



Komendant
Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza
tel. 85 7145002, fax. 85 7145701

PD-NK/SG/15/XI
Nr ewidencyjny
D.B.L.P. 2015

288
Białystok, dnia ...08... 07.2015 r.

Egz. nr...2....

Pan [REDACTED]

Naczelnik - Kierownik
Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców
w Białymstoku
ul. Bema 100
15-370 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „Realizacja zadań w zakresie wydawania postanowień i decyzji związanych ze zobowiązaniem cudzoziemców do powrotu” zrealizowanej w trybie zwykłym w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców, z siedzibą przy ul. Bema 100; 15-370 Białystok, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej na 2015 r.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie wytycznych, stanowiących załącznik do decyzji nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych¹ zwanych dalej „wytycznymi w sprawie kontroli”, w dniach od 11.05.2015 r. do 30.06.2015 r. przez zespół kontrolny w składzie:

kierownik zespołu:

- kpt. SG Piotr Czerech, starszy specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego, upoważnienie nr 9/2015 z dnia 06.05.2015 r.

członkowie:

- mjr SG Aneta Malinowska, starszy specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego, upoważnienie nr 10/2015 z dnia 06.05.2015 r.

¹ Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 43, z późn. zm.

- ocena przygotowania Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach w zakresie postępowania w sprawie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonywaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli.

2. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumenty udostępnione kontrolerom, wyjaśnienia i informacje uzyskane od przedstawicieli podmiotu kontrolowanego.

III. Ocena kontrolowanej działalności.

Realizację zadań w zakresie wydawania postanowień i decyzji związanych z zobowiązaniem cudzoziemców do powrotu oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami z uwagi na kryterium legalności, rzetelności i celowości.

Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:

W okresie objętym kontrolą głównymi aktami sankcjonującymi realizację zadań w zakresie kontrolowanej działalności były: ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach² zwana dalej „ustawą o cudzoziemcach”, kodeks postępowania administracyjnego³ zwany dalej „kpa”, ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴ zwana dalej „ustawą egzekucyjną”. Należy zwrócić uwagę, że w okresie objętym kontrolą w zakresie kosztów, o których mowa w art. 336, 338 i 339 ustawy o cudzoziemcach, nie funkcjonowały żadne akty wykonawcze, które wskazywałyby na szczegółowy sposób ich wyliczania. Na uwagę zasługuje również fakt, że zadania, które zostały objęte zakresem kontroli Straż Graniczna przyjęła do realizacji z dniem 1 maja 2014 roku. Ponadto Zarząd ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej dopiero w przypadku zgłaszanych przez określone podmioty Straży Granicznej wątpliwości opracowywał stosowne wytyczne wskazujące na określony tok postępowania w tym zakresie.

W ocenie podmiotu kontrolowanego pomimo opracowania wytycznych niejednokrotnie nie wskazywano w nich precyzyjnych trybów postępowania. Przedmiotowe wytyczne ulegały zmianom, jak również były okresowo uzupełniane.

² Dz. U. z 2013, poz. 1650 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

⁴ Dz. U. 2014, poz. 1619 z późn. zm.

Jednocześnie podmiot kontrolowany zaznaczył, że zdobywanie wiedzy z zakresu określonego toku postępowania polegało w szczególności na samokształceniu oraz na analizie rozstrzygnięć organu odwoławczego, wydanych w zakresie decyzji o ustaleniu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu zwanych dalej „decyzjami kosztowymi”. Wątpliwości interpretacyjne najczęściej rozstrzygano w czasie konsultacji telefonicznych z pracownikami i funkcjonariuszami Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej. Kierowano również pisma do właściwych instytucji z zapytaniem o prawidłową interpretację przepisów, które czasami pozostawały bez odpowiedzi⁵ i w takich przypadkach podmiot kontrolowany samodzielnie podejmował się przedmiotowej interpretacji.⁶

Należy również nadmienić, że z inicjatywy podmiotu kontrolowanego we wrześniu oraz października 2014 roku odbyły się odpowiednio spotkania z komornikiem II Urzędu Skarbowego w Białymstoku oraz Naczelnikiem I Urzędu Skarbowego w Białymstoku. Na przedmiotowych spotkaniach zostały przybliżone kwestie postępowania egzekucyjnego w administracji. Jednocześnie pozyskano wówczas istotne informacje, które pozwoliły wypracować określone tryby postępowania odnośnie możliwości zaspokajania wierzytelności z pieniędzy dłużników, a także uzgodniono sposób kierowania do egzekucji tytułów wykonawczych.⁷

