



NA RPW/86440/2023 P
Data: 2023-12-05

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

Chełm, dnia 5 grudnia 2023 r.

Egz. nr 2.

Pan płk SG Sławomir GONTARZ

Komendant
Placówki Straży Granicznej
w Dorohusku

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „Kary administracyjne nakładane na przewoźnika w świetle ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, w tym egzekwowanie i windykacja należności z tytułu nałożonych kar” zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Dorohusku, 22-175 Dorohusk, Berdyszczce, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na rok 2023.¹ Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224 t.j.)² w terminie od 11 sierpnia 2023 r. do dnia 11 października 2023 r., przeprowadził zespół kontrolerów w składzie:

- 1) st. chor. szt. SG [REDAKTED] - specjalista Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 23/2023 z dnia 9 sierpnia 2023 r. - kierownik zespołu kontrolerów;
- 2) st. chor. szt. SG [REDAKTED] - st. specjalista Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 24/2023 z dnia 9 sierpnia 2023 r.

Z uwagi na rodzaj i formę dokumentacji kontrola prowadzona była w oparciu o pozyskane materiały³ oraz dostępne bazy teleinformatyczne. Czynności kontrolne realizowano w wybranych dniach roboczych w siedzibie jednostki kontrolującej, w pomieszczeniach służbowych Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.⁴

W przyjętym okresie kontroli obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej pełnił płk SG Sławomir Gontarz. Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Dorohusku zarejestrowanej pod numerem wg opisu Rdet [REDAKTED]

¹ Kontrola wynika z „Rocznego planu kontroli do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2023 roku”, z dnia 28.10.2022 r. (RPW/81400/2022) - l.p. 7 planu.

² Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

³ Kompletna dokumentacja na potrzeby kontroli została dostarczona przez Placówkę SG w Dorohusku.

⁴ 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, terminowości i rzetelności realizacji obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów związanych z tematem kontroli, w tym kompletność i rzetelność dokumentacji prowadzonej w jednostce kontrolowanej, w zakresie:

1. sprawdzenia rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych przyjętych w jednostce kontrolowanej w zakresie objętym tematem kontroli oraz przyjętych form sprawowanego nadzoru służbowego;
2. legalności, rzetelności i celowości realizacji przez uprawnionych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kar administracyjnych na przewoźników;
3. windykacji należności o charakterze administracyjno – prawnym z tytułu kar administracyjnych nakładanych na przewoźników.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie prawidłowości realizacji zadań związanych wydawaniem decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika oraz egzekwowanie i windykacja należności z ich tytułu.

Realizacja powyższego celu wymagała dokonania oceny czy zagadnienia objęte jej zakresem realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami w okresie objętym kontrolą. Sprawdzeniu została poddana legalność, celowość i rzetelność sporządzonych dokumentów, a także poziom realizowanego nadzoru służbowego. Weryfikacji poddane zostały wszystkie decyzje administracyjne o nałożeniu kary na przewoźnika wydane i opłacone w okresie objętym kontrolą.

Celem kontroli w związku z ujawnieniem nieprawidłowości, było także ustalenie przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie, jak również zebranie informacji przydatnych do podejmowania decyzji i formułowania zaleceń zmierzających do ich wyeliminowania oraz usprawnienia funkcjonowania badanego obszaru. Wyniki kontroli decydowały o sformułowaniu zaleceń i wniosków pokontrolnych.

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności⁵. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację udostępnioną kontrolerom przez kierownika jednostki kontrolowanej, przekazane informacje, wyjaśnienia, sporządzone wykazy oraz notatki służbowe.

