poz. 3
			załatwiono we własnym zakresie	pozostałe a/a		
	1	2	3	4	5	6
KGSG	8	4	4	0	0	0
BiOSG	3	1	2	0	0	0
NOSG	0	0	0	0	0	0
NoOSG	0	0	0	0	0	0
NwOSG	3	0	3	0	0	0
MOSG	0	0	0	0	0	0
POSG	1	0	1	0	0	0
Ś-MOSG	0	0	0	0	0	0
W-MOSG	0	0	0	0	0	0
KOW SG	0	0	0	0	0	0
COS SG	0	0	0	0	0	0
CS SG	0	0	0	0	0	0
razem	15	5	10	0	0	0

¹Uwzględniono wnioski przekazane w ramach SG.

