



KOMENDANT

Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza
w Białymstoku

PS-NK/4753/17

Nr ewidencyjny

2.8.11.2017

Data

Białystok, dnia 28 listopada 2017r.

Egz. nr 2

Pan ppłk SG Zbigniew AWDZIEJ

KOMENDANT

Placówki Straży Granicznej
w Kuźnicy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „Realizacja zadań związanych z nakładaniem kary administracyjnej na przewoźnika w trybie działu XI ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach” zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Kuźnicy, z siedzibą, ul. Graniczna 1, 16-123 Kuźnica ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku na 2017r.

Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) przeprowadził w dniach od 21 września 2017r. do 27 października 2017r. zespół kontrolerów w składzie:

kierownik zespołu:

- *mjr SG Aneta MALINOWSKA – st. specjalista Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku, upoważnienie nr 15/WK/17 z dnia 21 września 2017r.*

członkowie:

- *mjr SG Jolanta FILIPIUK – st. specjalista Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku, upoważnienie nr 16/WK/2017 z dnia 21 września 2017r.*

Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej przeprowadzono w dniach 27 września 2017r. i 3 października 2017r.

Funkcję kierownika w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił:

- do 31 sierpnia 2016r. - ppłk SG Adam JOPEK
- od 1 września 2016r. - ppłk SG Zbigniew AWDZIEJ

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Kuźnicy prowadzonej wg rejestru dokumentów RWD nr 3/poz.1/15, karta 41, pozycja 2.

I. Zakres kontroli.

1. Przedmiotem kontroli były:

- rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne w temacie objętym kontrolą,
- prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych oraz realizacji zadań związanych z nakładaniem kary administracyjnej na przewoźnika w trybie działu XI ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach,
- nadzór służbowy sprawowany nad realizacją prowadzonych czynności związanych z nakładaniem kary administracyjnej na przewoźnika w trybie działu XI ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach.

2. Kontrolą objęto okres od 01 stycznia 2016r. do 31 sierpnia 2017r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena:

- legalności działania podmiotu w obszarze prowadzenia postępowań administracyjnych i nakładania na przewoźników kar administracyjnych w drodze decyzji,
- rzetelności działania podmiotu w zakresie realizacji zadań, o których mowa w przedmiocie kontroli.

Celem kontroli było również ujawnienie ewentualnych uchybień lub nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie.

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Na podstawie poczynionych ustaleń z kontroli, realizację zadań przez podmiot kontrolowany, związanych z nakładaniem kar administracyjnych na przewoźników w trybie działu XI ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach oceniono pozytywnie z uchybieniami.

Ocenę końcową kontrolowanej działalności sporządzono w oparciu o przyjęte kryteria, mierniki oraz oceny cząstkowe przyjęte dla poszczególnych obszarów objętych kontrolą, oparte na czterostopniowej skali ocen obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.

W wyniku kontroli pozytywnie oceniono rozwiązania organizacyjno - funkcjonalne stosowane w placówce w temacie objętym kontrolą. Czynności dotyczące nakładania kar administracyjnych na przewoźników prowadzone były przez osoby posiadające do tego stosowne upoważnienia oraz zapisy w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień w tym zakresie.

Pozytywnie z uchybieniami oceniono prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych oraz realizacji zadań związanych z nakładaniem kary administracyjnej na przewoźnika w trybie działu XI ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach.

Pozytywnie oceniono sposób sprawowania nadzoru służbowego nad realizacją prowadzonych czynności związanych z nakładaniem kary administracyjnej na przewoźnika w trybie działu XI ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach przez osoby funkcyjne.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności i rzetelności. Stwierdzono, że osoby odpowiedzialne za prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących nakładania kar na przewoźników w swoich działaniach wykazali się niewątpliwą rzetelnością, przestrzegając przy tym obowiązujących przepisów prawa

Ustalono, że w okresie od 01.01.2016r. do 31.08.2017r. wszczęto 9 postępowań w sprawie nałożenia kar administracyjnych na przewoźnika zakończonych wydaniem 7 decyzji. W związku ze złożeniem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi na decyzję Komendanta Głównego Straży Granicznej utrzymującą w mocy decyzję Komendanta placówki, jedne akta sprawy zostały przesłane do Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej w Warszawie.

Podstawą do dokonania ustaleń była dokumentacja źródłowa udostępniona kontrolerom, zestawienia, przekazane informacje, wyjaśnienia oraz sporządzone notatki służbowe funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z programem kontroli na próbie wynoszącej 100% dokumentacji zgromadzonej w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych i nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika.

Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:

1. Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne stosowane w PSG w Kuźnicy w temacie objętym kontrolą.

