



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

Załącznik Nr 13 do pisma wch./wch. Nr 7378/17

Chełm, dnia 13 września 2017 r. 2017-09-15

Egz. nr 2

Pismo nr. NA-NK-5067/17

Data..... 2017-09-13

Pan płk SG Leszek SURMACZ

Komendant
Placówki Straży Granicznej
w Hrebennem

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat: „Kary administracyjne nakładane na przewoźnika w świetle ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach” w okresie 01.01.2016 r. - 31.03.2017 r. zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Hrebennem, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na 2017 r.¹ Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² (Dz. U. nr 185 poz. 1092), w terminie od 31.05 do 30.06.2017 r. przez zespół kontrolerów w składzie³:

kierownik zespołu:

chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK - IWKO – specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 18/17 z dnia 30 maja 2017 r.

członek zespołu:

st. chor. SG Katarzyna STEĆ - specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 19/17 z dnia 30 maja 2017 r.

Kontrola przewidziana została w terminie od 31 maja 2017 do dnia 30 czerwca 2017 r.⁴ Czynności kontrolne w siedzibie jednostki kontrolowanej realizowano w dniach 31.05.2017 r. i 8.06.2017 r. oraz w wybranych dniach roboczych w terminie kontroli w pomieszczeniach komórki ds. kontroli.⁵

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił płk SG Leszek SURMACZ – Komendant Placówki Straży Granicznej w Hrebennem. Bezpośrednim przełożonym ww. jest Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Księżce kontroli Placówki Straży Granicznej w Hrebennem – Nr NA-HB-48/13 (RWD 384 p.106/16) poz. nr 2/2017, str. 7/204.

¹ „Roczny plan kontroli przewidzianych do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej

w 2017 r.”, z dnia 25.11.2016 r. (nr 10073/16 z 29.11.2016 r.) - l.p. 4 planu.

² Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

³ Akta kontroli, dowód nr 4-6.

⁴ Wg danych upoważnienia.

⁵ Średni czas kontroli oraz przerwy w realizacji czynności kontrolnych zawiera notatka służbowa załączona do akt kontroli.

I. Zakres kontroli.

Zakres kontroli związany był z potrzebą weryfikacji poziomu prawidłowości oraz terminowości realizacji obowiązków jednostki kontrolowanej, wynikających z obowiązujących przepisów, w zakresie związanym z tematem kontroli.

Przedmiot kontroli obejmował ocenę prawidłowości, kompletności i rzetelności sporządzanej i prowadzonej dokumentacji w kontrolowanym podmiocie, w zakresie:

- 1) przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych uwzględniających realizację zadań wyszczególnionych w temacie kontroli;
- 2) legalność, rzetelność i celowość realizacji przez uprawnionych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kar administracyjnych na przewoźników oraz poziom sprawowanego nadzoru w kontrolowanym obszarze;
- 3) windykacji należności o charakterze administracyjno – prawnym z tytułu kar administracyjnych nakładanych na przewoźników.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2017 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena, czy zagadnienia objęte jej zakresem realizowane są zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi.

Realizacja powyższego celu ogólnego wymagała dokonania oceny poprawności pod względem prawnym i rzetelności przeprowadzonych postępowań administracyjnych, skutkujących wydaniem przez organ decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika. Sprawdzeniu została poddana legalność, celowość i rzetelność realizacji zagadnień objętych zakresem kontroli oraz sporządzonych dokumentów (w tym ewidencyjnych). Weryfikacji poddane zostały wybrane decyzje już wykonane (uiszczone) oraz decyzje, w których kara nie została uiszczona lub znajdujące się w procedurze windykacji o charakterze administracyjno – prawnym. W oparciu o kryterium legalności weryfikacji została poddana również dokumentacja organizacyjno – funkcjonalna sporządzana w kontrolowanej Placówce Straży Granicznej określająca zadania jednostki kontrolowanej związanej z realizacją zadań wyszczególnionych w temacie kontroli. Sprawdzeniu poddane zostały również formy i poziom realizowanego nadzoru służbowego, w powyższym zakresie. Dodatkowo istniała potrzeba zebrania informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej jednostki organizacyjnej w kontrolowanej tematyce, ujawnienia ewentualnych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu, skutków wraz z ustaleniem osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także sformułowania ewentualnych zaleceń zmierzających do ich usunięcia.

III. Ocena kontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację udostępnioną kontrolerom, zestawienia, przekazane informacje, wyjaśnienia oraz sporządzone wykazy i notatki służbowe.

Zespół kontrolerów dokonał doboru próby do kontroli na podstawie uzyskanej z PSG w Hrebennem informacji dot. ilości postępowań wszczętych w okresie objętym kontrolą w sprawie o nałożenie kar administracyjnych na przewoźnika na podstawie ustawy z dnia

12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.⁶ Przy doborze próby, wzięto pod uwagę m.in. cel kontroli oraz wielkość populacji, z której próba została wyodrębniona.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli przyjęto, że zespół kontrolerów kontroli podda co najmniej 50% dokumentacji w postaci akt postępowań skutkujących wydaniem decyzji administracyjnych o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika, wszczętych i zakończonych w okresie 01.01.2016 r. – 31.03.2017 r., obejmujących kary uiszczone oraz podlegające windykacji o charakterze administracyjno-prawnym. W związku z wiedzą o elementach populacji, typowanie dokumentacji odbywało się z zastosowaniem metody statystycznej w oparciu o technikę losowania systematycznego – pierwszy element został dobrany losowo, a każdy kolejny z zachowaniem jednakowego odstępu w stosunku do poprzedniego. W przedmiotowej kontroli kolejność oparto na prowadzonej w PSG ewidencji w postaci „Rejestru wszczętych postępowań i wydanych decyzji administracyjnych w sprawach nałożenia kary na przewoźnika” – NA-HB-173/14, gdzie pierwszym elementem populacji była poz. 1 ewidencji prowadzonej dla roku 2016, następne elementy zostały wybrane wg zasady co drugie postępowanie, z pominięciem spraw, których akta znajdowały się w postępowaniu odwoławczym lub skargowym.

Ustalono, że w okresie 01.01.-31.12.2016 r. wydano 39 decyzji w sprawie nałożenia kar na przewoźnika, z których 6 akt spraw znajdowało się w postępowaniu odwoławczym (KGSG) lub skargowym (WSA). W okresie 01.01-31.03.2017 r. wszczęto 6 postępowań administracyjnych, z których 2 zostały zakończone do dnia 31.03.2017 r. (1 akta sprawy znajdowały się w postępowaniu odwoławczym w KGSG).⁷

Z uwagi na brak dokumentacji oraz przyjętą systematykę, próbę kontroli wytypowano z pośród populacji liczącej 34 dostępne postępowania. Zespół kontrolerów, na podstawie przyjętej próby kontroli, sprawdzeniu poddał postępowania administracyjne w postaci **18 teczek akt** postępowań administracyjnych wszczętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą.⁸

Szczegółowy wykaz postępowań administracyjnych poddanych kontroli stanowi załącznik do akt kontroli.⁹

Przyjęto, że zastosowana próba zapewni reprezentatywność, pozwalając na wysuwanie podczas kontroli wniosków o określonym poziomie ufności.¹⁰

Kontrolą objęto również 100 % dokumentacji przyjętych w podmiocie rozwiązań organizacyjnych dotyczących tematu kontroli w postaci: wewnętrznego podziału zadań, szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień pracowników i funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej, upoważnień, wewnętrznych poleceń. Kontroli poddano także dokumentację ewidencyjną.

Ocenę końcową kontrolowanej działalności sporządzono w oparciu o takie czynniki jak wielkość populacji, okres i zakres kontroli, przyjęte kryteria i mierniki oraz oceny cząstkowe, na podstawie czterostopniowej skali ocen obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.¹¹

⁶ (tj. Dz. U. 2016 poz. 1990 z późn. zm.) – Zwana dalej ustawą o cudzoziemcach.

⁷ Akta kontroli, dowód nr 1-2 - dane przekazane z PSG w Hrebennem na etapie analizy przedkontrolnej, jako odpowiedź na pismo fax NA-NK- 43/2017 z dnia 20.04.2017 r.

⁸ Akta kontroli, dowód nr 17 k. 65.

⁹ Akta kontroli, dowód nr 18 - Wykaz nr wch. 5836/17.

¹⁰ Zakładane prawdopodobieństwo (stopień pewności), że wnioski dotyczące populacji, sformułowane przez kontrolera na podstawie badania próby, są prawidłowe.

¹¹ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

OGÓLNA OCENĘ (kończącą), wynikającą z przyjętych mierników, kryteriów oraz ocen częściowych, ustalono jako **pozytywną z uchybieniami.**

Ocena wynika z ustaleń stanu faktycznego dokonanych, w znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej - Placówce Straży Granicznej kat. I w Hrebennem, którą kieruje Komendant Placówki Straży Granicznej posiadający status terenowego organu Straży Granicznej.¹²

Ustalenia oraz oceny częściowe dotyczące poszczególnych obszarów objętych kontrolą, przedstawiono poniżej.

Nakładanie kar administracyjnych na przewoźników stanowi wyraz implementacji dyrektywy 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. Aktem prawnym przewidującym obowiązek nakładania kar objętych tematem kontroli jest Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.¹³, przy czym rozwinięcie tej regulacji znajduje się w dyrektywie 2001/51/WE, która z założenia ma uzupełniać postanowienia Konwencji Wykonawczej. Dyrektywa 2001/51/WE deklaruje cel w postaci skutecznego zwalczania nielegalnej imigracji. Powyższy cel ma być osiągnięty przez działania prewencyjne, a jednym z takich działań jest nakładanie kar administracyjnych na przewoźników, które jak statuuje art. 4 ust. 1 dyrektywy, mają być odstraszające, skuteczne i proporcjonalne.

Kara administracyjna ma zatem w pierwszej kolejności wymusić skuteczniejsze działania przewoźnika w przyszłości w realizacji jego obowiązków, nie zaś stanowić sankcję mającą na celu stworzenie stanu dolegliwości dla niego. Celem jest przeciwdziałanie temu, aby przewoźnicy nie stwarzali warunków sprzyjających nielegalnej imigracji.

Zagadnienie objęte tematem kontroli, dotyczące odpowiedzialności przewoźników zostało zawarte w Dziale XI ustawy o cudzoziemcach, zatytułowanym „Odpowiedzialność przewoźnika” - art. 459-463.

1) Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne przyjęte w podmiocie kontrolowanym uwzględniające realizację zadań wyszczególnionych w temacie kontroli.

W okresie objętym kontrolą Komendant Placówki Straży Granicznej w Hrebennem zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie kar administracyjnych nakładanych na przewoźnika, realizował na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*¹⁴ z uwzględnieniem aktów normatywnych Straży Granicznej oraz poleceń wewnętrznych.

Zgodnie z § 5 pkt 10 zarządzenia nr 28 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lipca 2011 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*¹⁵ - Terenowe organy Straży Granicznej planują, organizują, kontrolują i kierują

¹² § 21 pkt 17 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.).

¹³ (Dz. Urz. UE. L 187 z 2001 r., str. 45) - art. 26 ust. 2 w zw. z ust. 3.

¹⁴ (Dz. U. 2016, poz. 23, z późn. zm.) - Zwany dalej kpa.

¹⁵ (Dz. Urz. KGSG z 2011 r., Nr 7, poz. 29, ze zm.) – obowiązującego do dnia 2 grudnia 2016 r.

wykonywaniem przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych, w szczególności w zakresie nakładania kar administracyjnych na przewoźników;

Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 12c ww. zarządzenia - w zakresie określonym w § 5 do zadań komendanta placówki w szczególności należy: wydawanie decyzji w przedmiocie nakładania kar administracyjnych na przewoźnika, zgodnie z art. 462 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

W związku z wejściem w życie z dniem 03.12.2016 r. zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. o tożsamym tytule (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108, ze zm) zadania terenowych organów straży granicznej w randze Komendanta Placówki Straży Granicznej w zakresie związanym z przedmiotem kontroli, zostały umiejscowione odpowiednio w § 5 pkt 10 oraz § 9 ust. 1 pkt 16 zarządzenia.

Ustalono, że szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień Komendanta PSG w Hrebennem został określony w załączniku nr 41 do 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 (ze zm.).* Zgodnie z treścią wspomnianego załącznika, ww. jest przełożonym funkcjonariuszy i pracowników Placówki oraz odpowiada za prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i pracowników Placówki. W zakresie związanym z tematem kontroli do szczegółowego zakresu obowiązków Komendanta PSG w Hrebennem w przyjętym okresie należało m.in. wydawanie decyzji określonych dla komendanta placówki w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach; występowanie do organów administracji państwowej o udzielenie informacji niezbędnych do realizacji czynności określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach; organizowanie oraz nadzór nad prowadzeniem określonych rejestrów, a także wykonywaniem zadań zawartych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (...); nadzór nad realizacją zakresu obowiązków i uprawnień, określonych dla funkcjonariuszy i pracowników.¹⁶

Dla osiągnięcia zamierzonego celu, sprawdzeniu poddano całość dostępnej dokumentacji odnoszącej się do rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych uwzględniających realizację zadań wyszczególnionych w temacie kontroli.

W przyjętym okresie kontroli, zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonym przez Komendanta PSG w Hrebennem „Wewnętrzny podział zadań Placówki Straży Granicznej w Hrebennem” z dnia 06 lipca 2015 r.¹⁷

Zgodnie z ustalonym podziałem zadań, prowadzenie postępowań administracyjnych, wydawanie decyzji administracyjnych oraz wykonywanie innych zadań w imieniu komendanta placówki określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (...), prowadzenie określonych rejestrów w imieniu komendanta placówki określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (...), a także prowadzenie postępowań administracyjnych oraz wydawanie decyzji w sprawach o nałożeniu kar na przewoźnika, który drogą lądową przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży, wizy

¹⁶ Akta kontroli dowód nr 11 - odpowiednio pkt 11, 12, 15, 25.

¹⁷ Akta kontroli, dowód nr 10 - zał. do pisma wch. do NOSG nr 5210/15 z dnia 09.07.2015 r.

lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy, w ramach struktury organizacyjnej przypisano do zadań Grupy ds. Cudzoziemców (§ 5). Jak ustalono, że zadania w powyższym zakresie realizowali funkcjonariusze wchodzącego w skład Grupy ds. Cudzoziemców Zespołu Postępowań Granicznych.

W okresie objętym kontrolą, zadania związane z przedmiotem kontroli w ramach Grupy ds. Cudzoziemców wykonywali:

- 1) Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców do 31.03.2016 r. (NA-HB-3702/15 z dnia 13.11.2015 r.);
- 2) Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców od 01.04.2016 r. (NA-HB-1194/16 z dnia 31.03.2016 r. zm. aneksem z dnia 18.04.2016 r.);¹⁸
- 3) Kierownik Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców (NA-HB-1193/16 z dnia 31.03.2016 r.);¹⁹
- 4) Specjalista Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców (NA-HB-3711/15 z dnia 25.11.2015 r.);
- 5) St. kontroler Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców (NA-HB-3718/15 z dnia 25.11.2015 r.).

Czynności kontrolne wykazały, że poddane kontroli dokumenty w postaci szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy Zespołu Postępowań Granicznych były aktualne na dzień ich podpisania oraz zawierały ustalony zakres czynności odnoszący się do obowiązków i uprawnień będących przedmiotem kontroli, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za nadzór.²⁰

W ramach weryfikacji przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjnych potwierdzono, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Zespołu Postępowań Granicznych posiadali upoważnienia wydane na podstawie art. 268a kpa przez Komendanta Placówki Straży Granicznej w Hrebennem.

Kontroli poddano 5 upoważnień funkcjonariuszy, którzy przeprowadzili postępowania administracyjne skutkujące wydaniem decyzji o nałożeniu kar na przewoźnika (wybrane wg próby). Upoważnienia zostały udzielone na piśmie, imiennie wskazanym funkcjonariuszom wraz z nazwą zajmowanego stanowiska, miały oznaczoną datę, od której obowiązywały oraz odnosiły się do rodzaju i zakresu spraw uprawniających do wykonywania kompetencji w imieniu organu i na jego odpowiedzialność, a także zostały ujęte w ewidencji kancelaryjnej.²¹

W obszarze kontroli, zakres upoważnień uprawniał funkcjonariuszy w szczególności do: prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie nakładania kar na przewoźnika, który przywiózł cudzoziemca nie posiadającego prawa wjazdu i pobytu na terytorium RP; nakładania w imieniu komendanta PSG w Hrebennem kary administracyjnej w drodze decyzji; załatwiania w imieniu Komendanta PSG w Hrebennem spraw administracyjnych, wszczynania postępowań administracyjnych z urzędu lub na wniosek, wydawania decyzji administracyjnych (...), rozpatrywania wniesionych odwołań, przekazywania ich do organów II instancji, uchylania lub utrzymywania w mocy wydanych decyzji, uchylania decyzji ostatecznych w oparciu o dyspozycje zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania

¹⁸ Do dnia 31.03.2016 r. na stanowisku Kierownika Zespołu postępowań granicznych (NA-HB-1064/14 z dnia 08.05.2014 r.).

¹⁹ Jak ustalono, przytoczony wyżej zakres obowiązków i uprawnień funkcjonariusza stracił aktualność z dniem 12.05.2017 r. (NA-HB-1822/17 z 30.05.2017 r.). Upoważnienie z dnia 12.05.2017 r. nr 241/2017.

²⁰ Akta kontroli, dowód nr 17.

²¹ Upoważnienia wydane zostały na podstawie art. 268a kpa do wykonywania czynności, określonych m.in. w kpa i ustawie o cudzoziemcach.

administracyjnego; podejmowania czynności egzekucyjnych, w tym wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych.

Potwierdzono, że funkcjonariusze wydający decyzje w imieniu organu powoływali się w decyzji na fakt działania z upoważnienia. Zakres uprawnień nadanych upoważnieniem znajdował dodatkowe odzwierciedlenie w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy, w części dotyczącej uprawnień na danym stanowisku w formie zapisu: prowadzenie postępowań administracyjnych, wydawanie decyzji administracyjnych (...) zgodnie z posiadanym upoważnieniem komendanta placówki.

Dokonane ustalenia wykazały, że w ramach przyjętych w PSG rozwiązań organizacyjnych oraz dobrych praktyk na poziomie Grupy ds. Cudzoziemców został opracowany „Algorytm postępowania funkcjonariuszy PSG w Hrebennem w przypadku wystąpienia okoliczności skutkujących koniecznością wszczęcia postępowania o nałożenie kary administracyjnej na przewoźnika”.²² Dokument w części I wymieniał podstawy prawne działań podejmowanych przez funkcjonariuszy oraz zawierał definicje ustawowe ułatwiające kwalifikację postępowania. W części II w sposób szczegółowy opisano algorytm postępowania oraz obowiązki funkcjonariusza I i II linii kontroli podczas odprawy autokaru należącego do przewoźnika, w tym czynności niezbędne do wykonania przez technika kryminalistyki²³ oraz w ramach nadzoru służbowego.²⁴

Zagadnienia obejmujące przyjęte w podmiocie kontrolowanym rozwiązania organizacyjne w zakresie form sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań związanych z nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika, zostały przedstawione w dalszej części dokumentu.

Badany obszar cząstkowy, z uwagi na przyjęty miernik oraz kryteria kontroli oceniono **pozytywnie**.

2) Legalność, rzetelność i celowość realizacji przez uprawnionych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kar administracyjnych na przewoźników oraz poziom sprawowanego nadzoru w kontrolowanym obszarze.

Na podstawie informacji zgromadzonych w ramach analizy przedkontrolnej oraz stanu faktycznego stwierdzonego w siedzibie jednostki kontrolwanej ustalono, że w okresie 01.01.-31.12.2016 r. w Placówce Straży Granicznej w Hrebennem wydano **39** decyzji w sprawie nałożenia kar na przewoźnika, z których 6 akt spraw znajdowało się w postępowaniu odwoławczym (KGSG) lub skargowym (WSA). W okresie 01.01-31.03.2017 r. wszczęto **6** postępowań administracyjnych, z których 2 zostały zakończone do dnia 31.03.2017 r., przy czym akta jednej sprawy znajdowały się w postępowaniu odwoławczym w KGSG.²⁵

Zespół kontrolerów na podstawie przyjętych metod doboru próby kontroli, sprawdzeniu poddał postępowania administracyjne w postaci **18 teczek akt** postępowań administracyjnych wszczętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą, dostępnych w podmiocie kontrolowanym. Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów w przedmiotowym zakresie.

