



KOMENDANT
BIESZCZADZKIEGO ODDZIAŁU
STRAŻY GRANICZNEJ
im. gen. bryg. Jana Tomasza GORZECZOWSKIEGO
ul. Adama Mickiewicza 34
37-700 Przemyśl

Przemyśl, dnia 26 września 2019r.

Egzemplarz nr 2

Bi-NK.0910.7.2019

Pan ppłk SG Bogusław CZTERNASTEK
KOMENDANT
Placówki Straży Granicznej
w Korczowej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat *Realizacja zadań przez komendanta placówki w zakresie nakładania kar administracyjnych na przewoźników, zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Korczowej, 37 – 552 Młyny¹, ujętej w Rocznym Planie Kontroli przewidzianym do realizacji przez Wydział Kontroli BiOSG w 2019r.*

Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 z późn. zm.) przeprowadził w dniach od 23.07.2019r. do 01.08.2019r. zespół kontrolny w składzie:

kierownik zespołu:

- st. chor. sztab. SG Małgorzata STRZYŻ – st. specjalista Wydziału Kontroli BiOSG, Upoważnienie nr 10/1/2019 z dnia 22.07.2019r.,

członkowie:

- p. Katarzyna WINIARSKA – st. specjalista Wydziału Kontroli BiOSG, Upoważnienie nr 10/2/2019 z dnia 22.07.2019r.,
- kpt. SG Wojciech OGRODNICZAK – st. specjalista Sekcji Koordynacji i Nadzoru Wydziału do Spraw Cudzoziemców BiOSG, Upoważnienie nr 10/3/2019 z dnia 22.07.2019r.

Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej przeprowadzono w dniach od 23.07.2019r. do 01.08.2019r.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił:

- ppłk SG Bogusław CZTERNASTEK

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Księżce Kontroli Placówki SG w Korczowej RWD Bi-Ko-14/12, karta 22 poz. 1.

I. Zakres kontroli.

1. Przedmiotem kontroli było:

- stosowanie właściwych przepisów prawa w zakresie prowadzonych działań związanych z nakładaniem kary na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy oraz egzekwowaniem jej wpłaty, w tym:
 - a) zgodność realizowanych w toku prowadzonych postępowań w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika czynności materialno-prawnych z przepisami ustawy z dnia

¹ zwana dalej placówką

12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach² oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. kodeks postępowania administracyjnego³;

- b) zgodność ustalania wymiaru wysokości kary administracyjnej oraz naliczania i dopisywania odsetek z wymogami określonymi w przepisach prawa,
 - c) zgodność sporządzania tytułów wykonawczych z zapisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴.
- celowość prowadzonych działań związanych z nakładaniem kary na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy oraz egzekwowaniem jej wpłaty,
 - rzetelność (staranność i czytelność) sporządzania dokumentacji związanej z nakładaniem kary na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy oraz egzekwowaniem jej wpłaty,
 - stosowanie przyjętych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych oraz prawidłowość sposobu sprawowania nadzoru.

2. Kontrolą objęto okres od 01.01.2018 r. do 31.12.2018r.

II. Cel kontroli.

Ocena legalności oraz celowości realizacji zadań z zakresu kontroli nakładania kary administracyjnej na przewoźnika, jak również rzetelności sporządzania dokumentacji w tym zakresie. Ponadto zweryfikowane zostały rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne w podmiocie kontrolowanym oraz sposób sprawowania nadzoru służbowego. Celem kontroli było również ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie.

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono pozytywnie. Na powyższą ocenę składają się oceny częściowe z poszczególnych obszarów objętych kontrolą, przy uwzględnieniu progu istotności. Czynności kontrolne zrealizowano w ramach kontroli wykonywania zadań, stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności.

Do oceny przedmiotu objętego kontrolą przyjęto czterostopniową skalę ocen, tj.: ocena pozytywna, ocena pozytywna z uchybieniami, ocena pozytywna z nieprawidłowościami, ocena negatywna.