Z danych zgromadzonych na etapie analizy przedkontrolnej wynikało, że w okresie od 1.04.2022 r. do 1.04.2023 r. w Placówce SG w Dorohusku wszczęto 32 postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia kary na przewoźnika, które zakończono wydaniem decyzji. Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli, na podstawie przyjętej próby kontroli, sprawdzeniu poddano 15 postępowań administracyjnych wszczętych, zakończonych oraz opłaconych. Sprawdzeniu podlegały również dokumenty obejmujące przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne w postaci wewnętrznego podziału zadań, szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej, upoważnień oraz wewnętrznych poleceń. Ocenie podlegały również formy, metody i sposoby sprawowania nadzoru służbowego nad realizacją zadań w zakresie objętym kontrolą.

Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów oraz

⁵ Przyjęte kryteria kontroli:

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

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

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

procedur wewnętrznych w przedmiotowym zakresie. Do oceny przedmiotu działalności jednostki kontrolowanej przyjęto czterostopniową skalę ocen, obejmującą: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.⁶

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

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

Ustalenia stanu faktycznego zostały dokonane w znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej – Placówce Straży Granicznej kat. I w Dorohusku⁷, którą kieruje posiadający status terenowego organu Straży Granicznej Komendant Placówki Straży Granicznej w Dorohusku.⁸

1) Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne przyjęte w jednostce kontrolowanej w zakresie objętym tematem kontroli oraz przyjęte formy sprawowanego nadzoru służbowego.

W okresie objętym kontrolą Komendant Placówki SG w Dorohusku zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie kar nakładanych na przewoźnika realizował w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁹ oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, z uwzględnieniem aktów normatywnych Straży Granicznej oraz poleceń wewnętrznych.

Zgodnie z treścią § 5 pkt 10 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*¹¹, terenowe organy Straży Granicznej planują, organizują, kontrolują i kierują wykonywaniem przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych, w szczególności w zakresie nakładania kar administracyjnych na przewoźników.

Zgodnie z treścią § 9 ust. 1 pkt. 16 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 o cudzoziemcach.

Ustalono, że szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień kierownika jednostki kontrolowanej został określony w załączniku nr 34 do decyzji nr 31 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 7 kwietnia 2021 r. zmieniającej decyzję *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 Komendanta Oddziału – kierownika zespołu prasowego, inspektora do spraw przeciwpożarowych WK, pracowników Zespołu do spraw BHS/P WK, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych (ze zm.)*. Zgodnie z jego treścią Komendant jest przełożonym funkcjonariuszy i pracowników Placówki oraz odpowiada za prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację

⁶ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

⁷ Zwana dalej PSG w Dorohusku.

⁸ § 21 pkt 14 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.

⁹ Zwana dalej ustawą o cudzoziemcach (Dz. U. 2023, poz. 519 ze zm.).

¹⁰ Zwana dalej kpa (Dz.U. 2023, poz. 775 ze zm.).

¹¹ Zwane dalej zarządzeniem nr 119 z dnia 2 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108).

zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i pracowników. W zakresie związanym z tematem kontroli do szczegółowego zakresu obowiązków Komendanta Placówki SG w Dorohusku w przyjętym okresie należało wykonywanie zadań zawartych w ustawie o cudzoziemcach oraz nadzór nad realizacją zakresu obowiązków i uprawnień, określonych dla funkcjonariuszy i pracowników.

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, organizacja (zakres właściwości) oraz zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonym przez Komendanta Placówki SG w Dorohusku „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej kat. I w Dorohusku” z dnia 5.11.2021 r.¹² oraz „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej kat. I w Dorohusku” z dnia 21.10.2022 r.¹³

Zgodnie z ustalonym podziałem zadań, prowadzenie postępowań w sprawie nałożenia na przewoźnika kary administracyjnej oraz wydawanie decyzji i postanowień zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych wystawiania tytułów wykonawczych w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułów wykonawczych i innych dokumentów do organu egzekucyjnego¹⁵ w ramach struktury organizacyjnej przypisano do zadań Grupy do Spraw Cudzoziemców. Zadania w powyższym zakresie realizowali funkcjonariusze wchodzący w skład Zespołu Postępowań Granicznych Grupy do Spraw Cudzoziemców Placówki SG w Dorohusku.

