



NA RPW/19616/2024
Data: 2024-03-06

PK SO KRZYSZTOF JAKIMIĄK

Komendant
Placówki Straży Granicznej
w Terespolu

SPRAWOZDANIE

z pozaplanowej kontroli w trybie uproszczonym nt. „Kary administracyjne nakładane na przewoźnika w świetle ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach”, zrealizowanej w terminie 19.01.2024 r. - 16.02.2024 r. w Placówce SG w Terespolu, 21-550 Terespol, ul. Wojska Polskiego 164. Z uwagi na uzasadniony charakter sprawy oraz przyjęty tryb kontroli, odstąpiono od sporządzenia programu kontroli.¹ Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224 t.j.), przeprowadził zespół kontrolerów w składzie:²

- 1) st. chor. szt. SG [REDAKTED] - st. specjalista WK NOSG, upoważnienie nr 1/2024 z dnia 18.01.2024 r. - kierownik zespołu kontrolerów;
- 2) st. chor. szt. SG [REDAKTED] - st. specjalista WK NOSG, upoważnienie nr 3/2024 z dnia 18.01.2024 r.;
- 3) st. chor. szt. SG [REDAKTED] - specjalista WK NOSG, upoważnienie nr 2/2024 z dnia 18.01.2024 r.

Z uwagi na rodzaj i formę dokumentacji kontrola prowadzona była w oparciu o pozyskane materiały³ oraz dostępne bazy teleinformatyczne. Czynności kontrolne w siedzibie jednostki kontrolowanej przeprowadzono w dniach 22-24.01.2024 r., natomiast pozostałe czynności kontrolne realizowano w wybranych dniach roboczych w pomieszczeniach służbowych Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.⁴

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił gen. bryg SG Andrzej Popko (do 11.04.2018 r.); ppłk SG Piotr Dumicz (do 15.02.2019 r.); płk SG Piotr Grytczuk (do 11.02.2023 r.).⁵ W trakcie realizacji czynności kontrolnych, funkcję Komendanta Placówki SG w Terespolu pełnił płk SG Krzysztof Jakimiak (p.o. w okresie 11.02.2023 r. - 30.06.2023 r.), następnie mianowany na stanowisko z dniem 1.07.2023 r.

Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie.

¹ Akta kontroli, dowód nr 1, 42 - opis przyczyn wszczęcia kontroli - wniosek Komendanta PSG w Terespolu z dn. 13.11.2023 r. (RPW/80728/2023), Plan kontroli z dn. 15.01.2024 r. o odstąpieniu od sporządzenia programu kontroli (RPW/5110/2024).

² Akta kontroli, dowód nr 5.

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

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

⁵ Na dzień sporządzenia dokumentacji pokontrolnej posiadali status byłego kierownika jednostki organizacyjnej, o którym mowa w art. 39 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Książce kontroli Placówki SG w Terespolu zarejestrowanej pod numerem wg Rdet NA-TR/28/13 poz. 1/2024, str. 6.

I. Zakres kontroli.

Zakres kontroli obejmował ocenę prawidłowości realizacji przez Placówkę SG w Terespolu zadań związanych z wydawaniem decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika na podstawie ustawy z dnia 12.12.2013 r. o cudzoziemcach⁶. Ocenie została poddana prawidłowość przyjętych rozwiązań organizacyjnych, rzetelność, kompletność sporządzonej dokumentacji oraz formy i poziom sprawowanego nadzoru służbowego. Kontrolą objęto okres od 1.01.2016 r. – 31.12.2023 r.

II. Cel kontroli.

Celem przedmiotowej kontroli było ustalenie stanu faktycznego, w zakresie objętym kontrolą, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności w oparciu o przyjęte kryteria kontroli. Kontrola miała na celu ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu, skutków, ustalenie osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także zebranie informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej jednostki organizacyjnej w kontrolowanej tematyce.

III. Ocena kontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności

Zespół kontrolerów dokonał doboru próby kontroli na podstawie uzyskanej z Placówki SG w Terespolu informacji dot. ilości postępowań wszczętych w okresie objętym kontrolą w sprawie o nałożenie kar administracyjnych na przewoźnika na podstawie ustawy o cudzoziemcach. Przy doborze próby, wzięto pod uwagę cel kontroli oraz wielkość populacji, z której próba została wyodrębniona.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli przyjęto, że sprawdzeniu zostanie poddane 100 % dokumentacji w postaci akt postępowań skutkujących wydaniem decyzji administracyjnych o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika, wszczętych i niezakończonych w okresie 1.01.2016 r. - 31.12.2023 r., obejmujących kary nieuiszczone oraz podlegające windykacji o charakterze administracyjno-prawnym.

Ustalono, że w okresie 1.01.2016 r. – 31.12.2023 r. wydano 108 decyzji w sprawie nałożenia kar na przewoźnika, z których 2 akt spraw znajdowało się w postępowaniu odwoławczym (KGSZ) lub skargowym (WSA) oraz 2 akt znajdowało się w procedurze Pionu Głównego Księgowego (na podstawie decyzji Komendanta NOSG nastąpiło wyksięgowanie należności z ksiąg rachunkowych NOSG).

Zgodnie z przyjętą próbą kontroli, zespół kontrolerów wybrał postępowania administracyjne w postaci 24 teczek akt postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych w okresie objętym kontrolą.

Szczegółowy wykaz postępowań administracyjnych poddanych kontroli stanowi załącznik do akt kontroli.⁷

Przyjęto, że zastosowana próba zapewni reprezentatywność, pozwalając na wysuwanie podczas kontroli wniosków o określonym poziomie ufności.⁸

Sprawdzeniu podlegały również dokumenty obejmujące przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne: wewnętrzny podział zadań, szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej, upoważnienia, w tym rozwiązania wewnętrzne oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań mieszczących się w zakresie kontroli. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację udostępnioną

⁶ (Dz. U. z 2023 r., poz. 519 ze zm.) – zwana dalej ustawą o cudzoziemcach.

⁷ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁸ Zakładane prawdopodobieństwo (stopień pewności), że wnioski dotyczące populacji, sformułowane przez kontrolera na podstawie badania próby, są prawidłowe.

kontrolerom, zestawienia, przekazane informacje, wyjaśnienia oraz sporządzone wykazy i notatki służbowe.

Powyższe stanowiło podstawę oceny poprawności pod względem prawnym i rzetelności przeprowadzonych postępowań administracyjnych, skutkujących wydaniem przez organ decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika oraz stosowania przepisów i procedur wewnętrznych obowiązujących w przedmiotowym zakresie.

Ocena końcowa kontrolowanej działalności została sporządzona w oparciu o takie czynniki jak okres i zakres kontroli oraz przyjęte kryteria kontroli. Przedmiotowa ocena oparta została o profesjonalny osąd kontrolerów, co pozwoliło na skuteczne wykorzystanie uzyskanych w trakcie czynności kontrolnych informacji i sformułowanie właściwych wniosków pokontrolnych. Z uwagi na przyjęty tryb oraz zakres kontroli, w tym także fakt niesporządzenia programu kontroli, w którym ustalonyby proponowaną skalę ocen, zespół kontrolerów dokonał oceny działalności podmiotu kontrolowanego stosując opisową ocenę ogólną, zgodnie z którą: obszar przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjno - funkcjonalnych dot. zakresu kontroli, z uwagi na niewykonanie obowiązku terminowego określenia zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariusza zajmującego stanowisko Zastępcy Komendanta Placówki SG w Terespolu⁹ **oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**. Czynności kontrolne jednocześnie nie wykazały aby stwierdzona nieprawidłowość wywarła negatywne skutki w poddanym kontroli obszarze badawczym. Legalność, rzetelność i celowość realizacji postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kar administracyjnych na przewoźników przez uprawnionych funkcjonariuszy, z uwagi na liczne i powtarzalne błędy w dokumentacji w oparciu o przyjęte kryteria **oceniono negatywnie**. Poziom sprawowanego nadzoru służbowego przez kadrę kierowniczą placówki był niewystarczający, czego dowodem była skala stwierdzonych nieprawidłowości. Niniejszy obszar **oceniono negatywnie**. Powyższe wymaga wdrożenia właściwych mechanizmów usprawniających. Ocena zastosowana w przedmiotowym obszarze miała zasadniczy wpływ na ostateczną działalność podmiotu kontrolowanego w kontrolowanym zakresie. Wnikliwa analiza dokumentacji - procedury windykacji należności powstałych w wyniku wydania decyzji administracyjnych o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika z uwagi na niejednorodność wypełniania dokumentacji, brak wpisów kadry kierowniczej świadczących o proponowanym lub zaakceptowanym dalszym sposobie procedowania sprawy oraz przesłaniu dokumentacji do Pionu Głównego Księgowego - **oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:

Ocena wynika z ustaleń stanu faktycznego dokonanych w znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej – Placówce Straży Granicznej kat. I w Terespolu, którą kieruje Komendant Placówki Straży Granicznej w Terespolu posiadający status terenowego organu Straży Granicznej.¹⁰

Nakładanie kar administracyjnych na przewoźników stanowi wyraz implementacji dyrektywy 2001/51/WE z dnia 28.06.2001 r. Aktem prawnym przewidującym obowiązek nakładania kar objętych tematem kontroli jest Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14.06.1985 r., przy czym rozwinięcie tej regulacji znajduje się w dyrektywie 2001/51/WE, która z założenia ma uzupełniać postanowienia Konwencji Wykonawczej. Dyrektywa 2001/51/WE deklaruje cel w postaci skutecznego zwalczania nielegalnej migracji. Powyższy cel ma być osiągnięty przez działania prewencyjne, jednym z takich działań jest nakładanie kar administracyjnych na przewoźników, które jak statuuje art. 4 ust. 1 dyrektywy, mają być odstraszające, skuteczne i proporcjonalne.