²² Ustalono, że dokument został zaktualizowany z dniem 21.04.2017 r.

²³ Zobligowanego do wykonania dokumentacji fotograficznej całego paszportu cudzoziemca, któremu odmówiono wjazdu oraz ewentualnie innych dokumentów pobytowych.

²⁴ Akta kontroli, dowód nr 12.

²⁵ Akta kontroli, dowód nr 2, 13, 17 (k. 65).

Stosownie do treści art. 3 pkt 14 ustawy o cudzoziemcach przewoźnikiem jest osoba fizyczna lub prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej zajmująca się zarobkowo przewozem osób drogą powietrzną, morską lub lądową.

Zgodnie z art. 459 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach *przewoźnik, który drogą powietrzną, morską lub przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób w międzynarodowym transporcie drogowym zamierza przywieźć cudzoziemca do granicy, podejmuje wszelkie niezbędne środki, aby zapewnić, żeby cudzoziemiec zamierzający wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, miał ważny dokument podróży uprawniający go do przekroczenia granicy, wymaganą wizę lub inny ważny dokument uprawniający go do wjazdu na to terytorium i pobytu na nim, zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane*. Wspomniany obowiązek dotyczy także przewoźników wykonujących regularne przewozy osób w międzynarodowym transporcie drogowym, z wyłączeniem ruchu przygranicznego.

Na przewoźnika, który drogą powietrzną lub morską przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wymaganej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zezwolenia na wjazd do innego państwa lub zezwolenia na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane, nakłada się karę administracyjną w wysokości stanowiącej równowartość od 3000 do 5000 euro za każdą przywiezioną osobę, z tym że suma kar za jednorazowy przywóz grupy osób nie może przekroczyć równowartości 500 000 euro. Powyższe wynika z art. 462 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach i zgodnie z ust. 2 dotyczy także przewoźników wykonujących regularne przewozy osób w międzynarodowym transporcie drogowym, z wyjątkiem ruchu przygranicznego. Trzeba jednak zauważyć, że z uwagi na kategorię sformułowanie użyte w art. 462 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach tj. "nakłada się karę administracyjną" organ dysponuje uznaniowością jedynie przy określeniu wysokości samej kary, co wynika z treści przywołanego przepisu.

W orzecznictwie sądów przyjmuje się, że skoro przewoźnikowi znane są regulacje prawne dotyczące wymierzania kar przewoźnikom za dostarczenie do odprawy granicznej pasażera bez ważnych dokumentów, sprawdzenie terminu ważności dokumentu mieści się w wymaganiach należytej staranności przy prowadzeniu działalności gospodarczej. W przypadku dostarczenia do odprawy przez przewoźnika osoby, której brak dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy jest w sposób prosty do stwierdzenia przez osobę posiadającą wiedzę w tym zakresie, nie zwalnia przewoźnika z odpowiedzialności okoliczność, że ani cudzoziemiec, ani kierowca autobusu nie zorientowali się, że dokument nie jest ważny. W takim przypadku odpowiedzialność przewoźnika ma w istocie charakter obiektywny (za sam fakt nie upewnienia się w powiązaniu ze skutkiem - dostarczeniem do odprawy granicznej), nie jest związany z winą konkretnej osoby, a zastosowanie sankcji ma cel prewencyjny, tj. służy eliminacji tego rodzaju przypadków w przyszłości.²⁶ Kara administracyjna ma zatem w pierwszej kolejności wymusić skuteczniejsze działania przewoźnika w przyszłości w realizacji jego obowiązków (np. poprzez doskonalszą organizację pracy albo dodatkowe przeszkolenie pracowników przewoźnika), nie zaś stanowić sankcję mającą na celu stworzenie dla niego stanu dolegliwości.²⁷ Celem jest przeciwdziałanie temu, aby przewoźnicy nie stwarzali warunków sprzyjających

²⁶ Stanowisko to zostało wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 554/14.

²⁷ IV SA/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r.

nielegalnej imigracji.²⁸ Jeżeli więc kara pieniężna ma w swoim założeniu realizować cel prewencyjny, to bez znaczenia pozostają ryzyko migracyjne (sytuacja, kiedy co prawda została wydana wiza, ale cudzoziemiec zgłosił się do odprawy granicznej przed datą jej ważności) związane z osobą, która została przewieziona do granicy bez odpowiednich dokumentów, jak i ewentualne zagrożenie związane z przewożoną osobą.²⁹

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nałożenie kar nie ma charakteru bezwzględnego, wyjątkami, w których administracyjnych kar pieniężnych nie nakłada się, są sytuację, w których cudzoziemiec po przywiezieniu go do granicy, składa podczas kontroli granicznej wnioski o nadanie statusu uchodźcy, lub gdy przewoźnik mimo dołożenia należytej staranności nie mógł stwierdzić, że cudzoziemiec nie posiada dokumentów wymaganych do przekroczenia granicy lub do pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej lub innym państwie członkowskim.

Czynności kontrolne wykazały, że organ I instancji, w toku prowadzonych postępowań w sprawie nałożenia kar administracyjnych na przewoźnika równocześnie badał przesłanki negatywne, z powodu których takiej kary nie można nałożyć.

Szczegółowa weryfikacja zgromadzonego materiału dowodowego, pozwala na stwierdzenie, że w poddanych kontroli sprawach, brak było podstaw do odstąpienia od obowiązku nałożenia kary administracyjnej w oparciu o przesłanki wynikające z art. 462 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach.³⁰

W przyjętym okresie kontroli, stosownie do treści art. 462 ust. 5 uprawnionym do nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika w drodze decyzji był Komendant Placówki Straży Granicznej, w której odmówiono cudzoziemcowi wjazdu na terytorium RP.

W toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, skutkujących wydaniem decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika zastosowanie miała procedura ogólnego postępowania administracyjnego wynikająca z przepisów ustawy kodeks postępowania administracyjnego.

W ramach sprawdzenia obszaru dotyczącego podstaw prawnych i faktycznych podejmowanych czynności przez funkcjonariuszy placówki w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, skutkującymi nałożeniem kary, weryfikacji poddano etap: wszczęcia postępowania, postępowania wyjaśniającego (dowodowego), rozstrzygnięcia. Szczególną uwagę zwrócono na obszary związane z zawiadomieniem strony postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz pouczeniem strony o możliwości wniesienia odwołania od decyzji wydanej w I instancji.

Ustalono, że we wszystkich przypadkach poddanych analizie, podstawę nałożenia przez organ administracyjny na przewoźnika kary pieniężnej ustanowionej art. 462 ustawy o cudzoziemcach, stanowił brak posiadania przez podróżującego jednego z dokumentów wymienionych w art. 459 ustawy o cudzoziemcach bądź nieważność takiego dokumentu w momencie stawienia się na odprawę graniczną. Podróżującym nieposiadającym ważnej wize lub innych ważnych dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i do pobytu na tym terytorium na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach

²⁸ IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., IV Sa/Wa 2495/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2014 r.

²⁹ IV Sa/Wa 2355/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2013 r.

³⁰ Art. 462 ust. 3 Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli przewoźnik:

- 1) przywiózł do granicy cudzoziemca, który podczas kontroli granicznej złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej;
- 2) mimo dołożenia należytej staranności nie mógł stwierdzić, że cudzoziemiec nie posiada ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wymaganej wize lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium, zezwolenia na wjazd do innego państwa lub zezwolenia na pobyt w innym państwie.

Komendant Placówki Straży Granicznej w Hrebennem stosowną decyzją odmawiał wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.³¹

Ustalono, że czynności inicjujące wszczęcie postępowań administracyjnych objętych kontrolą podejmowali funkcjonariusze Zespołu Postępowań Granicznych w trakcie pełnienia służby w momencie zaistnienia okoliczności związanych z naruszeniem przepisów ustawy o cudzoziemcach o odpowiedzialności przewoźnika. Wspomniana wyżej inicjatywa wyrażona była w formie notatki urzędowej z opisem zdarzenia, w treści której wskazywano na istniejące przesłanki uzasadniające wszczęcie postępowania o ukaranie przewoźnika zgodnie z art. 462 w związku z art. 459 ustawy o cudzoziemcach. Załącznikami do notatek urzędowych była kserokopia dokumentacji przewoźnika. Notatki urzędowe opiniował Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców, a następnie przekazane były Komendantowi PSG w celu zlecenia wszczęcia właściwego postępowania.

Wobec faktu przywiezienia przez przewoźnika do granicy cudzoziemców nieposiadających zezwolenia na wjazd i pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, funkcjonariusz upoważniony przez Komendanta Placówki Straży Granicznej wszczynał postępowanie w sprawie nałożenia na przewoźnika kary administracyjnej, o której mowa w art. 462 ust. 1-2 i 4-5 ustawy o cudzoziemcach.

Czynności kontrolne wykazały, że przed formalnym wszczęciem postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia na przewoźnika kary administracyjnej funkcjonariusz Zespołu Postępowań Granicznych wyznaczony do prowadzenia postępowania w sposób wnikliwy dokonywał ponownych sprawdzeń przewoźnika na oficjalnej stronie internetowej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.³²

W toku dokonanych ustaleń potwierdzono, że o wszczęciu postępowania w sprawie o nałożenie kary administracyjnej przewoźnicy byli informowani w formie pisemnego zawiadomienia.³³ Treść zawiadomień poddanych kontroli obejmowała podstawę wszczęcia postępowania wraz z uzasadnieniem, dane organu prowadzącego postępowanie oraz wyczerpującą informację o przysługujących stronie postępowania prawach i ciążących na niej obowiązkach, określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego m.in. z art. 10 § 1 kpa, art. 32 i 33 kpa, art. 40 kpa, art. 41 kpa, art. 73 kpa.³⁴

Kontrola postępowań wybranych wg próby wykazała dwa przypadki wszczęcia postępowań administracyjnych w zakresie kary na przewoźnika po upływie ok. miesiąca od dnia wydania decyzji odmowy wjazdu na granicy cudzoziemcowi z powodu nie posiadania wizy lub dokumentu podróży. Powyższe dotyczyło postępowań nr 21/PRZ/2016 i 26/PRZ/2016.³⁵

Jak ustalono, postępowania zostały wszczęte niezwłocznie po ustaleniach dokonanych w ramach nadzoru służbowego realizowanego z poziomu jednostki organizacyjnej.³⁶ Ostatecznie w przypadku decyzji o odmowie wjazdu nr NA-HB/2614/D-ODW/2016 z dnia 05.08.2016 r., wszczęte postępowanie nr 21/PRZ/2016 z dnia 06.09.2016 r. skutkowało wydaniem w dniu 21.10.2016 r. decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika nr NA-HB/26/D-KNP/2016, która została opłacona w całości w dniu 05.12.2016 r. Podobnie w przypadku decyzji o odmowie wjazdu nr NA-HB/2794/D-ODW/2016 z dnia 22.08.2016 r., wszczęte postępowanie nr 26/PRZ/2016 z dnia 22.09.2016 r. skutkowało wydaniem w dniu

³¹ Akta kontroli, dowód nr 18 – wykaz nr wch. 5836 (dane zawarto w rubryce materiał dowodowy/uwagi).