Ponadto nie stwierdzono aby w kontrolowanym okresie funkcjonariusze podmiotu kontrolowanego uczestniczyli w szkoleniach zbieżnych z zakresem kontroli (brak stosownej oferty szkoleniowej). Ustalono, że jeden funkcjonariusz podmiotu kontrolowanego w październiku 2014 roku uczestniczył w warsztatach sekcji ogólnych w OSS SG w Lubaniu, ukierunkowanych na wymianę doświadczeń (co zaowocowało zmianą „niezbędnika funkcjonariusza” stanowiącego zbiór wytycznych opracowanych przez Zarząd ds. Cudzoziemców w zakresie ogólnie rozumianej problematyki cudzoziemskiej).⁸

Powyższe okoliczności w ocenie zespołu kontrolnego były na tyle istotne, że mogły mieć wpływ na kontrolowaną działalność. Stosownie do obowiązującej w procesie kontrolnym zasady prawdy obiektywnej uwzględniono ww. okoliczności przy dokonywaniu oceny przygotowania Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców do realizacji zadań wynikających z ustawy o cudzoziemcach objętych zakresem kontroli.

⁵ poz. 120 – wykaz zawartości akt kontroli.

⁶ poz. 42 – wykaz zawartości akt kontroli.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

1. Ustalanie ryczałtu na pokrycie należności z tytułu kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

W okresie objętym kontrolą Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej (POSG) zgodnie z treścią art. 343 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach zobowiązany był w stosunku do cudzoziemców osadzonych w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców⁹ do ustalenia ryczałtu na pokrycie należności z tytułu kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, zwanego dalej „ryczałtem”. W okresie objętym kontrolą w imieniu Komendanta POSG obowiązek ten realizowany był przez Kierownika Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców POSG (zgodnie z upoważnieniem nr 187/U/2014¹⁰) lub jego zastępcę (np. zgodnie z upoważnieniem nr 189/U/2014¹¹). Należy zaznaczyć, że czynności związane z ustaleniem ryczałtu, oprócz ustalenia szacunkowej wartości kosztów związanych z realizacją procedury zobowiązania do powrotu, pozwalały też oszacować maksymalną kwotę środków pieniężnych należących do cudzoziemców¹², które nie podlegały zwrotowi do czasu wydania decyzji o ustaleniu wysokości kosztów ustalonych na pokrycie wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, lub dokonania potrącenia, w przypadku kiedy przedmiotowa decyzja stała się ostateczna.

Na podstawie przyjętej próby do kontroli¹³ zespół kontrolny stwierdził, że w stosunku do cudzoziemców przyjętych do ośrodka po 1 maja 2014 roku każdorazowo ustalono ryczałt, kiedy było to wymagane. Jednocześnie ustalenie ryczałtu następowało z zasady w terminie 14 dni od dnia osadzenia w ośrodku lub areszcie¹⁴. Kierownik Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców każdorazowo zawiadamiał cudzoziemca na piśmie o ustaleniu ryczałtu na pokrycie kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Zawiadomienia sporządzane były w formie pisemnej i zawierały m.in. podstawę prawną dokonania czynności oraz kwotę ustalonego ryczałtu. Część zawiadomień zawierała również zestawienie wskazujące na sposób wyliczenia ogólnej kwoty ryczałtu. Zasadniczo w trakcie naliczania ryczałtu prawidłowo kwalifikowano okres pobytu cudzoziemca w ośrodku, tj. uwzględniono okres pobytu wskazany w postanowieniu sądu przy uwzględnieniu daty faktycznego przyjęcia cudzoziemca do ośrodka.

⁹ zwany dalej ośrodkiem, w którym funkcjonuje również areszt w celu wydalenia.

¹⁰ poz. 40 – wykaz zawartości akt kontroli.

¹¹ poz. 39 – wykaz zawartości akt kontroli.

¹² znajdujących się w depozycie ośrodka lub aresztu.

¹³ 50% cudzoziemców osadzonych w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców, którym w okresie objętym kontrolą wydano decyzję o zobowiązaniu do powrotu – 71 przypadków.

¹⁴ tj. terminie zgodnym z treścią art. 343 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach.