⁹ w okresie 1.09.2022 r. - 13.06.2023 r.

¹⁰ § 21 pkt 16 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 Chelmie (Dz. Urz. KGSG z 2014 r., poz. 63, ze zm.).

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

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

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

W okresie objętym kontrolą Komendant Placówki SG w Terespolu zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie kar administracyjnych nakładanych na przewoźnika, realizował na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*¹¹ z uwzględnieniem aktów normatywnych Straży Granicznej oraz poleceń wewnętrznych.

Zgodnie z § 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 dywizjonów¹²-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 § 9 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 z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Ustalono, że szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień kierownika jednostki kontrolowanej został określony w załączniku nr 27 do decyzji nr 31 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 7.04.2021 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.¹³ Zgodnie z treścią ww. załącznika: Komendant Placówki SG w Terespolu jest przełożonym funkcjonariuszy i pracowników Placówki oraz odpowiada za prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i pracowników Placówki. W zakresie związanym z tematem kontroli do szczegółowego zakresu obowiązków Komendanta Placówki SG w Terespolu w przyjętym okresie kontroli należało m.in. organizowanie oraz nadzór nad prowadzeniem określonych rejestrów, a także wykonywaniem zadań zawartych w ustawie o cudzoziemcach (...); nadzór nad realizacją zakresu obowiązków i uprawnień, określonych dla funkcjonariuszy i pracowników.¹⁴

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

W okresie objętym kontrolą, zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonym przez

¹¹ (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 t.j.) – zwany dalej kpa.

¹² Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108.

¹³ aktualizacja tytułu ww. aktu nastąpiła w dniu 2.08.2022 r. decyzją nr 42.

¹⁴ Ust. 2 pkt 53, 67.

60

Komendanta Placówki SG w Terespolu „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej kat. I w Terespolu” z dnia 23.02.2021 r.¹⁵

Zgodnie z ustalonym podziałem zadań, prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika, który drogą lądową przywiózł do granicy cudzoziemca nie posiadającego ważnego dokumentu podróży, wizy lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy, wydawanie postanowień i decyzji w tym przedmiocie; terminowe i prawidłowe wprowadzanie danych do systemów teleinformatycznych wykorzystywanych przez SG w ramach struktury organizacyjnej przypisano do zadań Grupy ds. Cudzoziemców (§ 6). Jak ustalono, zadania w powyższym zakresie realizowali funkcjonariusze wchodzący w skład Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców.

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

- 1) Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców;
- 2) Kierownik Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców;
- 3) specjalista Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców;
- 4) specjalista Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców;
- 5) specjalista Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców;¹⁶
- 6) st. kontroler Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców.¹⁷

Szczegółowy opis ustaleń dokonanych w przedmiotowym obszarze został zawarty w treści notatki służbowej z dokonanych ustaleń z dnia 12.02.2024 r. (NA-NK.0911.1.2024).¹⁸

Czynności kontrolne wykazały brak szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień Zastępcy Komendanta Placówki SG w Terespolu w dokumentacji kadrowej – TAO. Ustalono, że funkcjonariusz objął stanowisko Zastępcy Komendanta 1.09.2022 r., w TAO funkcjonariusza znajdował się zakres czynności z wcześniej zajmowanego stanowiska p.o. Zastępcy Komendanta Placówki SG w Terespolu. Należy podkreślić, że powyższy brak został skorygowany z dniem 14.06.2023 r.¹⁹

W kwestii niewykonania terminowego obowiązku określenia zakresu obowiązków i uprawnień Komendant Placówki SG w Terespolu wyjaśnił, że Zastępcy Komendanta Placówki SG w Terespolu nie został wydany kolejny szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień na stanowisku Zastępcy Komendanta Placówki z dniem 1.09.2022 r. ze względu na fakt, iż posiadany dotychczas zakres obowiązków i uprawnień nie uległ zmianie.²⁰

W tym miejscu warto zaznaczyć, że wymóg w zakresie, obowiązku zapoznania funkcjonariusza przez bezpośredniego przełożonego z zakresem obowiązków na zajmowanym stanowisku oraz włączenia podpisanego zakresu obowiązków do akt osobowych funkcjonariusza, wynika z zapisów § 18 ust. 2 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 (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108, ze zm.) oraz z trybu wynikającego z § 7 ust. 2 i 3 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 (Dz. U. z 2024 r., poz. 130 t.j.), w którym wskazano, iż z zakresem obowiązków i uprawnień na zajmowanym stanowisku służbowym funkcjonariusza zapoznaje bezpośredni przełożony, przed objęciem przez funkcjonariusza obowiązków służbowych, co funkcjonariusz powinien potwierdzić pisemnie, a potwierdzenie należało włączyć do akt osobowych funkcjonariusza.

¹⁵ Dokument został zatwierdzony przez Komendanta NOSG w dniu 8.03.2021 r. – utracił moc wewnętrzny podział zadań Placówki SG kat. I w Terespolu zarejestrowany jako zał. nr 1 do pisma RPW/33200/2020 z dn. 1.06.2020 r.

¹⁶ Do dnia 14.10.2021 r. na stanowisku specjalisty Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców.

¹⁷ Do dnia 20.04.2022 r. na stanowisku st. kontrolera Zespołu postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców.

¹⁸ Akta kontroli, dowód nr 33.

¹⁹ Akta kontroli, dowód nr 39.

²⁰ Akta kontroli, dowód nr 40.

Niewykonanie obowiązku wynikającego z ww. aktów prawnych, w ocenie zespołu kontrolerów, podlega kwalifikacji w kategoriach nieprawidłowości o charakterze organizacyjnym, za którą odpowiedzialność ponosi Komendant Placówki SG w Terespolu. Czynności kontrolne jednocześnie nie wykazały aby stwierdzone nieprawidłowości wywarły negatywne skutki w poddanym kontroli obszarze badawczym.

Czynności kontrolne poczynione w pozostałym zakresie wykazały, że zapisy zawarte w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień osób bezpośrednio związanych z realizacją zadań z zakresu objętego kontrolą, niezależnie od ich braku aktualności wykazały, że poddane kontroli dokumenty w różnym stopniu szczegółowości zawierały ustalony zakres czynności odnoszący się do obowiązków i uprawnień mieszczący się w zakresie kontroli.

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

Kontroli poddano 35 upoważnień funkcjonariuszy, którzy przeprowadzali postępowania administracyjne skutkujące wydaniem decyzji o nałożeniu kary na przewoźnika (wybrane wg próby). Upoważnienia zostały wydane na piśmie, imiennie wskazanym funkcjonariuszom wraz z nazwą zajmowanego stanowiska, miały oznaczoną datę, od której obowiązywały oraz odnosiły się do rodzaju i zakresu spraw uprawniających do wykonywania kompetencji w imieniu organu i na jego odpowiedzialność, a także zostały ujęte w ewidencji kancelaryjnej.

