



**KOMENDANT
NADODRZAŃSKIEGO ODDZIAŁU
STRAŻY GRANICZNEJ**

Sygn. Kontr. 8/WKiAW/2015

Nadodrzański Oddział Straży Granicznej	
KANCELARIA JAWNA	
w Krośnie Odrzańskim	
wystąpiło dnia	12-04-2016
Nr	3704/16
Zał.	Str.

Krosno Odrzańskie, dnia 12 kwietnia 2016 r.

Egz. nr 2

mjr SG Krzysztof SŁOWIK

**NACZELNIK WYDZIAŁU – KIEROWNIK
Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców
Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej
w Krośnie Odrzańskim**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „*Wydawanie i realizacja decyzji o ustaleniu wysokości kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu*” zrealizowanej w trybie zwykłym w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim, z siedzibą przy ul. Poprzecznej 1, 66-600 Krosno Odrzańskie, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadodrzańskiego 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, w dniach od 15.12.2015 r. do 05.02.2016 r. przez zespół kontrolny w składzie:

kierownik zespołu:

- *ppłk SG Ewa Ignaszak-Węsek* – Naczelnik Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego NoOSG, upoważnienie nr 8/1/WKiAW/2015 z dnia 11 grudnia 2015 r.

członkowie:

- *chor. sztab. SG Magdalena Bartczak* – starszy specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego NoOSG, upoważnienie nr 8/2/WKiAW/2015 z dnia 11 grudnia 2015 r.
- *Joanna Konieczka* – starszy specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego NoOSG, upoważnienie nr 8/3/WKiAW/2015 z dnia 11 grudnia 2015 r.

Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach od 15.12.2015 r. do 05.02.2016 r.

Funkcję kierownika podmiotu kontrolowanego w okresie objętym kontrolą pełnił:

- *mjr SG Krzysztof Słowik*

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

I. Zakres kontroli.

Przedmiotem kontroli były:

- rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne dotyczące realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań w sprawie ustalenia kosztów, o których mowa w art. 336 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*² oraz egzekwowania należności z tytułu wydanych decyzji;
- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;
- legalność i celowość czynności realizowanych w celu zabezpieczenia i wyegzekwowania należności z tytułu kosztów, o których mowa w art. 336 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*;
- sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych oraz zabezpieczenia i egzekwowania należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Kontrolą objęto okres od 01.01.2015 r. do 15.12.2015 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji zadań służbowych dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie ustalania kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz ocena prawidłowości i celowości działań dotyczących zabezpieczenia środków na pokrycie należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Celem kontroli było ponadto ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości i przyczyn ich powstania oraz osób za nie odpowiedzialnych oraz zebranie informacji niezbędnych do doskonalenia działalności służbowej w kontrolowanej tematyce.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o analizę sporządzonych dokumentów udostępnionych przez podmiot kontrolowany dotyczących zakresu kontroli, pisemne i ustne wyjaśnienia i oświadczenia funkcjonariuszy i pracowników podmiotu kontrolowanego, informacje dot. przedmiotu kontroli uzyskane z innych komórek i jednostek organizacyjnych, analizę istniejących rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych mających zapewnić prawidłowe wykonywanie czynności służbowych określonych w temacie kontroli.

III. Ocena kontrolowanej działalności.

Realizację zadań objętych zakresem kontroli uwzględniając kryterium legalności, celowości i rzetelności oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**³. Ocenę ogólną skontrolowanego obszaru sporządzono na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz mierniki określone w programie kontroli. Przedmiotowa problematyka została poddana kontroli zgodnie z przyjętą próbą badawczą⁴ w zakresie prowadzenia

² Dz. U. poz. 1650 sprost. Dz. U. z 2014r. poz. 463 z późn. zm., zwana dalej *ustawą o cudzoziemcach*

³ Przy zastosowaniu czterostopniowej skali obejmującej ocenę: pozytywną, pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami oraz negatywną – zgodnie z zasadami określonymi we *Wprowadzeniu do kontroli w administracji rządowej* – Warszawa, marzec 2012 r. str. 62

⁴ 40% cudzoziemców osadzonych w SOdC w sprawach których w okresie objętym kontrolą wszczęto postępowania kosztowe – tj. 34 przypadki

postępowań administracyjnych oraz czynności realizowanych w celu zabezpieczenia i wyegzekwowania należności z tytułu kosztów, o których mowa w art. 336 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, oraz w całości w zakresie rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych i sprawowania nadzoru.

Przedstawiona ocena została oparta na ocenach cząstkowych, które sformułowano w związku z przedstawionymi poniżej ustaleniami.

1. Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne dotyczące realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań w sprawie ustalenia kosztów, o których mowa w art. 336 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach oraz egzekwowania należności z tytułu wydanych decyzji.

Zespół kontrolny dokonał analizy zapisów w dokumentacji dotyczącej rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych przyjętych w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim⁵. Zadanie prowadzenia postępowań administracyjnych oraz egzekucyjnych w zakresie kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w stosunku do osób osadzonych w SOdC przypisano kontrolowanej komórce Zarządzeniem nr 52 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 kwietnia 2014r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Krośnie Odrzańskim⁶.

W Wewnętrznym podziale zadań SOdC w części dotyczącej kierownictwa wydziału widnieją zapisy związane z wydawaniem rozstrzygnięć w przedmiotowych postępowaniach. Ponadto jako komórkę realizującą wskazano Sekcję Ogólną. W okresie objętym kontrolą nadzór nad wykonywaniem zadań powierzonych SOdC z tytułu zajmowanego stanowiska pełnił Naczelnik Wydziału-Kierownik SOdC, a dodatkowo w zakresie zadań Sekcji Ogólnej Kierownik Sekcji. W szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień ww. funkcjonariuszy widniały zapisy dotyczące obowiązku sprawowania nadzoru nad realizacją zadań przez podległych funkcjonariuszy i pracowników.

