



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

Chełm, dnia 13 lutego 2018 r.

Egz. nr ...2...

MA-MK-881/18

13 LUT. 2018

Pan ppłk SG Wojciech ROGOWSKI

Komendant
Placówki Straży Granicznej
w Białej Podlaskiej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat: *Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o ustalenie kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu* w okresie 01.01.2017 r. - 31.10.2017 r. zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Białej Podlaskiej z siedzibą przy ul. Dokudowskiej 19, 21-500 Biała Podlaska, 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 27.11 do 31.12.2017 r. przez zespół kontrolerów w składzie³:

- 1) chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK - IWKO – st. specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 37/17 z dnia 23 listopada 2017 r., kierownik zespołu kontrolerów;
- 2) chor. szt. SG Katarzyna STEĆ - specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 38/17 z dnia 23 listopada 2017 r.

Czynności kontrolne w siedzibie jednostki kontrolowanej realizowano w dniu 29.11.2017 r. oraz w wybranych dniach roboczych w terminie kontroli w pomieszczeniach komórki ds. kontroli.⁴

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił ppłk SG Wojciech ROGOWSKI – Komendant Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej. Bezpośrednim przełożonym ww. jest Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Księżce kontroli Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej – Nr Wg Rdet NA-BPD-37/13, poz. nr 5/2017.

I. Zakres kontroli.

Ocena prawidłowości działalności jednostki kontrolowanej w zakresie:

- 1) przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych mających wpływ na realizację zadań związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;
- 2) legalność, rzetelność i celowość realizacji przez uprawnionych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych w przedmiocie ustalenia kosztów związanych

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. 13 planu.

² Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

³ Akta kontroli, dowód nr 4-8

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

534

- z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz poziom sprawowanego nadzoru w kontrolowanym obszarze;
- 3) legalność i celowość czynności zabezpieczenia, egzekwowania oraz windykacji należności o charakterze administracyjno – prawnym z tytułu ustalenia kosztów wynikających z decyzji, o których mowa w art. 336 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*⁵;

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji zadań dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie ustalania kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w tym egzekwowania należności wynikających z wydanych decyzji.

Realizacja powyższego celu ogólnego wymagała dokonania oceny poprawności pod względem prawnym i rzetelności przeprowadzonych postępowań administracyjnych, skutkujących wydaniem przez organ decyzji w sprawie ustalania kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. W ramach obszarów kontroli ocenie podlegała także prawidłowość i celowość działań dotyczących zabezpieczenia środków na pokrycie należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz legalność, celowość i rzetelność sporządzonych dokumentów, w tym ewidencyjnych.

Weryfikacji poddane zostały wybrane decyzje już wykonane (uiszczone) oraz decyzje, w których koszty nie zostały jeszcze uiszczone – znajdujące się w procedurze windykacji o charakterze administracyjno – prawnym. W oparciu o kryterium legalności i rzetelności weryfikacji poddano również dokumentację organizacyjno – funkcjonalną sporządzaną w kontrolowanej Placówce Straży Granicznej, określającą zadania jednostki kontrolowanej oraz upoważniającą do realizacji 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.

Przedmiotowa problematyka została poddana kontroli zgodnie z przyjętą próbą badawczą, która została oparta na informacjach uzyskanych z PSG w Białej Podlaskiej dot. ilości wszczętych postępowań i wydanych decyzji w sprawie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w okresie objętym kontrolą⁶ oraz dokumentację udostępnioną kontrolerom w dniu realizacji czynności, stanowiącą całość populacji, z której próba została wyodrębniona. Wybór został poparty również danymi zawartymi w raporcie wygenerowanym w CBD SG SWK - kod 511.⁷

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli przyjęto, że sprawdzeniu zostanie poddane co najmniej 50% dokumentacji w postaci akt postępowań skutkujących wydaniem decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, wszczętych i zakończonych w okresie 01.01.2017 r. – 31.10.2017 r., obejmujących koszty uiszczone oraz zaległe, podlegające windykacji

⁵ W okresie objętym kontrolą - t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1990, ze zm. - zwana dalej ustawą o cudzoziemcach.

⁶ Akta kontroli, dowód nr 1.

⁷ Akta kontroli, dowód nr 26.

o charakterze administracyjno-prawnym. W związku z wiedzą o elementach populacji, typowanie dokumentacji odbyło się z zastosowaniem metody statystycznej w oparciu o technikę losowania prostego – polegającej na losowym wyborze elementów z populacji, przy założeniu, iż każdy element miał taką samą szansę wylosowania. W przedmiotowej kontroli elementy z populacji zostały wybrane z pośród 22 teczek akt postępowań administracyjnych skutkujących wydaniem 37 decyzji w sprawie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca (w tym zmieniających). Zgodnie z przyjętą próbą kontroli, zespół kontrolerów wybrał postępowania administracyjne w postaci 11 teczek akt postępowań administracyjnych wszczętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą, które skutkowały wydaniem 19 decyzji o ustalenie kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w tym decyzji zmieniających.⁸ Przyjęto, że zastosowana próba zapewni reprezentatywność, pozwalając na wysuwanie podczas kontroli wniosków o określonym poziomie ufności.⁹

W zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych sprawdzeniu poddano 100 % dokumentacji w postaci: wewnętrznego podziału zadań, szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień pracowników i funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej realizujących zadania obejmujące przedmiot kontroli, upoważnień, wewnętrznych poleceń.¹⁰ Kontroli poddano także dokumentację ewidencyjną.

Szczegółowy wykaz postępowań administracyjnych poddanych kontroli stanowi załącznik do akt kontroli.¹¹

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.¹²

OGÓLNA OCENĘ (kończącą), wynikającą z przyjętych mierników, kryteriów oraz ocen cząstkowych, 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. II w Białej Podlaskiej.

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

W okresie objętym kontrolą Komendant Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej, zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach o ustalenie kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, realizował na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*¹³ z uwzględnieniem aktów normatywnych Straży Granicznej i poleceń wewnętrznych.

Zagadnienie objęte tematem kontroli, zostało uregulowane w Dziale VIII, Rozdział II ustawy o cudzoziemcach - art. 336-347.

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

Placówka Straży Granicznej kategorii II w Białej Podlaskiej jest jednostką organizacyjną znajdującą się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej. Placówką kieruje Komendant Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej, który posiada status terenowego organu Straży Granicznej.¹⁴ W skład struktury

⁸ Akta kontroli, dowód nr 10.

⁹ Zakładane prawdopodobieństwo (stopień pewności), że wnioski dotyczące populacji, sformułowane przez kontrolera na podstawie badania próby, są prawidłowe.

¹⁰ Dokumenty zostały pobrane z jednostki kontrolowanej w formie uwierzytelnionych kopii.

¹¹ Akta kontroli, dowód nr 27.

¹² Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

¹³ (t.j. Dz. U. 2016, poz. 23, z późn. zm./ t.j. Dz. U. 2017.1257) - Zwany dalej kpa.

¹⁴ § 21 pkt 20 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.).

organizacyjnej jednostki kontrolowanej wchodzi Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej.

Zgodnie z § 5 pkt 8 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów¹⁵ - Terenowe organy Straży Granicznej planują, organizują, kontrolują i kierują wykonywaniem przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych, w szczególności w zakresie: 8) wykonywania czynności związanych z wydaniem i realizacją decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Natomiast zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 13 Komendant placówki: prowadzi postępowania administracyjne i wykonuje zadania, o których mowa w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (...), a także organizuje i nadzoruje wykonywanie czynności określonych w tych ustawach.

Ustalono, że szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień Komendanta PSG w Białej Podlaskiej został określony w załączniku nr 44 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.).