Podstawą do dokonania ustaleń była dostępna w placówce dokumentacja postępowań w przedmiocie nakładania kary administracyjnej na przewoźnika oraz nadzoru nad powyższym. Ponadto przyjęto pisemne wyjaśnienia Zastępcy Komendanta placówki właściwego do spraw operacyjno – śledczych oraz cudzoziemców w zakresie sprawowania nadzoru nad powyższym.

Podstawę materialno-prawną działań związanych z nakładaniem przez właściwe organy Straży Granicznej kar administracyjnych na przewoźników stanowi art. 462 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Aktem normatywnym wskazującym na obowiązek nakładania tychże kar jest Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985r.⁵ (art. 26 ust. 2 w zw. z ust. 3), przy czym rozwinięcie tej regulacji znajduje odzwierciedlenie w Dyrektywie 2001/51/WE, która ma prowadzić do uzupełnienia postanowień z art. 26 Konwencji Wykonawczej. Nakładanie kar administracyjnych na przewoźników stanowi wyraz implementacji dyrektywy Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001r., która w motywie 1 i 2 preambuły wyszczególnia cel, jakim jest skuteczne zwalczanie nielegalnej migracji. Cel ten winien być osiągnięty poprzez wdrożenie działań prewencyjnych, a jednym z nich jest nakładanie kar administracyjnych na przewoźników, które jak stanowi art. 4 ust. 1 dyrektywy, mają być odstraszające,

² tekst jednolity Dz.U. z 2018r. poz. 2094 z późn. zm. – zwana dalej ustawą o cudzoziemcach

³ ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm) – zwany dalej KPA

⁴ ustawa z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz.U. z 2018r. poz. 1314 z późn. zm) - zwana dalej ustawą o postępowaniu egzekucyjnym

⁵ Dz. Urz. UE L 187 z 2001 r., str. 54

skuteczne i proporcjonalne. Kara administracyjna ma służyć wymuszeniu efektywniejszego postępowania przewoźnika w przyszłości w realizacji jego obowiązków.

Wyżej wskazany artykuł ustawy o cudzoziemcach w sposób jednoznaczny nakłada na przewoźnika obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby cudzoziemiec zamierzający wjechać na terytorium RP miał ważny dokument podróży uprawniający go do przekroczenia granicy, wymaganą wizę lub inny ważny dokument uprawniający do wjazdu i pobytu na tym terytorium, zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane. A zatem w zakres obowiązków przewoźnika wchodzi żądanie od podróżnego przedstawienia dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium RP oraz ustalenie, czy okazane dokumenty są ważne w dacie przekroczenia granicy. Brak spełnienia tego obowiązku skutkuje nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika w przypadku przywiezienia do granicy cudzoziemca, który nie spełnia opisanych warunków. Zgodnie z art. 462 ust. 3 cytowanej ustawy przepisów na nałożeniu kary na przewoźnika nie stosuje się jeżeli, cyt. „(...) 1) przewoźnik przywiózł do granicy cudzoziemca, który podczas kontroli granicznej złożył wniosek o ochronę międzynarodową; 2) mimo dołożenia należytej staranności nie mógł stwierdzić, że cudzoziemiec nie posiada ważnego dokumentu podróży(...), wymaganej wizy lub innego ważnego dokumentu (...)”.

Zakresem podmiotowym norm ustanowionych w art. 459 ust. 1 i 2 oraz art. 462 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach zostali objęci przewoźnicy, którzy prowadzą przewozy regularne w międzynarodowym transporcie drogowym, z wyłączeniem odpowiedzialności przewoźników w ramach ruchu przygranicznego. Odpowiedzialności administracyjnej podlegają zatem jedynie podmioty prowadzące przewóz osób w ruchu drogowym, charakteryzujące się wysokim stopniem profesjonalizacji usług, od których można oczekiwać, że sprostają obowiązkom wiążącym się z prowadzeniem tego rodzaju usług.