Na podstawie dokumentacji przedstawionej do kontroli ustalono⁷, że w okresie objętym kontrolą czynności związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych i egzekucyjnych w zakresie kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, **na podstawie wydanych przez Komendanta NoOSG upoważnień** wykonywało łącznie 5 funkcjonariuszy, w tym:

- Naczelnik Wydziału – Kierownik Strzeżonego SOdC;
- Kierownik Sekcji Ogólnej SOdC;
- Starszy asystent Sekcji Ogólnej SOdC;
- Starszy kontroler Sekcji Ogólnej SOdC;
- Asystent, wartownik – konwojent Sekcji Konwojowo-Ochronnej SOdC⁸

Z analizy przedstawionych do kontroli szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień ww. funkcjonariuszy wynika, że obowiązek prowadzenia postępowań kosztowych nie był ujęty w żadnym szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień, natomiast wydawanie decyzji kosztowych ujęte było tylko w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień Naczelnika Wydziału – w części dotyczącej posiadanych uprawnień. W szczegółowych zakresach obowiązków pozostałych funkcjonariuszy ujęte były jedynie zadania z zakresu egzekucji należności wynikających z wydanych decyzji, tj.:

5 Zwany dalej SOdC

6 Dz. Urz. KGSG z 2014 r. poz. 72 - § 17 pkt 16-19

7 Akta kontroli karty 184-195

8 Funkcjonariusz czasowo skierowany do wykonywania zadań w Sekcji Ogólnej na polecenie K-nta NoOSG

- umożliwienie cudzoziemcowi przebywającemu w ośrodku pokrycia kosztów wydalenia;
- zabezpieczenie środków pieniężnych cudzoziemca w kwocie do wysokości ustalonego ryczału;
- sporządzanie postanowień o potrąceniu należności;
- sporządzanie postanowień o zabezpieczeniu majątkowym wskazanych składników majątkowych cudzoziemca;
- sporządzanie wniosków do naczelnika właściwego urzędu skarbowego o zabezpieczenie wskazanych w postanowieniu o zabezpieczeniu, składników majątkowych.

Brak sformalizowanego podziału obowiązków, wynikających z regulaminu organizacyjnego Wydziału oraz Wewnętrznego podziału zadań, pomiędzy poszczególne stanowiska służbowe może powodować ryzyko nieprzeprowadzenia postępowania. Podkreślić należy również, iż zadania ujęte w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień są podstawą do rozliczania funkcjonariuszy z wykonanych zadań oraz do dokonywania oceny ich pracy. Niemniej jednak z ustaleń kontroli nie wynika, aby powyższa sytuacja wpłynęła negatywnie na wykonywanie zadań przez funkcjonariuszy SOdC. Ponadto w dniu 16 marca 2016 r. Naczelnik Wydziału – Kierownik SOdC przedstawił dodatkowe wyjaśnienia oraz dokumenty⁹, świadczące, że dokonano aktualizacji zakresów obowiązków i uprawnień. W ww. dokumentach uwzględniono podział zadań związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych i egzekucyjnych pomiędzy poszczególne stanowiska służbowe w Sekcji Ogólnej SOdC.

Uwzględniając kryterium legalności i rzetelności kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.

2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

W myśl art. 336 ust. 1 i 2 *ustawy o cudzoziemcach* koszty związane z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu ustala się w przypadku wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w której nie określono terminu dobrowolnego powrotu, lub w przypadku przymusowego wykonania tej decyzji. Organ Straży Granicznej właściwy w sprawie przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu ustala, w drodze decyzji¹⁰, wysokość tych kosztów oraz podmioty obowiązane do ich pokrycia. Decyzja kosztowa podlega natychmiastowemu wykonaniu. Postępowanie w przedmiotowej sprawie jest odrębnym postępowaniem administracyjnym, prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*¹¹.

Zespół kontrolny w celu oceny powyższego obszaru dokonał analizy akt postępowań w sprawie ustalenia wysokości kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu¹² prowadzonych wobec 34 cudzoziemców osadzonych w SOdC. Szczegółowe ustalenia zespołu kontrolnego zostały opisane w notatkach służbowych włączonych do akt kontroli¹³. Ustalono, że postępowania kosztowe wszczynane były każdorazowo w przypadkach, w których wobec cudzoziemców przebywających w SOdC wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w której nie określono terminu dobrowolnego powrotu,

9 Akta kontroli karty 417-424

10 Zwanej w dalszej części *decyzją kosztową*

11 Dz.U. z 2016 r., poz. 23 t.j. - zwanej dalej *kpa*

12 Zwane w dalszej części *postępowaniami kosztowymi*

13 Akta kontroli karty: 100-164, 196-295, 296-394

lub w przypadku przymusowego wykonania tej decyzji. O powyższym zawiadamiano pisemnie stronę postępowania, co stanowi realizację wymogu określonego w art. 61 § 4 kpa. W przedmiotowych zawiadomieniach zawarto pouczenia strony o możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz możliwości ustanowienia pełnomocnika.