W przyjętym okresie kontroli, zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonym przez Komendanta PSG w Białej Podlaskiej *Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej kat. II Białej Podlaskiej* z dnia 23 lutego 2016 r.¹⁶

Zgodnie z wpz komórką realizującą zadania związane z tematem kontroli w ramach PSG jest Grupa ds. Cudzoziemców, natomiast w ramach Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców, Zespół Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców.

W okresie objętym kontrolą nadzór nad wykonywaniem zadań obejmujących przedmiot kontroli z tytułu zajmowanego stanowiska pełnił Komendant Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej. Natomiast w ramach struktury organizacyjnej:

- 1) Zastępca Komendanta – nadzorujący, odpowiedzialny i kierujący pracą Grupy ds. Cudzoziemców;
- 2) Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców;
- 3) Zastępca Komendanta – Kierownik strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców - nadzorujący, odpowiedzialny i kierujący pracą komórek Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców m.in. Zespołu Obsługi Administracyjnej;
- 4) Kierownik Zespołu Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców.

Czynności kontrolne wykazały, iż w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień ww. funkcjonariuszy widniały zapisy dotyczące obowiązku sprawowania nadzoru nad realizacją zadań przez podległych funkcjonariuszy i pracowników.¹⁷

Zgodnie ze strukturą podmiotu kontrolowanego oraz dokonanym podziałem kompetencyjnym, zadanie prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w stosunku do osób osadzonych w SOdC należało do zadań:

- 1) Zespołu ds. Działań Kontrolnych i weryfikacyjnych Grupy ds. Cudzoziemców - (§ 3 ust. 1 pkt 33 wpz);
- 2) Zespołu ds. Migracji Grupy ds. Cudzoziemców - (§ 3 ust. 2 pkt 1; pkt 33-34);
- 3) Zespołu Obsługi Administracyjnej Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej - (§ 5 ust. 2 pkt 1; pkt 24-30).

¹⁵ (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108, ze zm.)

¹⁶ Akta kontroli – dowód nr 11 (zał. do pisma wch. do NOSG nr 909/16 z dnia 25.03.2016 r. – dokument został zatwierdzony przez Komendanta NOSG w dniu 08.03.2016 r.) – zwany dalej wpz.

¹⁷ Akta kontroli, dowód nr 40.

W ramach obszaru kontroli zespół kontrolerów dokonał weryfikacji przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych w zakresie prowadzenie postępowań administracyjnych skutkujących wydaniem decyzji w sprawie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w okresie objętym kontrolą.

Na podstawie dokumentacji przedstawionej do kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą w ramach właściwości poszczególnych komórek podmiotu kontrolowanego, do czynności związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych i egzekucyjnych w zakresie kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, Komendant PSG w Białej Podlaskiej upoważnił łącznie 13 funkcjonariuszy i 1 pracownika. W związku z przyjętą próbą kontroli szczegółowej weryfikacji poddano również kompletność dodatkowych upoważnień (dane osobowe/obsługa systemów) mających wpływ na wykonywanie czynności w ramach prowadzonych postępowań w imieniu organu przez 6 osób w zakresie 19 decyzji wydanych w ramach Zespołu Obsługi Administracyjnej SOdC w Białej Podlaskiej.¹⁸

Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza zapisów poszczególnych zakresów obowiązków i uprawnień w jednym z dokumentów, w którym określono szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień st. kontrolera Grupy Konwojowo – Ochronnej SOdC w Białej Podlaskiej spowodowała po stronie zespołu kontrolerów wątpliwości natury organizacyjnej w zakresie sformułowania dotyczącego podległości funkcjonariuszki zawartego w określonym zakresie obowiązków w stosunku do rzeczywistej podległości wynikającej ze struktury etatowej podmiotu kontrolowanego.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariuszka zajmująca stanowisko st. kontrolera Grupy Konwojowo – Ochronnej SOdC w Białej Podlaskiej wykonywała obowiązki i uprawnienia wynikające z zajmowanego stanowiska w oparciu o szczegółowy zakres obowiązków z dnia 05.02.2015 r. – 12/ZO/15.¹⁹ Powyższy zakres obowiązków utracił aktualność z dniem 07.06.2017 r. w związku z określeniem nowego szczegółowego zakresu obowiązków na stanowisku nr 72/ZO/17. Zauważyć należy, że pierwszy z ww. zakresów w sposób właściwy określał bezpośrednią podległość funkcjonariuszki Kierownikowi Grupy – Konwojowo – Ochronnej. Podczas gdy w aktualnym zakresie obowiązków st. kontrolera Grupy Konwojowo – Ochronnej SOdC w Białej Podlaskiej wskazano, że „z uwagi na zakres wykonywanych zadań podlega bezpośrednio kierownikowi Zespołu Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców.”²⁰

Wyjaśniając zaistniałą rozbieżność Komendant PSG stwierdził, że st. kontroler Grupy Konwojowo – Ochronnej SOdC w Białej Podlaskiej PSG Białej Podlaskiej z uwagi na zakres wykonywanych zadań podlega bezpośrednio kierownikowi Zespołu Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców, co wynika z konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań służbowych w Zespole Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców oraz braku odpowiedniej liczby etatów w danej komórce.²¹

W ocenie zespołu kontrolerów przyjęte rozwiązanie wymaga podjęcia niezwłocznych działań korygujących zapewniających prawidłowość zapisów szczegółowego zakresu obowiązków zgodnych z podległością etatową funkcjonariuszki oraz podległością wynikającą z racji wykonywanych obowiązków/uprawnień w ramach struktury organizacyjnej. Wpływ na powyższe ma m.in. treść aktualnego zarządzenia etatowego²² oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach. (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1470), w którym zawarto legalną definicję pojęcia

¹⁸ Akta kontroli, dowód nr 13-18.

¹⁹ Aktualizowany pod kątem zadań objętych tematem kontroli aneksem nr 326/ZO/16 z dnia 10.11.2016 r. Funkcjonariuszka otrzymała obowiązki wyliczania i przekazywania osobie prowadzącej akta cudzoziemców: kosztów doprowadzenia cudzoziemca do strzeżonego ośrodka oraz kosztów doprowadzenia cudzoziemców do granicy państwa celem realizacji decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu niezbędnych do wydania decyzji o ustaleniu kosztów (...); kosztów w celu ustalenia ryczałtu na pokrycie kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

²⁰ Akta kontroli, dowód nr 18.

²¹ Akta kontroli, dowód nr 42.

²² Struktura etatowa PSG w Białej Podlaskiej wynika z załącznika nr 10 pkt 34 zarządzenia nr 16 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i etatów jednostek organizacyjnych Straży Granicznej (ze zm.).

bezpośredniego przełożonego²³ oraz obowiązki na nim spoczywające w sytuacji określenia zakresu obowiązków i uprawnień dla funkcjonariusza, a w dalszej konsekwencji także obowiązki wynikające z samego stosunku służby.²⁴ W ocenie zespołu kontrolerów ranga powyższych aktów normatywnych, w tym rozkaz personalny funkcjonariuszki o mianowaniu na stanowisko w ramach ściśle określonej struktury etatowej nie daje swobody do zmiany podległości z poziomu komórki lub jednostki organizacyjnej.²⁵

Niewłaściwie określoną podległość służbową st. kontrolera Grupy Konwojowo – Ochronnej SOdC w Białej Podlaskiej w zakresie obowiązków nr 72/ZO/17, zespół kontrolerów zakwalifikował w kategoriach uchybienia o charakterze organizacyjnym bez negatywnych konsekwencji w realizacji zadań przez funkcjonariusza. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że na poziomie podmiotu kontrolowanego w ramach Grupy Konwojowo – Ochronnej na podstawie § 5 ust. 1 pkt 37 wpz, dopuszczono wykonywanie dodatkowych zadań przez poszczególnych funkcjonariuszy wspomnianej komórki w zakresie wynikającym z upoważnień wydanych na podstawie art. 268 kpa, bez potrzeby korygowania podległości etatowej.