³² Dokumentacja z dokonanych sprawdzeń stanowiła materiał dowodowy w sprawie. – Wykaz I

³³ Podstawę zawiadomień stanowił art. 61 § 1 kpa.

³⁴ Akta kontroli, dowód nr 18, nr 23 (k. 123-124 przykład zawiadomienia).

³⁵ Akta kontroli, dowód nr 18 (k. 73; 74 verte, 75), 27.

³⁶ Akta kontroli, dowód nr 16 (k. 62, 63), nr 39 (k. 356 357) – notatki służbowe z realizowanego nadzoru.

21.11.2016 r. decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika nr NA-HB/29/D-KNP/2016, która została opłacona w całości w dniu 01.12.2016 r.³⁷

W związku z tym, że kodeks postępowania administracyjnego nie określa daty wszczęcia postępowania z urzędu, należy przyjąć, że co do zasady powinien to być dzień doręczenia stronie zawiadomienia, o którym mowa w art. 61 § 4 kpa. Niezależnie od powyższego należy pamiętać również o treści art. 12 § 1 kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Podjęte działania korygujące, które skutkowały wszczęciem postępowania i wyegzekwowaniem opłacenia kar przez przewoźników, w ramach postępowań nr 21/PRZ/2016 i 26/PRZ/2016, świadczą o skuteczności i efektywności sprawowanego nadzoru służbowego.

Jednocześnie należy pamiętać, że wpływ na wysokość kary ma średni kurs waluty euro w poszczególnych okresach. W ocenie zespołu kontrolerów, postępowania objęte tematem kontroli należy wszczynać w możliwie najszybszym czasie, w celu uniknięcia ewentualnych zarzutów strony postępowania np. oczekiwanie na wyższy kurs euro.

Obowiązujący kodeks postępowania administracyjnego jako zasadę przyjmuje, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Do wskazanych terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.³⁸ Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone wyżej, jednakże ustawa o cudzoziemcach nie zawiera regulacji dotyczących terminu prowadzenia postępowań objętych tematem kontroli.

W trakcie weryfikacji treści zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz zawartych w nich informacji, stwierdzono stosowaną w podmiocie kontrolowanym praktykę określania dwumiesięcznego okresu rozpatrzenia i załatwienia sprawy. Treść zawiadomień zawierała odniesienie do art. 35 § 3 kpa, stanowiącego o potraktowaniu sprawy jako szczególnie skomplikowanej, wymagającej rozpatrzenia w ciągu 2 miesięcy.

Według doktryny przyjmuje się, że „o szczególnie skomplikowanym charakterze sprawy możemy mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z zawiłym stanem faktycznym sprawy, wymagającym przeprowadzenia licznych czynności dowodowych, jak i ze złożonym, niełatwym do ustalenia stanem prawnym, wymagającym wnikliwej analizy oraz wykładni przepisów prawa”.³⁹ Trudno jednak określić, jaka sprawa będzie szczególnie skomplikowana, cecha ta może wynikać z "zawiłości w ustaleniu stanu faktycznego lub stanu prawnego, konieczności dokonywania licznych czynności postępowania dowodowego, gromadzenia rozproszonych danych będących w posiadaniu różnych organów administracyjnych przy braku

³⁷ Akta kontroli, dowód nr 18 (k. 73;74 verte, 75), 27.

³⁸ Art. 35 § 1 – 3, 5 kpa.

³⁹ Knysiak-Molczyk H. (red.), Gołęba A., Kielkowski T., Klonowski K., Romańska M., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo Wolter Kluwer, 2015 r. – Lex Omega intranet.

prawnego obowiązku współdziałania z nimi.⁴⁰ Z treści przywołanego wyżej komentarza wynika, że brak jest jasnego kryterium wydzielania tego rodzaju spraw, a ich kwalifikowanie do grupy szczególnie skomplikowanych będzie miało dla organu charakter ocenny czy raczej „szacunkowy”.⁴¹

W oparciu o poddane kontroli teczki akt postępowań administracyjnych ustalono, że prowadzone w Placówce Straży Granicznej w Hrebennem postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika opierały się na materiale dowodowym zebranym w trakcie postępowania dotyczącego odmowy wjazdu cudzoziemcowi na terytorium RP. W poddanych analizie przypadkach nie było wymagane prowadzenie postępowania wyjaśniającego, a zapoznanie się z materiałem dowodowym przez strony jako skorzystanie z przysługujących im uprawnień miało charakter sporadyczny.⁴²

Odnosząc się do stosowanej praktyki Komendant PSG w Hrebennem wyjaśnił, że przyjęty i stosowany w okresie objętym kontrolą w PSG w Hrebennem tryb określania dwumiesięcznego okresu na rozpatrzenie sprawy wynikał z:

- obowiązku skutecznego doręczenia stronie mającej najczęściej siedzibę poza granicami Polski zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego,
- konieczności oczekiwania na zwrotne potwierdzenie doręczenia zawiadomienia, konieczności umożliwienia Stronie w określonym terminie przed wydaniem decyzji skorzystania z wynikającego z art. 10 kpa prawa do zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów oraz zgłoszonych żądań. W przypadku przewoźnika mającego siedzibę poza granicami Polski przyjęto w PSG w Hrebennem okres 14 dni, nawet jeśli Strona nie wyznaczyła pełnomocnika do doręczeń, natomiast w przypadku polskiego przewoźnika jest to okres 7 dni. Organ prowadzący postępowanie obowiązany jest bowiem pouczyć stronę o prawie do zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia.

Do tego czasu powinien wstrzymać się od wydania decyzji. Jak stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie: *„możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji jest (...) dla strony niejako ostatnią szansą na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska. (...) wyznaczenie stronie terminu na wypowiedzenie się jest uzasadnione koniecznością określenia czasu, w jakim organ administracji publicznej oczekiwać powinien na jej stanowisko w sprawie. To, czy strona skorzysta z przysługującego jej prawa, pozostawiono wyłącznie jej uznaniu”*. Po upływie wyznaczonego Stronie w/w terminu (i po ewentualnym wniesieniu przez Stronę żądań, wniosków) wydanie decyzji. W przedłożonych wyjaśnieniach ppłk SG Leszek SURMACZ stwierdził, że trudność przeprowadzenia spraw w ciągu 1-ego miesiąca wynika z konieczności obowiązku doręczenia Stronie pism i oczekiwaniem na zwrotne potwierdzenie ich odbioru, a to z kolei zależy od działania krajowych i zagranicznych operatorów pocztowych. Na podstawie kilkuletniego doświadczenia można jednoznacznie stwierdzić, iż okres 1-ego miesiąca w przypadku przewoźnika zagranicznego w żadnym wypadku nie jest wystarczający i nie pozwoli na wydanie w tym terminie rozstrzygnięcia, a wręcz spowoduje wydłużenie postępowania, zwłaszcza że w przypadku przewoźników zagranicznych nie ma możliwości zastosowania tzw. fikcji prawnej doręczenia.⁴³ Inną kwestią, która również miała wpływ na określany dwumiesięczny termin na załatwienie sprawy, a z którą to notorycznie boryka się PSG w Hrebennem jest brak wpływu zwrotnego potwierdzenia

⁴⁰ (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2012 – str. 232.

⁴¹ M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki. Warszawa 2002, str. 172-174.

⁴² Przykład postępowanie nr 26/PRZ/2016 fakt zapoznania się z aktami udokumentowano w formie protokołu z dnia 06.10.2016 r. – Akta kontroli, 18 (k. 74 verte).

⁴³ Jako przykład warto wskazać postępowanie nr 3/PRZ/2016, nr 7/PRZ/2016, nr 14/PRZ/2016, nr 34/PRZ/2016,

odbioru przesyłek wysyłanych poza granice RP. Potwierdzenia, które w postępowaniu administracyjnym są niezbędne do dalszego procedowania sprawy, nie zawsze wracają do placówki z powodu ich zaginięcia lub zwyczajnie pozostawienia u adresata. W takich przypadkach konieczne jest wszczęcie w urzędzie operatora pocztowego Poczta Polska S.A. postępowania reklamacyjnego. Postępowanie takie dot. przesyłek zagranicznych trwa aż trzy miesiące, a to z kolei wymusza na organie prowadzącym postępowanie konieczność wyznaczenia nowego terminu na załatwienie sprawy i przesłanie Stronie tej informacji na piśmie (i znów oczekujemy na zwrotne potwierdzenie odbioru tych pism). Powyższe prowadzić może do tzw. „zapętlenia” sprawy i trwać, jak wynika z niektórych prowadzonych w PSG w Hrebennem spraw, bardzo długo i to wcale nie ze względu na skomplikowany charakter danej sprawy. Podsumowując przedstawione wyjaśnienia, ww. poinformował, iż wyznaczany stronie dwumiesięczny termin na załatwienie sprawy był w większości przypadków i tak prawie nie wystarczający do przeprowadzenia postępowania, głównie z uwagi na długie okresy oczekiwania na doręczenie stronie pism i oczekiwanie na wpływ zwrotnego potwierdzenia ich odbioru (termin od wysłania stronie mającej siedzibę poza granicami RP korespondencji do dnia odbioru zwrotnego potwierdzenia odbioru pisma przez stronę trwa w nielicznych tylko przypadkach ok. 1 miesiąca, natomiast w wielu sytuacjach okres ten jest dłuższy niż 1 miesiąc). Podkreślenia wymaga też fakt, iż postępowanie reklamacyjne w przypadku pisma wysłanego poza granice Polski trwa aż 3 miesiące.⁴⁴