W prowadzonych sprawach w większości przypadków stroną postępowania był cudzoziemiec, natomiast w jednej sprawie (25/15) – podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi. Analiza materiału zgromadzonego w tej sprawie¹⁴ wykazała, że przy **określeniu stron postępowania uwzględniono tylko jednego pracodawcę, pomimo iż z decyzji o zobowiązaniu do powrotu wynikało, że cudzoziemiec nielegalnie wykonywał pracę u dwóch pracodawców.** Powyższe stanowi **nieprawidłowość**, gdyż w przypadku, o którym mowa w art. 337 ust. 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach, jeżeli cudzoziemiec wykonywał pracę u kilku pracodawców i wynika to z decyzji o zobowiązaniu go do powrotu, koszty wydania i wykonania tej decyzji ponoszą ci pracodawcy, a więc powinni zostać wskazani jako strony postępowania. Z wyjaśnień uzyskanych w przedmiotowej sprawie od Naczelnika Wydziału – Kierownika SOdC¹⁵ wynika, że przyczyną powyższego był brak doświadczenia i wypracowanego sposobu postępowania w tego typu przypadkach. W opracowanym przez Zarząd ds. Cudzoziemców dokumencie „*Postępowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie realizacji czynności związanych z powrotami cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach*”¹⁶ dopiero w wersji z dnia 12 czerwca 2015r. (tj. już po wydaniu decyzji kosztowej w sprawie 25/15) ujęto zasady postępowania w przypadku wykonywania pracy w sposób nielegalny u kilku pracodawców. Z wyjaśnień uzyskanych w powyższej sprawie wynika, że przy prowadzeniu tego postępowania w SOdC powzięto wątpliwości co do określenia stron postępowania. W ocenie kontrolujących w niniejszej sprawie należało uzyskać pisemne stanowisko Rady Prawnego lub komórki merytorycznej KGSG. Osobą odpowiedzialną za zaistniałą nieprawidłowość jest Naczelnik Wydziału, oraz osoba wszczynająca w imieniu Komendanta NoOSG postępowanie kosztowe.

W toku prowadzonego postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji **każdorazowo sporządzano pismo informujące o treści art. 10 § 1 kpa** dot. możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W przypadku, gdy cudzoziemiec opuścił ośrodek przed zakończeniem postępowania i nie wskazał adresu do doręczeń w kraju, pisma te przechowywano w aktach sprawy. Na uwagę zasługuje fakt, że organ prowadzący postępowanie **każdorazowo pisemnie odbierał od cudzoziemca oświadczenie o ustanowieniu bądź braku ustanowienia pełnomocnika i adresu do doręczeń w kraju.** Ponadto w przypadku pozostawienia skierowanej do strony dokumentacji w aktach sprawy sporządzano na tę okoliczność notatkę służbową.

Spośród 34 skontrolowanych postępowań 32 zakończyły się **rozstrzygnięciem w postaci wydania decyzji administracyjnej** określającej wysokość kosztów. W toku kontroli stwierdzono, że **wszystkie decyzje zostały wydane przez upoważnione osoby.** Rozstrzygnięcia zawierały **elementy określone w art. 107 kpa**, ponadto nadawano im rygor natychmiastowej wykonalności. Niemniej jednak w treści decyzji **nie wskazywano rozporządzenia, na podstawie którego dokonano naliczeń kosztów**, natomiast w uzasadnieniu faktycznym niezgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie *szczegółowego sposobu obliczania kosztów związanych z wykonaniem decyzji o zobowiązaniu*

14 Akta kontroli karta 300, 354

15 Akta kontroli karta 37-38

16 Zwanego dalej *Podręcznikiem*

*cudzoziemca do powrotu*¹⁷ kwalifikowano koszty wyżywienia na czas konwoju do kosztów pobytu w ośrodku. Powyższe zakwalifikowano jako **uchybiecie**, które nie miało wpływu na rozstrzygnięcia spraw.

Na podstawie art. 340 ustawy o cudzoziemcach w **16 sprawach** z uwagi na zwiększenie poniesionych kosztów wszczęto ponownie postępowania administracyjne w celu zmiany decyzji kosztowej. Zwiększenia te dotyczyły ustalenia kosztów doprowadzeń (w tym zakupu biletów lotniczych), naliczenia kosztów pobytu w SOdC do dnia przekazania cudzoziemców dowódcy doprowadzenia, a także kosztów poddania cudzoziemców badaniom lekarskim.

Analiza zgromadzonych w aktach spraw dokumentów wykazała, że koszty związane z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu ustalano na podstawie:

- pisemnych informacji otrzymywanych od jednostek organizacyjnych SG, które zatrzymały cudzoziemca oraz realizowały jego doprowadzenie do SOdC;
- pisemnych informacji na temat kosztów doprowadzenia cudzoziemca do granicy lub do portu lotniczego państwa, do którego został On doprowadzony lub innych doprowadzeń (np. do KGSG);
- zestawień kosztów poniesionych przez SG sporządzonych w Sekcji Ogólnej SOdC (w przypadku postępowań, wszczętych po 01.05.2015 r.);
- innych informacji np. z KGSG dot. cen biletów lotniczych.

W toku kontroli stwierdzono, że w postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji kosztowych, przy ustalaniu wysokości tych kosztów uwzględniano wydatki związane z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w tym w szczególności:

- koszty sporządzenia fotografii;
- koszty pobrania linii papilarnych;
- koszty przeprowadzonych wobec cudzoziemca badań lekarskich;
- koszty pobytu w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymywanych;
- koszty korzystania z usług tłumacza;
- koszty pobytu cudzoziemca w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców.