Wobec przywiezionego przez przewoźnika do granicy państwowej cudzoziemca, nieposiadającego ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wydawana jest *Decyzja o odmowie wjazdu na terytorium RP*. Powyższe stanowi podstawę do podjęcia czynności wobec przewoźnika związanych z wszczęciem postępowania administracyjnego w trybie przepisów ustawy kodeks postępowania administracyjnego. W ramach ww. czynności kierowca pojazdu przesłuchiwany jest w charakterze świadka na okoliczność popełnienia deliktu administracyjnego wskazanego w art. 462 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Do przewoźnika natomiast przesyłane jest *Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia kary na przewoźnika*. Prowadzone postępowanie kończy wydanie *Decyzji o nałożeniu kary na przewoźnika* w wysokości od 3000 do 5000 euro. Egzemplarz przedmiotowej decyzji przesyłany jest na adres siedziby przewoźnika lub wskazany przez przewoźnika adres do doręczeń. W przypadku nieuiszczenia kary w terminie 14 dni (zgodnie z art. 462 ust. 7 ustawy o cudzoziemcach) organ wydający przystępuje jako wierzyciel do czynności wynikających z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, sporządzając tytuł wykonawczy do właściwych organów egzekucyjnych. Czynności związane z techniczną obsługą spłaty nałożonej kary wykonywane są przez Pion Głównego Księgowego BiOSG, który informuje organ nakładający karę o dokonaniu wpłaty.

Jednocześnie Zarząd do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej wydał szereg wytycznych z zakresu nakładania kar na przewoźnika.

Ocenę sformułowano na podstawie poniżej przedstawionych ustaleń wynikających z przeprowadzonych czynności kontrolnych oraz oceny częściowe poszczególnych obszarów objętych kontrolą.

W okresie objętym kontrolą w placówce wszczęto 64 postępowania dotyczące nakładania kary administracyjnej na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy, wymaganej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Polski, zezwolenia na wjazd do innego państwa lub zezwolenia na pobyt w innym państwie, tj. popełnił delikt określony w art. 462 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. W toku prowadzonej kontroli dokonano przeglądu dokumentacji 63 postępowań,

natomiast dokumentacja jednego postępowania nie była w czasie kontroli dostępna na placówce z uwagi na toczące się postępowanie skargowe przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.

Ponadto czynności kontrolne objęły całość dokumentacji dotyczącej przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych oraz sposobu sprawowania nadzoru.

Obszar I Legalność stosowania właściwych przepisów prawa w zakresie prowadzonych działań związanych z nakładaniem kary na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy oraz egzekwowaniem jej wpłaty, kontrolowany obszar oceniono pozytywnie.

W toku kontroli ustalono, że w stosunku do wszystkich przewoźników wykonujących przewozy regularne osób podjęte były przewidziane prawem czynności materialno-prawne skutkujące nałożeniem kary na przewoźnika. W każdym przypadku ujawnienia, iż przewoźnik 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, wszczynano postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia kary na przewoźnika. Dokumentem stanowiącym podstawę faktyczną do wszczęcia postępowania była Notatka urzędowa dot. odmowy wjazdu na terytorium RP cudzoziemcowi podróżującemu autobusem przewoźnika wykonującego przewozy regularne osób.

Nie stwierdzono przypadku odstąpienia od wszczęcia postępowania administracyjnego w przypadku stwierdzenia naruszenia określonego w art. 462 ustawy o cudzoziemcach.

We wszystkich przypadkach wymiar wysokości kary był zgodny z art. 462 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, tj. stanowił równowartość od 3000 do 5000 euro za każdą przewiezioną osobę a suma kar za jednorazowy przewóz grupy osób nie przekraczała równowartości 500 000 euro.

W dwóch przypadkach wymiar nałożonej na przewoźnika kary administracyjnej był wyższy od równowartości 3000 euro za osobę, w związku z faktem, iż było to kolejne tożsame naruszenie dokonane przez tych przewoźników. Jednocześnie stwierdzono, że każda z Decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika zawierała szczegółowe uzasadnienie wymiaru kary.