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

1. Kierownik Grupy do spraw Cudzoziemców Placówki SG w Dorohusku;
2. Kierownik Zespołu Postępowań Granicznych Grupy do spraw Cudzoziemców Placówki SG w Dorohusku;
3. Starszy kontroler Zespołu Postępowań Granicznych Grupy do spraw Cudzoziemców Placówki SG w Dorohusku;
4. Starszy kontroler referatu do spraw kontroli legalności zatrudnienia Grupy do spraw Cudzoziemców Placówki SG w Dorohusku.¹⁶

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 odnoszących się do obowiązków i uprawnień będących przedmiotem kontroli, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za nadzór.

W związku z przyjętą próbą kontroli weryfikacji poddano więc kompletność dodatkowych upoważnień (dane osobowe, zajmowane stanowisko), mających wpływ na wykonywanie czynności w zakresie wydawania decyzji administracyjnych oraz tytułów wykonawczych funkcjonariuszy, którzy przeprowadzali postępowania w zakresie objętym kontrolą. Upoważnienia zostały udzielone na piśmie, imiennie wskazanym osobom wraz z nazwą 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 odpowiedzialność¹⁷.

¹² Dokument został zatwierdzony przez Komendanta NOSG w dniu 16.11.2021 r. obowiązujący do dnia 21.10.2022 r.

¹³ Dokument został zatwierdzony przez Komendanta NOSG w dniu 21.10.2022 r. obowiązujący od dnia 21.10.2022 r.

¹⁴ Zwana dalej ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2022, poz. 479, ze zm.).

¹⁵ Zwany dalej rozporządzeniem w sprawie przekazywania tytułów wykonawczych i innych dokumentów do organu egzekucyjnego (Dz.U. 2020, poz. 1310).

¹⁶ Akta kontroli, dowód nr 12.

¹⁷ Akta kontroli, dowód nr 14.

W obszarze kontroli zakres upoważnień uprawniał funkcjonariuszy w szczególności do: nakładania w imieniu Komendanta Placówki Straży Granicznej w Dorohusku kary administracyjnej w drodze decyzji oraz do prowadzenia w imieniu Komendanta Placówki SG w Dorohusku egzekucji w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Potwierdzono, że funkcjonariusze sporządzający dokumentację w ramach obszaru objętego kontrolą, w imieniu Komendanta Placówki SG w Dorohusku powoływali się na fakt działania z upoważnienia.

W zakresie badanego obszaru zweryfikowano przyjęte w podmiocie kontrolowanym formy sprawowanego nadzoru służbowego nad postępowaniami administracyjnymi dotyczącymi nakładania kar administracyjnych na przewoźnika w tym egzekwowanie i windykacja należności z tytułu nałożonych kar.

Z informacji przesłanych przez kierownika jednostki kontrolowanej wynika, że sprawowany nadzór nad postępowaniami w zakresie objętym kontrolą realizowany był na bieżąco i wielopłaszczyznowo. W powyższym zakresie realizowano polecenie nr 14/WCU/24 marzec 2016 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie dotyczące zasad i sposobu wykonywania niektórych czynności służbowych właściwych dla pionu do spraw cudzoziemców oraz prowadzenia nadzoru. Nadzór służbowy nad postępowaniami w zakresie nakładania kar administracyjnych na przewoźnika prowadzony był przez Kierownika Zespołu Postępowań Granicznych, Kierownika Grupy do Spraw Cudzoziemców, Zastępcę Komendanta ds. operacyjnych oraz Komendanta Placówki SG w Dorohusku. Kierownicy sprawując nadzór merytoryczny nad realizacją zadań przez funkcjonariuszy, niejednokrotnie brali udział w podjęciu lub wypracowaniu odpowiedniego rozstrzygnięcia, w szczególności w sytuacjach skomplikowanych lub wielowątkowych. W przypadku spraw o szerszym zagadnieniu problemowym czynności podlegały także konsultacjom z Wydziałem do Spraw Cudzoziemców NOSG. Czynności dokumentowane były w formie notatek służbowych, z którymi zapoznawany był Komendant Placówki oraz Zastępca Komendanta ds. operacyjnych. Ponadto, z treścią ww. dokumentacji zapoznawani byli również funkcjonariusze Grupy do spraw Cudzoziemców w celu omówienia zdefiniowanych błędów i ich wyeliminowania¹⁸.