W okresie objętym kontrolą w zależności od daty zatrzymania i okresu pobytu w SOdC zastosowanie miały przepisy dwóch rozporządzeń w sprawie określania kosztów. W obowiązującym przed 1 maja 2015 r. Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania niektórych kosztów wydalenia cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ koszty pobytu w SOdC, ppdoz, pobrania odcisków linii papilarnych oraz sporządzenia fotografii określono w formie ryczałtowej. Wg *Rozporządzenia MSW z 2015 r.* koszty te oblicza się wg faktycznie poniesionych wydatków. W treści wydawanych decyzji kosztowych nie wskazywano rozporządzeń zastosowanych do obliczania kosztów, niemniej jednak na podstawie kwot szczegółowo wskazanych w poszczególnych kategoriach stwierdzono, że w decyzjach kosztowych wydanych po 1 maja 2015r. w odniesieniu do spraw cudzoziemców zatrzymanych przed 1 maja 2015 roku stosowano zarówno stawki ze „starego” jak i z „nowego” rozporządzenia, np. w decyzji NO-SC/41-1/D-KWY/2015 z dnia 12.05.2015 r. część kosztów określono w formie ryczałtowej, natomiast koszty pobytu w SOdC (trwającego od 29 marca 2015 r.) obliczono wg zasad określonych w *Rozporządzeniu MSW z 2015 r.*

W toku kontroli uzyskano informację, że Dyrektor Zarządu ds. Cudzoziemców KGSG w piśmie KG-CU-5124/TV/KF/15 z dnia 15 lipca 2015 roku (w odpowiedzi na zapytanie otrzymane

17 Dz. U. z 2015 r., poz. 580 – zwanego w dalszej części *Rozporządzeniem MSW z 2015 r.*

18 Dz. U. z 2008 r., nr 3, poz. 20 – znanego w dalszej części *Rozporządzeniem MSWiA z 2007 r.*

z Bieszczadzkiego Oddziału SG) wyraził opinię, aby przy ustalaniu kosztów stosować przepisy obowiązujące w dniu wydania decyzji kosztowej. Powyższe wskazuje, że sposób ustalenia kosztów pobytu w SOdC w ww. sprawach był zgodny z opinią właściwej merytorycznie komórki KGSG, natomiast ustalenie innych kosztów w formie ryczałtowej było z tą opinią sprzeczne.

W ocenie zespołu kontrolnego wobec braku przepisów przejściowych, które w sposób specyficzny regulowałyby sposób obliczania kosztów zobowiązania do powrotu w stosunku do cudzoziemców umieszczonych w SOdC przed 1 maja 2015 r. zasadne było podjęcie działań (bezpośrednio przed zmianą przepisów) mających na celu uzyskanie stanowisko Rady Prawnego lub komórki merytorycznej KGSG w powyższej sprawie.

Koszty pobytu w SOdC w postępowaniach, w których decyzje kosztowe wydane były po 1 maja 2015r. ustalane były za każdy dzień pobytu z uwzględnieniem kosztów zakwaterowania, wyżywienia, opieki medycznej i psychologicznej. Odnosnie wysokości zastosowanych stawek Naczelnik Wydziału-Kierownik SOdC wyjaśnił¹⁹, że w celu określenia kosztów pobytu w SOdC zwrócono się do właściwych komórek organizacyjnych o wyliczenie stawek. Podstawą obliczeń były dane dotyczące osobodób z roku poprzedzającego rok, w którym prowadzono postępowania. Informacje na temat poszczególnych kosztów zostały przekazane w różnej formie, np. koszt internetu – w formie e-maila od Naczelnika Wydziału Łączności, koszt wyżywienia, zakwaterowania, środków higieny itp. - w formie dokumentu sporządzonego w dniu 30.04.2015r. w Sekcji Gospodarki Mundurowej i Żywnościowej NoOSG. Wskazać należy, że **sposób obliczeń oraz stawki ustalone za pobyt w SOdC nie zostały w żaden sposób sformalizowane. W ocenie zespołu kontrolnego taki sposób ustalenia kosztów pobytu w SOdC był nieprawidłowy.** Przyjęte stawki powinny wynikać z dokumentów finansowych potwierdzających wysokość ponoszonych przez NoOSG kosztów, ponadto powyższe powinno zostać udokumentowane i zatwierdzone przez Komendanta Oddziału.

Analiza akt przedstawionych do kontroli wykazała, że materiał dowodowy zebrany w toku prowadzonych postępowań nie był w pełni wyczerpany. Powyższe dotyczyło w szczególności:

- **informacji na temat kosztów doprowadzenia cudzoziemca do granicy państwa lub do portu lotniczego, do którego zostaje doprowadzony** – w toku kontroli zwrócono się do Kierownika SOdC o wyjaśnienie sposobu dokonywania obliczeń i sum składowych kosztów zawartych w dokumentach sporządzonych przez funkcjonariuszy Sekcji Konwojowo-Ochronnej w związku z realizowanymi doprowadzeniami. W wyniku weryfikacji przez Kierownictwo SOdC na potrzeby kontroli sposobu obliczeń kosztów doprowadzeń ujawniono błędy rachunkowe mające wpływ na rozstrzygnięcia w jednej z kontrolowanych spraw (13/2015) jak również w drugiej – nie objętej kontrolą²⁰. W swoich wyjaśnieniach Kierownik-Naczelnik SOdC wskazał, iż podjęto kroki w celu wznowienia przedmiotowych postępowań. Wskazać należy, iż w większości skontrolowanych spraw dokumenty dot. kosztów doprowadzeń wytwarzane przez funkcjonariuszy Sekcji Konwojowo – Ochronnej nie zawierały pełnych danych na temat sposobu wyliczenia kosztów doprowadzenia, w związku z czym osoby prowadzące i nadzorujące postępowania kosztowe miały ograniczoną możliwość weryfikacji prawidłowości ustalonego w tych dokumentach kosztu doprowadzenia. Ze zgromadzonego w sprawie materiału nie wynika, aby kierownik Sekcji Konwojowo – Ochronnej zapoznawał się z dokumentami sporządzanymi przez podległych funkcjonariuszy. Za nieprawidłowe wyliczenie kosztów doprowadzenia odpowiedzialność ponoszą osoby sporządzające dokumenty, niemniej jednak ryzyko błędu byłoby mniejsze, gdyby dokumenty zawierały szczegółowe wyliczenie a Kierownik Sekcji Konwojowo-Ochronnej weryfikował ich poprawność.