W każdym z prowadzonych postępowań administracyjnych przeliczenia wysokości równowartości euro nałożonej kary na złote dokonywano wg. średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski dla tej waluty w dniu wydania Decyzji w sprawie nałożenia kary administracyjnej. Dla każdej z ww. decyzji kwota nałożonej kary administracyjnej została przeliczona w sposób prawidłowy.

Ustalono, że postępowania w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika prowadzone były zgodnie z wymogami kodeksu postępowania administracyjnego:

- po ujawnieniu naruszenia zgodnie z art. 61 § 4 kpa do strony kierowano Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, zawierające informację o uprawnieniach i obowiązkach strony – ww. dokument doręczany był stronie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w trybie art. 39 § 1 kpa. W przypadku braku skuteczności doręczenia w ww. sposób (dot. przewoźników posiadających siedzibę firmy na terytorium Ukrainy) dokonywano dodatkowych ustaleń w wyniku których, w ramach wniosku o realizację czynności procesowej Zawiadomienie doręczano w siedzibie organu administracji publicznej (art. 42 § 2 kpa), tj. wskazanej placówce Straży Granicznej, w której osoba upoważniona do reprezentowania firmy przekracza granicę państwową;
- do Zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego dołączano pouczenie strony o treści art. 10 ustawy o cudzoziemcach, który stanowi, że jeżeli cudzoziemiec będący stroną postępowania przebywa za granicą i nie ustanowił pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie stosuje się art. 73 § 1 i 1a, art. 79 oraz art. 81 kpa – jednocześnie w razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń na terytorium PR, przeznaczone dla tej strony pisma zgodnie z art. 40 § 5 kpa pozostawiane były w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia wraz z adnotacją o skutkach tej czynności;

- w przypadku konieczności przedłużenia czasu trwania postępowania na podstawie art. 123 kpa wystawiano Postanowienie o przedłużeniu postępowania, zgodnie z wymogami określonymi w art. 124 kpa;
- po zakończeniu postępowania zgodnie z art. 462 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach wydawana była Decyzja o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika – taki sposób załatwienia sprawy jest zgodny z art. 104 kpa, a każda z wydanych decyzji spełniała wymogi określone w art. 107§1 kpa;
- w 8 przypadkach na podstawie art. 462 ust. 6 ustawy o cudzoziemcach strona złożyła odwołanie od Decyzji w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika – zgodnie z art. 129 § 1 w zw. z art. 127§ 2 kpa odwołanie wnoszone było poprzez Komendanta placówki do Komendanta Głównego Straży Granicznej na podstawie art. 462 ust.6 ustawy o cudzoziemcach – w wyniku rozpoznania w 3 przypadkach organ odwoławczy stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania (art. 134 kpa), a w 5 przypadkach utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy (art. 138 § 1 p. 1 kpa).

W 55 przypadkach z uwagi na nieuiszczenie w terminie nałożonej kary administracyjnej (tj. 14 dni od dnia w którym decyzja stała się ostateczna – art. 462 ust. 7 ustawy o cudzoziemcach), zgodnie z art. 462 ust. 8 ustawy o cudzoziemcach naliczano odsetki za każdy dzień zwłoki w wysokości przewidzianej dla zaległości podatkowych. Przeliczenia dokonywano w sposób prawidłowy, przy pomocy narzędzia elektronicznego, tj. Kalkulatora odsetek od zaległości podatkowych, zamieszczonego na stronie internetowej www.kalkulatory.gofin.pl.