W stosunku do cudzoziemców, których osadzono w ośrodku lub areszcie przed 1 maja 2014 roku, nie ustalano przedmiotowych ryczałtów, co w ocenie zespołu kontrolnego jest zgodne z obowiązującym stanem prawnym.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że podmiot kontrolowany nie ustrzegł się błędów w zakresie ustalania ryczałtu, w szczególności w pierwszym okresie realizacji zadań z tym związanych. Stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości:

- ustalenie ryczałtu na pokrycie należności z tytułu kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu w kwocie odbiegającej od kwoty wynikającej z prawidłowego naliczenia (7 przypadków¹⁵, co stanowi 10% skontrolowanych przypadków),
- przekroczenie ustawowego terminu ustalenia ryczałtu na pokrycie należności z tytułu kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu (1 przypadek¹⁶),
- niestosowanie się do dyspozycji ujętej w art. 343 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach w zakresie obowiązku przyjęcia do obliczeń okresu pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców wskazanym w postanowieniu o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców (1 przypadek¹⁷),

Ponadto w teczkach kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu prowadzonych w ośrodku nie stwierdzano dokumentacji pozwalającej na weryfikację prawidłowości naliczenia ustalonego ryczałtu (np. kopii postanowień sądu o osadzeniu cudzoziemca w ośrodku). Powyższe braki chociaż nie stanowią uchybień, jednakże mogły przyczynić się do niewłaściwie przeprowadzonej samokontroli (lub nadzoru służbowego) w trakcie ustalania ryczałtu. Jednocześnie sporządzenie lub wykonanie kopii dokumentacji umożliwiającej weryfikację kwoty ustalonego ryczałtu i dołączenie jej do akt sprawy, jest działaniem zalecanym ze względów praktycznych. W trakcie trwania czynności kontrolnych podmiot kontrolowany uzupełnił przedmiotową dokumentację.

Należy mieć na uwadze, że stwierdzone nieprawidłowości stanowiły jednostkowe przypadki, które nie odniosły negatywnych skutków w działalności służbowej POSG, a także nie wpłynęły negatywnie na sytuację osadzonych cudzoziemców, gdyż w trakcie pobytu w ośrodku, z zasady nie posiadali oni środków pieniężnych pozwalających na ich zabezpieczenie¹⁸ do pełnej kwoty ustalonego ryczałtu.

¹⁵ poz. 32, 33, 35 – wykaz zawartości akt kontroli.

¹⁶ ibidem.

¹⁷ ibidem.

¹⁸ o którym mowa w art. 343 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach

Przyczynami powstania nieprawidłowości w ocenie zespołu kontrolnego, były między innymi:

- a) Przyczyny zależne od podmiotu kontrolowanego:
 - nierzetelne podejście do czynności rachunkowych, a także brak należytej weryfikacji dokonanych obliczeń przez osobę sporządzającą dokumentację z tego zakresu (niewłaściwie prowadzona samokontrola),
 - nieefektywnie działający system nadzoru służbowego,
 - brak w aktach sprawy dokumentacji (lub jej kopii) pozwalającej na weryfikację kwoty ustalonego ryczału.

- b) Przyczyny niezależne lub nie zawsze zależne od podmiotu kontrolowanego:
 - niewystarczające przeszkolenie funkcjonariuszy SOdC realizujących zadania dotyczące ustalenia ryczału, w szczególności w pierwszym okresie realizacji zadań tego rodzaju – (brak stosownej oferty szkoleniowej),
 - znaczna rotacja kadry realizującej tego rodzaju zadania – przyczyna nie zawsze zależna od podmiotu kontrolowanego,

Osobami odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości w ocenie zespołu kontrolnego były:

- specjalista Sekcji Ogólnej Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców¹⁹,
- młodszy asystent Sekcji Ogólnej Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców²⁰,
- starszy kontroler Sekcji Obsługi Administracyjnej Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców²¹,
- Zastępca Naczelnika – Kierownika Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców POSG – z tytułu sprawowanego nadzoru służbowego²².

2. Wydawanie decyzji o ustaleniu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

Komendant POSG zgodnie z treścią art. 336 ustawy o cudzoziemcach zobowiązany był do ustalenia, w formie decyzji, kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w której nie określono terminu dobrowolnego powrotu, lub w przypadku przymusowego wykonania tej decyzji. W okresie objętym kontrolą w imieniu Komendanta POSG

¹⁹ poz. 33, 35, 59, 71, 72, 75, 76 – wykaz zawartości akt kontroli.

²⁰ poz. 33, 35, 60, 73, 74, 77 – 79 – wykaz zawartości akt kontroli.

²¹ poz. 33, 35, 54, 91 – wykaz zawartości akt kontroli.

²² poz. 48 – wykaz zawartości akt kontroli.

obowiązek ten realizowany był przez Kierownika Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców POSG (zgodnie z upoważnieniem nr 187/U/2014²³) lub jego zastępcę (np. zgodnie z upoważnieniem nr 189/U/2014²⁴).