19 Akta kontroli karty 77-86

20 Akta kontroli karty 406-407

- informacji na temat kosztów poniesionych przez organy prowadzące postępowanie w sprawie wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu** – analiza pism zawierających zestawienia przedmiotowych kosztów wykazała, że poszczególne jednostki organizacyjne NoOSG stosowały różne praktyki w zakresie określania wysokości poniesionych wydatków. Dotyczy to głównie ujmowania kosztów: doprowadzeń dodatkowych np. do sądu, stosowania wielokrotności ryczałtu za sporządzenie fotografii, określania kosztów pobytu w ppdoz. Część jednostek organizacyjnych opracowywała informacje o kosztach w oparciu o decyzję nr 78 Komendanta NoOSG z dnia 24 lutego 2010 roku *w sprawie sposobu obliczania niektórych kosztów wydalenia cudzoziemców oraz zasad prowadzenia dokumentacji związanej z ewidencjonowaniem, rozliczaniem i egzekwowaniem tych kosztów*. Określony w ww. decyzji algorytm postępowania opracowany został w oparciu o nieaktualne już przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach oraz rozporządzenia wydanego na podstawie art. 100 ut. 2 tejże ustawy. Pomimo istotnych zmian w powyższym obszarze w okresie objętym kontrolą w NoOSG nie opracowano wewnętrznych regulacji adekwatnych do obecnego stanu prawnego i zakresu wykonywanych zadań. Ponadto stwierdzono, że na podstawie przekazywanych informacji na temat kosztów poniesionych przez placówki SG jednoznacznie nie można określić zakresu przeprowadzonych wobec cudzoziemców czynności generujących koszty. W związku z tym w ramach prowadzonych czynności kontrolnych uzyskano wyjaśnienia od Komendantów Placówek SG, w których dyspozycji pozostawał cudzoziemiec do momentu umieszczenia w SOdC, o kompletności przekazanych informacji. Przedmiotowe czynności wykazały, że w 2 postępowaniach nie uwzględniono wszystkich powstałych kosztów, tj. poniesionych na tłumaczenie²¹ lub badanie lekarskie²². Z otrzymanych wyjaśnień wynika, że przyczyną pominięcia niektórych informacji jest brak danych na temat faktycznej wysokości poniesionych kosztów.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontrolne kierownik zespołu w dniu 27.01.2016 r. poinformował Komendanta NoOSG o **zaistniałych nieprawidłowościach²³**, wskazując, że niezbędne jest podjęcie działań usprawniających nie tylko w podmiocie kontrolowanym, ale również w innych komórkach i jednostkach organizacyjnych NoOSG realizujących postępowania w sprawie wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz postępowania kosztowe. W efekcie działań podjętych w powyższej sprawie została opracowana i w dniu 17 marca 2016 r. wprowadzona Decyzja nr 32/16 Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej *w sprawie prowadzenia w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców Nadodrzańskim Oddziale Straży Granicznej postępowań dotyczących ustalenia wysokości kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu*.

Z ustaleń zespołu kontrolnego wynika również, że w dwóch postępowaniach w decyzjach kosztowych niewłaściwie określono koszt pobytu w SOdC. W jednym przypadku w decyzji kosztowej przy ustalaniu kosztów pobytu cudzoziemca w SOdC **niewłaściwie określono okres pobytu²⁴**. W drugim przypadku mimo właściwego wskazania okresu pobytu **nieprawidłowo ujęto liczbę dni²⁵**.

21 Akta kontroli karty 87-88

22 Akta kontroli karty 75-76

23 Akta kontroli karta 89

24 W decyzji nr NO-SC/35-1/D-KWY/15 okres pobytu wskazano od 9.03.2015 r. do 24.04.2015 r., natomiast cudzoziemiec przebywał od 09.03.2015 do 23.04.2015 r.

25 W decyzji nr NO-SC/127-3/D-ZKW/15 okres pobytu wskazano od 22.09.2015 r. do 14.10.2015 r. i liczbę dni 22 natomiast powinno być 21 dni.

Niekompletnie zebrany i niezweryfikowany przez organ prowadzący postępowanie materiał dowodowy²⁶ oraz błędy w określeniu liczby dni pobytu w ośrodku²⁷ były przyczyną wydania błędnych rozstrzygnięć w 5 sprawach. W jednej z tych spraw²⁸ pominięta przy wydawaniu pierwszej decyzji kosztowej kwota wydatków poniesionych w związku z doprowadzeniem cudzoziemca została uwzględniona w wydanej w okresie objętym kontrolą decyzji zmieniającej. W pozostałych sprawach – jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez Naczelnika Wydziału - Kierownika SOdC podjęto kroki w celu wznowienia postępowań i wydania właściwych rozstrzygnięć.

Uwzględniając kryterium legalności, celowości i rzetelności kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

W ocenie kontrolujących do powstania ww. nieprawidłowości doprowadziło:

- brak wewnętrznych uregulowań zawierających algorytm postępowania w sprawie określania kosztów;
- zakłócenia w przepływie informacji;
- zbyt mała aktywność osób prowadzących postępowania kosztowe w zakresie zebrania materiału dowodowego i jego weryfikacji;
- scedowanie uprawnień do przeprowadzenia całego postępowania wraz z wydaniem decyzji na jedną osobę;
- niewłaściwy nadzór służbowy ze strony kierownictwa SOdC nad prowadzonymi postępowaniami kosztowymi.

Osobami odpowiedzialnymi za powstałe nieprawidłowości w ocenie zespołu kontrolnego były:

- osoby prowadzące postępowania administracyjne i sporządzające decyzje kosztowe;
- kierownictwo SOdC z racji niewłaściwie sprawowanego nadzoru służbowego.