W 37 przypadkach Komendant placówki wystawił Tytuł wykonawczy, przy czym w 4 przypadkach na podstawie art. 462 ust.10 ustawy o cudzoziemcach odstąpiono od uprzedniego doręczenia stronie Upomnienia. W każdym przypadku Tytuł wykonawczy był zgodny z wymogami określonymi w art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym i zgodnie z art. 26. § 1 ustawy o egzekucji, stanowił podstawę żądania wszczęcia postępowania egzekucyjnego wobec przewoźnika przez właściwy urząd skarbowy. Jednocześnie w 2 przypadkach pomimo upływu terminu płatności kary nie sporządzono Tytułu wykonawczego z uwagi na nie wpłynięcie do Komendanta placówki informacji potwierdzającej otrzymanie przez przewoźnika Upomnienia (w 1 przypadku skierowano reklamację do operatora pocztowego) (akta kontroli dowód nr 19 str. 198 – 216).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w jednym przypadku strona złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na Decyzję KGSG w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej. Wyrokiem z dnia 15 lutego 2018r. WSA uchylił zarówno zaskarżoną decyzję, jak i Decyzję organu I instancji (tj., Komendanta PSG w Korczowej) stwierdzając, iż zastosowany w decyzji art. 462 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.⁶ w zakresie w jakim przewiduje obowiązek nałożenia na przewoźnika kary niewspółmiernie wysokiej w stosunku do rodzaju naruszenia i powstałej w związku z tym szkody. WSA zarzucił, że organy orzekające nie uwzględniły w przedmiotowej sprawie przepisów Działu IVa kpa regulującego postępowanie w zakresie kar pieniężnych, a tym samym naruszyły przepisy prawa procesowego. Jednocześnie ustalono, że zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora Zarządu do spraw Cudzoziemców KGSG zawartym w piśmie FAX-KG-CU-5217/MŁ/17 z dnia 03.08.2017r., w kontekście brzmienia art. 189a § 2 kpa, przepisy Działu IVa kpa dotyczące odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej na cudzoziemca stanowią *lex generalis* w odniesieniu do regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych ustawy o cudzoziemcach (tj. art. 462 ust.3) i z uwagi na powyższe nie znajdują zastosowania w tym zakresie. W kontekście powyższego nie można przypisać Komendantowi placówki uchybień w zakresie czynności realizowanych w toku prowadzenia postępowania administracyjnego, skutkującego wydaniem przedmiotowej decyzji (akta kontroli dowód nr 3 str.150, dowód nr 14 str. 179-180, dowód nr 19 str.199 i 216).

⁶ Dz.U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że realizacja przewidzianych przepisami prawa czynności w ramach prowadzonych postępowań skutkujących nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika, dokonywana była zgodnie z wymogami prawa.

Obszar II Celowość prowadzonych działań związanych z nakładaniem kary na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy oraz egzekwowaniem jej wpłaty, kontrolowany obszar oceniono pozytywnie.

W wyniku analizy sposobu prowadzenia postępowań o nałożenie kary administracyjnej na przewoźnika stwierdzono, że funkcjonariusze prowadzący przedmiotowe postępowania realizowali z dołożeniem należytej staranności wszystkie przewidzianych prawem czynności, celem spowodowania terminowego uiszczenia przez przewoźnika nałożonej na niego kary administracyjnej. Jednocześnie należy podkreślić, że przepisy ustawy o cudzoziemcach nie dają organowi prowadzącemu postępowanie o nałożenie kary administracyjnej na przewoźnika żadnych narzędzi (zabezpieczająco – prewencyjnych), które mogłyby wpłynąć mobilizująco na przewoźnika w kontekście terminowego uiszczenia nałożonej kary pieniężnej.

Zgodnie z art. 462 ust. 7 ustawy o cudzoziemcach, termin płatności kary administracyjnej, wynosi 14 dni od dnia, w którym Decyzja o nałożeniu kary administracyjnej na cudzoziemca stała się ostateczna, tj. po upływie terminu odwołania do organu odwoławczego, który wynosi 14 dni od dnia doręczenia stronie (art. 129 § 2 kpa). W przypadku wniesienia odwołania decyzja staje się ostateczna w administracyjnym toku odwoławczym w dniu doręczenia stronie decyzji wydanej przez organ odwoławczy (art. 104 § 2). Ustalono, że wyłącznie w 6 przypadkach kara zapłacona została w całości w terminie, w 1 przypadku kara zapłacona została w części w terminie, natomiast w 2 przypadkach kara została rozłożona na raty i jest płacona zgodnie z harmonogramem. Powyższe stanowi 14,3% wszystkich nałożonych w wyniku przeglądniętych postępowań administracyjnych kar pieniężnych na przewoźników.