Zespół kontrolny przeprowadził czynności kontrolne w zakresie 47 cudzoziemców osadzonych w SOdC i prowadzonych w stosunku do nich postępowań administracyjnych²⁵ zakończonych wydaniem decyzji kosztowej, lub wobec których powinno się wydać decyzję kosztową. W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że w zakresie kontrolowanej próby każdorazowo wystawiano decyzję kosztową, kiedy było to wymagane. Jednocześnie jeżeli podstawą pobytu cudzoziemca w ośrodku było złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy w celu opóźnienia wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu każdorazowo uwzględniano koszt tego pobytu w decyzji kosztowej. Stwierdzono jednocześnie, że w przedmiotowych decyzjach nie określano terminu płatności, natomiast zawierano klauzulę natychmiastowej wykonalności, co jest właściwe biorąc pod uwagę obowiązujące w tym zakresie przepisy.

Wszystkie kontrolowane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 kpa, tj. w zakresie wymaganych elementów decyzji administracyjnej. Ponadto koszty ujęte w decyzjach kosztowych, w zakresie o którym mowa w art. 338 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach, a także inne koszty ujęte w przedmiotowej decyzji były zasadniczo udokumentowane. W przypadku braku w aktach sprawy dokumentacji potwierdzającej przedmiotowe koszty istniała możliwość weryfikacji tych kosztów na podstawie innych dokumentów będących w posiadaniu SOdC. W trakcie trwania kontroli podmiot kontrolowany podjął działania w zakresie uzupełnienia przedmiotowej dokumentacji.

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wydano decyzje kosztowe zawierające błędne rozstrzygnięcie, tj. kwotę odbiegającą od kwoty wynikającej z prawidłowego naliczenia, w szczególności w związku z²⁶:
 - błędnym podsumowaniem kosztów poniesionych w związku z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu (17 przypadków – co stanowi 36 % kontrolowanych decyzji),
 - nie ujęciem wszystkich kosztów kwalifikowanych do ujęcia w decyzji kosztowej (2 przypadki – co stanowi 4 % kontrolowanych decyzji),

²³ poz. 40 – wykaz zawartości akt kontroli.

²⁴ poz. 39 – wykaz zawartości akt kontroli.

²⁵ tj. 50% wszystkich postępowań administracyjnych prowadzonych w przedmiotowym zakresie w okresie objętym kontrolą.

²⁶ poz. 14, 18 – 23, 25 – 30, 92 – 97, 100 - 106, 108, 109, 111 – 118 – wykaz zawartości akt kontroli.

- uwzględnianiem w decyzjach kosztowych wartości kosztów, które nie zostały jeszcze poniesione na dzień jej wydania, natomiast powyższe koszty udokumentowane w późniejszym czasie były niższe od określonych w decyzji kosztowej (17 przypadków dot. kosztów doprowadzenia do PSG Okęcie – co stanowi 36 % kontrolowanych decyzji).

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie stwierdzono okoliczności mogących świadczyć o możliwych negatywnych skutkach wydania decyzji zawierających błędne rozstrzygnięcie. Nie mniej jednak nie można tego faktu wykluczyć w przyszłości, gdyż należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu przedawniają się po 5 latach licząc od roku kalendarzowego, w którym decyzja kosztowa stała się ostateczna. W związku z powyższym uzasadnione będzie podjęcie wszelkich działań zmierzających do zmiany przedmiotowych decyzji celem dostosowania ich do stanu zgodnego ze stanem rzeczywistym.

Stwierdzono uchybienie polegające na nieodnotowaniu decyzji kosztowych w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (pobyt) – rejestrze spraw dotyczących zobowiązań do powrotu. W trakcie trwania czynności kontrolnych czynność ta została uzupełniona.

Przyczynami powstania nieprawidłowości w ocenie zespołu kontrolnego, były między innymi:

- a) Przyczyny zależne od podmiotu kontrolowanego:
 - nierzetelne podejście do czynności rachunkowych, a także brak należytej weryfikacji dokonanych obliczeń przez osobą sporządzającą dokumentację z tego zakresu (niewłaściwie prowadzona samokontrola),
 - nieefektywnie działający system nadzoru służbowego,
 - brak w aktach sprawy dokumentacji (lub jej kopii) pozwalającej na weryfikację kwot ujętych w decyzji kosztowej (w trakcie czynności kontrolnych dokumentacja została uzupełniona przez podmiot kontrolowany) – sytuacja wpływająca na prawidłowość funkcjonowania systemu nadzoru w tym zakresie.
- b) Przyczyny niezależne lub nie zawsze zależne od podmiotu kontrolowanego:
 - w okresie objętym kontrolą brak aktów normatywnych wskazujących na określony tok postępowania w zakresie naliczania kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu – w ocenie

zespołu kontrolnego mogło wpłynąć na rozbieżności interpretacyjne w zakresie kosztów kwalifikowanych do ujęcia w decyzji kosztowej,