Czynności związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie nałożenia kary na przewoźnika realizowane były w oparciu o polecenia, zalecenia otrzymane z nadrzędnych jednostek organizacyjnych a także polecenie Komendanta Placówki SG w Dorohusku, dot. właściwego sporządzania dokumentacji służbowej podczas prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie nałożenia kary na przewoźnika wraz z algorytmem postępowania w zakresie czynności nałożenia kary na przewoźnika wykonującego regularny przewóz osób w międzynarodowym transporcie drogowym (autokarowym)¹⁹. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że w celu usprawnienia realizacji czynności służbowych właściwych dla pionu do spraw cudzoziemców oraz zapewnienia właściwego toku postępowań, podejmowanych jest szereg działań obejmujących m.in. poranne odprawy z funkcjonariuszami pełniącymi służbę w danym dniu, a także funkcjonariuszami zaplanowanymi do czynności administracyjnych, w trakcie których omawiane są zdarzenia z pełnionych służb, przekazywane są informacje o podjętych wobec cudzoziemców czynnościach administracyjnych; przesyłanie informacji po zakończonej służbie za pośrednictwem poczty elektronicznej do Zastępcy Komendanta i Kierowników Grup i Zespołów w pionie cudzoziemskim, dotyczących wyników i zaistniałych zdarzeń, które w sposób wiarygodny dokumentują przebieg służby i wykonywanych czynności; udział funkcjonariuszy Grupy w odprawie do służby prowadzonej przez Kierownika Zmiany oraz przekazywanie w trakcie jej trwania informacji dla funkcjonariuszy I linii, w szczególności nowelizacji obowiązujących przepisów, zaleceń, wytycznych oraz istotnych zagadnień tematycznych²⁰.

¹⁸ Akta kontroli, dowód nr 12.

¹⁹ Polecenie nr 5/2022 z dnia 16 lutego 2022 r. zastąpione poleceniem nr 23/2022 z dnia 18 października 2022 r.

²⁰ Akta kontroli, dowód nr 12.

W zakresie powyższego uzyskano informacje z Wydziału ds. Cudzoziemców z której wynika, że nadzór nad nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika ma charakter wielopłaszczyznowy i niejednokrotnie nie wymaga sporządzania dokumentacji służbowej. Najczęściej wiąże się ze sprawdzaniem zapisów zawartych w systemie CBD SG SWK i bieżącym omawianiem stwierdzonych uwag z komórkami właściwymi merytorycznie, z konsultacjami telefonicznymi dotyczącymi podejmowanych czynności w prowadzonych sprawach oraz odprawami merytorycznymi na których omawiane są kwestie zgłaszane przez poszczególne jednostki organizacyjne NOSG. Czynności kontrolne wykazały bieżące egzekwowanie przez Wydział do spraw Cudzoziemców wprowadzanych poleceń oraz podejmowanie działań naprawczych w przypadku ujawnianych nieprawidłowości²¹.

W oparciu o poczynione ustalenia, obszar cząstkowy dotyczący legalności i rzetelności realizacji zapisów obowiązujących aktów prawnych, w tym wewnętrznych poleceń w zakresie procedur związanych z nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika oraz sposób sparowanego nadzoru oceniono **pozytywnie**.

2) Legalność, rzetelność i celowość realizacji przez uprawnionych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kar administracyjnych na przewoźników.