Uprawnienie w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych do nakładania kar administracyjnych na przewoźnika ujętych w dziale XI ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2016r. poz. 1990 z późn. zm.)¹ wynika z art. 462 ust. 5 ww. ustawy. Zgodnie z tym artykułem komendant placówki straży granicznej, w której odmówiono cudzoziemcowi wjazdu na terytorium RP w drodze decyzji nakłada na przewoźnika karę administracyjną.

Dodatkowo w dziale XI ustawy o cudzoziemcach określono wysokość kary administracyjnej, termin płatności oraz zasady postępowania egzekucyjnego.

Ponadto prowadzenie postępowania administracyjnego powinno odbywać się na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2017r. poz. 1257)².

W okresie objętym kontrolą w PSG w Kuźnicy obowiązywał wewnętrzny podział zadań z dnia 5 stycznia 2016r. zatwierdzony przez Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku³. W ww. dokumencie dla Zespołu Postępowań Granicznych w Grupie do Spraw Cudzoziemców przypisano następujące zadanie: prowadzenie postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika wykonującego regularny przewóz osób w międzynarodowym transporcie drogowym w trybie ustawy o cudzoziemcach⁴.

Ustalono, że czynności związane z nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika w okresie objętym kontrolą prowadzili zarówno funkcjonariusze Zespołu Postępowań Granicznych⁵ jak również jeden funkcjonariusz Zespołu Kontroli Ruchu Granicznego Grupy Granicznej, który wykonywał czynności służbowe w Zespole Postępowań Granicznych⁶. Wymienieni funkcjonariusze posiadali zapisy odzwierciedlające wykonywanie przedmiotowych zadań w szczegółowych zakresach obowiązków⁷ i uprawnień oraz w upoważnieniach⁸.

Kontroli poddano także, czy osoby wydające w imieniu Komendanta PSG w Kuźnicy decyzje administracyjne posiadały stosowne pisemne upoważnienia. Stwierdzono, że przedmiotowe pisma oraz decyzje, oprócz organu, podpisywali: Zastępca Komendanta PSG w Kuźnicy⁹, Zastępca Komendanta PSG w Kuźnicy¹⁰, Zastępca Komendanta PSG w Kuźnicy¹¹ oraz Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców PSG w Kuźnicy¹². Z zebranej dokumentacji wynika, że w okresie objętym kontrolą wszyscy ww. funkcjonariusze posiadali pisemne upoważnienia wystawione przez organ na podstawie art. 268a k.p.a.¹³.

¹ zwana dalej ustawą z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach

² zwana dalej k.p.a.

³ zwany dalej wewnętrznym podziałem zadań placówki

⁴ akta kontroli str. 81

⁵ akta kontroli str. 178, 358

⁶ akta kontroli str. 242

⁷ akta kontroli str. 126, 139, 150

⁸ akta kontroli str. 131, 144, 147, 154

⁹ akta kontroli str. 311, 312, 352

¹⁰ akta kontroli str. 183, 187, 216, 262

¹¹ akta kontroli str. 420

¹² akta kontroli str. 189, 246

¹³ akta kontroli str. 89, 95, 101, 108

Kontrolowany obszar oceniono pozytywnie.

2. W zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych oraz realizacji zadań związanych z nakładaniem kary administracyjnej na przewoźnika w trybie działu XI ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach.

W okresie objętym kontrolą, funkcjonariusze Placówki Straży Granicznej w Kuźnicy wszczęli 9 postępowań administracyjnych w związku z nałożeniem kary administracyjnej na przewoźnika oraz wydali 7 decyzji w powyższym zakresie. W związku ze złożeniem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Komendanta Głównego Straży Granicznej utrzymującą w mocy decyzję Komendanta placówki jedne akta sprawy zostały przesłane do Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej w Warszawie¹⁴. W przypadku dwóch decyzji przewoźnik wykonał decyzję i uiścił nałożoną przez organ karę¹⁵. W dwóch postępowaniach administracyjnych decyzja została wydana po okresie objętym kontrolą¹⁶, dwie decyzje administracyjne zostały przez organ odwoławczy uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia¹⁷, jedne akta postępowania administracyjnego zostały odesłane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w Warszawie, jednakże dalsze procedowanie nastąpiło po okresie objętym kontrolą¹⁸.

Zgodnie z przyjętymi założeniami dokonano analizy 100% dokumentacji zgromadzonej w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych i wydanych decyzji w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika.