- czynności realizowano zgodnie z wytycznymi Zarządu ds. Cudzoziemców, które w późniejszym okresie ulegały zmianie,
- nieterminowe przesyłanie informacji o poniesionych kosztach przez jednostkę zatrzymującą (powyżej 5 dni),
- niewystarczające przeszkolenie funkcjonariuszy SOdC realizujących zadania w zakresie postępowań administracyjnych (brak stosownej oferty szkoleniowej),
- znaczna rotacja – w okresie objętym kontrolą – kadry realizującej zadania z zakresu sporządzania decyzji kosztowych.

Na uwagę zasługuje również fakt, że w listopadzie 2014 roku Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców wizytowany był przez przedstawicieli Zarządu ds. Cudzoziemców, który kontrolując postępowania w zakresie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do kontroli nie stwierdził nieprawidłowości w tym zakresie – powyższe w ocenie zespołu kontrolnego mogło wpłynąć na przeświadczenie podmiotu kontrolowanego, co do prawidłowości dotychczasowego postępowania.

Osobami odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości w ocenie zespołu kontrolnego były:

a) osoby sporządzające decyzje kosztowe:

- asystent – wartownik Sekcji Ochrony Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców²⁷ (odpowiedzialność wynikająca pośrednio z punktu 2 ujętego w części II w związku z punktem 14 części III Szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień z dn. 15.12.2014 r.),
- młodszy asystent Sekcji Ogólnej Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Białymstoku (odpowiedzialność wynikająca pośrednio z punktu 2 ujętego w części II w związku z punktem 10 części III Szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień z dn. 02.05.2014 r. oraz bezpośrednio z punktu 1 ujętego w części II w związku z punktem 12 części III Szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień z dn. 12.09.2014 r.)²⁸,
- starszy kontroler Sekcji Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Białymstoku (odpowiedzialność wynikająca

²⁷ poz. 14, 42, 66, 106 – wykaz zawartości akt kontroli.

²⁸ poz. 14, 42, 60, 61, 103, 109, 110, 115 – 119 – wykaz zawartości akt kontroli.

bezpośrednio z punktu 1 ujętego w części II w związku z punktem 16 części III Szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień z dn. 02.05.2014 r.)²⁹

- specjalista Sekcji Ogólnej Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Białymstoku (odpowiedzialność wynikająca bezpośrednio z punktu 1 ujętego w części II w związku z punktem 6 części III Szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień z dn. 04.09.2014 r.)³⁰.

b) osoby podpisujące decyzje kosztowe lub nadzorujące ich sporządzenie:

- Naczelnik – Kierownik Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców POSG,
- Zastępcy Naczelnika – Kierownika Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców POSG.

3. Wydawanie postanowień o potrąceniu kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że podmiot kontrolowany w okresie objętym kontrolą przeprowadził trzy procedury potrącenia środków pieniężnych znajdujących się w depozycie ośrodka w związku z egzekucją należności wynikających z poniesionych przez Skarb Państwa kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Potrącenia dokonano w stosunku do trzech cudzoziemców osadzonych w SOdC, dla których wcześniej zostały wydane decyzje kosztowe. Potrącenia przeprowadzono w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 344 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach. W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono jednocześnie, że postanowienia wydano dopiero po terminie kiedy decyzja kosztowa stała się ostateczna. W pouczeniu wskazano termin 7 dni od dnia doręczenia na wniesienie zażalenia na postanowienie do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Stwierdzono też, że potrąceń dokonano, w czasie kiedy decyzje kosztowe stały się ostateczne (tj. 14 dni po ich doręczeniu). Ponadto potrącenie zostało dokonane ze środków pieniężnych cudzoziemca przechowywanych w depozycie ośrodka, po tym, jak cudzoziemcy opuścili ośrodek celem wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Zaznaczyć należy, że każdego z cudzoziemców poinformowano (w dniu wydania decyzji kosztowej), że na podstawie art. 343 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach jego środki zostaną zatrzymane na poczet opłacenia

²⁹ poz. 14, 42, 52, 93, 96 – wykaz zawartości akt kontroli.

³⁰ poz. 14, 42, 59, 104, 112, 114 – wykaz zawartości akt kontroli.

kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Informację sporządzał depozytor ośrodka.