Na podstawie informacji zgromadzonych w ramach analizy przedkontrolnej ustalono, że w okresie od 1.04.2022 r. do 1.04.2023 r. w Placówce SG w Dorohusku wszczęto 32 postępowania w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika, które zakończono wydaniem decyzji. Zespół kontrolerów na podstawie przyjętych metod doboru próby kontroli, sprawdzeniu poddał postępowania administracyjne w postaci 15 teczek akt postępowań administracyjnych wszczętych, zakończonych i opłaconych w okresie objętym kontrolą, dostępnych w podmiocie kontrolowanym. Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów w przedmiotowym zakresie²².

Kwestie dotyczące odpowiedzialności przewoźnika na gruncie prawa krajowego regulują przepisy działu XI ustawy o cudzoziemcach. Zgodnie z art. 459 ustawy o cudzoziemcach przewoźnik, który drogą powietrzną lub morską zamierza przywieźć cudzoziemca do granicy, a także wykonując regularne przewozy osób w międzynarodowym transporcie drogowym, z wyjątkiem ruchu przygranicznego, podejmuje wszelkie niezbędne środki mające na celu zapewnienie by cudzoziemiec zamierzający wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej posiadał: ważny dokument podróży uprawniający go do przekroczenia granicy; wymaganą wizę lub inny ważny dokument uprawniający do wjazdu na to terytorium i pobytu na tym terytorium; zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane.

Ustawa o cudzoziemcach w art. 462 przewiduje nałożenie 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 - kary administracyjnej 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. Przepis dotyczy także przewoźników wykonujących regularne przewozy osób w międzynarodowym transporcie drogowym, z wyjątkiem ruchu przygranicznego.

Przepisu nie stosuje się, jeżeli przewoźnik: przywiózł do granicy cudzoziemca, który podczas kontroli granicznej złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej lub gdy mimo dołożenia należytej staranności nie mógł stwierdzić, że cudzoziemiec

²¹ Akta kontroli, dowód nr 15.

²² Akta kontroli nr 11 - notatka służbowa dot. procesu doboru próby.

nie posiada ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wymaganej wizy 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.

Ponadto, występują dwie przesłanki odstąpienia nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika określone w § 1 art. 189f kpa tj. gdy waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszenia prawa oraz za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna, przez inny uprawniony Organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Czynności kontrolne wykazały, że Komendant Placówki SG w Dorohusku, w toku prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie nałożenia kar na przewoźnika równocześnie badał przesłanki negatywne, z powodu których takiej kary nie można było nałożyć. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, każdorazowo w uzasadnieniu decyzji dowodził, że brak było podstaw do odstąpienia od obowiązku nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika w oparciu o przytoczone przesłanki negatywne wynikające z ustawy o cudzoziemcach i kpa²³.

Prowadzone czynności kontrolne wykazały, że we wszystkich przypadkach poddanych analizie, przyczyną nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika był fakt nieposiadania przez cudzoziemca ważnej wizy lub innego zezwolenia uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zezwolenia na wjazd i pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane w przypadku przejazdu tranzytem²⁴. Czynności rozpoczynające procedurę administracyjną objętych kontrolą postępowań administracyjnych podejmowali funkcjonariusze Zespołu Postępowań Granicznych/Zespołu ds. Migracji Grupy do Spraw Cudzoziemców. W dokumentacji służbowej wskazywano opis zdarzenia oraz istniejące przesłanki uzasadniające wszczęcie postępowania o ukaranie przewoźnika wraz z załącznikami, które stanowiły kserokopia dokumentacji przedstawiciela przewoźnika oraz świadków zdarzenia – kierowców²⁵. Dodatkowo o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie o nałożenie kary administracyjnej, przewoźnicy byli informowani w formie pisemnego zawiadomienia, ich treść wypełniała informacja o przysługujących prawach i ciążących na stronie postępowania administracyjnego obowiązkach określonych w przepisach kpa²⁶.

Wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu następowało po około 2 tygodniach od daty zdarzenia (odmowa wjazdu), co było zgodne z treścią art. 129 § 2 kpa²⁷.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że prowadzący postępowania administracyjne we właściwy sposób dokumentowali podejmowane działania służbowe. W związku z tym, że kpa nie określa daty wszczęcia postępowania z urzędu, należy przyjąć, że co do zasady powinien to być dzień doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Każdorazowo, do kontrolowanej dokumentacji załączana była notatka urzędowa dotycząca ustalenia daty doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Zawarte w niej informacje dotyczyły wskazania faktycznej daty wszczęcia postępowania administracyjnego, a także okoliczności związane z przesunięciem terminu do załatwienia sprawy z przyczyn niezależnych od organu, wskazywano także, że w sytuacjach nie wpłynięcia do organu zwrotnego potwierdzenia odbioru, konieczne było wszczęcie postępowania reklamacyjnego. Czynności poprzedzające

²³ Akta kontroli, dowód nr 16.

²⁴ Akta kontroli, dowód nr 17.

²⁵ Akta kontroli, dowód nr 16.

²⁶ art. 10 § 1, art. 32, art. 33 § 1, 2, 3, art. 40 § 2, 4, 5, art. 35 § 5, art. 73 § 1, 1a, 2, art. 41 § 1 i 2.

²⁷ Akta kontroli, dowód nr 15.

postępowanie reklamacyjne, polegały na sprawdzeniu statusu przesyłki poprzez stronę internetową Poczty Polskiej.

Jak ustalono, prowadzone akta postępowania zawierały ponadto dokumenty, które w sposób rzetelny i wyczerpujący przedstawiały stan faktyczny danej sprawy.

W trakcie czynności kontrolnych potwierdzono, że kary administracyjne na przewoźników wymierzano w walucie euro, dokonując przeliczenia na złote wg. średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej. W toku kontroli potwierdzono, że kary administracyjne nałożone na przewoźnika zostały przeliczone właściwie z uwzględnieniem wymogów art. 462 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach. Wydruk dotyczący wysokości średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej był każdorazowo włączany do akt postępowania²⁸. Na wysokość wymierzonej kary administracyjnej wpływ miała historia dotychczasowych postępowań przewoźnika. W sposób jasny i czytelny Organ uzasadniał w decyzji przyjęte kryteria, mające wpływ na kwotę nałożonej kary administracyjnej. W przypadku najniższej możliwej kwoty kary wynikającej z zapisów ustawy o cudzoziemcach tj. 3000 euro przewinienie przewoźnika było jednorazowe. Natomiast w jednym przypadku nałożona kwota kary wyniosła 3900 euro - sprawa nr 04-150/27/KNP/2022. Przy jej określeniu wzięto pod uwagę dotychczasowe postępowanie przewoźnika, który na dzień wydania decyzji po raz dziesiąty nie zastosował się do obowiązku wynikającego z art. 459 ustawy o cudzoziemcach²⁹.

Decyzje w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika zostały wydane na podstawie art. 462 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o cudzoziemcach oraz zawierały elementy określone w art. 107 kpa.

Treść pouczenia zawartego w decyzji administracyjnej odnosiła się 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 informację o tym, że od nieuiszczonych w terminie kar pieniężnych nałożonych na przewoźnika pobiera się odsetki za każdy dzień zwłoki w wysokości przewidzianej dla zaległości podatkowych. Przewoźnik był również informowany o kwestiach związanych z płatnością kary tj. terminie oraz nr rachunku, na który należy wnieść opłatę³⁰.

Czynności kontrolne wykazały, że funkcjonariusze wydający decyzje posiadali stosowne upoważnienia wydane na piśmie do wydawania decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika³¹.

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

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

Zgodnie z art. 462 ust. 7 ustawy o cudzoziemcach – termin płatności orzeczonej kary administracyjnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna. Kolejna regulacja prawna ujęta w art. 462 ust. 8 ustawy o cudzoziemcach obliguje Organ, aby od nieuiszczonych w terminie kar pieniężnych pobierał odsetki za każdy dzień zwłoki w wysokości przewidzianej dla zaległości podatkowych.