Zespół kontrolerów nie kwestionuje natomiast samych zapisów odnoszących się do obowiązków i uprawnień st. kontrolera Grupy Konwojowo – Ochronnej SOdC w Białej Podlaskiej. Wpływ na powyższe mają rozwiązania zawarte w § 18 ust. 4²⁶ zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów, jednak zgodnie z literalnym brzmieniem powyższe może dotyczyć wyłącznie treści określonych obowiązków i uprawnień, a nie samej podległości.²⁷

Biorąc pod uwagę, ściśle określony zakres przedmiotowy kontroli przyjęto, że posiadane przez ww. umocowanie w postaci wydanego przez Komendanta PSG w Białej Podlaskiej upoważnienia nr 39/2017 z dnia 08.06.2017 r. w pełnym zakresie uprawniało do czynności objętych kontrolą.²⁸

Poza wskazanymi wyżej uwagami, czynności kontrolne potwierdziły, że poddane kontroli dokumenty w postaci szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień pozostałych funkcjonariuszy i pracownika 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.²⁹

Czynności kontrolne wykazały również, że wydane przez Komendanta PSG w Białej Podlaskiej upoważnienia zostały udzielone na piśmie, imiennie wskazanym funkcjonariuszom i pracownikowi 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. Każdy z dokumentów został podpisany przez osobę, której udzielono upoważnienia z datą i podpisem świadczącym o przyjęciu obowiązków wynikających z upoważnienia.³⁰

Potwierdzono, że funkcjonariusze wydający decyzje w imieniu organu powoływali się w decyzji na fakt działania z upoważnienia. Zakres uprawnień nadanych upoważnieniem

²³ § 1 pkt 6 bezpośredni przełożony - osoba zajmująca stanowisko kierownicze bezpośrednio wyższe od stanowiska zajmowanego przez funkcjonariusza, poczynając od stanowiska kierownika sekcji (równorzędnego) lub dowódcy plutonu;

²⁴ Pomocniczo: opinia prawna Rady Prawnego NOSG nr 3512/16 z dnia 02.05.2016 r.; nr 5713/15 z dnia 30.07.2017 r.

²⁵ Dopuszczalność stosowania odmiennej definicji bezpośredniego przełożonego zawiera rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2008 r. w sprawie organizacji pełnienia służby w systemie skoszarowanym w Straży Granicznej wskazując na funkcjonariusza wyznaczonego przez kierownika jednostki organizacyjnej lub kierownika komórki organizacyjnej.

²⁶ (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108, ze zm) - § 18 ust. 4 - Przy określaniu szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych w placówkach i dywizjonach należy kierować się zadaniami typowymi, określonymi w odrębnych przepisach, dostosowując je do lokalnych potrzeb i warunków służby.

²⁷ Stosowana obecnie w Straży Granicznej praktyka wskazuje, że na treść dokumentów w postaci szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień wpływ mają występujące potrzeby, specyficzne warunki służby lub szczególne umiejętności czy kwalifikacje osoby zajmującej określone stanowisko, a treść zapisów dotyczących obowiązków czy uprawnień może być zróżnicowana dla poszczególnych osób zajmujących takie same stanowiska. Brak jest również wymogu by w określonych zakresach ściśle odwzorowywano zapisy podziału zadań, niezbędne jest jednak, aby zadania określone w wewnętrznym podziale zadań w swojej istocie znalazły odzwierciedlenie w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień.

²⁸ Akta kontroli, dowód nr 18 k. 106.

²⁹ Akta kontroli, dowód nr 13-18.

³⁰ Akta kontroli, dowód nr 20.

znajdował dodatkowe odzwierciedlenie w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień osób umocowanych.

Przyjęte w podmiocie kontrolowanym rozwiązania organizacyjne w zakresie form sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji kosztowych, zostały przedstawione w dalszej części dokumentu.

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

2. Legalność, rzetelność i celowość realizacji przez uprawnionych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych w przedmiocie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz poziom sprawowanego nadzoru w kontrolowanym obszarze.

Zespół kontrolerów w celu oceny powyższego obszaru dokonał analizy 11 teczek akt postępowań³¹ w sprawie ustalenia wysokości kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu,³² skutkujących wydaniem 19 decyzji (w tym 12 decyzji kosztowych i 7 decyzji zmieniających).

Sprawdzeniu i szczegółowej analizie poddano nw. decyzje (wybrane wg próby).

L.p.	Nr decyzji kosztowej	Decyzja zmieniająca
1.	NA-BPD/1/D-KWY/2017	
2.	NA-BPD/2/D-KWY/2017	
3.	NA-BPD/8/D-KWY/2017	
4.	NA-BPD/20/D-KWY/2017	NA-BPD/26/D-ZKW/2017
5.	NA-BPD/29/D-KWY/2017	NA-BPD/31/D-ZKW/2017
6.	NA-BPD/30/D-KWY/2017	NA-BPD/32/D-ZKW/2017
7.	NA-BPD/33/D-KWY/2017	NA-BPD/34/D-ZKW/2017
	NA-BPD/22/D-KWY/2017	
8.	NA-BPD/23/D-KWY/2017	
9.	NA-BPD/36/D-KWY/2017	NA-BPD/40/D-ZKW/2017
10.	NA-BPD/37/D-KWY/2017	NA-BPD/41/D-ZKW/2017
11.	NA-BPD/38/D-KWY/2017	NA-BPD/42/D-ZKW/2017

W toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, skutkujących wydaniem decyzji kosztowych, 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 ustaleniem kosztów, 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 w przypadkach poddanych analizie, podstawą ustalenia w drodze decyzji kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu był art. 336 ust. 1 i 2 *ustawy o cudzoziemcach*.³³ Zaznaczyć jednak należy, że we wszystkich przypadkach poddanych kontroli decyzje kosztowe wydano w związku z przymusowym wykonaniem decyzji powrotowej.

Czynności inicjujące wszczęcie postępowań administracyjnych objętych kontrolą, podejmowali funkcjonariusze i pracownik wykonujący zadania w ramach Zespołu Obsługi

³¹ Akta postępowań obejmowały 12 cudzoziemców. Teczka akt postępowania dot. decyzji NA-BPD/22/D-KWY/2017 i NA-BPD/23/D-KWY/2017 obejmowała dwoje cudzoziemców, których obowiązek pokrycia kosztów ponosiła strona zapraszająca.

³² Zwane w dalszej części *postępowaniami kosztowymi*

³³ W myśl art. 336 ust. 1 i 2 *ustawy o cudzoziemcach* koszty związane z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu ustala się w przypadku wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w której nie określono terminu dobrowolnego powrotu lub w przypadku przymusowego wykonania tej decyzji. Organ Straży Granicznej właściwy w sprawie przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu ustala, w drodze decyzji, wysokość tych kosztów oraz podmioty obowiązane do ich pokrycia.