Powyższe postępowanie budzi wątpliwości zespołu kontrolnego. Nie mniej jednak zespół kontrolny nie zgłasza zastrzeżeń co do celowości potrącenia, a jedynie co do prawidłowości toku postępowania. Zaznaczyć należy, że zgodnie z treścią art. 336 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach wydanym cudzoziemcom decyzjom kosztowym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Istotą natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych jest to, że decyzja staje się wykonalna i stanowi tytuł egzekucyjny, mimo że nie jest ostateczna. Organ państwowy może więc już wtedy żądać stosownego zabezpieczenia, które może polegać na zabezpieczeniu środków pieniężnych w depozycie do czasu możliwości wykonania potrącenia. Treść art. 344 ust. 2 i 3 ustawy o cudzoziemcach stanowi, że potrącenia dokonuje się na podstawie postanowienia, z dniem kiedy decyzja staje się ostateczna. Przepisy ustawy nie wskazują kiedy powinno zostać wydane postanowienie, lecz kiedy możliwe jest wykonanie potrącenia. Tym samym w ocenie zespołu kontrolnego podmiot kontrolowany mógł wydać postanowienie jeszcze przed zwolnieniem cudzoziemca z ośrodka, nie mniej jednak należało w nim określić datę potrącenia zgodną z treścią art. 344 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach.

Należy również zaznaczyć, że środki pieniężne znajdujące się w depozycie w kwocie do wysokości ustalonego ryczałtu są przechowywane i nie podlegają zwrotowi do czasu wydania decyzji kosztowej lub dokonania potrącenia³¹. W przedmiotowych przypadkach decyzje kosztowe zostały wydane. Nie mniej jednak nie stały się one jeszcze ostateczne przed zwolnieniem cudzoziemców z ośrodka. Tym samym nie było możliwości, przed opuszczeniem przez cudzoziemców ośrodka, dokonania potrącenia z ich środków pieniężnych zgromadzonych w depozycie³². Bez stosownego zabezpieczenia (np. dokonanego na podstawie postanowienia o potrąceniu) nie było też możliwości dalszego przetrzymywania środków pieniężnych cudzoziemca w depozycie. Tym samym w ocenie zespołu kontrolnego w przyjętym toku postępowania podmiotu kontrolowanego zachodziły przesłanki stanowiące o tym, że środki pieniężne, zabezpieczone zgodnie z treścią art. 343 ust. 1 i 5 ustawy o cudzoziemcach, podlegały zwrotowi. W ocenie zespołu kontrolnego tok postępowania podmiotu kontrolowanego uzasadniał postępowanie

³¹ art. 343 ust. 1 i 5 ustawy o cudzoziemcach

³² co wynika z treści 344 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach

umożliwiający zastosowanie art. 425 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach w zakresie wydania zwalnianym cudzoziemcom pełnej kwoty środków pieniężnych umieszczonych w depozycie, pomimo faktu, że decyzja kosztowa została wydana. Powyższe potwierdza więc nieprawidłowość toku postępowania podmiotu kontrolowanego w tym zakresie. Natomiast rozwiązanie zaproponowane przez zespół kontrolny umożliwiałoby stosowanie przepisu art. 425 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach tylko we wskazanych w przepisie okolicznościach. Jednocześnie rozwiązanie to stałoby w zgodzie z treścią art. 336 ust. 1 i 2 i 344 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 108 kpa.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono również, że dwaj cudzoziemcy w okresie objętym kontrolą dobrowolnie opłacili koszty określone decyzją kosztową. W przedmiotowym zakresie zespół kontrolny nie formułował zastrzeżeń.

Na uwagę zasługuje fakt, że podmiot kontrolowany w dniu 22 października 2014 roku sporządził pismo skierowane do Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej dot. wątpliwości interpretacyjnych odnośnie potrąceń wynikających z kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. W przedmiotowym piśmie zwrócono uwagę na fakultatywność czynności wynikającej ze stwierdzenia „mogą być potrącone” ujętego w art. 343 ust. 1 ustawy o cudzoziemców, a także na próg kwotowy, powyżej którego zastosowanie tej czynności jest uzasadnione. Do chwili obecnej nie uzyskano odpowiedzi w przedmiotowym zakresie. Nie mniej jednak należy zauważyć, że pewne kwestie zostały poruszone w trakcie zmiany „niezbędnika funkcjonariusza” stanowiącego zbiór wytycznych opracowanych przez Zarząd ds. Cudzoziemców w zakresie ogólnie rozumianej problematyki cudzoziemskiej.