W obszarze kontroli, zakres upoważnień uprawniał funkcjonariuszy w szczególności do: nakładania kar administracyjnych na przewoźników wykonujących regularne przewozy osób w międzynarodowym transporcie drogowym; załatwiania w imieniu Komendanta Placówki SG w Terespolu spraw administracyjnych, wszczynania postępowań administracyjnych z urzędu lub na wniosek, wydawania decyzji administracyjnych, postanowień oraz zaświadczeń, rozpatrywania wniesionych odwołań, przekazywania ich do organów II instancji, uchylania lub utrzymywania w mocy wydanych decyzji, uchylania decyzji ostatecznych w oparciu o dyspozycje zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego oraz wystawiania tytułów wykonawczych.²¹

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

Ponadto, w trakcie trwania czynności kontrolnych w ramach ujednoczenia i usprawnienia sposobu prowadzenia czynności służbowych i administracyjnych w Grupie ds. Cudzoziemców, Komendant Placówki SG w Terespolu wydał Polecenie nr 5/2024 z dnia 14.02.2024 r., dot. właściwego sporządzania dokumentacji służbowej podczas prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie nakładania kar na przewoźnika wraz z „*Algorytmem postępowania w sprawie nakładania administracyjnej kary pieniężnej na przewoźnika wykonującego regularny przewóz osób w międzynarodowym transporcie drogowym o którym mowa w ustawie z dnia 12.12.2013 r. o cudzoziemcach*”. Dokument wymieniał działania służbowe podejmowane przez funkcjonariusza I i II linii kontroli, Kierownika Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców, Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców oraz funkcjonariusza wyznaczonego do prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia kary na przewoźnika, a także szczegółowy opis czynności niezbędnych do wykonania w przypadku nieuregulowania należności ze strony przewoźnika.²²

²¹ Akta kontroli, dowód nr 33.

²² Akta kontroli, dowód nr 38

161

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

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

Na podstawie informacji uzyskanych z Placówki SG w Terespolu oraz stanu faktycznego stwierdzonego w siedzibie jednostki kontrolowanej ustalono, że w okresie 1.01.2016 r. – 31.12.2023 r. wydano 108 decyzji w sprawie nałożenia kar na przewoźnika, z których 2 akt spraw znajdowało się w postępowaniu odwoławczym (KGSG) lub skargowym (WSA) oraz 2 akt znajdowało się w procedurze Pionu Głównego Księgowego (na podstawie decyzji Komendanta NOSG nastąpiło wyksięgowanie należności z ksiąg rachunkowych NOSG).²³

Zespół kontrolerów na podstawie przyjętych metod doboru próby kontroli, sprawdzeniu poddał postępowania administracyjne w postaci 24 teczek akt postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych w okresie objętym kontrolą. Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów w przedmiotowym zakresie.

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

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

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

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

²³ Akta kontroli, dowód nr 13, 22.

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

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

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

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

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

W toku dokonanych ustaleń potwierdzono, że o wszczęciu postępowania w sprawie o nałożenie kary administracyjnej przewoźnicy byli informowani w formie pisemnego zawiadomienia. Treść zawiadomień poddanych kontroli obejmowała podstawę wszczęcia postępowania wraz z uzasadnieniem, dane organu prowadzącego postępowanie oraz wyczerpującą informację o przysługujących stronie postępowania prawach i ciążących na niej obowiązkach, określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego m.in. z art. 10 § 1 kpa, art. 32 i 33 kpa, art. 40 kpa, art. 73 kpa.²⁴

W wyniku analizy brzmienia podstaw prawnych pouczenia na dzień wydania zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego stwierdzono następujące nieprawidłowości:²⁵

- 1) 11 przypadków z nieaktualnym brzmieniem przepisów art. 33 § 2a i 3a kpa;
- 2) 6 przypadków z nieaktualnym brzmieniem art. 40 § 4 kpa;
- 3) 1 przypadek z niepełnym brzmieniem art. 40 § 4 kpa.

Odnosząc się do powyższego Komendant Placówki SG w Terespolu wyjaśnił, że zarówno nieaktualne jak i niepełne brzmienia przepisów wynikają z omyłki pisarskiej.²⁶

Powyższy brak nieaktualnego brzmienia przepisów podstaw prawnych pouczenia na dzień wydania zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego dla przewoźnika mającego siedzibę na terytorium Republiki Białorusi w ocenie zespołu kontrolerów należy zakwalifikować w kategoriach nieprawidłowości o charakterze formalnym nie powodujących negatywnych konsekwencji w działalności jednostki kontrolowanej w badanym zakresie.

W trakcie weryfikacji treści zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz zawartych w nich informacji, stwierdzono stosowaną w podmiocie kontrolowanym praktykę określenia dwumiesięcznego okresu rozpatrzenia i załatwienia sprawy. Treść zawiadomień zawierała odniesienie do art. 35 § 3 kpa, stanowiącego o potraktowaniu sprawy jako szczególnie skomplikowanej, wymagającej rozpatrzenia w ciągu 2 miesięcy. Kontrola wykazała 8 przypadków z określeniem dwumiesięcznego okresu rozpatrzenia i załatwienia sprawy.²⁷

²⁴ Akta kontroli, dowód nr 22.

²⁵ Akta kontroli, dowód nr 22.

²⁶ Akta kontroli, dowód nr 38.

²⁷ Akta kontroli, dowód nr 22.

162

Kodeks postępowania administracyjnego jako zasadę przyjmuje, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 kpa). Niezwłocznie powinny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza organ (art. 35 § 2 kpa). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 kpa). Do wskazanych terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczenia z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 kpa). Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3, jednakże ustawa o cudzoziemcach, nie zawiera zapisów dotyczących terminu prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika.

Ponadto, jedną z naczelnych zasad rządzących postępowaniem administracyjnym jest zasada wyrażona w art. 12 kpa - organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Natomiast sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

W oparciu o poddane kontroli teczki akt postępowań administracyjnych, ustalono, że prowadzone w Placówce SG w Terespolu postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika opierały się na materiale dowodowym zebrany w trakcie postępowania dotyczącego odmowy wjazdu cudzoziemcowi na terytorium RP. W poddanych analizie przypadkach nie było wymagane przeprowadzanie postępowania wyjaśniającego.

Odnosząc się do stosowanej praktyki Komendant Placówki SG w Terespolu wyjaśnił, że kwestia daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu nie została uregulowana wprost w przepisach kpa. We wszczętych postępowaniach administracyjnych w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika kierowano się zasadą, iż datą wszczęcia postępowania jest data wydania zawiadomienia a nie posiadanie przez organ informacji o dacie jego odbioru przez stronę. Wskazanie dwumiesięcznego okresu załatwiania sprawy podyktowane było faktem, iż siedziba strony znajdowała się za granicą i samo oczekiwanie na zwrotne potwierdzenie odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania w praktyce trwało często ponad miesiąc. W związku z powyższym niemożliwym byłoby załatwienie sprawy w terminie miesiąca od daty wszczęcia postępowania. Płk SG Krzysztof Jakimiak dodatkowo nadmienił, że powyższa kwestia została ujednolicona i wdrożona do realizacji w związku z pismem Zastępcy Komendanta NOSG z dnia 7.06.2022 r.²⁸

Przedstawiona przez jednostkę kontrolowaną argumentacja stosowanej praktyki wyznaczania dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy, z uwagi na podjęte działania usprawniające, została przyjęta przez zespół kontrolerów i zakwalifikowana w kategoriach uchybień proceduralnych. Stwierdzić również należy, że stosowana w okresie objętym kontrolą procedura nie wywarła negatywnego wpływu na podejmowane w sprawach rozstrzygnięcia.

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

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

²⁸ Akta kontroli, dowód nr 38.

Czynności kontrolne wykazały w 2 przypadkach brak w aktach sprawy informacji o dacie wpływu potwierdzenia otrzymania przez stronę zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Odnosząc się do powyższego niezbędne było wyjaśnienie przyczyny przekroczenia miesięcznego terminu do załatwienia sprawy wskazanego stronie w postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika nr 04-130/1/D-KNP/2021 z dnia 30.07.2021 r. oraz nr 04-130/3/D-KNP/2021 z dnia 26.10.2021 r.²⁹

Kierownik jednostki kontrolowanej odnosząc się do decyzji nr 04-130/1/D-KNP/2021 wskazał, że miesięczny bieg terminu do załatwienia sprawy rozpoczął się w dniu 3.07.2021 r., tj. w dniu otrzymania zwrotnego potwierdzenia odbioru przez organ od operatora pocztowego stwierdzającego otrzymanie przez stronę zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Tym samym, decyzja administracyjna z dnia 30.07.2021 r. została wydana z zachowaniem miesięcznego terminu wskazanego stronie w zawiadomieniu. Dodał, że powzięty na łamach powyższego postępowania sposób liczenia biegu terminów wynikał z art. 35 § 5 kpa, zgodnie z którym *do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu*. Natomiast, w odniesieniu do decyzji nr 04-130/3/D-KNP/2021 płk SG Krzysztof Jakimiak poinformował, iż miesięczny bieg terminu do załatwienia sprawy rozpoczął się w dniu 1.10.2021 r., tj. w dniu otrzymania zwrotnego potwierdzenia odbioru przez organ od operatora pocztowego stwierdzającego otrzymanie przez stronę zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Tym samym, decyzja administracyjna z dnia 26.10.2021 r. została wydana z zachowaniem miesięcznego terminu wskazanego stronie w zawiadomieniu. Powzięty na łamach powyższego postępowania sposób liczenia biegu terminów został oparty na analogicznych przesłankach jak w decyzji 04-130/1/D-KNP/2021.³⁰

Powyższe wyjaśnienia zostały przyjęte przez zespół kontrolerów.