Czynności kontrolne wykazały, że przedłużające postępowanie reklamacyjne dot. braku zwrotnego potwierdzenia odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego przesyłek zagranicznych powodowało po stronie organu prowadzącego postępowanie konieczność wyznaczenia nowego terminu na załatwienie sprawy i przesłanie postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy. W przypadku braku wpływu zwrotnego potwierdzenia odbioru ww. pisma powodowało złożenie w urzędzie pocztowym kolejnych reklamacji dot. braku zwrotnego potwierdzenia odbioru postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu.⁴⁵

Jak ustalono, stosowana w PSG w Hrebennem praktyka została zanegowana przez Wydział ds. Cudzoziemców NOSG w Chełmie w notatce służbowej nr CU-N/63/17 z dnia 17.02.2017 r. dot. analizy akt postępowań administracyjnych o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika. Wniosek Wydziału ds. Cudzoziemców został sformułowany w następujący sposób cyt. *„W wydawanych postanowieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego co do zasady, nie należy wskazywać art. 35 § 3 kpa jako przepisu stanowiącego o potraktowaniu sprawy jako szczególnie skomplikowanej, a tym samym wydłużającym okres jej prowadzenia do 2 miesięcy.”*⁴⁶

Potwierdzono jednocześnie, że zalecenie powyższe zostało wprowadzone w jednostce organizacyjnej w bieżących postępowaniach, jeszcze przed podjęciem czynności kontrolnych. W związku z tym, że Wydział ds. Cudzoziemców kwestionując stosowaną przez PSG w Hrebennem praktykę wyznaczania stronie dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy nie określił, jaki tryb byłby w takich sytuacjach właściwy, w jednostce kontrolowanej przyjęto zasadę niewskazywania w piśmie wszczynającym postępowanie daty zakończenia

⁴⁴ Akta kontroli, dowód nr 39.

⁴⁵ Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego jako przykład warto wskazać postępowanie nr 18/PRZ/2016, w którym od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym można było wydać decyzję upłynęło ponad 5 miesięcy. Pomimo, iż do sprawy nie włączał się pełnomocnik, a strona nie zgłaszała żądań ani wniosków.

⁴⁶ Akta kontroli, dowód nr 15 (Nadzorem WCU objęto dwa postępowania nie wybrane do kontroli wg przyjętej próby).

postępowania. Co związane jest z brakiem regulacji w kpa kwestii daty wszczęcia postępowania z urzędu, za datę tą przyjęto pierwszą czynność wobec strony, którą to czynnością będzie skuteczne zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania. W przedłożonych wyjaśnieniach Komendant Placówki SG wskazał, iż data ta będzie podstawą obliczenia biegu terminu załatwienia sprawy.⁴⁷

Przedstawiona przez jednostkę kontrolowaną argumentacja stosowanej praktyki wyznaczania dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy, z uwagi na podjęte działania usprawniające, została przyjęta przez zespół kontrolerów i zakwalifikowana w kategoriach uchybień proceduralnych. Wpływ na powyższe miała kwestia stwierdzonych przez zespół rzeczywistych problemów w zakresie skuteczności doręczeń, które dodatkowo uzasadniały trudność przeprowadzenia postępowań w ciągu miesiąca. Stwierdzić również należy, że stosowana w okresie objętym kontrolą procedura nie wywarła negatywnego wpływu na podejmowane w sprawach rozstrzygnięcia. Warto również nadmienić, że przyjęty sposób procedowania spraw w Placówce SG w Hrebennem nie został dotychczas zanegowany przez organy odwoławcze i skargowe.⁴⁸

W ocenie zespołu kontrolerów przyjęte i obecnie stosowane w podmiocie rozwiązania w omawianym wyżej zakresie stanowią optymalne zapewnienie uniknięcia uchybień w zakresie terminowości rozpatrywania spraw objętych zakresem kontroli, bez potrzeby narażania organu na ewentualny zarzut przewlekłości postępowania.

Ostatecznie potwierdzono, że skontrolowane decyzje zostały wydane w terminie określonym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, a w przypadku przedłużenia terminu wydania decyzji po wypełnieniu obowiązku wynikającego z art. 36 kpa, w terminie wyznaczonym.

Jak wcześniej wspomniano, w przesyłanych do stron postępowania zawiadomieniach o wszczęciu postępowania organ informował o treści art. 40 kpa.⁴⁹ Na przykładzie spraw poddanych kontroli warto przytoczyć podejmowane w jednostce kontrolowanej formy skutecznego zawiadomienia przewoźników o wszczęciu postępowania administracyjnego o nałożenie kary administracyjnej. Pisma każdorazowo doręczano poprzez operatora pocztowego za pokwitowaniem. W przypadku przewoźników posiadających siedzibę na terytorium RP wykorzystywano instytucję fikcji doręczenia. Z poziomu jednostki kontrolowanej, podejmowano również alternatywne możliwości skutecznego zawiadomienia przewoźników o wszczętych wobec nich postępowaniach administracyjnych, polegające na rejestracji zlecenia w Ewidencji Zleceń z dyspozycją udzielenia informacji o kontrolowanej osobie lub pojeździe, w celu doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania –

⁴⁷ Akta kontroli, dowód nr 38-39.

⁴⁸ por. wyrok NSA z 16 lutego 2016 r., II OSK 1490/14, LEX nr 2037385 - Konieczność ustalania aktualnych adresów stron postępowania, konieczność wielokrotnego wysyłania pism stronom i rozszerzania postępowania dowodowego, powtarzające się nieprawidłowości w doręczaniu pism przez operatora pocztowego można w pewnych sytuacjach uznać za okoliczności powodujące niezależne od organu opóźnienie w wydaniu decyzji, jeśli na skutek tych zdarzeń organ właściwy do wydania decyzji będzie zmuszony przeprowadzić lub powtórzyć czynności konieczne do wydania decyzji i jednocześnie wykaze, że czynności takich faktycznie dokonał i czynności te w istocie wpłynęły na przekroczenie terminu załatwienia sprawy. Do terminu załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Okresy trwania tych zdarzeń procesowych dolicza się do daty upływu terminu załatwienia sprawy.

⁴⁹ Powyższe miało szczególne znaczenie w związku z brzmieniem przepisów art. 40 § 4 i 5 kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi cudzoziemiec ma obowiązek ustanowić pełnomocnika do doręczeń w kraju (Polsce), a niedopełnienie przez niego tego obowiązku, będzie skutkowało tym, że przeznaczone dla niego pisma będą mogły być pozostawiane w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, o czym cudzoziemiec powinien zostać pouczony przy pierwszym doręczeniu. – Akta kontroli, dowód nr 18, nr 34 (przykład).

postępowanie nr 30/PRZ/2016, nr 32/PRZ/2016, 34/PRZ/2016.⁵⁰ Powyższe należy uznać za dobrą praktykę.

W każdym z kontrolowanych postępowań administracyjnych stan faktyczny zbadano na podstawie materiału dowodowego, który obejmował w szczególności notatki urzędowe sporządzone przez funkcjonariuszy II linii kontroli dotyczące odmowy wjazdu cudzoziemcowi (podróżującemu w autobusie należącym do przewoźnika) z powodu braku ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy i pobytu na terytorium Polski i innych państw Schengen. Załączniki do notatki służbowej stanowiła kopia dokumentacji danego przewoźnika potwierdzająca fakt wykonywania regularnego przewozu osób w międzynarodowym transporcie drogowym; dokumentacja fotograficzna dokumentu podróży cudzoziemca, któremu domówiono wjazdu. Materiał dowodowy zgromadzony w teczkach akt poszczególnych postępowań administracyjnych zawierał również kopię akt postępowania cudzoziemca, któremu odmówiono wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że prowadzący postępowania administracyjne we właściwy sposób dokumentowali podejmowane działania służbowe. Prowadzone akta postępowania zawierały dokumenty, które w sposób rzetelny i wyczerpujący przedstawiały stan faktyczny danej sprawy.

Organ prowadzący postępowanie każdorazowo pouczał stronę o prawie do zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, w tym wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.⁵¹

Dokonane ustalenia wykazały, że kary administracyjne na przewoźników wymierzano w walucie euro jednocześnie dokonując przeliczenia na złote wg średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej.⁵² W toku kontroli w sposób bezsporny potwierdzono, że kary administracyjne (wybrane wg próby) widniejące w treści decyzji administracyjnych zostały przeliczone właściwie z uwzględnieniem wymogów art. 462 ust. 4. Wydruk dot. wysokości średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej był włączony do akt postępowania administracyjnego. Dokonana analiza dokumentacji wykazała, że kary, co do zasady, zostały wymierzone na minimalną kwotę tj. stanowiącą równowartość 3 000 euro.⁵³ Ustalono, że w jednym z kontrolowanych przypadków w sprawie nr 3/PRZ/2016, kara na przewoźnika została nałożona w wyższej kwocie tj. 3 500 euro (15 397,20 zł). Jak wynikało z uzasadnienia decyzji nr NA-HB/9/D-KNP/2016 z dnia 04.05.2016 r., przy określeniu wysokości kary wzięto pod uwagę dotychczasowe postępowanie przewoźnika, który na dzień wydania decyzji po raz czwarty w dość krótkim odstępie czasu, nieprzekraczającym jednego roku nie zastosował się do obowiązku wynikającego z art. 459 ustawy cudzoziemcach.⁵⁴

Potwierdzono, że decyzje w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika zostały wydane na podstawie art. 462 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o cudzoziemcach, zawierając również wszystkie elementy określone w art. 107 kpa.

⁵⁰ Akta kontroli, dowód nr 29, 30- 31, 33.

⁵¹ Akta kontroli, dowód nr 18, 20.

⁵² Akta kontroli – dowód nr 18.

⁵³ Sposób, w jaki powinny być miarkowane kary pieniężne, został wyrażony przez NSA w wyroku oddalającym skargę kasacyjną. Zdaniem NSA na wysokość kar względnie oznaczonych wpływają okoliczności towarzyszące popełnieniu czynu zabronionego art. 135 UoC 2003 (459 UoC 2013) lub szkodliwość tego czynu. W każdym razie dolegliwość kary powinna być współmierna do naruszenia prawa. Faktem jest natomiast, że organy administracji nakładają kary pieniężne w najniższym wymiarze. - II OSK 885/13, wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r.