3. Legalność i celowość czynności realizowanych w celu zabezpieczenia i wyegzekwowania należności z tytułu kosztów, o których mowa w art. 336 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Należności pieniężne, określone w decyzji kosztowej mogą być potrącane ze środków pieniężnych cudzoziemca znajdujących się w depozycie Strzeżonego Ośrodka lub Aresztu dla Cudzoziemców. Zgodnie z art. 343 ust. 2 ustawy kierownik jednostki, której podlega strzeżony ośrodek lub areszt, w terminie 14 dni od dnia przyjęcia cudzoziemca ustala ryczałt na pokrycie należności, z uwzględnieniem zapisów ust. 6. Przedmiotowy ryczałt nie podlega zwrotowi do czasu wydania decyzji o ustaleniu wysokości kosztów lub dokonania potrącenia należności.

Na podstawie skontrolowanych akt postępowań stwierdzono, że **w każdym przypadku w terminie nie przekraczającym 14 dni od osadzenia cudzoziemca w SOdC ustalony został ryczałt na pokrycie należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu**. Kwotę ryczałtu obliczano jako przybliżoną sumę kosztów, do których zaliczano:

- koszty poniesione przez Placówkę SG realizującą zatrzymanie cudzoziemca i prowadzącą postępowanie administracyjne w sprawie zobowiązania do powrotu;
- szacunkowy koszt doprowadzenia do granicy państwa albo przejścia lotniczego;
- orientacyjny koszt biletu lotniczego;
- koszty pobytu w SOdC w okresie wskazanym przez sąd w postanowieniu o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku.

26 dot. sprawy 13/15, 25/15, 35/15 i 96/15

27 dot. sprawy 35/15 i 127/15

28 dot. sprawy 96/15

Zgodnie z art. 343 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach **organ SG pisemnie zawiadamiał cudzoziemca o ustalonej kwocie ryczału**, podając podstawę prawną oraz zestawienie wskazujące na sposób wyliczenia wartości. W sprawach prowadzonych w pierwszym kwartale 2015 r. wzmianka o poszczególnych częściach składowych ustalonej kwoty ryczału zawarta była jedynie na odwrocie dokumentu. Zasadniczo w trakcie naliczenia ryczału prawidłowo kwalifikowano okres pobytu cudzoziemca w ośrodku tj. uwzględniano okres pobytu wskazany w postanowieniu sądu oraz datę faktycznego przyjęcia cudzoziemca do SOdC. W sprawie 31/15²⁹ przy ustalaniu ryczału nie doliczono kosztów pobytu w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Kętrzynie od dnia osadzenia do dnia konwoju do SOdC w Krośnie Odrzańskim. Powyższe dotyczyło sytuacji, w której dokonano ponownego naliczenia ryczału z uwagi na fakt, że cudzoziemiec początkowo przebywał w SOdC w Kętrzynie. Zespół kontrolny zwrócił uwagę, że ponowne naliczenie ryczału nie powinno mieć miejsca gdyż czynności tej dokonuje się jednorazowo, w przypadku przeniesienia cudzoziemca z innego ośrodka, w którym ustalono kwotę ryczału.

Ponadto stwierdzono, że przy ustalaniu ryczału:

- w sprawie 142/15³⁰ nie uwzględniono kosztów doprowadzenia, pomimo iż z akt sprawy wynikało, iż organ prowadzący w chwili wydania zawiadomienia posiadał wiedzę o powstaniu przedmiotowego kosztu,
- w sprawie 70/15³¹ niewłaściwie wskazano kwotę kosztów poniesionych przez organ wydający decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Wskazać jednak należy, iż ryczałt stanowi przybliżoną wysokość kosztów ustalanych w drodze decyzji. W związku z tym powyższe uchybienia uznano za niemające wpływu na kontrolowaną działalność, szczególnie iż w decyzjach kosztowych wydanych w powyższych sprawach przedmiotowe elementy zostały ujęte we właściwych kwotach.

Zespół kontrolny zwrócił uwagę, że w zawiadomieniach o ustaleniu ryczału wykorzystywano informacje o wysokości kosztów poniesionych przez Placówki SG, w dyspozycji których cudzoziemiec znajdował się po zatrzymaniu, nie weryfikując czy też ustalając jednakowego sposobu określania tych kosztów. Analogicznie jak w przypadku decyzji kosztowych zwrócono uwagę na niekonsekwencję w podejmowaniu decyzji co do zastosowania stawek i obowiązujących przepisów w okresie przejściowym (w przypadku zatrzymania cudzoziemców przed 01.05.2015 r., przebywających w SOdC na przełomie obowiązywania dwóch rozporządzeń w sprawie ustalania kosztów) w zakresie m.in. kosztów pobrania linii papilarnych, kosztów sporządzenia fotografii, pobytu w ppdoz.

Zgodnie z art. 343 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach **organ prowadzący postępowanie w 18 sprawach dokonał zabezpieczenia środków pieniężnych** cudzoziemców. Powyższe dotyczyło sytuacji kiedy cudzoziemiec dysponował kwotą przewyższającą wartość 500 zł, którą zgodnie z art. 343 ust. 6 ustawy o cudzoziemcach pozostawia się na zaspokojenie bieżących potrzeb podczas pobytu w SOdC. O zabezpieczeniu maksymalnej kwoty środków pieniężnych należących do cudzoziemców, znajdujących się w depozycie ośrodka, informowano osadzonego pisemnie wydanym przez organ zawiadomieniem.