Jak wcześniej wspomniano, w przesłanych do stron postępowania zawiadomieniach o wszczęciu postępowania organ informował o treści art. 40 kpa. Pisma każdorazowo doręczano poprzez operatora pocztowego za pokwitowaniem.

W każdym z kontrolowanych postępowań stan faktyczny zbadano na podstawie materiału, który obejmował dokumentację zgromadzoną podczas procedury odmowy wjazdu. Ustalono, że prowadzący postępowania administracyjne we właściwy sposób dokumentowali podejmowane działania służbowe. Prowadzone akta postępowania zawierały dokumenty, które wyczerpywały zasadność podjętej procedury.

Prowadzone akta postępowania co do zasady zawierały dokumenty przedstawiające stan faktyczny danej sprawy.

Organ prowadzący postępowanie każdorazowo pouczał stronę o prawie do zapoznania się z aktami, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia ewentualnych żądań.

Dokonane ustalenia wykazały, że kary administracyjne na przewoźników wymierzano w walucie euro jednocześnie dokonując przeliczenia jej wartości na złote według średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej. W toku kontroli potwierdzono, że kary administracyjne (wybrane wg próby) widniejące w treści decyzji administracyjnych co do zasady zostały przeliczone właściwie z uwzględnieniem wymogów art. 462 ust. 4. Wydruk dot. wysokości średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej był włączony tylko do 1 akt postępowania administracyjnego.³¹

²⁹ Akta kontroli, dowód nr 39.

³⁰ Akta kontroli, dowód nr 40.

³¹ Akta kontroli, dowód nr 22.

Czynności kontrolne wykazały, że poddane kontroli dokumenty w postaci decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika w 2 przypadkach zawierały nieprawidłowo przeliczoną wartość na złote według średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej:³²

- 1) decyzja nr 04-130/16/D-KNP/2022 z dnia 6.12.2022 r., kwota nałożonej kary 4 000 euro, średni kurs euro ogłoszony przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania przedmiotowej decyzji wynosił 4,6995 zł, co po przeliczeniu daje kwotę – 18 798 PLN, inną niż orzeczona w decyzji - 18 788 PLN;
- 2) decyzja nr 04-130/17/D-KNP/2023 z dnia 12.10.2023 r., kwota nałożonej kary 4 000 euro, średni kurs euro ogłoszony przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania przedmiotowej decyzji wynosił 4,5329 zł, co po przeliczeniu daje kwotę – 18 131,60 PLN, inną niż orzeczona w decyzji - 18 136,10 PLN.

Komendant Placówki SG w Terespolu wyjaśnił, że powstałe różnice orzeczonych kwot kar administracyjnych są wynikiem omyłki pisarskiej, którą należy wyeliminować stosując art. 113 § 1 kpa. Płk SG Krzysztof Jakimiak podkreślił, że w trakcie dokonywania przeliczenia kary, tj. wykonania działania arytmetycznego polegającego na pomnożeniu wysokości kary wynoszącej 4000 euro przez jednostkową wartość średniego kursu euro obowiązująca w dniu wydania decyzji omyłkowo wpisano kwotę 18 788 zł zamiast 18 798 zł oraz odpowiednio omyłkowo wpisano kwotę 18 136,10 zł zamiast 18 131,60 zł. Ponadto, odnosząc się do powyższego płk SG Krzysztof Jakimiak wskazał, że błędy rachunkowe zostały popełnione w następstwie wskazania błędnych wyników obliczeń przy prawidłowym sposobie przeprowadzenia operacji matematycznych tj. elementy przyjęte za podstawę tych działań były ustalone w sposób prawidłowy jednakże dały nieprawidłowy wynik odwołując się do orzecznictwa WSA (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie II SA/Kr 1181/22 z dnia 13.12.2022 r., lex nr 3450936).³³

Odnosząc się do treści uzasadnienia wyroku NSA z dnia 23 lipca 2020 r. I OSK 3102/19 wprost wskazano, że „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz piśmiennictwie jednolicie przyjmuje się, że nie podlegają sprostowaniu w trybie określonym w art. 113 § 1 kpa błędy i omyłki istotne, w szczególności takie które mają wpływ na zakres przyznanych uprawnień.” Treść uzasadnienia wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 28.09.2016 r. IIISA/Wr 343/16 dodatkowo wskazuje, że „(...) wada decyzji może być usunięta przez sprostowanie jedynie wówczas, gdy ma ona charakter nieistotny – a taki, zgodnie z treścią art. 113 § 1 kpa, można przypisać tylko wymienionym w ww. przepisie kategoriom błędów tj. błędom pisarskim, rachunkowym oraz oczywistym omyłkom. Wady istotne natomiast usuwane mogą być jedynie w trybie i na warunkach przepisów o zmianie, uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji.(...) W szczególności sprostowanie w trybie art. 113 § 1 kpa nie może prowadzić do zmiany merytorycznego rozstrzygnięcia. WSA wskazuje „Przede wszystkim trzeba mieć na uwadze, że określenie w sentencji decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wysokości tej kary, stanowi kluczowy element samej decyzji – treść jej rozstrzygnięcia, którym organ nakłada na stronę obowiązek pieniężny, podlegający egzekucji.” Ponadto, autor komentarza do art. 113 § 1 kpa³⁴ stoi na stanowisku, że „Przedmiotem stosowania rozwiązań związanych ze sprostowaniem treści decyzji przewidzianej w art. 113 § 1 kpa są wady nieistotne takiego aktu administracyjnego (...) natomiast wady istotne weryfikowane są przy wykorzystaniu zwykłych, bądź nadzwyczajnych środków prawnych. Dopuszczalność stosowania art. 113 § 1 kpa dokonuje się na podstawie oceny istotności wady decyzji administracyjnej. Z tego też względu ewentualna modyfikacja tego aktu nie może wpływać na ukształtowanie praw bądź obowiązków w sferze prawa administracyjnego materialnego (...), jako charakterystycznej dla stosowania środków prawnych, a nie rektyfikacji decyzji. Wiąże się to więc, w istotnym stopniu, z takim sposobem oddziaływania na decyzję

³² Akta kontroli, dowód nr 22.

³³ Akta kontroli, dowód nr 26.

³⁴ Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz pod red. R. Hauser, M. Wierzbowski wy. C.H. Beck 2021 r. s. 1004.

administracyjną, który uznaje za niedopuszczalne określenie okoliczności mogących rzutować na ocenę legalności decyzji kończących konkretne postępowanie.”

Z opinii Rady Prawnego NOSG z dnia 8.02.2024 r. pozyskanej na potrzeby kontroli wynika, że jedynym sposobem na doprowadzenie rozstrzygnięcia decyzji do prawidłowego stanu, jest ich zmiana za zgodą strony, zgodnie z art. 155 kpa. Przemawia za tym jednolite, ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych wskazujące, że sprostowanie błędu lub omyłki w trybie art. 113 kpa jest możliwe jedynie wtedy, gdy chodzi o błąd pisarski lub rachunkowy albo inny błąd dostrzegalny „na pierwszy rzut oka”, a więc ewidentny, łatwo zauważalny i niewymagający dodatkowych zabiegów myślowych, obliczeń czy ustaleń (np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15.11.2023 r. sygn. akt II SA/Po 310/23, wyrok NSA z dnia 22.08.2023 r. sygn. akt II OSK 2948/20). Z opinii wynika również, że akta postępowań, w tym decyzja, nie zawierają informacji w jakiegokolwiek formie (przeprowadzonych obliczeń, wydruku wysokości kursu, wskazania działania matematycznego itp.) co do sposobu ustalenia orzeczonej kwoty kary. Nie ma więc punktu odniesienia, że błędna kwota widniejąca w decyzji jest inna niż prawidłowa. Zatem w celu dokonania weryfikacji wysokości kary konieczne było ustalenie średniego kursu euro NBP z dnia wydania decyzji i dokonanie obliczenia. Radca Prawny NOSG stoi na stanowisku, że procedura zmiany ww. decyzji, dotyczy również decyzji w sprawie rozłożenia na raty wydanej przez Komendanta NOSG.³⁵

Powyższe zespół kontrolerów ocenił w kategorii nieprawidłowości powodującej naruszenie obowiązku wynikającego z art. 462 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach, za którą odpowiedzialność ponosi Kierownik Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Terespolu, z racji sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań z zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Terespolu oraz Komendant Placówki SG w Terespolu. Czynności kontrolne wykazały, że stwierdzone nieprawidłowości wywołały negatywne skutki w kontrolowanym obszarze działalności jednostki.