⁵⁴ Akta kontroli – dowód nr 18 (pkt 2).

Decyzje zawierały pouczenie, którego treść odnosiła m.in. do kwestii przysługującego odwołania do Komendanta Głównego Straży Granicznej, które należało wnieść za pośrednictwem organu I instancji w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie oraz terminu płatności kary na wskazany w treści decyzji rachunek bankowy Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie. Treść pouczenia obejmowała również zagadnienie ewentualnej odpowiedzialności w sytuacji nieuiszczenia kary pieniężnej nałożonej na przewoźnika w terminie.

Treść pouczeń zawartych w decyzjach wybranych wg próby była zgodna z dyspozycją art. 462 ust. 6-10 ustawy o cudzoziemcach. Pouczenia zawarte w decyzjach wybranych wg próby pozwoliły na zaspokojenie dyspozycji art. 9 kpa.⁵⁵

W ocenie zespołu kontrolerów, przeprowadzone w ramach postępowań administracyjnych czynności, w sposób niebudzący wątpliwości potwierdzały zasadność zastosowanego trybu.

Czynności kontrolne wykazały, że funkcjonariusze upoważnieni w imieniu Komendanta Placówki Straży Granicznej w Hrebennem jako organu administracji, dokonali właściwej interpretacji przepisów ustawy o cudzoziemcach. Postępowania administracyjne przeprowadzono dokładnie wyjaśniając wszelkie możliwe aspekty stanu faktycznego sprawy.

Potwierdzono także, że przyjęty w podmiocie kontrolowanym sposób oznaczania decyzji był zgodny z zaleceniami Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej zawartymi w piśmie fax KG-CU/6428/IV/PC/14 z dnia 13.08.2014 r. dot. wzoru rejestru wszczętych postępowań i wydanych decyzji administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary na przewoźnika oraz układu sygnatur wydanych decyzji.

Kontrola prowadzonej ewidencji wykazała, poprawność i kompletność wpisów prowadzonego w PSG w Hrebennem – Rejestru wszczętych postępowań i wydanych decyzji administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary na przewoźnika - NA-HB-173/14.⁵⁶

Ustalono dodatkowo, że wydane decyzje administracyjne o nałożeniu kary na przewoźnika zostały w sposób kompletny zaewidencjonowane w CBD SG SWK pod kodem 503.⁵⁷

W zakresie badanego obszaru w sposób wnikliwy zweryfikowano przyjęte w podmiocie kontrolowanym formy sprawowanego nadzoru służbowego nad postępowaniami administracyjnymi dot. nakładania kar na przewoźnika oraz nad postępowaniami obejmującymi kary zaległe.

Jak wcześniej wspomniano bezpośredni nadzór nad tymi postępowaniami zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków sprawował Kierownik Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców. Prawidłowość prowadzonych postępowań kontrolował natomiast Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców PSG w Hrebennem. Do prowadzenia postępowań związanych z nakładaniem kar na przewoźnika w PSG w Hrebennem wyznaczani byli funkcjonariusze Zespołu Postępowań Granicznych.

Z informacji przesłanych przez kierownika jednostki kontrolowanej wynika, że działania nadzorcze na poziomie PSG prowadzone były na wszystkich etapach postępowania. Proces nadzoru rozpoczyna się już w momencie wydawania decyzji o odmowie

⁵⁵ Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

⁵⁶ Akta kontroli, dowód nr 13.

⁵⁷ Akta kontroli, dowód nr 18.

wjazdu, poprzez analizę zgromadzonych materiałów dowodowych i ewentualną pomoc merytoryczną. Kolejnym etapem jest pomoc w rozwiązywaniu wątpliwości i problemów, analiza dokumentów i współpraca z funkcjonariuszem prowadzącym postępowanie, od momentu wszczęcia postępowania, poprzez podjęcie decyzji odnośnie nakładanych sankcji do chwili zakończenia postępowania. Sprawowana kontrola obejmowała zarówno kwestię rejestracji danych w systemie informatycznym SWK, jak i merytoryczną ocenę prowadzonych postępowań. Nadzorem obejmowano nie tylko same postępowania administracyjne związane z nakładaniem kar na przewoźników, ale również czynności wstępne inicjujące postępowanie w sprawie o nałożenie kary na przewoźnika, przeprowadzane przez funkcjonariuszy Zespołu Postępowań Granicznych w ramach procedury związanej z wydaniem decyzji o odmowie wjazdu. Zaznaczyć należy, że przede wszystkim te działania wymagają szczególnej kontroli, zważywszy na to, iż zgromadzony na tym etapie materiał dowodowy stanowi podstawę do wszczęcia postępowania o nałożenie kary na przewoźnika, jego sprawnego przeprowadzenia i finalnie zakończenia postępowania wydaniem stosownej decyzji. Właśnie podczas realizacji tych czynności wstępnych niejednokrotnie miały miejsca różne niedociągnięcia. Stwierdzano bowiem m.in. braki w materiale dowodowym, co miało wpływ na jakość i czas trwania postępowań o nałożenie kary na przewoźnika. Wynikające w toku służby problemy i wątpliwości związane z tą tematyką omawiane są na bieżąco z funkcjonariuszami, a w przypadku gdy istnieje konieczność, organizowane są spotkania i szkolenia mające na celu doskonalenie efektywności pracy funkcjonariuszy. Z wydrukiem przesyłanych do funkcjonariuszy poleceń zapoznawany był Komendant Placówki lub właściwy Zastępca Komendanta oraz Kierownik Grupy, w przypadku sporządzania pisma przez Kierownika Zespołu. W przesłanej informacji Komendant PSG w Hrebennem zapewnił, iż analizie poddawane były wszystkie postępowania dot. kar na przewoźnika. W związku z wagą spraw (bardzo wysoka kara pieniężna, włączanie się do postępowań wyspecjalizowanych kancelarii adwokackich, wykorzystywanie przez Strony lub ich pełnomocników wszystkich możliwych środków zaskarżenia, ze skargą kasacyjną do NSA włącznie), nie może być mowy o wybiórczej kontroli dokumentów. Systematyczność takiego nadzoru pozwala: po pierwsze - w pełni stwierdzić poziom realizowanych czynności oraz ich zgodność z obowiązującymi przepisami szczególnymi i ogólnymi, po drugie - nie dopuścić do popełnienia błędów, które mogłyby mieć wpływ na prawidłowość podejmowanych decyzji.⁵⁸

Ustalono, że jedną z form dokumentowania sprawowanego nadzoru zgodnie z poleceniem nr 14/WCU/24 marzec 2016 r. była notatka służbowa, sporządzana przez Kierownika Zespołu Postępowań Granicznych, z którą zapoznawał się Kierownik Grupy oraz Komendant lub właściwy Zastępca.⁵⁹

Na podstawie zgromadzonej dokumentacji potwierdzono, że stwierdzane w trakcie prowadzonych nadzorów uwagi i wnioski przekazywane były funkcjonariuszom za pośrednictwem poczty elektronicznej.⁶⁰ Powyższa forma kontaktu dawała możliwość natychmiastowego wdrożenia przez funkcjonariuszy wskazanych uwag i wytycznych w bieżących postępowaniach. Czynności kontrolne wykazały również bieżące wdrażanie w działalności służbowej wniosków i rekomendacji z nadzoru merytorycznego wykonywanego przez Wydział ds. Cudzoziemców zawartych w treści notatki służbowej z dnia 17.02.2017 r. Nr CU-N/63/17, sporządzonej na okoliczność realizowanego przez Wydział ds. Cudzoziemców nadzoru merytorycznego.

⁵⁸ Akta kontroli, dowód nr 39.

⁵⁹ Akta kontroli, dowód nr 39 (k. 356-357).

⁶⁰ Akta kontroli, dowód nr 16.

W wyniku ustaleń kontroli, w tym z analizy notatek służbowych sporządzonych przez funkcjonariuszy placówki w związku ze sprawowanym nadzorem służbowym w kontrolowanym zakresie, a także na podstawie informacji przekazanych przez Komendanta Placówki SG w Hrebennem stwierdzono, że przyjęte w podmiocie kontrolowanym formy nadzoru (podejmowane na różnych etapach prowadzonych postępowań) pomimo stwierdzonych uchybień, zapewniły prawidłowość i rzetelność realizacji powierzonych zadań przez podległych funkcjonariuszy.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia, badany obszar cząstkowy z uwagi na przyjęte kryteria oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.

3) Windykacja należności o charakterze administracyjno – prawnym z tytułu kar administracyjnych nakładanych na przewoźników – egzekucja należności.

Zgodnie z regulacjami ustawy o cudzoziemcach wynikającymi z treści art. 462 ust. 7 - termin płatności kary administracyjnej, wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna. W zakresie terminu zapłaty kary przez przewoźnika, obowiązujące regulacje nie pozwalały organowi orzekać odmiennie.

Zobowiązania z tytułu kar należało wpłacać na podane w decyzji konto Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej. Od nieuiszczonych w terminie kar pieniężnych należało pobrać odsetki (obligatoryjnie) za każdy dzień zwłoki w wysokości przewidzianej dla zaległości podatkowych. Nieuiszczone należności powstałe w skutek wydania decyzji ustalających kary administracyjne nakładane na przewoźnika podlegały windykacji o charakterze administracyjno - prawnym, której zasady regulują przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶¹, ustawy kodeks postępowania administracyjnego oraz właściwych w tym zakresie rozporządzeń wykonawczych.

To na wierzycielu spoczywał obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych.⁶²

Zasady procedury windykacji należności powstałych w wyniku wydania decyzji administracyjnych o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika zostały określone również w § 5 wewnętrznej procedury, ustalonej w wytycznych nr 3 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie procedury windykacji należności o charakterze administracyjno – prawnym określonych w ustawie o cudzoziemcach w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Chełmie (ze zm.).⁶³

Wykaz kar nieuiszczonych w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika stała się ostateczna oraz stan zaległości kar, na dzień realizacji czynności kontrolnych, stanowi załącznik do akt kontroli.⁶⁴

Uprawnionym do podejmowania działań zmierzających do wyegzekwowania zachowania zgodnego z wystawioną decyzją o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika był Komendant Placówki Straży Granicznej, który wydał decyzję.

Postępowanie egzekucyjne, w zakresie spraw objętych kontrolą, mogło być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia.⁶⁵

⁶¹ (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 599, z późn. zm.).