Zasady procedury windykacji należności o charakterze administracyjno - prawnym określone w ustawie o cudzoziemcach w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Chełmie zostały ujęte w Wytycznych nr 5 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 16 kwietnia 2021 r. Wykaz postępowań administracyjnych, w których nie uiszczono należności z tytułu nałożonej kary administracyjnej w terminie 14 dni od dnia,

²⁸ Akta kontroli, dowód nr 16.

²⁹ Akta kontroli, dowód nr 17.

³⁰ Akta kontroli, dowód nr 16.

³¹ Akta kontroli, dowód nr 13.

w którym decyzja w sprawie nałożenia kary administracyjnej stała się ostateczna, stanowi załącznik do akt kontroli³².

Uprawnionym do podejmowania działań zmierzających do wyegzekwowania wierzytelności był Komendant Placówki SG w Dorohusku. Postępowanie egzekucyjne, w zakresie spraw objętych kontrolą, mogło być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia³³. Czynności kontrolne potwierdziły, że z takiego uprawnienia nie skorzystał wierzyciel. W przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że zobowiązany dobrowolnie dokona zapłaty należności, bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, Komendant Placówki SG w Dorohusku przed skierowaniem do urzędu skarbowego tytułu wykonawczego podejmował wobec zobowiązanego czynności przedegzekucyjne, zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku.

Na podstawie art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w zw. z art. 462 ust. 7 i 8 ustawy o cudzoziemcach Komendant Placówki SG w Dorohusku wzywał dłużnika do uregulowania należności wystawiając upomnienie. Wskazując przy tym kwotę należności głównej, koszty upomnienia, rodzaj, wysokość i stawkę odsetek oraz termin od którego nalicza się odsetki za zwłokę. Informując dłużnika, że wskazaną kwotę odsetek za zwłokę naliczono na dzień wystawienia upomnienia i została podana jedynie informacyjnie, natomiast odsetki za zwłokę będą nadal do dnia zapłaty włącznie. Każdorazowo przed wystawieniem upomnienia do akt postępowania dołączano wydruk należnych odsetek na dzień wydania upomnienia, który zawierał informacje o kwocie zaległości, odsetkach oraz wskazywał liczbę dni zaległości w płatności kary administracyjnej.

W wyniku analizy i szczegółowej weryfikacji dokumentacji zgromadzonej i udostępnionej kontrolerom w toku czynności kontrolnych stwierdzono:

- 1) 11 przypadków, w których Komendant Placówki SG w Dorohusku wystawił upomnienia do uregulowania należności. W kontrolowanym obszarze stwierdzono, różne terminy wystawiania upomnień. Biorąc pod uwagę treść § 3 ust. 1 wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia – niezwłocznie – jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne.³⁴

Odnosząc się do powyższego Komendant Placówki SG w Dorohusku wyjaśnił, że każdorazowo przed sporządzeniem upomnienia weryfikuje, czy orzeczona kara została opłacona przez zobowiązanego. Informacja o opłaceniu kary jest przekazywana przez PGK NOSG drogą elektroniczną (e-mail), po facie zaksięgowania na konto NOSG, nierzadko w kolejnym dniu roboczym po uprzednich dniach wolnych przypadających w weekend. Dodatkowo wpływ na terminy sporządzenia upomnień mają czynniki obiektywne takie jak nieobecność funkcjonariusza realizującego przedmiotowe czynności w służbie, czy wystąpienie dni wolnych od służby. Odnosząc się natomiast do terminów sporządzania upomnień w postępowaniach nr [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE] płk SG Sławomir Gontarz wyjaśnił, iż wpływ na powyższy termin miał algorytm postępowania w zakresie nałożenia kary na przewoźnika wykonującego regularny przewóz osób w międzynarodowym transporcie drogowym z dnia 18.10.2022 r., a w związku z powyższym zmiany w trybie obiegu dokumentów tworzonych do prowadzonych postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary na przewoźnika. Komendant Placówki SG w Dorohusku, dodatkowo nadmienił, że ww. przypadkach zobowiązany uiszczył nałożoną karę w całości³⁵.