Dokonana analiza dokumentacji wykazała, że kary, co do zasady, zostały wymierzone na minimalną kwotę stanowiącą równowartość 3 000 euro. Ustalono, że przy określaniu kary brano pod uwagę dotychczasowe postępowanie przewoźnika, który był już wcześniej karany w związku z przywiezieniem do granicy RP cudzoziemca nieposiadającego uprawnień wjazdowych, w tych sytuacjach wymierzano karę na poziomie 4 000 euro.

Ustalono, że w 2 kontrolowanych przypadkach w decyzji nr 04-130/10/D-KNP/2023 z dnia 12.07.2023 r. oraz decyzji nr 04-130/22/D-KNP/2023 z dnia 6.12.2023 r., kara na przewoźnika została nałożona w kwocie minimalnej tj. 3 000 euro pomimo, że z uzasadnienia decyzji wynikało, iż przewoźnik w przeszłości był już 4 oraz 1–krotnie karany.³⁶

W odpowiedzi na pytanie dotyczące wyjaśnienia przyczyny określenia kary administracyjnej na przewoźnika na najniższym poziomie Komendant Placówki w Terespolu wyjaśnił, że nałożył najniższą karę, mając na uwadze iż w przeszłości przedsiębiorca wykazywał się sumiennością, nawiązywał kontakt z funkcjonariuszem prowadzącym postępowanie. Skutkowało to uregulowaniem zaległych należności bez konieczności wydawania tytułu wykonawczego i wszczynania postępowania egzekucyjnego, wiążącego się z dodatkowymi kosztami manipulacyjnymi stanowiącymi dodatkowe obciążenie finansowe dla wierzyciela. Natomiast odnosząc się do drugiego przypadku nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika w kwocie minimalnej płk SG Krzysztof Jakimiak wskazał, że sformułowanie zawarte w art. 462 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach wskazuje, iż organ administracji w drodze uznania może miarkować wysokość samej kary. Biorąc pod uwagę, że do czasu wydania decyzji nr 04-130/22/D-KNP/2023, rozstrzygnięcie wskazane we wcześniejszej decyzji nr 04-130/21/D-KNP/2023 nie było jeszcze ostateczne (data doręczenia stronie 4.12.2023 r.), tym samym nie upłynął jeszcze termin uregulowania przez przewoźnika wskazanych w decyzji należności. W związku

³⁵ Akta kontroli, dowód nr 29.

³⁶ Akta kontroli, dowód nr 22.

1104
z powyższym Komendant Placówki SG w Terespolu nałożył na stronę najniższą karę. Zdaniem organu stanowiło to okoliczność umożliwiającą nałożenie kolejnej kary na najniższym poziomie tj. 3 000 euro.³⁷

Potwierdzono, że decyzje w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika zostały wydane na podstawie art. 462 ust. 1, 2, 4, 5 i 7 ustawy o cudzoziemcach, zawierały również wszystkie elementy określone w art. 107 kpa.

Decyzje zawierały pouczenie, którego treść 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 terminu płatności kary na wskazany w treści decyzji rachunek bankowy Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie. Treść pouczenia obejmowała również zagadnienie ewentualnej odpowiedzialności w sytuacji nieuiszczenia kary pieniężnej nałożonej na przewoźnika w terminie.

Treść pouczeń zawartych w decyzjach była zgodna z dyspozycją art. 462 ust. 6-10 ustawy o cudzoziemcach. Pouczenia zawarte w decyzjach pozwoliły na zaspokojenie dyspozycji art. 9 kpa.³⁸

Ustalono, że w 1 przypadku specjalista Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Terespolu jako wykonujący czynności w imieniu Organu, powoływał się na fakt działania na rzecz i w imieniu Komendanta Placówki SG w Terespolu, jednocześnie wskazując podstawy kompetencyjne wz.³⁹

Z wyjaśnień pozyskanych na potrzeby kontroli wynika, że podpis specjalisty Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Terespolu pod decyzją nr NA-TR/7/D-KNP/2017 z dnia 26.07.2017 r. opiera się na przyjętej wówczas pragmatyce służbowej, która nakładała na Kierownika Zespołu Postępowań Granicznych obowiązek składania podpisu pod każdą decyzją o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika. W dniu wydania decyzji Kierownika Zespołu Postępowań Granicznych zastępował specjalista Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Terespolu. Tym samym dopisek „wz.” nie odnosi się do Komendanta Placówki PSG w Terespolu lecz do Kierownika Zespołu Postępowań Granicznych. Ponadto, płk SG Krzysztof Jakimiak wskazał, że w roku 2017 do rozkazów dziennych nie wpisywano nieobecności Kierowników Zespołu.⁴⁰

W oparciu o powyższe wyjaśnienia oraz pełną treść § 2 ust. 2 pkt 1 Decyzji nr 159 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu wydania rozkazu dziennego w brzmieniu cyt.: *rozkaz dzienny opracowywany jest, na podstawie podanych punktów, w następujący sposób: sprawy osobowe, a w szczególności nieobecności kadry kierowniczej i jej zastępstwa, zespół kontrolerów zauważa brak zachowania jednolitości postępowania.*

Brak ujęcia w rozkazie dziennym informacji dotyczącej nieobecności kadry kierowniczej i jej zastępstwa stanowi w ocenie zespołu kontrolerów uchybienie o charakterze formalnym bez negatywnych następstw w działalności podmiotu kontrolowanego, które skutkuje brakiem jednolitości stosowania zapisów decyzji nr 159 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu wydawania rozkazu dziennego.⁴¹

Czynności kontrolne poczynione w pozostałym zakresie wykazały, że wydane decyzje administracyjne o nałożeniu kary na przewoźnika co do zasady zostały w sposób kompletny zewidencjonowane w systemie CBD SG SWK - kod zdarzenia 503 oraz systemie SOC CBD SG - moduł ZOB.⁴²

Czynności kontrolne wykazały szereg uchybień formalnych, które miały wpływ na przyjęte w kontroli kryterium rzetelności:

³⁷ Akta kontroli, dowód nr 38.

³⁸ Akta kontroli, dowód nr 22.

³⁹ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁴⁰ Akta kontroli, dowód nr 38, 40.

⁴¹ § 2 ust 2 pkt 1.

⁴² Akta kontroli, dowód nr 25.

- 1) w 9 przypadkach stwierdzono rozbieżność zapisów między kwotą widniejącą w systemie CBD SG SWK – kod zdarzenia 503, a faktyczną kwotą zawartą w decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika (brak wartości wyrażonej w groszach);⁴³
- 2) w 9 przypadkach stwierdzono rozbieżność pomiędzy danymi znajdującymi się w systemie SOC CBD SG – moduł ZOB, a dokumentacją stanowiącą akta postępowania;⁴⁴
- 3) w 1 przypadku stwierdzono rozbieżności dot. wysokości nałożonej kary administracyjnej na przewoźnika w notatce urzędowej z dnia 7.01.2019 r., a wydanej decyzji nr NA-TR/7/D-KNP/2017 z dnia 26.07.2017 r.⁴⁵

Odnosząc się do stwierdzonych rozbieżności zapisów kwot w systemie CBD SG SWK – kod zdarzenia 503, a faktycznych kwot zawartych w decyzjach o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika Komendant Placówki SG w Terespolu wyjaśnił, że wynikają one z ograniczeń leżących po stronie ww. systemu. Kod zdarzenia 503 umożliwia zapis kwoty kary jedynie w pełnych złotych. Dlatego wysokości nałożonych kar zaewidencjonowanych w systemie CBD SG SWK, w stosunku do faktycznych są pomniejszone o wartości wyrażone w groszach.⁴⁶ Ponadto, Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców poinformował, że system CBD SG SWK nie posiada funkcjonalności do ewidencjonowania w kodzie zdarzenia - 503 pełnej kwoty kary administracyjnej, dlatego pełna kwota nałożonej kary administracyjnej każdorazowo określona była w opisie przedmiotowego zdarzenia, w sposób uwzględniający wartości zawarte po przecinku.⁴⁷

W zakresie rozbieżności pomiędzy danymi znajdującymi się w systemie SOC CBD SG – moduł ZOB a dokumentacją stanowiącą akta postępowania, płk SG Krzysztof Jakimiak poinformował, że uwagi dotyczące różnic pomiędzy danymi zarejestrowanymi w systemie SOC CBD SG w module ZOB, a dokumentacją stanowiącą akta spraw są wynikiem omyłkowych wpisów o charakterze technicznym. Wskazane braki zostały uzupełnione, a błędy skorygowane w trakcie trwania czynności kontrolnych.⁴⁸

W zakresie stwierdzonego przypadku odmiennej wysokości nałożonej kary administracyjnej na przewoźnika kierownik komórki kontrolowanej poinformował, że wskazana nieprawidłowość stanowi omyłkę pisarską. Nadmieniał również, że notatka dotyczy opisu stanu majątkowego przewoźnika i sporządzona została na potrzeby monitoringu składników majątkowych mogących podlegać egzekucji.⁴⁹