Administracyjnej Cudzoziemców SOdC w Białej Podlaskiej. W prowadzonych sprawach w większości przypadków stroną postępowania był cudzoziemiec, natomiast w sprawach, które skutkowały wydaniem decyzji nr NA-BPD/22/D-KWY/2017 i NA-BPD/23/D-KWY/2017 stroną był podmiot zapraszający.³⁴

O wszczęciu postępowania zawiadamiano pisemnie stroną postępowania, co stanowiło realizację wymogu określonego w art. 61 § 4 kpa. 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 kpa³⁵, art. 41 kpa, art. 73 kpa, art. 340 ustawy o cudzoziemcach.³⁶ Pouczenia zawarte w decyzjach wybranych wg próby pozwoliły na zaspokojenie dyspozycji art. 9 kpa.³⁷

Na uwagę zasługuje fakt, że organ prowadzący postępowanie każdorazowo pisemnie odbierał od cudzoziemców oświadczenia o ustanowieniu bądź braku ustanowienia pełnomocnika, a także informacje dotyczące ostatniego miejsca zamieszkania w kraju pochodzenia.³⁸

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. Szczegółowa weryfikacja zgromadzonego materiału dowodowego, pozwala na stwierdzenie, że w poddanych kontroli sprawach, materiał dowodowy zebrany w toku prowadzonych postępowań został w pełni wyczerpany. Wśród dowodów wymienić można m.in. kopie decyzji powrotowych, kopie postanowienia sądu, z którego wynikała podstawa pobytu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, pozwalającą równocześnie na potwierdzenie zasadności kwalifikacji kosztów pobytu cudzoziemca w decyzji kosztowej. W przypadku decyzji, w których podmiotem zobowiązanym do opłacenia kosztów był zapraszający, do akt postępowań włączone zostały kopie formularzy zaproszeń, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach.³⁹

W trakcie dokonywanych ustaleń, w aktach postępowań administracyjnych skutkujących wydaniem decyzji nr NA-BPD/1/D-KWY/2017 i NA-BPD/2/D-KWY/2017⁴⁰ stwierdzono brak realizacji obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 kpa polegającego na zawiadomieniu strony o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się przez stronę z zebranym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się i zgłoszenia ewentualnych zażądań przed wydaniem decyzji.⁴¹

Odnosząc się do powyższego ppłk SG Wojciech ROGOWSKI wyjaśnił, że realizację dyspozycji art. 10 kpa w formie protokołu (w przypadku wydawania pierwszej decyzji, jeszcze podczas pobytu cudzoziemca w SOdC), bądź zawiadomienia o zakończeniu postępowania dowodowego (w przypadku wydawania decyzji zmieniającej) wprowadzono w ramach

³⁴ Zgodnie z art. 337 ust. 2 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach - Zapraszający ponosi koszty, o których mowa w art. 336 ust. 1, w przypadku gdy cudzoziemiec, którego zaprosił, wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie, na który został zaproszony, i okoliczności uzasadniające zobowiązanie go do powrotu wystąpiły: 2) po upływie okresu objętego zaproszeniem, gdy cudzoziemcowi nie przedłużono wizy, nie uzyskał on zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub nie korzysta z ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i pozostał na tym terytorium.

³⁵ 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.

³⁶ Akta kontroli, dowód nr 27 (dane wg wykazu), nr 28 k. 195-197; nr 29 k. 216-217; nr 30 k. 225-226; nr 31 k. 249-250; nr 32 k. 279-280; nr 33k. 313-314; nr 34 k. 337-338; nr 35 k. 368-369; nr 36 k. 399-400; nr 37 k. 418-419; nr 38 k. 452-453; nr 39 k. 481-482.

³⁷ 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 nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

³⁸ Akta kontroli, dowód nr 27 (dane wg wykazu), nr 28 k. 197; nr 29 k. 218; nr 30 k. 227-228; nr 31 k. 268-269; nr 32 k. 302-303; nr 33k. 327-328; nr 34 k. 357-358; nr 37 k. 441-442; nr 38 k. 471-472; nr 39 k. 500-501.

³⁹ Art. 51 ust. 2 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach stanowi, iż formularz zaproszenia zawiera informację o zobowiązaniu zapraszającego do pokrycia do pokrycia kosztów związanych z pobytem cudzoziemca, w tym kosztów zakwaterowania, wyżywienia i ewentualnego leczenia, pokrycia kosztów podróży powrotnej do państwa pochodzenia lub zamieszkania albo kosztów tranzytu do państwa trzeciego, które udzieli pozwolenia na wjazd, oraz kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. (Akta kontroli, dowód nr 35 k. 372-382).

⁴⁰ W przypadku decyzji nr NA-BPD/1/D-KWY/2017 i NA-BPD/2/D-KWY/2017 z dnia 01.02.2017 r., cudzoziemcy opuścili terytorium RP przed wydaniem decyzji tj. w dniu 05.01.2017 r. i nie ustanowili pełnomocnika do doręczeń.

⁴¹ Akta kontroli, dowód nr 27 (wg danych wykazu), nr 40.

realizacji wytycznych Zastępcy Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 07 lutego 2017 r. nr Na-CU/261/2017 pkt 10 tj. Postępowania kosztowe prowadzić należy zgodnie z zasadami wyrażonymi w kodeksie postępowania administracyjnego, w szczególności uwzględniając obowiązek wynikający z art. 10. W przypadku realizacji czynności z udziałem cudzoziemca, zapoznanie z zebranym materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji udokumentować należy protokołem, natomiast, jeżeli postępowanie dowodowe zakończone zostało po opuszczeniu przez cudzoziemca terytorium RP, wystosować należy odpowiednie zawiadomienie (z uwzględnieniem art. 40 § 4 i 5 kpa). Podsumowując złożone w przedmiotowym zakresie wyjaśnienia wskazał dodatkowo, że do czasu wydania wspomnianych wytycznych, przyjęty sposób procedowania w przypadku prowadzonych postępowań dotyczących decyzji kosztowych oraz decyzji zmieniających do decyzji kosztowych nie zawierał realizacji art. 10 kpa. Nadmienił również, że z uwagi na to, że zakres związany z wydaniem decyzji kosztowych przez SG był w tym czasie stosunkowo krótko stosowany i występowały w związku z tym różne wątpliwości, zgłoszono potrzebę objęcia tego obszaru działalności placówki audytem wewnętrznym przez właściwą komórkę NOSG (temat: Koszty związane z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu; data sporządzenia – 22 kwietnia 2016 r.), który nie wykazał w tym zakresie nieprawidłowości, nie wskazał też potrzeby zmiany przyjętego w PSG w Białej Podlaskiej sposobu procedowania w przedmiotowej sprawie.⁴²

Dokonane ustalenia potwierdziły, że zalecenia w powyższym zakresie zawarte w notatce służbowej nr CU-N/6/17 z dnia 05.01.2017 r. i wytycznych Zastępcy Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 07 lutego 2017 r. nr Na-CU/261/2017⁴³ zostały wdrożone w działalności służbowej jednostki kontrolowanej jeszcze przed podjęciem czynności kontrolnych, czego skutkiem było uwzględnienie obowiązków wynikających z art. 10 kpa w formie zapoznania się przez cudzoziemca z zebranym materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji, co dokumentowano w formie protokołu,⁴⁴ natomiast, jeżeli postępowanie dowodowe zakończone zostało po opuszczeniu przez cudzoziemca terytorium RP do akt włączano stosowne zawiadomienie uwzględniające art. 40 § 4 i 5 kpa.⁴⁵

Wspomniane wyżej dwa przypadki braku zawiadomienia stron o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się przez stronę z zebranym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się i zgłoszenia ewentualnych żądań przed wydaniem decyzji kosztowej, zespół kontrolerów zakwalifikował w kategoriach uchybień o charakterze proceduralnym nie powodujących negatywnego wpływu na prowadzoną procedurę. Faktem jest, iż w przypadku decyzji nr NA-BPD/1/D-KWY/2017 i NA-BPD/2/D-KWY/2017 z dnia 01.02.2017 r., cudzoziemcy opuścili terytorium RP przed wydaniem decyzji tj. w dniu 05.01.2017 r. i nie ustanowili pełnomocnika do doręczeń, co wskazywałoby, że ewentualne zawiadomienie o zakończeniu postępowania podobnie jak decyzja dotknięte byłoby „fikcją doręczenia”. Nie zwalnia to jednak ze stosowania zasad prowadzenia postępowania administracyjnego wynikających z kpa.