W sprawie 31/15 podczas pobytu w SOdC w Krośnie Odrzańskim do dyspozycji cudzoziemca pozostawiono środki finansowe zabezpieczone na poczet ryczału przez SOdC w Kętrzynie³². Cudzoziemiec podczas pobytu w SOdC w Kętrzynie dysponował kwotą przewyższającą 500 zł na zaspokojenie własnych potrzeb, co gwarantowało wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 343 ust. 6 ustawy o cudzoziemcach. Po przewiezieniu cudzoziemca z Kętrzyna do Krosna Odrzańskiego w dniu 10.03.2015 r. ponownie ustalono ryczałt i nie kontynuowano zabezpieczenia środków

29 Akta kontroli karty 199, 278-279

30 Akta kontroli karty 199, 280

31 Akta kontroli karty 199, 281

32 Akta kontroli karty 278-279

pieniężnych na pokrycie kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. W konsekwencji środki pieniężne zostały wykorzystane przez cudzoziemca, co uniemożliwiło egzekucję z tych środków należności wynikającej z decyzji kosztowej. Zdaniem zespołu kontrolnego takie postępowanie nie było słuszne z uwagi na fakt, że zmiana miejsca pobytu cudzoziemca była kontynuacją podjętych wobec cudzoziemca czynności w związku z jego nielegalnym pobytom na terytorium RP i nie wymagała ponownego ustalania ryczałtów i zabezpieczeń. Wskazać jednak należy, że właściwy algorytm postępowania w sprawie ustalania ryczałtu oraz jego zabezpieczenia w przypadku zmiany miejsca pobytu (ośrodka) cudzoziemca opisano w Podręczniku dopiero w wersji z dnia 3 sierpnia 2015 r.

Przyczynami powstania nieprawidłowości w ocenie zespołu kontrolnego były:

- brak uregulowania prawnego co do okresu przejściowego w związku ze zmianą przepisów dotyczących sposobu obliczania kosztów wydalenia;
- brak jednolitego i spójnego stanowiska co do zastosowania stawek w okresie przejściowym w związku ze zmianą przepisów dotyczących sposobu obliczania kosztów wydalenia;
- otrzymanie interpretacji przepisów dotyczących ustalania i zabezpieczania ryczałtu w przypadku zmiany miejsca pobytu cudzoziemca dopiero w dniu 3 sierpnia 2015 r.;
- brak należytej weryfikacji dokonanych ustaleń dot. wysokości kosztów;
- błędy rachunkowe.

Za powstanie powyższych nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą:

- Kierownik Sekcji Ogólnej SOdC,
- Kierownik-Naczelnik SOdC z tytułu sprawowanego nadzoru służbowego.

Należności wynikające z decyzji kosztowych mogą być potrącone ze środków pieniężnych cudzoziemca znajdujących się w depozycie strzeżonego ośrodka. Zgodnie z **art. 344 ust. 2** ustawy **Organ Straży Granicznej może dokonać potrącenia z dniem w którym decyzja kosztowa stała się ostateczna**. Zgodnie z zapisami *Podręcznika* w przypadku zwolnienia cudzoziemca z ośrodka przed terminem, w którym decyzja kosztowa stała się ostateczna – zdeponowane przez cudzoziemca środki pieniężne podlegają zwrotowi w pełnej wysokości. Powyższe zostało potwierdzone pismem Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców z dnia 4 lutego 2016 r.³³

W toku kontroli stwierdzono, że **na 18 przypadków zabezpieczeń środków pieniężnych** podmiot kontrolowany przeprowadził **6 procedur potrącenia środków pieniężnych** znajdujących się w depozycie ośrodka, na podstawie ostatecznych decyzji kosztowych. Potrącenia przeprowadzono w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 344 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, wobec cudzoziemców przebywających w SOdC. Przedmiotowe dokumenty zawierały elementy określone w art. 124 § 1 *kpa* i zostały wydane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie.

W przypadku **12** zabezpieczeń ryczałtu z uwagi na zwolnienie cudzoziemca z SOdC przed uprawomocnieniem się decyzji kosztowej nie było możliwe dokonanie potrącenia. W ww. przypadkach:

- w **4** sprawach cudzoziemcy dobrowolnie zadeklarowali chęć uiszczenia należności. Środki pieniężne wstępnie zabezpieczone na ryczałt zostały wpłacone do Kasy NoOSG;
- w **1** sprawie kwota zabezpieczonego ryczałtu została zwrócona cudzoziemcowi zwalnianemu ze Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców;

33 Fax KG-CU/739/IV/DS/16

- w pozostałych 7 przypadkach wszczęto procedurę egzekucyjną wystawiając tytuł egzekucyjny skierowany do komornika Urzędu Skarbowego. Na podstawie 7 wystawionych tytułów wykonawczych Komornik Urzędu Skarbowego w Krośnie Odrzańskim sporządził protokoły zajęcia i odbioru ruchomości (w postaci środków pieniężnych) i przeprowadził procedurę egzekucyjną. W wyniku podjętych działań uzyskano wpływ należności, o które wnioskowano w tytule wykonawczym, pomniejszone o koszty komornicze.

Należności pieniężne zgodnie z art. 342 ustawy o cudzoziemcach podlegają egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*³⁴. W przypadku gdy cudzoziemiec uchyła się od wykonania obowiązku wynikającego z decyzji wierzyciel, zgodnie z art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym powinien podjąć czynności zmierzające do egzekucji orzeczonych decyzją należności. Zgodnie z opinią radcy prawnego NoOSG³⁵ obowiązek uiszczenia kosztów przez cudzoziemca staje się wymagalny z chwilą doręczenia decyzji kosztowej. Świadczenie to powinno zostać spełnione przez cudzoziemca niezwłocznie, po wezwaniu go do jego wykonania, przez co można rozumieć samo doręczenie decyzji cudzoziemcowi. Jeżeli cudzoziemiec nie uiszcza należności i uchyła się od wykonania określonego w decyzji obowiązku – wierzyciel może podjąć określone działania celem przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zgodnie z art. 346 ustawy o cudzoziemcach obowiązek zabezpieczenia składników majątkowych cudzoziemca powstaje gdy cudzoziemiec nie uiszcza należności wynikającej z decyzji ustalającej koszty i nie jest możliwe dokonanie potrącenia. Postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym wydaje się w przypadku gdy cudzoziemiec dysponuje składnikami majątkowymi, podlegającymi egzekucji.