- 2) 1 przypadek wystawienia tytułu wykonawczego przez Komendanta Placówki SG w Dorohusku. Wymogi obowiązującej procedury windykacyjnej określają, że po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, organ zobowiązany jest do windykacji

³² Wykaz kar nieuiszczonych w terminie.

³³ art. 462 ust. 10 ustawy o cudzoziemcach.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18.11.2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

³⁵ Akta kontroli dowód nr 21.

należności w postaci wystawienia tytułu wykonawczego i przesłania go naczelnikowi właściwego miejscowo urzędu skarbowego, w celu przymusowego ściągnięcia należności w trybie egzekucji administracyjnej.

Komendant Placówki SG w Dorohusku wyjaśnił, że kwestie wystawiania bądź nie wystawiania tytułu wykonawczego, w każdym przypadku nieopłacenia orzeczonej kary w terminie wskazanym w upomnieniu, funkcjonariusz realizujący czynności w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika, podejmuje próbę nawiązania kontaktu telefonicznego bądź elektronicznego z przewoźnikiem lub osobą go reprezentującą. W sytuacji skutecznego nawiązania kontaktu w aktach postępowania zamieszczana jest adnotacja urzędowa dotycząca przebiegu rozmowy i podjętych ustaleń. Komendant Placówki SG w Dorohusku podejmując decyzję o wystawieniu lub nie tytułu wykonawczego bierze pod uwagę, również historię wcześniejszych uiszczeń orzeczonych wobec zobowiązanego należności. W sytuacji powzięcia uzasadnionego okolicznościami przypuszczenia, że kara zostanie przez zobowiązanego opłacona odstępuje od wystawienia tytułu wykonawczego do czasu wskazanego przez zobowiązanego jako dzień planowanego uiszczenia kary. Płk SG Sławomir Gontarz podkreślił, że w przypadku postępowania [REDAKTOWANE] w związku z brakiem możliwości nawiązania kontaktu z przewoźnikiem, oraz upływem terminu do opłacenia kary wskazanym w doręczonym stronie upomnieniu, zdecydował o wystawieniu tytułu wykonawczego. Nadmieniał również, że powyższa należność została opłacona całkowicie, jednakże zaistniała konieczność wystawienia tytułu wykonawczego³⁶.

Argumentacje kierownika jednostki kontrolowanej przedstawione w powyższych zakresach zostały uwzględnione przez zespół kontrolerów.

W przypadku odstąpienia od wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie art. 462 ust. 11 ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z § 4 ust. 6 wytycznych nr 5, Komendant Placówki SG w Dorohusku dokumentował okoliczności uzasadniające niewystawienie tytułu wykonawczego. Informacja była dołączona do dokumentacji związanej z nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika.

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

IV. Wnioski/zalecenia:

Z uwagi na brak stwierdzonych nieprawidłowości oraz pozytywną ocenę w zakresie kontrolowanej jednostki organizacyjnej, odstąpiono od formułowania wniosków i zaleceń.

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

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

Wynosiam zgodę na udostępnienie
w BIP po anonimizacji: Podstawa
prawna § 4 ust. 1 decyzji Komendanta
NOSG w 55 z dn. 19.06.2017r.

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wolskiej Dywizji AK
gen. brzo. S. Janku SZCZACHOR
.....
podpis kierownika jednostki kontrolującej

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant PSG w Dorohusku

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów, tel. IP: 66 55 249

Dnia: 4.12.2023 r.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wolskiej Dywizji AK
2024 05-20
ppłk SG Janusz KOROSZ

³⁶ Akta kontroli dowód nr 21.