W zakresie podejmowania w przypadkach nie dokonania terminowej wpłaty, czynności określonych w art. 462 ust. 9 – 12 ustawy o cudzoziemcach ustalono, że w 55 przypadkach odsetki naliczane były za każdy dzień zwłoki w wysokości przewidzianej dla zaległości podatkowych, natomiast w 15 przypadkach z uwagi na wpłatę przez dłużnika kwoty kary (w całości lub części) odstąpiono od wystawienia tytułu wykonawczego celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. W 37 przypadkach Komendant placówki wystawił Tytuł wykonawczy (przy czym w 4 przypadkach na podstawie art. 462 ust. 10 odstąpiono od uprzedniego doręczenia stronie Upomnienia), a następnie skierował do właściwego organu egzekucyjnego Wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. W 3 przypadkach z uwagi na nie wpłynięcie do Komendanta placówki informacji zwrotnej potwierdzającej otrzymanie przez przewoźnika Upomnienia, do dnia rozpoczęcia kontroli nie sporządzono Tytułu wykonawczego. W wyniku podejmowanych czynności w 25 przypadkach nałożona kara pieniężna została zapłacona przez przewoźnika w całości lub w części. Natomiast w 29 przypadkach do dnia zakończenia kontroli nałożona kara nie została zapłacona, co stanowi 46% ogólnej liczby przedmiotowych kar pieniężnych.

Analizując wydajność i skuteczność podejmowania działań związanych z egzekwowaniem uiszczenia nałożonej na przewoźnika kary administracyjnej pod kątem uzyskania dokonania przez przewoźnika jej wpłaty należy stwierdzić, że podejmowane były wszystkie przewidziane przepisami prawa czynności celem wyegzekwowania dokonania przez przewoźnika wpłaty nałożonej kary administracyjnej. Ponadto funkcjonariusze prowadzący postępowania dokonywali dodatkowych ustaleń w dostępnych bazach danych i rejestrach lub zwracając się o udzielenie informacji do innych organów państwowych, celem uzyskania informacji w zakresie adresu przewoźnika, danych współników spółki czy też danych pełnomocników firmy. Uzyskiwane w powyższy sposób informacje przyczyniły się znacząco do zwiększenia skuteczności doręczania zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, co jest warunkiem obligatoryjnym dalszego jego prowadzenia.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że w procesie związanym z egzekwowaniem wpłaty nałożonej kary administracyjnej na przewoźnika występuje dualizm właściwości organów w zakresie realizacji poszczególnych czynności. Zgodnie z art. 5 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, wierzycielem w przypadku należności za kary na przewoźnika i decyzji kosztowych jest Komendant placówki, który w pierwszej instancji wydał przedmiotową decyzję – i to on sporządza Upomnienie oraz Tytuł wykonawczy a następnie kieruje do właściwego organu egzekucyjnego Wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Natomiast środki finansowe uzyskane zarówno w wyniku dobrowolnej spłaty przez dłużnika, jak i uzyskane w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego, wpływają na rachunek bankowy Komendanta BiOSG. Dopiero wówczas stosowna informacja przesyłana jest do Komendanta placówki (tj. wierzyciela). Powyższe wynika z Decyzją nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷, dysponentem trzeciego stopnia podległym Komendantowi Głównemu Straży Granicznej jest Komendant Oddziału Straży Granicznej. Przedmiotowa konstrukcja prawna powoduje, że w tym przypadku wierzyciel w sposób bezpośredni nie dochodzi roszczeń finansowych, które powstają w wyniku wydania przez niego decyzji administracyjnych, nie jest również zobowiązany do dbania o finanse publiczne (akta kontroli dowód nr 19 str. 198 – 216).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że podejmowane działania związane z nakładaniem kary administracyjnej na przewoźnika oraz egzekwowaniem jej wpłaty, prowadzone były w sposób wydajny, poprzez właściwe i rzeczowe stosowanie dostępnych metod i środków. Natomiast 60% skuteczność prowadzonych działań wynika z braku narzędzi prewencyjnych skutkujących uiszczeniem przez dłużnika kwoty nałożonej kary pieniężnej.