Wszystkie skontrolowane postępowania zakończyły się rozstrzygnięciem w postaci wydania decyzji administracyjnej określającej wysokość kosztów.⁴⁶ Mając na względzie ustalenia kontroli dokonane w obszarze badawczym obejmującym rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne przyjęte w zakresie postępowań kosztowych potwierdzono, że wszystkie decyzje zostały wydane przez upoważnione osoby. Rozstrzygnięcia zawierały elementy określone w art. 107 kpa, ponadto nadawano im rygor natychmiastowej wykonalności.

W okresie objętym kontrolą do naliczania kosztów wynikających z tematu kontroli, zastosowanie miały przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania kosztów związanych z wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (Dz. U. z 2015 r., poz. 580) - koszty obliczano

⁴² Akta kontroli, dowód nr 42.

⁴³ Akta kontroli, dowód nr 22 k 135-137, k. 147-149.

⁴⁴ Akta kontroli, dowód nr 31 k. 258; nr 32k. 287; nr 33k. 321; nr 34 k. 349; nr 39 k. 485.

⁴⁵ Akta kontroli, dowód nr 30 k 239; nr 31 k. 272; nr 32 k. 305; nr 33 k. 330; nr 34 k. 363; 35 k. 385; nr 36 k. 406; nr 37 k. 447; nr 38 k. 476; nr 39 k. 505.

⁴⁶ Do dnia 30.03.2017 r. przykład decyzji kosztowej stanowił załącznik nr 1 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.). Od dnia 31.03.2017 r. przykład decyzji kosztowej publikowany jest na stronie intranetowej Wydziału ds. Cudzoziemców.

wg faktycznie poniesionych wydatków.⁴⁷ Składniki wchodzące w skład kosztów nieujętych w rozporządzeniu, określano na podstawie stawek jednostkowych obowiązujących w NOSG, publikowanych na stronie intranetowej Wydziału ds. Cudzoziemców.⁴⁸

Analiza zgromadzonych w aktach spraw dokumentów wykazała, że koszty związane z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu ustalano m.in. na podstawie⁴⁹:

- ✓ pisemnych informacji otrzymywanych od jednostek organizacyjnych SG, które zatrzymały cudzoziemca oraz realizowały jego doprowadzenie do SOdC;
- ✓ pisemnych informacji na temat kosztów doprowadzenia cudzoziemca do granicy lub do portu lotniczego państwa, do którego został doprowadzony lub innych doprowadzeń;
- ✓ zestawień kosztów poniesionych przez SG sporządzonych przez komórki wewnętrzne SOdC;
- ✓ innych informacji np. z KGSG dot. cen biletów lotniczych.

Analizując treść wydanych decyzji, zespół kontrolerów zauważył, iż w treści uzasadnienia faktycznego i prawnego, nie wskazywano rozporządzenia zastosowanego do obliczania kosztów, niemniej jednak na podstawie kwot szczegółowo wskazanych w poszczególnych kategoriach stwierdzono, że w wydanych decyzjach kosztowych koszty naliczono poprawnie. Kalkulacja kosztów znajdowała potwierdzenie w aktach poszczególnych postępowań administracyjnych w formie szczegółowych wykazów i dokumentacji źródłowej, która była podstawą ich naliczenia.⁵⁰

Z uwagi na specyfikę prowadzonych postępowań oraz fakt, iż w wielu przypadkach na dzień wydanej cudzoziemcowi decyzji o ustaleniu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu organ nie posiadał możliwości dokonania ustaleń, co do rzeczywistych kosztów w momencie wydawania decyzji, w decyzjach o ustaleniu kosztów informowano o treści art. 340 ustawy o cudzoziemcach⁵¹ tj. o możliwości zmiany wydanej decyzji, jeżeli koszty z niej wynikające ulegną zmianie po wydaniu decyzji.

Z próby poddanej kontroli, w 7 sprawach z uwagi na zwiększenie poniesionych kosztów, na podstawie art. 340 ustawy o cudzoziemcach wszczęto ponownie postępowania administracyjne w celu zmiany decyzji kosztowej. Zwiększenia te dotyczyły w szczególności kosztów doprowadzeń, w tym zakupu biletów lotniczych, kosztów medycznych, naliczenia kosztów pobytu w SOdC do dnia przekazania cudzoziemców dowódcy doprowadzenia.⁵²

Zaznaczyć należy, że postępowanie w przedmiocie zmiany decyzji ustalającej koszty nie było kontynuacją „głównego” postępowania i pod względem trybu w żaden sposób nie zostało uproszczone. Na organie spoczywały więc te same obowiązki, co w przypadku wszczęcia i prowadzenia każdego postępowania jurysdykcyjnego.

Ostatecznie potwierdzono, że skontrolowane decyzje ustalające koszty oraz decyzje zmieniające 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.⁵³

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

⁴⁷ Koszty pobytu cudzoziemca w SOdC Białej Podlaskiej w okresie objętym kontrolą zależne były od kwoty naliczonej indywidualnie w odniesieniu do roku kalendarzowego.

⁴⁸ Podstawa: § 3 ust. 18 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.) - zapis obowiązujący od 31.03.2017 r. Stawki aktualizowano wg potrzeb w dniach 04.04.2017 r., 21.09.2017 r.

⁴⁹ Zgodnie z katalogiem kosztów wymienionych w art. 338 ustawy o cudzoziemcach Do kosztów, o których mowa w art. 336 ust. 1, zalicza się w szczególności koszty:

- 1) postępowania w sprawie wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;
- 2) pobrania od cudzoziemca odcisków linii papilarnych oraz sporządzenia fotografii;
- 3) pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców;
- 4) badania lekarskiego cudzoziemca;
- 5) pomocy udzielonej cudzoziemcowi przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej w związku z przeprowadzeniem tranzytu drogą powietrzną przez jego terytorium;
- 6) doprowadzenia cudzoziemca do granicy lub do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony.

⁵⁰ Akta kontroli, dowód nr 28-39.

⁵¹ Art. 340 ustawy o cudzoziemcach - Organ, który wydał decyzję o ustaleniu wysokości kosztów, o których mowa w art. 336 ust. 1, może zmienić tę decyzję, jeżeli koszty te uległy zmianie po wydaniu decyzji. Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

⁵² Akta kontroli, dowód nr 27 (wg danych wykazu).

⁵³ Akta kontroli, dowód nr 35 k. 388; nr 36 k. 402.

zastosowanego przez funkcjonariuszy upoważnionych w imieniu Komendanta PSG w Białej Podlaskiej i dokonanej interpretacji przepisów ustawy o cudzoziemcach.