4. Wydawanie postanowień o zabezpieczeniu majątkowym wskazanych składników majątkowych cudzoziemca.

W trakcie czynności kontrolnych zespół kontrolny nie stwierdził w kontrolowanym okresie okoliczności pozwalających na dokonanie zabezpieczenia majątkowego wskazanych składników majątkowych cudzoziemca. Nie stwierdzono też aby w tym okresie podmiot kontrolowany dokonał takiego zabezpieczenia.

5. Stosowanie się do ogólnych zasad postępowania administracyjnego określonych w kpa, a także stosowanie środków egzekucyjnych określonych w ustawie egzekucyjnej.

Zespół kontrolny biorąc pod uwagę czynności podejmowane przez SOdC w zakresie ustalania ryczałtu, prowadzenia postępowań kosztowych zakończonych wydaniem decyzji kosztowej, stwierdził, że z zasady stosowano się do przepisów postępowania administracyjnego. Należy jednakże zauważyć, że na początku okresu objętego kontrolą nie ustrzeżono się określonych uchybień proceduralnych. Jak podniósł podmiot kontrolowany, funkcjonariusze SOdC w praktyce samodzielnie nabywali wiedzę i umiejętności w zakresie realizacji zadań związanych z ustalaniem ryczałtów i postępowań kosztowych. Między innymi prowadzono w tym zakresie konsultacje z pracownikami Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. Wraz ze wzrostem wiedzy i umiejętności funkcjonariuszy SOdC eliminowano z czasem stwierdzane niedociągnięcia. W ocenie zespołu kontrolnego w okresie objętym kontrolą widoczna była tendencja wzrostowa, jeżeli chodzi o poziom stosowania się do ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Natomiast w trakcie czynności kontrolnych stwierdzono następujące uchybienia o charakterze formalnym:

- nie stosowano się do treści art. 61 § 4 kpa, a tym samym nie realizowano obowiązku spoczywającego na organie administracyjnym polegającym na konieczności zawiadomienia strony postępowania (cudzoziemca) o wszczęciu postępowania administracyjnego związanego z ustaleniem kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (8 przypadków – co stanowi 17 % wszystkich skontrolowanych postępowań kosztowych, dotyczy okresu 01.05.2014 r. – 31.07.2014 r.³³),
- nie stosowano się do treści art. 40 § 4 i 5 kpa, a tym samym nie pouczone cudzoziemców o możliwości ustanowienia pełnomocnika w kraju do doręczeń, a w razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń o pozostawianiu przeznaczonych dla tej strony pism w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, a także nie pouczano o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem (8 przypadków – co stanowi 17 % wszystkich skontrolowanych postępowań kosztowych, dotyczy okresu 01.05.2014 r. – 31.07.2014 r.³⁴),
- brak daty doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego lub doręczenia decyzji kosztowej (jednostkowe przypadki),

³³ poz. 14, 18 – wykaz zawartości akt kontroli.

³⁴ ibidem.

- nie stosowano się do terminów załatwienia sprawy określonych w art. 35 § 3 kpa (11 przypadków – co stanowi 23 % wszystkich skontrolowanych postępowań kosztowych, dotyczy wszczętych postępowań administracyjnych w okresie 01.08.2014 – 30.11.2014 r.)³⁵.

W trakcie czynności kontrolnych w części teczek kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie stwierdzono udokumentowania czynności związanych z poinformowaniem cudzoziemców o możliwości realizowania uprawnień przysługujących w myśl art. 10 kodeksu postępowania administracyjnego, tj. o prawie do zapoznania się z materiałem w sprawie i wypowiedzenia się oraz zgłoszenia żądań przed wydaniem decyzji. W szczególności dotyczy to przypadków prowadzonych postępowań w okresie 01.05.2014 – 30.11.2014 roku. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że kwestia ta została uwypuklona w notatce służbowej z wizytacji przeprowadzonej w ramach monitoringu POSG³⁶ przez funkcjonariuszy Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej przesłanej do ośrodka w dniu 9 grudnia 2014 r. Ponadto należy stwierdzić, że po tym terminie prawidłowo dokumentowano realizację przedmiotowej czynności.

Reasumując, w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że podmiot kontrolowany, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, jest w wystarczającym stopniu przygotowany do realizacji czynności związanych z realizacją zadań w zakresie wydawania postanowień i decyzji związanych ze zobowiązaniem cudzoziemców do powrotu. Na przedmiotową ocenę złożyły się przede wszystkim:

- ustalenia kontroli, w tym stwierdzone nieprawidłowości oraz ocena ich skutków,
- ustalony progres pozytywnego postępowania w zakresie i okresie objętym kontrolą.