⁶² Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. 2015 r., poz. 2367, z późn. zm.).

⁶³ Tryb postępowania określony w wytycznych obejmuje zapisy zgodne z opinią wyrażoną przez Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców wyrażonej w piśmie z dnia 26.11.2014 r. nr KG/CU/93334/IV/PC/14 będącej wykładnią stosowania przepisów art. 342 ust. 3 oraz 462 ust. 11 ustawy o cudzoziemcach.

⁶⁴ Akta kontroli, dowód nr 19-20.

⁶⁵ Art. 462 ust. 10 ustawy o cudzoziemcach. Powtórzone w treści § 5 ust. 2 wewnętrznych wytycznych.

Ustalono, że kopie/scan decyzji administracyjnych o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika wydanych przez Komendanta Placówki SG w Hrebennem, niezwłocznie przesyłano na adres e-mail/fax Zastępcy Głównego Księgowego Pionu Głównego. Natomiast, w sytuacji wpływu należności, Zastępca Głównego Księgowego Pionu Głównego Księgowego informował zwrotnie Placówkę SG w Hrebennem o zapłacie kary przez stronę postępowania. Informacja obejmowała również kwestie ewentualnych nadpłat lub niedopłat.⁶⁶

Czynności kontrolne potwierdziły, że w przypadku nieuregulowania należności przez dłużnika w terminie, z poziomu jednostki kontrolowanej podejmowano niezwłoczne czynności do zastosowania środków egzekucyjnych, w ramach których na podstawie całości okoliczności sprawy dokonywano oceny skuteczności ewentualnej egzekucji tych należności.⁶⁷

Ustalono, że w sytuacji gdy w danej sprawie nie zachodziły okoliczności, o których mowa w art. 462 ust. 11 ustawy o cudzoziemcach uzasadniające niewystawianie tytułu wykonawczego Komendant Placówki SG w Hrebennem wysyłał do dłużnika upomnienie. Dokumenty przesłano do dłużników za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.⁶⁸

Elementy upomnienia zostały określone § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.⁶⁹ Bezpośrednie i kompletne zastosowanie wymienionego przepisu zespół kontrolerów stwierdził w upomnieniach wystawionych w celu wyegzekwowania należności wynikających decyzji nr NA-HB/21/D-KNP/2016 i NA-HB/22/D-KNP/2016.⁷⁰

W ramach szczegółowej weryfikacji zgromadzonego materiału dowodowego w zakresie decyzji: nr 26/2016, 30/2016, 32/2016, 35/2016, 6/2017, 3/2017, 9/2017 w treści upomnień skierowanych do dłużników stwierdzono brak wskazania wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej, naliczonych na dzień wystawienia upomnienia.⁷¹

Odnosząc się do przyczyn niewskazania wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej płk SG Leszek SURMACZ poinformował, że § 8 ust. 1

⁶⁶ Zgodnie z § 5 ust. 3 i 4 wytycznych nr 3 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie procedury windykacji należności o charakterze administracyjno – prawnym określonych w ustawie o cudzoziemcach w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Chełmie (ze zm.).

⁶⁷ Zgodnie z § 5 ust. 5 ww. wytycznych.

⁶⁸ Akta kontroli, dowód nr 19-20 – zgodnie z § 5 ust. 9 ww. wytycznych. – wykaz.

⁶⁹ (Dz. U. 2015 r., poz. 2367, z późn. zm.) – tekst obowiązujący w okresie objętym kontrolą.

§ 8. 1. Upomnienie zawiera w szczególności:

- 1) nazwę wierzyciela i adres jego siedziby lub jego jednostki organizacyjnej;
- 2) datę wystawienia upomnienia;
- 3) nazwę albo imię i nazwisko zobowiązanego, do którego jest kierowane, adres jego siedziby albo miejsca zamieszkania oraz inne dane identyfikacyjne, o ile są znane wierzycielowi;
- 4) wskazanie:
 - a) wysokości i rodzaju należności pieniężnej, którą należy uiścić, oraz okresu, którego dotyczy,
 - b) rodzaju i wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej naliczonych na dzień wystawienia upomnienia, o ile są wymagane, oraz stawki tych odsetek obowiązującej na dzień wystawienia upomnienia, według której należy obliczyć dalsze odsetki,
 - c) sposobu zapłaty należności pieniężnej,
 - d) wysokości kosztów upomnienia;
- 5) wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia;
- 6) pouczenie, że w przypadku skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego powstaje obowiązek uiszczenia kosztów egzekucyjnych, które zaspokajane są w pierwszej kolejności;
- 7) imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby działającej z upoważnienia wierzyciela.

2. Upomnienie może dotyczyć więcej niż jednej należności pieniężnej, jeżeli są one należne od tego samego zobowiązanego.

⁷⁰ Akta kontroli, dowód nr 21 (k. 96), nr 22 (k. 117).

⁷¹ Akta kontroli, dowód nr 27 (k. 179), nr 28 (k. 191), nr 31 (k. 228), nr 32 (k. 246), nr 33 (k. 266), nr 35 (296).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych wymienione są elementy, jakie w szczególności powinno zawierać upomnienie, m.in. rodzaj i wysokość odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej naliczonych na dzień wystawienia upomnienia oraz stawki tych odsetek. Dotychczasowa praktyka wykazała, iż wskazywanie dłużnikowi w upomnieniu kwoty odsetek powodowało, iż dłużnik zazwyczaj dokonywał wpłaty należności wynikającej z nałożonej kary administracyjnej albo z całkowitym pominięciem odsetek, albo w niewłaściwej wysokości. Dłużnik nie kontaktował się wówczas z wierzycielem (osobą wskazaną w upomnieniu) celem właściwego wyliczenia należnych odsetek. Wskazanie kwoty odsetek należnych na dzień wystawienia upomnienia miałoby i tak wyłącznie charakter informacyjny, bowiem odsetki za zwłokę biegłyby nadal do dnia wpłaty łącznie i byłoby to mylące dla dłużnika. Ponadto, co istotne i co zazwyczaj nieznane jest dłużnikowi, za dzień wpłaty przyjmuje się dzień wpływu środków na konto wierzyciela. Zaznaczyć należy, iż strony postępowań to najczęściej przewoźnicy mający siedziby na terytorium innych państw. W praktyce środki pieniężne wpływają na konto wierzyciela zazwyczaj dopiero w dniu następnym po dniu wpłaty, a w przypadku przerwy weekendowej lub wpłaty z terytorium innego państwa, nawet po upływie kilku dni. Kwestię tę należy uwzględnić w momencie podjęcia decyzji o realizacji wpłaty należności, dlatego też niezbędny jest kontakt dłużnika z wierzycielem. W celu wyeliminowania nieprawidłowości związanych z wyliczeniem ostatecznej kwoty odsetek uwzględniającej dzień wpływu środków na konto wierzyciela, zaprzestano wskazywania w upomnieniu wysokości odsetek, co miało spowodować „wymuszenie” kontaktu ze wskazanym w upomnieniu funkcjonariuszem SG. Należy podkreślić, iż w każdym upomnieniu tłustym drukiem widnieje zapis, cyt.: *„Informację o wysokości odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych można uzyskać pod numerem telefonu: +48 84 6674596, lub +48 84 6674512 w godz. 7:30-15:30 od poniedziałku do piątku”*. Przyjęty powyżej tryb postępowania okazał się z praktycznego punktu widzenia bardzo skuteczny, bowiem dłużnicy przed wpłatą należności w każdym niemal przypadku kontaktują się ze wskazanym w upomnieniu funkcjonariuszem w sprawie naliczenia należnych odsetek. Wskazać należy, iż obecnie sprawy finalizowane są zazwyczaj pojedynczą wpłatą, co nie generuje dodatkowych kosztów dla dłużnika (w przypadku niedopłaty) lub dla wierzyciela (w przypadku nadpłaty).⁷²

Z uwagi na literalne brzmienie § 8 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, brak jednolitości w zakresie przyjętej praktyki sporządzania upomnień, w ocenie zespołu kontrolerów zakwalifikowano w kategoriach uchybień formalnych. Czynności kontrolne nie wykazały aby brak wskazania wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej, naliczonych na dzień wystawienia upomnienia, spowodował negatywne skutki dla prowadzonej procedury windykacyjnej.

Działania usprawniające powyższą problematykę, zostaną ujęte w treści zaleceń pokontrolnych.

Ustalono również, że w każdym przypadku kosztami upomnienia obciążano dłużnika.⁷³

⁷² Akta kontroli, dowód nr 39.

⁷³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U.2015.1526) - koszty upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wynosiły 11,60 zł.

Czynności kontrolne wykazały, że każdorazowy fakt wysłania do dłużnika upomnienia w formie scan/fax był niezwłocznie przesyłany do Pionu Głównego Księgowego.⁷⁴

Wymogi obowiązującej procedury windykacyjnej po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, zobowiązywały organ do windykacji należności zobowiązany był do wystawienia tytułu wykonawczego i przesłania go naczelnikowi właściwego miejscowo urzędu skarbowego, w celu przymusowego ściągnięcia należności w rybie egzekucji administracyjnej.