Na przykładzie poddanych kontroli postępowań administracyjnych obejmujących postępowania w przedmiocie zmiany decyzji ustalającej koszty, wyjaśnienia wymagała kwestia stosowanej w PSG w Białej Podlaskiej praktyki prowadzenia jednej metryki dla dwóch odrębnych postępowań administracyjnych.⁵⁴

Z wyjaśnień Komendanta PSG w Białej Podlaskiej wynika, że w dotychczasowej praktyce z uwagi na niewątpliwy fakt powiązania ze sobą postępowań związanych z wydaniem decyzji o ustaleniu kosztów oraz decyzji zmieniającej decyzję o ustaleniu kosztów prowadzono jedną metrykę sprawy. Kierownik podmiotu kontrolowanego stwierdził również, że główny cel prowadzenia metryki, jakim bez wątpienia jest przejrzystość udziału poszczególnych pracowników oraz wykonywanych zadań w toku prowadzonego postępowania administracyjnego był w tej formie zapewniony. Nadmieniał jednocześnie, że obszar ten również objęty był wcześniej wspomnianym audytem wewnętrznym, w ramach którego nie wskazano funkcjonującej praktyki jako nieprawidłowości, nie zalecając także innego sposobu procedowania sprawy.⁵⁵

Należy się zgodzić z tym, iż rzetelna metryka służy niewątpliwie sprawnemu zidentyfikowaniu osoby, która podjęła daną czynność, w tym charakteru tej czynności oraz odniesienia do będących w aktach sprawy dokumentów. W związku z celem, dla którego zakłada się metrykę przyjmuje się, że metrykę zakłada się w chwili wszczęcia postępowania w konkretnej sprawie. Obowiązek założenia i prowadzenia metryki oraz jej aktualizacji ciąży na organie administracji publicznej prowadzącym postępowanie, co oznacza, że dla danego postępowania w danej instancji lub postępowania nadzwyczajnego zakłada się i prowadzi jedną metrykę.

Z uwagi jednak na specyfikę prowadzonych postępowań, w szczególności obejmujących postępowania w przedmiocie zmiany decyzji ustalającej koszty, które nie stanowią kontynuacji postępowania „głównego”, zespół kontrolerów widzi potrzebę dopracowania metryk, aby z ich treści w sposób jednoznaczny wynikał rozdział prowadzonych postępowań.⁵⁶

Kontrola prowadzonej ewidencji wykazała, poprawność i kompletność wpisów prowadzonej w PSG w Białej Podlaskiej – Ewidencji Spraw dot. kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu RWD Nr 34/25/14.⁵⁷ Na podstawie adnotacji zawartych na decyzjach stwierdzono, że każda z decyzji została wprowadzona do systemu POBYT.⁵⁸

Ponadto na podstawie danych Systemu CBD SG SWK potwierdzono, że wszystkie poddane kontroli postępowania zostały ujęte w systemie CBD SG SWK – kod 511.⁵⁹ Dokonana analiza i szczegółowa weryfikacja akt postępowań administracyjnych (wybranych wg próby) oraz porównanie danych dokumentacji z wpisami CBD SG SWK (kod 511) wykazała uchybienia o charakterze formalnym w zakresie:

- a) decyzja nr NA-BPD/22/D-KWY/2017 - brak danych kwoty uiszczonych kosztów;
- b) decyzja nr NA-BPD/23/D-KWY/2017 - brak danych kwoty uiszczonych kosztów, niewłaściwe dane strony postępowania;
- c) decyzja nr: NA-BPD/8/D-KWY/2017; NA-BPD/36/D-KWY/2017 - daty wszczęcia postępowania administracyjnego/daty wydania decyzji nie pokrywały się ze stanem wynikającym z akt postępowań.

Wyjaśniając powyższe kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że zaistniałe rozbieżności wynikały z niewprowadzenia, przez prowadzącego dokumentację kosztową pracownika, danych do bazy CBD SG SWK po opłaceniu kosztów przez stronę oraz nie wychwyceniu tego w ramach bieżącego nadzoru. W przedłożonych wyjaśnieniach

⁵⁴ Akta kontroli, dowód nr 31 k. 247; nr 32 k. 276; nr 33 k. 311; nr 34 k. 336; nr 36 k. 399; nr 37 k. 418; nr 38 k. 451; nr 39 k. 480.

⁵⁵ Akta kontroli, dowód nr 42.

⁵⁶ Prowadzone metryki w części tytułowej metryki zawierały wyłącznie jeden numer sprawy, w sytuacji gdy w aktach postępowania znajdowała się również decyzja zmieniająca.

⁵⁷ Akta kontroli, dowód nr 24.

⁵⁸ Fakt wydania decyzji o ustaleniu wysokości kosztów (...) należy odnotować w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (Pobyt) – rejestrze spraw dotyczących zobowiązań do powrotu (por. pismo nr KG CU/1803/IV/JM/15 z dnia 10 marca 2015 r.).

⁵⁹ Akta kontroli, dowód nr 26.

poinformował dodatkowo, że niezwłocznie po otrzymaniu informacji o istnieniu rozbieżności dokonano ponownej analizy dokumentacji i zapisów w bazie danych CBD SG SWK z jednoczesnym wprowadzeniem do CBD SG SWK prawidłowych zapisów w wymaganym zakresie. Komendant PSG w Białej Podlaskiej zapewnił również, że ze strony Kierownika Zespołu Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców podjęte zostały czynności w celu zintensyfikowania nadzoru nad prawidłowością danych wprowadzanych do CBD SG SWK.⁶⁰

Stwierdzone uchybienia z uwagi na podjęte działania naprawcze, nie wywarły negatywnego wpływu na działalność jednostki kontrolowanej w badanym obszarze.

W zakresie badanego obszaru w sposób wnikliwy zweryfikowano także przyjęte w podmiocie kontrolowanym formy sprawowanego nadzoru służbowego nad postępowaniami administracyjnymi objętymi tematem kontroli. Jak wcześniej wspomniano bezpośredni nadzór nad postępowaniami realizowanymi w ramach Zespołu Obsługi Administracyjnej SOdC w Białej Podlaskiej zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków sprawował Kierownik Zespołu Obsługi Administracyjnej SOdC. Prawidłowość prowadzonych postępowań podlegała także ocenie Zastępcy Komendanta PSG – Kierownikowi SOdC. Do prowadzenia postępowań związanych z ustaleniem bądź zmianą kosztów objętych tematem kontroli w PSG w Białej Podlaskiej wyznaczano funkcjonariuszy i pracownika Zespołu ds. Obsługi Administracyjnej SOdC w Białej Podlaskiej oraz funkcjonariuszkę Grupy Konwojowo – Ochronnej PSG w Białej Podlaskiej, posiadających w zakresie obowiązków prowadzenie postępowań w sprawie wydania decyzji kosztowych oraz stosowne upoważnienia. Dokumentacja sporządzana w toku prowadzonych postępowań posiadała adnotacje świadczące o dokonanych sprawdzeniach dokumentacji przez Kierownika Zespołu Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców, pozwalając na dalszy tryb procedowania dokumentów po zapoznaniu się lub akceptacji Zastępcy Komendanta Kierownika SOdC. O sprawowanym nadzorze świadczyły również wpisy w kartach kontrolnych zawartych w aktach poszczególnych spraw. Z dokumentacji zgromadzonej w trakcie kontroli oraz informacji przesłanych przez kierownika jednostki kontrolowanej wynika, że działania nadzorcze na poziomie PSG prowadzone były na wszystkich etapach postępowania. Podkreślić należy, że kierownik jednostki kontrolowanej w sposób bieżący wdrażał działania korygujące i usprawniające w zakresie uwag zespołu kontrolerów. Ustalono, że w przyjętym okresie kontroli, w sprawach skomplikowanych, z poziomu podmiotu kontrolowanego występowało do komórki merytorycznej lub Radcy Prawnego, których opinie lub stanowiska wykorzystywano przy procedowaniu poszczególnych spraw.⁶¹

Czynności kontrolne wykazały, 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 i pracownika.