Z analizy przedstawionych do kontroli materiałów wynika, że wszczęcie i prowadzenie postępowań było uzasadnione. Prowadzący postępowania administracyjne we właściwy sposób dokumentowali podejmowane działania służbowe. Prowadzone akta zawierały dokumenty, które w sposób rzetelny przedstawiały stan faktyczny poszczególnych spraw. W każdym przypadku organ pisemnie zawiadamiał stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego¹⁹. W zawiadomieniu znajdowała się informacja zawierająca pouczenie dotyczące treści przepisów k.p.a. (art. 35§3, 10§1, 40§1,2,4,5, 41§1 i 2, 73§1,1a i 2, 32, 33§1-3a) mających znaczenie dla zagwarantowania stronie czynnego udziału w postępowaniu i wskazaniu jej uprawnień i obowiązków²⁰. Organ każdorazowo informował o zakończeniu postępowania jednocześnie zawiadamiając stronę o prawie do zapoznania się z aktami i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma²¹. Decyzje w sprawie

¹⁴ akta kontroli str. 161 - 171

¹⁵ akta kontroli str. 40 - 45

¹⁶ akta kontroli 190, 221

¹⁷ akta kontroli str. 393, 475

¹⁸ akta kontroli str. 278 - 282

¹⁹ akta kontroli str. 181-183, 214-216, 244-245, 285-287, 309-311, 328-330, 364-365, 453-455

²⁰ akta kontroli str. 182-183, 215-216, 245, 286-287, 310-311, 329-330, 365, 454-455

²¹ akta kontroli str. 187, 218, 246, 312, 336, 366, 416-417, 455, 489-490

nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika²² były wydane na podstawie art. 462 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 104 § 1 k.p.a. i zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 k.p.a. Wszystkie skontrolowane decyzje były wydane w terminie wynikającym z art. 35 k.p.a. lub wyznaczonym na podstawie art. 36 k.p.a. Cała korespondencja dotycząca postępowań administracyjnych doręczana była poprzez operatora pocztowego za zwrotnym potwierdzeniem odbioru²³.

W zakresie wytwarzania dokumentacji służbowej z poszczególnych czynności związanych z nakładaniem kar administracyjnych na przewoźnika stwierdzono poniżej wymienione uchybienia:

- w 2 postanowieniach dotyczących wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy w części zawierającej uzasadnienie błędnie wskazano przedmiot sprawy, jako cofnięcie zakazu ponownego wjazdu²⁴,
- w 2 postanowieniach dotyczących wyznaczenia nowego terminu zakończenia postępowania zawarto pouczenie o prawie wniesienia ponaglenia²⁵. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 2017r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017r. poz. 935) do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia ww. ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w brzmieniu dotychczasowym. Natomiast w ustawie zmienianej pojęcie ponaglenia nie funkcjonowało.
- w 1 postępowaniu z dokumentacji znajdującej się w aktach sprawy oraz metryki sprawy wynikało, iż wysłanie zawiadomienia o zakończeniu postępowania dowodowego zostało wykonane dopiero po 3 tygodniach od wykonania ostatniej czynności służbowej²⁶. Ponadto z dokumentacji nie wynikało, że przedmiotową sprawę zakwalifikowano jako sprawę szczególnie skomplikowaną oraz nie stwierdzono informacji o powiadomieniu strony o zaistniałej sytuacji. Komendant placówki wyjaśnił, iż okres powyższej zwłoki mógł być podyktowany koniecznością zgromadzenia informacji niezbędnej do wydania decyzji. Dodatkowo ustawodawca nie wskazuje, jakie sprawy, jako wymagające dłuższego postępowania wyjaśniającego, należy uznać za szczególnie skomplikowane. W zakresie takiego uznania ustawodawca nie wskazał konieczności dokonania jakiegokolwiek czynności formalnej związanej z przedłużeniem terminu podstawowego - dyskrecjonalne uprawnienie organu. Jednakże biorąc pod uwagę przytoczony powyżej okres zwłoki, konsekwencje kwalifikacji jako sprawy szczególnie skomplikowanej oraz art. 8 i 9 k.p.a. organ administracji publicznej powinien o powyższym fakcie powiadomić stronę. Z przepisów prawa istotnie nie wynika wprost obowiązek zawiadomienia strony o takiej kwalifikacji sprawy, a organ wyższego stopnia w razie wniesienia zażalenia, o którym mowa w art. 37 k.p.a., samodzielnie będzie dokonywał oceny charakteru danej sprawy oraz długości terminu do jej załatwienia. Jednakże brak informacji w sprawie szczególnie skomplikowanej może przyczynić się do niepotrzebnego wniesienia

²² akta kontroli str. 249-263, 288-306, 313-323, 338-352, 378-290, 462-472

²³ akta kontroli str. 188-189, 217, 219, 247-248, 263-264, 332, 367-368, 371-372, 391-392, 456-457, 473-474