Analiza poddanej kontroli dokumentacji windykacyjnej dotyczącej decyzji nr 22/2016, 30/2016, 3/2017, 35/2016 wymagała ustalenia czynników jakie miały wpływ na terminy sporządzania tytułów wykonawczych. Powyższe dotyczyło przesłania tytułów wykonawczych dot. nw. decyzji:

- 1) nr NA-HB/22/D-KNP/2016 z dnia 08.09.2016 r. - tytuł wykonawczy przesłany w dniu 18.04.2017 r.,
- 2) nr NA-HB/30/D-KNP/2016 z dnia 25.11.2016 r. - tytuł wykonawczy przesłany w dniu 22.05.2017 r.,
- 3) nr NA-HB/3/D-KNP/2017 z dnia 12.03.2016 r. - tytuł wykonawczy przesłany w dniu 23.05.2017 r.,
- 4) nr NA-HB/35/D-KNP/2016 z dnia 22.12.2016 r. - tytuł wykonawczy przesłany w dniu 18.04.2017 r.⁷⁵

W przesłanych na potrzeby kontroli wyjaśnieniach, kierownik podmiotu kontrolowanego wskazał, że pomimo, iż ustawa o cudzoziemcach nie nakłada na organ prowadzący postępowanie w sprawie nałożenia na przewoźnika kary administracyjnej obowiązku doręczania upomnienia przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, w PSG w Hrebennem każdorazowo podejmowane są takie działania w ramach tzw. czynności przedegzekucyjnych. Powyższe wynika z faktu, iż w wielu przypadkach (w związku z niewyznaczeniem przez przewoźnika z państwa trzeciego pełnomocnika do doręczeń) decyzja o nałożeniu kary na przewoźnika pozostawiana jest w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. W związku z powyższym Strona nie zawsze ma wiedzę, iż została na nią nałożona kara administracyjna, a co za tym idzie nie zna ani terminów wymagalności, ani kwoty nałożonej kary. Dlatego też o należnej do uiszczenia kwocie kary dowiaduje się dopiero w momencie doręczenia jej upomnienia, które ma skłonić zobowiązanego do dobrowolnego wykonania określonego w nim obowiązku i tym samym nie doprowadzić do wszczęcia przez właściwy urząd skarbowy egzekucji. Jak stanowi art. 6 § 1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, *przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku*. Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych w § 4 ust. 1 „*Wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, w przypadku gdy zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej.*” W § 4 ust. 2 w/w rozporządzenia wskazano, iż „*działania informacyjne,*

⁷⁴ Akta kontroli, dowód nr 20.

⁷⁵ Akta kontroli, dowód nr 20, 21, 28, 31, 33.

o których mowa w ust. 1, są podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótka wiadomość tekstowa (sms), e-mail, telefon, faks.” O ile nie ma problemów z egzekucją wobec przewoźnika mającego swą siedzibę na terytorium Polski, gdyż właściwy urząd skarbowy ma możliwość zajęcia konta dłużnika, o tyle egzekucja wobec przewoźnika z siedzibą na terytorium państwa trzeciego jest utrudniona i może wiązać się nawet z zajęciem autokaru przewoźnika podczas wykonywania przez niego transportu pasażerów w przejściu granicznym. W większości przypadków chodzi o autobusy dalekobieżne, pasażerowie którzy niejednokrotnie spieszą się na kolejny środek transportu, mają wykupione bilety lotnicze na dalszą podróż. Wszystkie te czynniki muszą być wzięte pod uwagę przed podjęciem decyzji o wystawieniu tytułu wykonawczego. Decyzja taka podejmowana jest w ostateczności, po wyczerpaniu wszelkich dopuszczonych prawem działań informacyjnych wobec przewoźnika. W pierwszej kolejności do Strony postępowania wysyłane było zawsze upomnienie. W przypadku braku reakcji na tą pierwszą czynność przedegzekucyjną, wobec dłużników, co do których w przeszłości prowadzone już były postępowania skutkujące nałożeniem kary administracyjnej i którzy w całości uiszczali nałożone na nich kary, bądź co do których istnieje prawdopodobieństwo, iż dobrowolnie uiszczą nałożoną na nich karę, podejmowane są przed wystawieniem tytułu wykonawczego dodatkowe działania informacyjne. Działania takie są odnotowywane zgodnie z przepisami w dokumentacji danej sprawy ze wskazaniem daty i ich formy. Komendant Placówki SG w Hrebennem podkreślił, iż kilkuletnia praktyka w tym zakresie wykazała, iż podejmowane czynności przedegzekucyjne w większości przypadków okazywały się skuteczne i niejednokrotnie dochodziło w końcu do uiszczenia kary administracyjnej bez konieczności przeprowadzenia tzw. "twardej" egzekucji. Gdy jednak wszelkie z podejmowanych działań przedegzekucyjnych okazały się nieskuteczne i wszystko wskazuje na to, iż przewoźnik wyraźnie uchyla się od ciążącego na nim obowiązku, występowano do właściwego urzędu skarbowego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w administracji na podstawie przesłanego tytułu wykonawczego. Podsumowując wskazał, iż czynnikami, które miały wpływ na daty przesłania tytułów wykonawczych były szeroko rozumiane działania informacyjne, mające na celu wyegzekwowanie na przewoźniku wywiązanie się przez niego z obowiązku uiszczenia ciążących na nim zaległości pieniężnych. Istotny wpływ miał też, wynikający z przyjętej w PSG w Hrebennem praktyki, fakt każdorazowego wysyłania do Strony upomnienia, z którego dopiero, w większości przypadków, przewoźnik dowiadywał się o nałożeniu na niego kary administracyjnej i jej wysokości. Wiązało się to m.in. z okresem oczekiwania na wpływ potwierdzenia odbioru tego dokumentu. Odnosząc się bezpośrednio do spraw objętych zapytaniem poinformował, że we wskazanych decyzjach miały miejsce różne sytuacje. W dwóch przypadkach wysłane do strony upomnienie wróciło do Placówki SG w Hrebennem z adnotacją, iż przewoźnik nie podjął pisma, lub, że adresat jest nieznany. Wiązało się to z koniecznością podjęcia innych dodatkowych kroków (ustalenie adresu, sprawdzenia w stosownych rejestrach przedsiębiorców, analiza systemów teleinformatycznych SG pod kątem ustalenia przekroczeń granicy przez osoby reprezentujące firmę celem wręczenia pism). Podejmowane były także liczne działania informacyjne w postaci: kontaktów telefonicznych, wysyłania wiadomości e-mail, informowania kierowców. Dopiero po wyczerpaniu całego wachlarza czynności informacyjnych można było stwierdzić, iż w tych przypadkach dłużnicy świadomie uchylają się od odpowiedzialności, w związku z czym przesłano do Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Lubelskim wnioski o wszczęcie egzekucji na podstawie tytułów wykonawczych. Jednocześnie na potrzeby kontroli kierownik podmiotu kontrolowanego

przekazał, iż zgodnie z informacją telefoniczną uzyskaną z Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Lubelskim egzekucje dot. spraw 22/2016, 30/2016, 3/2017, 35/2016 zostaną przeprowadzone w możliwym najbliższym terminie.⁷⁶

Argumentacja kierownika jednostki kontrolowanej przedstawiona w powyższym zakresie została uwzględniona przez zespół kontrolerów.

Zgodnie z art. 462 ust. 11 ustawy o cudzoziemcach Komendant Placówki Straży Granicznej, który wydał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, nie był zobligowany do wystawiania tytułu wykonawczego, jeżeli z okoliczności sprawy wynikało, że egzekucja byłaby bezskuteczna. Wewnętrzna procedura w § 5 ust. 7 ww. wytycznych dodatkowo określa, iż Komendant Placówki Straży Granicznej, który odstępował od wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie ww. przepisu, zobowiązany był do dokumentowania okoliczności uzasadniających niewystawienie tytułu wykonawczego notatką służbową. Notatkę należało załączyć do dokumentacji związanej z nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika. W wyniku analizy zgromadzonej dokumentacji, potwierdzono wykonanie obowiązków wynikających z przywołanego przepisu.

Wśród udokumentowanych czynności informacyjnych podmiotu kontrolowanego, podejmowanych wobec zobowiązanych, można wymienić m.in. notatki z kontaktu telefonicznego z przewoźnikiem, wiadomości przesyłane pocztą elektroniczną, notatki sporządzone na okoliczność rozmowy z kierowcą przewoźnika w celu przekazania informacji o konieczności uregulowania należności przez przewoźnika.⁷⁷

Kontrola wykazała, że wystawione przez Komendanta Placówki Straży Granicznej tytuły wykonawcze sporządzano wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. 2016, poz. 1305).⁷⁸ Dokumenty spełniały wymogi w szczególności w zakresie wynikającym z art. 22 § 2a oraz wymogi formalne określone w art. 27 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W ramach badanego obszaru potwierdzono przestrzeganie przez kierownika podmiotu kontrolowanego zasad wynikających ze „Szczegółowego zakresu czynności związanych z windykacją należności o charakterze administracyjno – prawnym z tytułu kar administracyjnych nakładanych na przewoźnika” zawartych w załączniku nr 5 do wytycznych nr 3 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie procedury windykacji należności o charakterze administracyjno – prawnym określonych w ustawie o cudzoziemcach w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Chełmie (ze zm.).⁷⁹ W powyższym zakresie zespół kontrolny stwierdził ścisłą i rzetelną współpracę Placówki SG w Hrebennem z Pionem Głównego Księgowego.

Zgodnie z przyjętym miernikiem oraz w oparciu o kryteria kontroli, badany obszar oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.

⁷⁶ Akta kontroli, dowód nr 39.

⁷⁷ Akta kontroli, dowód nr 20, 21 (k. 99-102), nr 28 (k. 197), nr 31 (230), nr 30 (260), 33 (277).

⁷⁸ Obowiązującego od dnia 06.09.2016 r. uchylające wcześniejszy akt z 16.05.2014 r. (Dz.U.2014, poz. 650).

⁷⁹ W okresie objętym kontrolą załącznik został zaktualizowany wytycznymi zmieniającymi nr 4 Komendanta NOSG z dnia 24 maja 2016 r. – Akta kontroli, dowód nr 37.

IV. Zalecenia.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, w celu usprawnienia działalności kontrolowanej jednostki, polecam przestrzegać jednolitości w zakresie przyjętego trybu sporządzania upomnień, z uwzględnieniem elementów określonych w treści § 8 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

Odstąpiono od formułowania zaleceń/wniosków pokontrolnych w zakresie stosowanej w okresie objętym kontrolą praktyki wyznaczania stronie dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy. Wpływ na powyższe miało wdrożenie przez kierownika jednostki kontrolowanej w bieżących postępowaniach rozwiązań, które pozwalają na optymalne zapewnienie uniknięcia uchybień w zakresie terminowości rozpatrywania spraw objętych zakresem kontroli, bez potrzeby narażania organu na ewentualny zarzut przewlekłości postępowania.

Z uwagi na charakter stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień, odstąpiono także od wyznaczenia terminu złożenia informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

Niezależnie od powyższego, ustalenia kontroli zawarte w niniejszym wystąpieniu polecam wykorzystać w bieżącej działalności służbowej w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi funkcjonariuszami.

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

VI. 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 Wołyńskiej Dywizji AK

plik SG Jacek SZCZĄCHOR

.....
podpis kierownika jednostki kontrolującej

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant PSG w Hrebennem

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził i wykonał: zespół kontrolny tel. 6655127

Dnia 12.09.2017 r.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK
13 09 2017
ppłk SG Janusz KORCUSZ