W kontrolowanej dokumentacji stwierdzono również, że w aktach postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji nr NA-TR/7/D-KNP/2017 z dnia 26.07.2017 r., widnieje brak udzielonej zgody Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w kwestii rozłożenia należności z tytułu nałożonej kary administracyjnej na raty, mimo złożonego przez przewoźnika pisma w dniu 6.09.2017 r. Należy zaznaczyć, że przewoźnik dokonywał częściowej spłaty należności – co znalazło odzwierciedlenie w aktach postępowania.⁵⁰

Odnosząc się do powyższego Komendant Placówki SG w Terespolu wyjaśnił, że pomimo przekazania prośby przewoźnika do Komendanta NOSG, nie otrzymano na nią odpowiedzi. Natomiast przewoźnik samodzielnie podjął decyzję o dokonywaniu wpłat na wskazane w upomnieniu konto NOSG, co realizował od września 2017 r. do października 2018 r.⁵¹

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że Komendant NOSG w dniu 2.10.2017 r. wystąpił do przewoźnika z pismem wzywającym do uzupełnienia braku formalnego poprzez złożenie urzędowego tłumaczenia podania na język polski ze wskazaniem, iż nieusunięcie powyższego braku formalnego w wymaganym terminie spowoduje pozostawienie wniosku

⁴³ Akta kontroli, dowód nr 25.

⁴⁴ Akta kontroli, dowód nr 25.

⁴⁵ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁴⁶ Akta kontroli, dowód nr 32.

⁴⁷ Akta kontroli, dowód nr 37.

⁴⁸ Akta kontroli, dowód nr 32.

⁴⁹ Akta kontroli, dowód nr 38.

⁵⁰ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁵¹ Akta kontroli, dowód nr 38.

165

przewoźnika bez rozpoznania. Ostatecznie sprawę pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na nieuzupełnienie przez wnioskodawcę braków formalnych.⁵²

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

Jak wcześniej wspomniano, bezpośredni nadzór nad tymi postępowaniami zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków sprawował Kierownik Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców. Prawidłowość prowadzonych postępowań kontrolował natomiast Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Terespolu. Do prowadzenia postępowań związanych z nakładaniem kar na przewoźnika w Placówce SG w Terespolu wyznaczani byli funkcjonariusze Zespołu Postępowań Granicznych. Natomiast pracę funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców organizował Zastępca Komendanta Placówki SG w Terespolu.⁵³

Z dokumentacji poddanej kontroli wynika, że nadzór służbowy w obszarze realizacji postępowań administracyjnych dot. nakładania kar na przewoźnika był sprawowany, jednak skala ujawnionych w trakcie kontroli uchybień oraz nieprawidłowości może świadczyć o niewystarczającej wnikliwości przy zapoznawaniu się w jego ramach z dokumentacją. Nadzór służbowy nie doprowadził do wykrycia i wyeliminowania powstałych nieprawidłowości i uchybień. Tym samym, nie zapewniono możliwości skorygowania i zwrócenia uwagi funkcjonariuszom na prawidłowość i rzetelność realizacji powierzonych zadań. Odpowiedzialność za stwierdzony stan rzeczy ponoszą osoby funkcyjne zobowiązane do koordynowania i nadzorowania realizacji zadań objętych sprawdzeniem przez podległych funkcjonariuszy, w tym kierownik jednostki kontrolowanej i osoby funkcyjne umocowane do sprawowania nadzoru.

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

Zgodnie z regulacjami ustawy o cudzoziemcach wynikających z treści art. 462 ust. 7 – termin płatności kary administracyjnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna.

Zobowiązania z tytułu kar należało wpłacać na podane w decyzji konto Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej. Od nieuiszczonych w terminie kar pieniężnych pobiera się odsetki za każdy dzień zwłoki w wysokości przewidzianej dla zaległości podatkowych. Nieuiszczone należności powstałe w wskutek wydania decyzji ustalających kary administracyjne nakładane na przewoźnika podlegały windykacji o charakterze administracyjno-prawnym, której zasady regulują przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁴, ustawy kodeks postępowania administracyjnego oraz właściwych w tym zakresie rozporządzeń wykonawczych.

To na wierzycielu spoczywał obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych.⁵⁵

Zasady procedury windykacji należności powstałych w wyniku wydania decyzji administracyjnych o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika zostały określone również w § 4 wewnętrznej procedury, ustalonej w wytycznych nr 5 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie procedury windykacji należności

⁵² Akta kontroli, dowód nr 34.

⁵³ Akta kontroli, dowód nr 33.

⁵⁴ (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2505 ze zm.)

⁵⁵ Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367 ze zm.)

o charakterze administracyjno - prawnym określonych w ustawie o cudzoziemcach w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej.⁵⁶

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

Postępowanie egzekucyjne, w zakresie spraw objętych kontrolą, mogło być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia.⁵⁷

Ustalono, że w sytuacji gdy w danej sprawie nie zachodziły okoliczności, o których mowa w art. 462 ust. 11 ustawy o cudzoziemcach uzasadniające niewystawienie tytułu wykonawczego Komendant Placówki SG w Terespolu wysyłał do dłużnika upomnienie. Dokumenty przesyłano do dłużników za zwrotnym potwierdzonym odbioru.⁵⁸

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że upomnienia wystawione przez Komendanta Placówki SG w Terespolu w 4 przypadkach zostały podpisane przez:⁵⁹

- ██████████ jako „wz. Komendant Placówki SG w Terespolu”;
- ██████████ Zastępcę Komendanta Placówki SG w Terespolu jako „wz. Komendant Placówki SG w Terespolu”;
- ██████████ – p.o. Zastępcy Komendanta Placówki SG w Terespolu jako „wz. Komendant Placówki SG w Terespolu”;
- ██████████ – Zastępcy Komendanta PSG w Terespolu jako „wz. Komendant Placówki SG w Terespolu”.

Odnosząc się do powyższego Komendant Placówki SG w Terespolu wskazał, że ww. w dniu podpisania upomnień stosowali dopisek „wz.” ze względu na fakt zastępowania w powyższych dniach Komendanta Placówki SG w Terespolu i pełnienia jego obowiązków.⁶⁰

Co do zasady pisma kierowane do strony postępowania powinny być podpisywane przez osobę pełniącą funkcję organu lub osoby przez nią upoważnione.

W związku z powyższym należy uznać, iż upomnienia zostały podpisane przez właściwe osoby, jednakże powinny zostać wydane z upoważnienia („z up.”), a nie jak to określono na dokumencie w zastępstwie („wz.”) Komendanta Placówki SG w Terespolu. Podkreślić należy, że wydane upomnienia zostały skutecznie doręczone i nie były kwestionowane przez stronę. Z tego względu należy uznać, iż opisane uchybienia nie miały wpływu na przebieg postępowań.

Elementy upomnienia zostały określone w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu.⁶¹

⁵⁶ w okresie objętym kontrolą obowiązywały Wytyczne nr 3 z dnia 2 marca 2015 r., Wytyczne nr 4 z dnia 29 marca 2018 r. Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w sprawie procedury windykacji należności o charakterze administracyjno-prawnym określonych w ustawie o cudzoziemcach w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej.

⁵⁷ Art. 462 ust. 10 ustawy o cudzoziemcach. Powtórzone w treści § 4 ust. 12 wewnętrznych wytycznych.

⁵⁸ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁵⁹ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁶⁰ Akta kontroli, dowód nr 38; rozkaz dzienny Komendanta NOSG: nr 166 z dnia 28.08.2018 r., nr 122 z dnia 25.06.2020 r., nr 81 z dnia 26.04.2023 r. oraz nr 169 z dnia 1.09.2023 r.).

⁶¹ Obowiązującego od dnia 20.02.2021 r. uchylające wcześniejszy akt z 23.07.2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1294). Ponadto, w okresie objętym kontrolą obowiązywało rozporządzenie MF z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1493).