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

3. Legalność i celowość czynności realizowanych w celu zabezpieczenia i wyegzekwowania należności z tytułu kosztów, o których mowa w art. 336 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Przepisy ustawy o cudzoziemcach dotyczące decyzji o ustaleniu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie dają podstawy do orzekania w przedmiocie terminu do ich uiszczenia - terminu takiego w decyzji nie określa się. W związku z czym świadczenie to powinno zostać spełnione przez cudzoziemca niezwłocznie, po wezwaniu go do jego wykonania, przez co można rozumieć samo doręczenie decyzji cudzoziemcowi.

W zakresie postępowań objętych kontrolą tylko w przypadku 2 decyzji należności z tytułu decyzji kosztowych zostały uiszczone w całości przez ob. RP, która zaprosiła cudzoziemców.⁶²

⁶⁰ Akta kontroli, dowód nr 42.

⁶¹ Akta kontroli, dowód nr 22 k. 138-139, k. 141-146, k. 151-153.

⁶² Akta kontroli, dowód nr 35 k. 397-398; nr 36 k. 415-417.

Nieuiszczone należności pieniężne objęte zakresem przedmiotowym kontroli zgodnie z art. 342 ustawy o cudzoziemcach podlegały egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.⁶³

Wewnętrzne zasady procedury windykacji należności powstałych w wyniku wydania decyzji administracyjnych o ustaleniu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu zostały określone również w § 3 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.).⁶⁴

Uprawnionym do podejmowania działań zmierzających do wyegzekwowania zachowania zgodnego z wystawioną decyzją kosztową był Komendant Placówki Straży Granicznej, który wydał decyzję. Na ww. jako wierzyciela spoczywał obowiązek oceny skuteczności ewentualnej egzekucji orzeczonych decyzjami należności jeszcze przed zainicjowaniem postępowania egzekucyjnego, a także obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych.⁶⁵

Postępowanie egzekucyjne, w zakresie spraw objętych kontrolą, mogło być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia.⁶⁶

Ustalenia kontroli wykazały wystawienie dwóch upomnień, które skutecznie doręczono stronie postępowania, w celu wyegzekwowania należności wynikających decyzji nr NA-BPD/22/D-KWY/2017 i NA-BPD/23/D-KWY/2017.⁶⁷

W ramach szczegółowej weryfikacji zgromadzonej dokumentacji, w treści upomnień skierowanych do dłużników stwierdzono brak wskazania stawki odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej, naliczonych na dzień wystawienia upomnienia.⁶⁸

Odnosząc się do przyczyn niewskazania stawki odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej ppłk SG Wojciech ROGOWSKI poinformował, że wystawione upomnienia ze względu na specyfikę prowadzonych postępowań, w których zobowiązanym do uiszczenia kosztów zgodnie z art. 337 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach był zapraszający, stanowiły pierwsze przygotowane w komórce Zespołu Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców i wysłane do zobowiązanego w związku z wydaniem decyzji kosztowej. Błąd w sporządzeniu przedmiotowych upomnień wynikł z nieuwzględnienia zapisów Obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13.07.2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia MF w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych w części określającej z jakich elementów powinien składać się ten rodzaj dokumentu. W przedłożonych wyjaśnieniach kierownik jednostki kontrolowanej zapewnił również, że w celu wyeliminowania podobnych błędów w przyszłości przygotowany zostanie wzór upomnienia, zgodny z obowiązującym aktem prawnym (uwzględniający wszystkie wymagane elementy).⁶⁹

W tym miejscu zaznaczyć należy, że w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej zgodnie z opiniami Radcy Prawnego z dnia 16.01.2015 i 21.08.2017 r. od należności objętych tematem kontroli naliczano odsetki tak jak od zaległości podatkowych. Prawdopodobnie i terminowość naliczania odsetek od nieterminowych należności w 2017 r. na dzień 30.09.2017 r. potwierdza zgromadzona podczas kontroli dokumentacja służbowa. Czynności kontrolne wykazały dodatkowo, że w związku z różnymi interpretacjami przepisów odnoszących się do kwestii naliczania odsetek od należności z tytułu kosztów związanych

⁶³ (Dz.U. z 2016 r. poz. 599 z późn. zm.)

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.).

⁶⁶ Zgodnie z art. 342 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach.

⁶⁷ Akta kontroli, dowód nr 36 k. 413 (dwa skierowane do jednej strony).

⁶⁸ (Dz. U. 2015 r., poz. 2367, z późn. zm.) – tekst obowiązujący w okresie objętym kontrolą. Elementy upomnienia zostały określone § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Upomnienie zawiera w szczególności (...) 4) wskazanie: 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.

⁶⁹ Akta kontroli, dowód nr 42.

z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w dniu 20.09.2017 r. Komendant Oddziału wystąpił do Biura Prawnego KGSG o wydanie opinii prawnej w tym zakresie.⁷⁰ Mając na względzie powyższe, zespół kontrolerów w trakcie realizowanych czynności kontrolnych nie zajmował stanowiska w sprawie (w zakresie zasadności naliczania odsetek).

Stosowana opinia Biura Prawnego KGSG jako odpowiedź na pismo Fax-KA-CU/187/17 z dnia 20.09.2017 r. na adres Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej wpłynęła w dniu 17.01.2018 r. Z przedmiotowej opinii w sposób jednoznaczny wynika, że brak jest podstaw prawnych do naliczania odsetek od nieterminowo uiszczonych przez cudzoziemców kosztów.⁷¹

Z uwagi na ustalenia kontroli, w tym fakt wystawienia upomnień skutkujących wyegzekwowaniem należności wynikających z decyzji nr NA-BPD/22/D-KWY/2017 i NA-BPD/23/D-KWY/2017 z należnymi odsetkami, komórka kontroli zwróciła się do Pionu Głównego Księgowego o informację dotyczącą działań podjętych na poziomie komórki finansowej w związku z opinią prawną Biura Prawnego KGSG.⁷²

Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że naliczanie odsetek od należności wynikających z decyzji kosztowych odbywało się w oparciu o opinię Radcy Prawnego NOSG z dnia 16 stycznia 2015 r. W związku z otrzymanym stanowiskiem Biura Prawnego KGSG komórka finansowa zaprzestała naliczania i ewidencjonowania odsetek od tego rodzaju należności z dniem 31.12.2017 r. Główny Księgowy NOSG w przesłanej informacji wskazała, że wartość naliczonych, a nieopłaconych odsetek została spisana w koszty finansowe pod ostatnim dniem roku 2017 r., a naliczone i opłacone odsetki przez dłużnika odprowadzone na rachunek centralny dochodów budżetu państwa i nie będą podlegać korekcie.⁷³

Z uwagi na zaistniałe okoliczności, argumentacja kierownika jednostki kontrolowanej przedstawiona w powyższym zakresie została uwzględniona przez zespół kontrolerów.

Ustalono również, że w każdym przypadku kosztami upomnienia obciążano dłużnika.⁷⁴

Należności pieniężne, określone w decyzji kosztowej mogły być potrącane ze środków pieniężnych cudzoziemca znajdujących się w depozycie SOdC. Zgodnie z art. 343 ust. 2 ustawy kierownik jednostki, której podlega strzeżony ośrodek lub areszt, w terminie 14 dni od dnia przyjęcia cudzoziemca ustala ryczałt na pokrycie należności, z uwzględnieniem zapisów ust. 6. Przedmiotowy ryczałt nie podlegał zwrotowi do czasu wydania decyzji o ustaleniu wysokości kosztów lub dokonania potrącenia należności.