Dodatkowo należy pozytywnie ocenić fakt, że podmiot kontrolowany podejmował znaczną inicjatywę w zakresie pozyskania wiedzy, co do prawidłowego toku postępowania w całym procesie problematyki kosztowej związanej z wydawaniem i wykonywaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

W ocenie zespołu kontrolnego podmiot kontrolowany powinien rozważyć wdrożenie pewnych rozwiązań organizacyjnych, które mogą pozytywnie wpłynąć na wzrost efektywności realizowanych zadań oraz prowadzonego nadzoru służbowego. Powyższe rozwiązania powinny charakteryzować się efektywnością, która pozwoli

³⁵ poz. 14 – wykaz zawartości akt kontroli.

³⁶ Fax KG-CU-941/IV/AW/14 z dnia 1 grudnia 2014 roku.

w przyszłości zapobiegać powstawaniu lub powtarzaniu się stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Jednocześnie w ocenie zespołu kontrolnego należy podjąć działania zmierzające do usunięcia lub naprawy stwierdzonych w trakcie czynności kontrolnych nieprawidłowości.

IV. Wnioski i zalecenia.

1. Podjąć działania skutkujące zmianą decyzji kosztowych, w których stwierdzono nieprawidłowości, celem dostosowania ich do stanu rzeczywistego w zakresie poniesionych przez Skarb Państwa kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu.
2. Podjąć działania organizacyjne, które przyczynią się do wzrostu nadzoru służbowego nad sporządzaniem dokumentacji służbowej dotyczącej ustalenia ryczałtu, sporządzenia decyzji kosztowych, dokonywania potrąceń, a także wszczynania postępowań egzekucyjnych, w tym faktyczne włączenie w proces nadzoru służbowego Kierownika Sekcji Ogólnej SOdC.
3. W ramach prowadzonego nadzoru służbowego dokonać przeglądu decyzji kosztowych wydanych w SOdC od dnia 01.05.2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych celem weryfikacji prawidłowości sporządzenia decyzji kosztowych nieobjętych sprawdzeniem w toku czynności kontrolnych.
4. W porozumieniu z Naczelnikiem Wydziału Kadr i Szkolenia przeprowadzić szkolenie pracowników i funkcjonariuszy SOdC realizujących zadania z zakresu postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej (decyzji kosztowej). W przypadku braku możliwości przeprowadzenia przedmiotowego szkolenia, we własnym zakresie, polecam podjąć działania w celu pozyskania przedmiotowej oferty szkoleniowej od podmiotów zewnętrznych (ośrodków szkolenia SG, uczelni lub innych podmiotów realizujących zadania szkoleniowe), a następnie ich realizację w ramach limitu środków przeznaczonych na ten cel w budżecie POSG.
5. Bezwzględnie stosować się do zasad postępowania administracyjnego określonych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności zakresie: informowania cudzoziemca o przysługujących uprawnieniach i obowiązkach, umożliwienia uczestnictwa w postępowaniu na każdym jego etapie, przestrzegania terminów realizacji postępowania zgodnie z treścią art. 35 kpa (w tym szczegółowe uzasadnienie faktyczne braku możliwości załatwienia sprawy w określonym terminie).

6. W przypadku wydania decyzji kosztowej, polecam bieżące wprowadzanie jej do ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (Pobyt) – w pełnym wymaganym zakresie.
7. W przypadku zmiany kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu, po wydanej już decyzji kosztowej, stosować tryb postępowania określony w art. 340 ustawy o cudzoziemcach.
8. Teczki kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu prowadzić w taki sposób, aby możliwa była weryfikacja wszystkich danych zawartych w dokumentacji dotyczącej ustalonego ryczałtu lub danych zawartych w decyzjach kosztowych.

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie do 08.11.2015 r. za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrzznego Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej.

VI. Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli prowadzonej w książce kontroli POSG zarejestrowanej pod numerem wg rejestru teczek 654/02/karta 27, poz. 10.

VII. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla kierownika podmiotu kontrolowanego i dostarczany za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

KOMENDANT
Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
w Białymstoku
WZ
płk SG *Artur Doroszkiewicz*

.....
stopień, imię i nazwisko oraz podpis zarządzającego kontrolę

Wykonano w dwóch egzemplarzach

Egz. nr 1 – Naczelnik-Kierownik Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców - ZPO³⁷

Egz. nr 2 - a/a

Sporządził: Zespół Kontrolny (6645192)

Dnia: 08.07.2015 r.

³⁷ Skrót od: *zwrotne potwierdzenie odbioru.*

NACZELNIK
Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego
Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza
w Białymstoku
Franciszek Ilczuk
ppłk SG Franciszek Ilczuk

C

C