§ 2 Upomnienie zawiera:

- 1) numer i datę wystawienia upomnienia;
- 2) nazwę wierzyciela, adres jego siedziby lub jednostki organizacyjnej;
- 3) imię i nazwisko lub nazwę zobowiązanego i adres jego miejsca zamieszkania lub siedziby, a także znany wierzycielowi numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) albo numer identyfikacji podatkowej (NIP), albo numer identyfikacji w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON), jeżeli zobowiązany taki numer posiada;
- 4) wskazanie:
 - a) treści obowiązku, a w przypadku obowiązku zapłaty należności pieniężnej: określenie rodzaju i wysokości należności pieniężnej, którą należy zapłacić, oraz okresu, którego dotyczy ta należność,
 - 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 do dnia zapłaty,
 - c) sposobu zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia,
 - d) wysokości kosztów upomnienia;
- 5) wezwanie do wykonania obowiązku, w tym obowiązku zapłaty należności pieniężnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie, naliczonymi na dzień zapłaty, o ile są wymagane, oraz kosztami upomnienia, z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia;

- 160
- W kontrolowanej dokumentacji stwierdzono:
- 1) w decyzji nr NA-TR/7/D-KNP/2017 z dnia 26.07.2017 r.; NA-TR/4/D-KNP/2018 z dnia 6.08.2018 r.; NA-TR/5/D-KNP/2018 z dnia 22.08.2018 r.; NA-TR/21/D-KNP/2018 z dnia 4.02.2019 r.; NA-TR/1/D-KNP/2019 z dnia 14.03.2019 r.; NA-TR/14/D-KNP/2019 z dnia 24.10.2019 r.; NA-TR/13/D-KNP/2019 z dnia 17.10.2019 r.; NA-TR/5/D-KNP/2019 z dnia 15.05.2019 r.; NA-TR/03/D-KNP/2020 z dnia 13.03.2020 r. w treści upomnień skierowanych do dłużników brak wskazania pouczenia, że w przypadku skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego powstaje obowiązek uiszczenia kosztów egzekucyjnych, które zaspokajane są w pierwszej kolejności.⁶²

Odnosząc się do braku informacji o której mowa w § 8 ust. 1 pkt 6 [REDAKTOWANE] poinformował, iż przykładowe elementy, które powinno zawierać upomnienie wskazano w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Powyższy akt prawny został wydany na podstawie art. 6 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z dnia 17 czerwca 1966 r. Należy przy tym zauważyć, że w przepisie art. 6 § 2 u.p.e.a. brak jest upoważnienia do określenia elementów składowych upomnienia. Powyższe oznacza, że upomnienie spełniające wymogi określone w § 8 rozporządzenia można oczywiście uznać za odpowiadające istocie i wymaganiom art. 15 § 1 u.p.e.a., jednak ze względu na brak jednoznacznego upoważnienia ustawowego do określenia elementów składowych nie można przyjąć, że doręczenie zobowiązanemu upomnienia, w którym brakuje któregoś z elementów wymienionych w § 8 rozporządzenia, jest naruszeniem prawa czy powinno być uznane za brak upomnienia.⁶³

- 2) w decyzji nr NA-TR/7/D-KNP/2017 z dnia 26.07.2017 r. oraz nr NA-TR/1/D-KNP/2019 z dnia 14.03.2019 r. w treści upomnień skierowanych do dłużników brak wskazania wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej, naliczonych na dzień wystawienia upomnienia wynikających z § 8 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r.⁶⁴
- 3) w decyzji nr 04-130/11/D-KNP/2022 z dnia 22.09.2022 r.; 04-130/12/D-KNP/2022 z dnia 22.09.2022 r.; 04-130/16/D-KNP/2022 z dnia 6.12.2022 r.; 04-130/2/D-KNP/2023 z dnia 17.02.2023 r.; 04-130/5/D-KNP/2023 z dnia 6.04.2023 r.; 04-130/6/D-KNP/2023 z dnia 25.04.2023 r.; 04-130/10/D-KNP/2023 z dnia 12.07.2023 r.; 04-130/13/D-KNP/2023 z dnia 23.08.2023 r.; 04-130/17/D-KNP/2023 z dnia 12.10.2023 r.; 04-130/19/D-KNP/2023 z dnia 18.10.2023 r.; 04-130/21/D-KNP/2023 z dnia 22.11.2023 r. w treści upomnień skierowanych do dłużników brak wskazania wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej, naliczonych na dzień wystawienia upomnienia wynikających z § 2 ust. pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu.⁶⁵

Wyjaśniając powyższe Komendant Placówki SG w Terespolu wskazał, że brak w upomnieniach informacji wynika z faktu, iż wskazanie dłużnikowi w upomnieniu kwoty odsetek na dzień wystawienia upomnienia miałyby charakter jedynie informacyjny, bowiem odsetki za zwłokę biegłyby nadal aż do dnia wpłaty włącznie i byłoby to mylące dla dłużnika.

6) pouczenie, że w przypadku wszczęcia egzekucji administracyjnej będą stosowane środki egzekucyjne i powstanie obowiązek zapłaty kosztów egzekucyjnych, a w tym w egzekucji należności pieniężnej:

a) opłaty manipulacyjnej w wysokości 100 zł oddzielnie od każdego tytułu wykonawczego.

b) opłaty egzekucyjnej naliczanej od wyegzekwowanych lub zapłaconych środków pieniężnych organowi egzekucyjnemu lub wierzycielowi, o której mowa w art. 64 § 4 lub § 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

c) wydatków egzekucyjnych poniesionych przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego,

d) opłaty za czynności egzekucyjne;

7) pouczenia, o których mowa w art. 15 § 1a i art. 36 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;

8) dane, o których mowa w art. 15 § 1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, i podpis, o którym mowa w tym przepisie - jeżeli upomnienie nie jest generowane automatycznie.

⁶² Akta kontroli, dowód nr 22.

⁶³ Akta kontroli, dowód nr 38.

⁶⁴ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁶⁵ Akta kontroli, dowód nr 38.

Zaznaczył przy tym, iż strony postępowań w przeważającej większości mają siedziby na terytorium innych państw, co powoduje znaczne wydłużenie czasu pomiędzy terminem wystawienia upomnienia a jego fizycznym otrzymaniem przez stronę. Tym samym w celu wyeliminowania nieprawidłowości związanych z wyliczeniem ostatecznej kwoty odsetek odstąpiono od wskazywania w upomnieniu jej kwoty jednocześnie wskazując sposób obliczenia jej wysokości.⁶⁶

Z uwagi na literalne brzmienia przepisów § 8 ust. 1 pkt 4 lit. b i pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych oraz § 2 ust. pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu, stwierdzony w okresie objętym kontrolą brak jednolitości w zakresie przyjętej praktyki sporządzania upomnień, w ocenie zespołu kontrolerów zakwalifikowano w kategoriach uchybień formalnych. Czynności kontrolne nie wykazały aby brak wskazania wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej, naliczonych na dzień wystawienia upomnienia, spowodował negatywne skutki dla prowadzonej procedury windykacyjnej.

- 4) w decyzji nr NA-TR/7/D-KNP/2017 z dnia 26.07.2017 r.; NA-TR/4/D-KNP/2018 z dnia 6.08.2018 r.; NA-TR/5/D-KNP/2018 z dnia 22.08.2018 r.; NA-TR/21/D-KNP/2018 z dnia 4.02.2019 r.; NA-TR/14/D-KNP/2019 z dnia 24.10.2019 r.; NA-TR/13/D-KNP/2019 z dnia 17.10.2019 r.; NA-TR/5/D-KNP/2019 z dnia 15.05.2019 r.; NA-TR/03/D-KNP/2020 z dnia 13.03.2020 r. w treści upomnień skierowanych do dłużników stwierdzono wskazanie w nazwie jako wierzyciela Placówkę SG w Terespolu.⁶⁷

Odnosząc się do powyższego Komendant Placówki SG w Terespolu wyjaśnił, że wstawienie w nagłówku upomnienia Placówki SG w Terespolu wynikało z przyjęcia powyższego wzoru na podstawie instrukcji kancelaryjnej, natomiast oznaczenie organu uprawnionego do wystawienia powyższego upomnienia zostało zawarte w podpisie upomnienia.⁶⁸

Do kwestii określenia właściwej nazwy wierzyciela w upomnieniu odniósł się Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców wskazując, że powyższy obszar pośrednio został określony w piśmie Komendanta NOSG nr NA-CU-1768/15/AK z dnia 7.05.2015 r. z którego wynika, że w tytule wykonawczym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji należy wskazywać jako wierzyciela właściwego Komendanta Placówki Straży Granicznej. Zasadnym jest poprzez analogię powyższą zasadę stosować do upomnień.⁶⁹

Zgodnie z art. 462 ust. 11 ustawy o cudzoziemcach Komendant Placówki Straży Granicznej, który wydał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, nie był zobligowany do wystawiania tytułu wykonawczego, jeżeli z okoliczności sprawy wynikało, że egzekucja byłaby bezskuteczna. Wewnętrzna procedura w § 4 ust. 6 ww. wytycznych dodatkowo określa, iż Komendant Placówki Straży Granicznej, który odstępował od wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie ww. przepisu, zobowiązany był do dokumentowania okoliczności uzasadniających niewystawienie tytułu wykonawczego notatką służbową. Notatkę należało załączyć do dokumentacji związanej z nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika. W wyniku analizy zgromadzonej dokumentacji, potwierdzono wykonanie obowiązków wynikających z przywołanego przepisu.