²⁴ akta kontroli str. 370, 458

²⁵ akta kontroli str. 405, 486

²⁶ akta kontroli str. 357-358

zażalenia przewidzianego w art. 37 k.p.a. przez stronę, która będzie przekonana, że termin załatwienia sprawy już minął,
- dokumenty oraz decyzje administracyjne, które zgodnie z k.p.a. wydaje organ były podpisywane przez funkcjonariuszy, którzy używali wyrażenia „wz.”²⁷ a nie „z upoważnienia” lub „z up.”. Zgodnie z art. 268a kpa organ administracji publicznej może *upoważnić, w formie pisemnej*, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu, natomiast nie przewiduje formy zastępowania organu podczas prowadzonego postępowania administracyjnego. Komentowany przepis normuje instytucję tzw. przedstawicielstwa administracyjnego. Polega ono na możliwości upoważniania pracowników urzędu przez organ administracji publicznej do załatwiania spraw w imieniu tego organu w ustalonym zakresie. Upoważnieni pracownicy nie zyskują statusu organu administracji, wykonują jedynie kompetencje organu upoważniającego. Dlatego też pracownik organu podpisujący decyzję z upoważnienia organu powinien umieścić stosowną adnotację przy swoim podpisie, np. „z upoważnienia” lub „z up.”. Adnotacja „w zastępstwie” wskazuje natomiast na to, że osoba podpisująca decyzję nie została powołana na dany urząd, ale jedynie do zastępowania w związku z nieobecnością piastuna funkcji organu. Ustawa z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej w art. 5 wymienia kto jest terenowym organem Straży Granicznej oraz komu i w jakich okolicznościach powierza się obowiązki komendanta placówki (organu).

Ponadto w dokumentacji przedstawionej do kontroli stwierdzono omyłki dotyczące: terminu ważności wizy²⁸, daty urodzenia cudzoziemca²⁹, publikatorów źródeł prawa³⁰.

Powyższe potraktowano jako uchybienia, które były sporadyczne i nie miały wpływu na kontrolowaną działalność.

Kontrolowany obszar oceniono pozytywnie z uchybieniami.

3. W zakresie nadzoru służbowego sprawowanego nad realizacją prowadzonych czynności związanych z nakładaniem kary administracyjnej na przewoźnika w trybie działu XI ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach.

Zgodnie z wewnętrznym podziałem zadań placówki nadzór nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi prowadzi komendant placówki, zastępca komendanta ds. operacyjno - śledczych, kierownik Grupy do spraw Cudzoziemców oraz kierownik Zespołu Postępowań Granicznych.

Ww. osoby funkcyjne zapoznawały się z dokumentacją sporządzaną przez funkcjonariuszy w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. Nadzór służbowy sprawowano poprzez bieżącą analizę dokumentacji. Fakt wykonania

²⁷ akta kontroli str. 183, 216, 220, 245, 262, 287, 306, 311, 324, 352, 405, 455, 486, 500

²⁸ akta kontroli str. 173, 184

²⁹ akta kontroli str. 325-326, 328, 336

³⁰ akta kontroli str. 47, 50

powyższych czynności przez kadre kierowniczą placówki potwierdzony był w kartach kontrolnych znajdujących się w aktach postępowania³¹.

Pomimo stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień, sprawowanie nadzoru służbowego w kontrolowanym zakresie zapewniło prawidłowe i rzetelne wykonywanie zadań przez podległych funkcjonariuszy.

Kontrolowany obszar oceniono pozytywnie.

IV. Wnioski/zalecenia.

1. Osoby upoważnione przez organ do podpisywania dokumentów oraz decyzji wydanych w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym podpisując dokument powinny zamieszczać adnotację „z upoważnienia” lub „z up.”.
2. O zakwalifikowaniu sprawy jako szczególnie skomplikowanej należy powiadomić stronę celem uniknięcia negatywnych konsekwencji w postaci np. skargi na bezczynność organu, przewlekłość postępowania.
3. W ramach sprawowanego nadzoru służbowego szczególną uwagę zwracać na poprawność i rzetelność sporządzanej dokumentacji.

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć zarządzającemu kontrolę w terminie do 31 grudnia 2017r. za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku.

VI. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla kierownika jednostki kontrolowanej.

plk SG Grzegorz BIZIUK

.....
stopień, imię, nazwisko oraz podpis kierownika jednostki kontrolującej

Wykonano w 2 egz.

Egz. nr 1 – Komendant Placówki Straży Granicznej w Kuźnicy – ZPO³²

Egz. nr 2 – ad acta.

Wykonał/Sporządził: zespół kontrolerów

Dnia 27.11.2017r.

³¹ Akta kontroli str. 175, 208, 240, 361,446

³² Skrót od: zwrotne potwierdzenie odbioru.