Obszar III Rzetelność (staranność i czytelność) sporządzania dokumentacji związanej z przeprowadzaniem kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców, kontrolowany obszar oceniono pozytywnie.

W wyniku przeglądu dokumentacji sporządzanej w toku sprawdzanych kontroli legalności zatrudnienia stwierdzono, że dokumentacja prowadzona była w sposób staranny i czytelny, a poprawni dokonywane były zgodnie z wymogami Instrukcji kancelaryjnej⁸.

W przypadku wystąpienia w dokumencie urzędowym błędu stanowiącego oczywistą omyłkę pisarską, sprostowania dokonywano poprzez wydanie przez organ Postanowienia w przedmiotowym zakresie. Powyższe wynika z art. 123 kpa, który stanowi, że organ wydaje w toku postępowania postanowienia dotyczące poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygających o istocie sprawy.

Ponadto rzetelność sporządzania dokumentacji była przedmiotem prowadzonego nadzoru służbowego, co znalazło odzwierciedlenie w notatkach służbowych sporządzanych z powyższych czynności (akta kontroli dowód nr 19 str. 200).

Obszar IV Legalność przyjętych rozwiązaniach organizacyjno – funkcjonalnych oraz sposobu sprawowania nadzoru. Kontrolowany obszar oceniono pozytywnie.

W okresie objętym kontrolą w ww. placówce obowiązywały trzy wewnętrzne podziały zadań, tj.:

- Wewnętrzny Podział Zadań Placówki Straży Granicznej w Korczowej, zatwierdzony przez Komendanta BiOSG dnia 06.04.2017r.,
- Wewnętrzny Podział Zadań Placówki Straży Granicznej w Korczowej, zatwierdzony przez Komendanta BiOSG dnia 22.05.2018r.
- Wewnętrzny Podział Zadań Placówki Straży Granicznej w Korczowej, zatwierdzony przez Komendanta BiOSG dnia 02.08.2018r.

⁷ Dz. Urz. MSWiA z dnia 24 grudnia 2015 r.)

⁸ Załącznik do Decyzji nr 59 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 10 lutego 2010r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej w Straży Granicznej – zwany dalej Instrukcją kancelaryjną

Zgodnie z informacjami zawartymi w wyżej wskazanych dokumentach placówką kieruje Komendant przy pomocy podległych mu zastępców komendanta placówki, kierowników organizacyjnych placówki lub innych pisemnie upoważnionych funkcjonariuszy. Komendant jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy i pracowników pełniących służbę i zatrudnionych w placówce.

Zadania dot. nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika, który drogą lądową przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży, wizy lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy oraz sporządzania tytułów wykonawczych do właściwych organów egzekucyjnych w związku z wydanymi decyzjami o ustaleniu kosztów związanych z wydaniem decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika, przypisane zostało Zespołowi Postępowań Granicznych Grupy do Spraw Cudzoziemców. Jednocześnie koordynacja i bezpośredni nadzór nad służbą funkcjonariuszy i pracowników Grupy ds. Cudzoziemców powierzona została zastępcy komendanta placówki właściwemu w sprawach operacyjno – śledczych oraz cudzoziemców.

W szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień wskazanych przez komendanta placówki funkcjonariuszy realizujących w okresie objętym kontrolą czynności z zakresu prowadzenia postępowań o nałożenie kary administracyjnej na przewoźnika znalazły odzwierciedlenie zadania dot. prowadzenia przedmiotowych postępowań oraz opracowywania tytułów wykonawczych w przypadku nieuiszczenia należności wynikających z decyzji o określeniu kosztów wydania i wykonania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika.

Ponadto zarówno funkcjonariusze realizujący zadania będące przedmiotem kontrolki, jak i Kierownik Zespołu ds. Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców oraz Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców posiadali wydane przez Komendanta placówki upoważnienia do załatwiania w jego imieniu wszystkich spraw należących do właściwości Komendanta PSG w Korczowej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń oraz występowania z wnioskami do właściwego sądu rejonowego wynikających z ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (akta kontroli dowód nr 18 str. 195 – 197).