Na podstawie zgromadzonej dokumentacji kontroli stwierdzono, że w stosunku do 7 cudzoziemców w terminie nie przekraczającym 14 dni od osadzenia cudzoziemca w SOdC ustalony został ryczałt na pokrycie należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.⁷⁵ Ryczałtu nie ustalono w zakresie 5 decyzji, co w przypadku 3 decyzji związane było z krótkotrwałym pobytem cudzoziemców w SOdC oraz z faktem, iż cudzoziemcy nie posiadali środków finansowych podlegających zabezpieczeniu,⁷⁶ natomiast w przypadku 2 pozostałych do pokrycia kosztów zobowiązano stronę zapraszającą.⁷⁷

Zgodnie z art. 343 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach organ SG pisemnie zawiadamiał cudzoziemca o ustalonej kwocie ryczałtu, podając podstawę prawną oraz zestawienie wskazujące na sposób wyliczenia wartości. W trakcie naliczenia ryczałtu prawidłowo

⁷⁰ Fax-KA-CU/187/17 z dnia 20.09.2017 r. skierowane do Biura Prawnego KGSG dot. zasadności naliczania odsetek od należności wynikających z decyzji objętych tematem kontroli. Powyższe stanowiło realizację zalecenia z realizowanego przez Zespół Audytu Wewnętrznego NOSG zleconego audytu nt. *Ustalanie i dochodzenie należności pieniężnych o charakterze cywilno-prawnym oraz nieopodatkowanych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym (termin audytu 25.04-21.07.2017 r.)*.

⁷¹ Akta kontroli, dowód nr 43.

⁷² Akt akta kontroli, dowód nr 44.

⁷³ Akta kontroli, dowód nr 45.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Ustalając ryczałt pod uwagę bierze się – zgodnie z art. 343 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach – okres pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców wskazany w postanowieniu sądu. Niemniej jednak za pierwszy dzień pobytu cudzoziemca w ośrodku/areszcie należy uznać dzień, w którym został on tam „fizycznie” umieszczony (tj. jeżeli w pierwszym dniu wskazanym w postanowieniu sądu cudzoziemiec znajduje się „w doprowadzeniu” i zostaje umieszczony w ośrodku/areszcie dopiero następnego dnia, to tego dnia (pierwszego) nie uwzględnia się przy ustalaniu ryczałtu ani wysokości kosztów. Ryczałt ustala się jednorazowo. W przypadku przeniesienia cudzoziemca do innego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców ryczałtu nie ustala się ponownie. – Akta kontroli, dowód nr 25; nr 32 k. 281; nr 33 k. 313; nr 34 k. 341.

⁷⁶ Decyzja nr NA-BPD/36/D-KWY/2017, NA-BPD/37/D-KWY/2017, NA-BPD/38/D-KWY/2017.

⁷⁷ NA-BPD/22/D-KWY/2017 i NA-BPD/23/D-KWY/2017.

kwalifikowano okres pobytu cudzoziemca w ośrodku tj. uwzględniano okres pobytu wskazany w postanowieniu sądu oraz datę faktycznego przyjęcia cudzoziemca do SOdC.

Na podstawie akt poddanych kontroli stwierdzono, że jednostka kontrolowana nie przeprowadzała procedur potrącenia środków pieniężnych znajdujących się w depozycie ośrodka, na podstawie ostatecznych decyzji kosztowych.

W badanej próbie odstąpiono od dokonano zabezpieczenia majątkowego w oparciu o art. 346 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. W aktach postępowań administracyjnych znajdowały się notatki dotyczące odstąpienia od zastosowania zabezpieczenia majątkowego z uwagi na: wynik szacunkowej analizy wartości posiadanych przez cudzoziemca składników majątku, potwierdzający, iż egzekucja byłaby bezskuteczna.⁷⁸

Zgodnie z art. 342 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach Komendant Placówki Straży Granicznej, który wydał decyzję o ustaleniu wysokości kosztów, o których mowa w art. 336 ust. 1, nie był zobligowany do wystawiania tytułu wykonawczego, jeżeli z okoliczności sprawy wynikało, że egzekucja byłaby bezskuteczna. Wewnętrzna procedura w § 3 ust. 8 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. Okoliczności uzasadniające odstąpienia od wystawienia tytułu wykonawczego w każdym przypadku udokumentowano wyczerpującą notatką służbową.⁷⁹

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.⁸⁰

W trakcie czynności kontrolnych zespół kontrolny nie stwierdził okoliczności powodujących potrzebę podjęcia działań innych niż opisane wyżej.

Ustalono, że kopie/scan decyzji kosztowych/decyzji zmieniających wydanych przez Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej, 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 Białej Podlaskiej o uregulowaniu należności przez stronę postępowania. Informacja obejmowała również kwestie ewentualnych nadpłat lub niedopłat.

W ramach badanego obszaru potwierdzono przestrzeganie przez kierownika podmiotu kontrolowanego zasad wynikających ze *Szczegółowego zakresu czynności związanych z windykacją należności o charakterze administracyjno – prawnym powstałych w wyniku wydawania decyzji administracyjnych o ustaleniu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu*, zawartych w załączniku nr 2 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 Chelmie (ze zm.). W powyższym zakresie zespół kontrolerów stwierdził ścisłą i rzetelną współpracę Placówki SG w Białej Podlaskiej z Pionem Głównego Księgowego.

Wysokość zaległych należności wynikających z poszczególnych decyzji kosztowych (wg przyjętej próby) wraz z dokumentacją dotyczącą uzgodnień z komórką finansową na dzień 30.09.2017 r. została włączona do akt kontroli.

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

⁷⁸ Akta kontroli, dowód nr 27 (wg danych wykazu); nr 28-39 (kopie w aktach kontroli).

⁷⁹ Akta kontroli, dowód nr 27 (wg danych wykazu); nr 28-39 (kopie w aktach kontroli).

⁸⁰ Zgodnie z § 3 ust. 6 ww. wytycznych.

IV. Zalecenia i wnioski pokontrolne:

W celu wyeliminowania przyczyn stwierdzonych uchybień oraz zapobieżenia ich powstaniu w przyszłości, polecam:

- 1) Podjąć niezwłoczne działania korygujące, które zapewnią prawidłowość i zgodność zapisów szczegółowego zakresu obowiązków st. kontrolera Grupy Konwojowo – Ochronnej SOdC w Białej Podlaskiej w zakresie podległości etatowej (uwzględniając obowiązki i uprawnienia określone w ramach struktury organizacyjnej).
- 2) Zachować należyłą rzetelność danych wprowadzanych do CBD SG SWK – kod 511. Podczas redagowania informacji o zdarzeniu uwzględniać również informacje o kwotach uiszczonych na poczet kosztów określonych w decyzjach kosztowych, każdorazowo po otrzymaniu informacji z komórki finansowej oddziału.

Odstąpiono od formułowania zaleceń/wniosków pokontrolnych w zakresie stwierdzonych dwóch przypadków braku realizacji obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 kpa (zawiadomienie strony o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się przez stronę z zebranym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się i zgłoszenia ewentualnych żądań przed wydaniem decyzji). Wpływ na powyższe miało wdrożenie przez kierownika jednostki kontrolowanej wytycznych Zastępcy Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 07.02.2017 r. nr Na-CU/261/2017⁸¹, jeszcze przed podjęciem czynności kontrolnych.

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

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie do 15.03.2018 r., za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

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

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

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
ul. 27 Wolskiej 15A/17A
w: ZASTĘPCA KOMENDANTA
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
.....
podpis kierownika jednostki kontrolowanej

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant PSG w Białej Podlaskiej

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów, tel. 6655127

Dnia 12.02.2018 r.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
ul. 27 Wolskiej 15A/17A
2018-02-13
ppk Sołtysz Konkoosz

⁸¹ Akta kontroli, dowód nr 22 k 135-137, k. 147-149.