Stwierdzono dodatkowo, że w 10 notatkach urzędowych dot. odstąpienia od wydania tytułu wykonawczego brak wpisów kadry kierowniczej świadczących o proponowanym lub zaakceptowanym dalszym sposobie procedowania danej sprawy.⁷⁰

Komendant Placówki SG w Terespolu wyjaśnił, że wszystkie notatki o odstąpieniu od wydania tytułu wykonawczego każdorazowo były konsultowane z przełożonym po uprzednim przedstawieniu całości sytuacji dotyczącej danego przewoźnika. Na notatkach urzędowych

⁶⁶ Akta kontroli, dowód nr 38.

⁶⁷ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁶⁸ Akta kontroli, dowód nr 38.

⁶⁹ Akta kontroli, dowód nr 37.

⁷⁰ Akta kontroli, dowód nr 22.

169

dotyczących odstąpienia od wydania tytułu wykonawczego brak było jedynie pisemnej adnotacji o akceptacji przyjętej procedury przez przełożonych.⁷¹

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą wystawione przez Komendanta Placówki Straży Granicznej tytuły wykonawcze sporządzano wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2022 r., poz. 1856).⁷² Dokumenty spełniały wymogi w szczególności w zakresie wynikającym z § 1 oraz wymogi formalne określone w art. 27 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W ramach badanego obszaru potwierdzono przestrzeganie przez kierownika podmiotu kontrolowanego zasad wynikających z „Pomocniczego katalogu czynności związanych z windykacją należności o charakterze administracyjno - prawnym z tytułu kar administracyjnych nakładanych na przewoźników” zawartych w załączniku nr 2 do wytycznych nr 5 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie procedury windykacyjnej należności o charakterze administracyjno-prawnym określonych w ustawie o cudzoziemcach w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Chelmie.

Stwierdzono dodatkowo w poddanej kontroli dokumentacji brak wpisów kadry kierowniczej świadczących o przesłaniu dokumentacji do Pionu Głównego Księgowego⁷³:

- 1) w decyzji nr NA-TR/7/D-KNP/2017 z dnia 26.07.2017 r.; NA-TR/4/D-KNP/2018 z dnia 6.08.2018 r.; NA-TR/5/D-KNP/2018 z dnia 22.08.2018 r.; NA-TR/21/D-KNP/2018 z dnia 4.02.2019 r.; NA-TR/1/D-KNP/2019 z dnia 14.03.2019 r.; NA-TR/14/D-KNP/2019 z dnia 24.10.2019 r.; NA-TR/13/D-KNP/2019 z dnia 17.10.2019 r.; NA-TR/5/D-KNP/2019 z dnia 15.05.2019 r.; NA-TR/03/D-KNP/2020 z dnia 13.03.2020 r.; 04-130/1/D-KNP/2021 z dnia 30.07.2021 r.;
- 2) w upomnieniach decyzji nr NA-TR/7/D-KNP/2017 z dnia 26.07.2017 r.; NA-TR/4/D-KNP/2018 z dnia 6.08.2018 r.; NA-TR/5/D-KNP/2018 z dnia 22.08.2018 r.; NA-TR/21/D-KNP/2018 z dnia 4.02.2019 r.; NA-TR/1/D-KNP/2019 z dnia 14.03.2019 r.; NA-TR/14/D-KNP/2019 z dnia 24.10.2019 r.; NA-TR/5/D-KNP/2019 z dnia 15.05.2019 r.; NA-TR/03/D-KNP/2020 z dnia 13.03.2020 r.; 04-130/1/D-KNP/2021 z dnia 30.07.2021 r.
- 3) w tytułach wykonawczych decyzji nr NA-TR/4/D-KNP/2018 z dnia 6.08.2018 r. oraz nr NA-TR/5/D-KNP/2018 z dnia 22.08.2018 r.;
- 4) w notatkach urzędowych decyzji nr NA-TR/21/D-KNP/2018 z dnia 4.02.2019 r.; NA-TR/1/D-KNP/2019 z dnia 14.03.2019 r.; NA-TR/14/D-KNP/2019 z dnia 24.10.2019 r.; NA-TR/13/D-KNP/2019 z dnia 17.10.2019 r.; NA-TR/5/D-KNP/2019 z dnia 15.05.2019 r.

Odnosząc się do powyższego Komendant Placówki SG w Terespolu wyjaśnił, że zgodnie z wytycznymi nr 5 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie procedury windykacyjnej należności o charakterze administracyjno - prawnym określonych w ustawie o cudzoziemcach w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Chelmie (ze zm)⁷⁴ na komendancie placówki SG nie ciąży taki obowiązek. Zgodnie z § 4 ww. wytycznych organ Straży Granicznej przesyła niezwłocznie, co było czynione w tutejszej placówce, na adres poczty elektronicznej Zastępcy Głównego Księgowego PGK skany decyzji administracyjnych, upomnień i tytułów wykonawczych. PGK, z którym placówka posiada stały kontakt, jest zawsze niezwłocznie powiadamiany o powyższych czynnościach. Jednakże z uwagi na brak uregulowań dot. sporządzania adnotacji o poczynionych działaniach nie jest to ujmowane w aktach postępowania.⁷⁵

⁷¹ Akta kontroli, dowód nr 38.

⁷² Obowiązującego od dnia 20.02.2021 r. uchylające wcześniejszy akt z dnia 25.05.2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 968). O okresie objętym kontrolą obowiązywało również rozporządzenie MF z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 850).

⁷³ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁷⁴ Obowiązywały od dnia 16.04.2021 r. uchylając wcześniejszy akt z dnia 29.03.2018 r.

⁷⁵ Akta kontroli, dowód nr 38.

Powyższe wyjaśnienia zespół kontrolerów uznał jako wystarczające. Zalecenia w powyższym zakresie zostaną wskazane w treści końcowej dokumentu.

Ustalenia zespołu kontrolerów wynikające z czynności przeprowadzonych w trakcie kontroli przekazywane były kierownictwu [REDAKTED] na bieżąco, co przyczyniło się do usunięcia części uchybień w trakcie trwania kontroli [REDAKTED]

IV. Wnioski i zalecenia:

W celu wyeliminowania przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień i rozbieżności ich powstania w przyszłości, polecam:

1. Dokonane ustalenia kontroli oraz stwierdzone w ich trakcie nieprawidłowości i liczne uchybienia wymagają podjęcia przez kierownictwo Placówki SG w Terespolu działań zapewniających skuteczny nadzór nad problematyką przedstawioną w treści niniejszego sprawozdania, w celu uniknięcia podobnych odstępstw w przyszłości. Wyniki kontroli wykazały potrzebę podjęcia przez Komendanta Placówki SG w Terespolu stosownych inicjatyw i wypracowania w podległej komórce organizacyjnej jednolitych i jasnych mechanizmów, których stosowanie będzie korzystnie wpływało na rzetelność opracowywanej dokumentacji, a także poprawność obiegu dokumentacji zawierając m.in. adnotacje o akceptacji dalszego sposobu procedowania sprawy przez kadrę kierowniczą, wpisy świadczące o przekazanych do PGK NOSG dokumentach (w tym decyzjach, upomnieniach, notatkach służbowych, tytułach wykonawczych i itp).
 2. Przestrzegać jednolitości w zakresie przyjętego trybu sporządzania upomnień, z uwzględnieniem elementów określonych w treści § 2 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu.
 3. W porozumieniu z PGK NOSG podjąć działania (korygujące) w celu zapewnienia poprawności nałożonej kwoty kary administracyjnych na przewoźnika orzeczonej w decyzjach nr 04-130/16/D-KNP/2022 z dnia 6.12.2022 r., nr 04-130/17/D-KNP/2023 z dnia 12.10.2023 r. wydanych przez Komendanta Placówki SG w Terespolu oraz decyzji Komendanta NOSG z dnia 15.02.2023 r., nr 1/PGK-U/2023 dot. rozłożenia należności na raty.
 4. Ustalenia kontroli zawarte w niniejszym wystąpieniu wykorzystać w bieżącej działalności.
- V. **Na podstawie art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej kierownik jednostki kontrolowanej, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko. Nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.**
- VI. **Informacje o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego sprawozdania.**
- VII. **Sprawozdanie sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla kierownika jednostki kontrolowanej.**

KOMENDANT
Nadburzacz Straży Granicznej
m. 27 Wobuskiej
gen. bryg. SG Janina SZCZACHOR

/stopień, imię i nazwisko oraz podpis kierownika jednostki kontrolującej/

Wyrażam zgodę na udostępnienie w BIP
po awizacji, podstawie § 4 ust. 1 Decyzji
Komendanta NOSG w SS z dn. 15.06.2017r.

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant Placówki Straży Granicznej w Terespolu

Egz. nr 2 – aa

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów tel. 6655249

Dnia: 1.03.2024 r.

WYDZIAŁ KONTROLI
Wydział Kontroli
ul. Jankowskiej 27
27-100 Terespol
SG Janina SZCZACHOR