W zakresie sprawowania nadzoru stwierdzono, że w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień Kierownika Zespołu ds. Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców, Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców oraz zastępcy Komendanta placówki właściwego w sprawach operacyjno – śledczych oraz cudzoziemców zawarto zapisy dotyczące sprawowania nadzoru nad prowadzeniem postępowań administracyjnych oraz wydawaniem decyzji administracyjnych w zakresie określonym w ustawie o cudzoziemcach, jak również nadzorowanie wystawionych tytułów wykonawczych w przypadku nieuiszczenia należności wynikających z decyzji o ustaleniu kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu oraz decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźnika.

W zakresie odzwierciedlania w dokumentacji sposobu sprawowania nadzoru stwierdzono, że na każdej Notatce urzędowej stwierdzającej ujawnienie naruszenia określonego w art. 462 ustawy o cudzoziemcach znajdował się odrębny wpis osób sprawujących nadzór (tj. Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców oraz/albo Kierownika Zespołu Postępowań Granicznych GdsC) świadczący o zapoznaniu się z powyższym oraz zawierający polecenie dot. podjęcia czynności w tym zakresie. Ponadto w okresie objętym kontrolą Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców sporządził dwie Notatki służbowe świadczące o sprawowanym nadzorze, obejmujące łącznie dokumentację 8 postępowań o nałożenie kary administracyjnej na przewoźnika. Kontrolą objęto zasadność i prawidłowość prowadzenia postępowań.

Dodatkowo Zastępca Komendanta PSG w Korczowej właściwy ds. Operacyjno – Śledczych i Cudzoziemców w toku kontroli sporządził Informację dotyczącą, w której trybu sprawowania bezpośredniego nadzoru w zakresie objętym kontrolą. Wskazał, że nadzór realizowany jest na etapie procedowania danej sprawy poprzez wydawanie stosownych poleceń i wytycznych w zakresie prowadzenia postępowania, monitorowania zmian przepisów prawa w tym zakresie a następnie omawianie ich z funkcjonariuszami realizującymi czynności oraz wdrażanie ich poprzez udział w procesie przygotowywania projektów uzasadnień wydawanych decyzji. Ponadto bieżącej weryfikacji poddawane są poszczególne dokumenty sporządzane zarówno w toku prowadzonego postępowania

administracyjnego, jak i związane z nieuiszczeniem przez przewoźnika w terminie kwoty nałożonej kary. O wynikach nadzorów realizowanych przez Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców oraz/albo Kierownika Zespołu Postępowań Granicznych GdsC informowany jest na bieżąco właściwy merytorycznie zastępca Komendanta placówki (akta kontroli dowód nr 16 str. 183, dowód nr 18 str. 195 – 197).

W kontekście ustaleń dokonanych w toku kontroli należy stwierdzić, że przyjęte w placówce rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne były zgodne wymogami przepisów prawa, a sprawowany przez osoby funkcyjne nadzór w zakresie objętym kontrolą dokonywany był w sposób prawidłowy i wystarczający.

IV. Wnioski/zalecenia.

Nie formułowano.

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach i przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć zarządzającemu kontrolę w terminie do dnia za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli – nie dotyczy.

**KOMENDANT
BIESZCZADZKIEGO ODDZIAŁU
STRAŻY GRANICZNEJ**

gen. bryg. SG Robert ROGOZ

Przedłożył do podpisu:

**NACZELNIK
WYDZIAŁU KONTROLI
BIESZCZADZKIEGO ODDZIAŁU
STRAŻY GRANICZNEJ**
ppłk SG Dariusz KOCHANOWICZ

Wykonano w 2 egz.

Egz. nr 1 – kierownik jednostki kontrolowanej

Egz. nr 2 – ad acta.

Wykonał: Zespół kontrolny

Sporządził: M. Strzyż

Dnia 20.09.2019r.