W badanej próbie stwierdzono **3 sprawy, w których dokonano zabezpieczenia majątkowego** na podstawie art. 346 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Powyższe nastąpiło w drodze postanowień o zabezpieczeniu majątkowym. Zabezpieczano przedmioty wartościowe (telefony komórkowe) przechowywane w depozycie cudzoziemców. Zgodnie z art. 343 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach postanowienie podlega wykonaniu w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym. W związku z tym do przedmiotowych spraw wystawiono tytuły wykonawcze, skierowane do Urzędu Skarbowego, w których jako podstawę prawną obowiązku wskazano decyzję kosztową. Komornik Urzędu Skarbowego sporządził protokół zajęcia i odbioru ruchomości i zajął wskazane przedmioty. W dwóch **przypadkach cudzoziemiec złożył zażalenie na postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym**. W związku ze złożonym zażaleniem w sprawie 70/15 Kierownik SOdC wystąpił do Urzędu Skarbowego o wstrzymanie postępowania egzekucyjnego do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Po wydaniu rozstrzygnięcia utrzymującego w mocy postanowienie organu I instancji wystąpiono o wznowienie postępowania egzekucyjnego. W sprawie 18/15 w aktach postępowania brak jest dokumentów świadczących o wstrzymaniu egzekucji w związku ze złożonym zażaleniem, niemniej jednak w tej sprawie egzekucja nie została przeprowadzona a zażalenie cudzoziemca Komendant Główny pozostawił bez rozpoznania z powodu niezuzupełnienia braku formalnego. W tej samej sprawie Kierownik SOdC wystąpił w późniejszym terminie o wstrzymanie postępowania egzekucyjnego w związku ze złożeniem przez cudzoziemca wniosku o status uchodźcy.

34 Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.

35 Akta kontroli karty 397-404

Z informacji otrzymanej w trakcie kontroli z Pionu Głównego Księgowego wynika, że w sprawach w których zastosowano zabezpieczenie majątkowe nie odnotowano wpływu należności z tytułu prowadzonych egzekucji.

W pozostałych aktach postępowań administracyjnych znajdowały się **notatki dotyczące odstąpienia od zastosowania zabezpieczenia majątkowego** z uwagi na:

- nieuprawomocnienie się decyzji kosztowej podczas pobytu cudzoziemca w SOdC, co uniemożliwiało dokonanie zabezpieczenia majątkowego;
- wynik szacunkowej analizy wartości posiadanych przez cudzoziemca składników majątku, potwierdzający, iż egzekucja byłaby bezskuteczna. Zgodnie z art. 342 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach w takich przypadkach nie wystawia się tytułu wykonawczego.

Wątpliwości zespołu kontrolnego budzi zasadność dokonywania w ww. notatkach wyceny przedmiotów wartościowych należących do cudzoziemca w czasie, w którym cudzoziemiec został już zwolniony z SOdC a należące do niego przedmioty wartościowe zostały mu zwrócone. Przykładem jest notatka z dnia 27 maja 2015 r. sporządzona w sprawie 39/2015³⁶ dot. cudzoziemca przebywającego w SOdC w dniach od 24.03.2015 r. do 12.05.2015 r. w której dokonano oszacowania przedmiotów wartościowych cudzoziemca na łączną kwotę ok. 1350 zł a następnie jako powód odstąpienia od wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym wskazano fakt, iż cudzoziemiec został wydalony przed uprawomocnieniem się decyzji kosztowej.

W jednej ze skontrolowanych spraw, w której kosztami związanymi z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu obciążono pracodawcę³⁷ Kierownik SOdC wystąpił do Pionu Głównego Księgowego z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec strony. Informacja uzyskana w toku kontroli z Pionu Głównego Księgowego wskazuje na częściową spłatę należności z tytułu wydanej decyzji kosztowej.

W trakcie czynności kontrolnych zespół kontrolny nie stwierdził okoliczności pozwalających na zastosowanie innych niż opisane powyższej środków egzekucyjnych.

Reasumując na 32 sprawy zakończone wydaniem decyzji kosztowych:

- w 15 przypadkach należności wynikające z wydanych decyzji nie zostały pokryte;
- w 17 przypadkach należności zostały pokryte w części, przy czym zaznaczyć należy, że ze 152.133,20 zł ogólnej wartości kosztów ustalonych w objętych kontrolą decyzjach wyegzekwowano kwotę 27.114,35 zł.

Uwzględniając kryterium legalności, celowości i rzetelności kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.

36 Akta kontroli karta 159

37 Dot. sprawy 25/15

4. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych oraz zabezpieczenia i egzekwowania należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Na podstawie dokumentacji postępowań kosztowych objętych kontrolą ustalono, że zarówno Naczelnik Wydziału jak i Kierownik Sekcji Ogólnej dokumentowali sprawowany przez siebie nadzór nad prowadzonymi w SOdC postępowaniami dokonując wpisów w kartach kontrolnych zawartych w aktach poszczególnych spraw. Nadzór ten nie okazał się jednak w pełni skuteczny, gdyż nie doprowadził do wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości wykazanych w pkt 2 i 3 niniejszego dokumentu.

Wg informacji przekazanej przez Naczelnika Wydziału – Kierownika SodC³⁸ dla osób prowadzących postępowania kosztowe zorganizowano kilkakrotnie wewnętrzne szkolenia, na których poruszane były sprawy dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych, wydawania decyzji kosztowych oraz innych rozstrzygnięć w tym zakresie. Zorganizowano także spotkanie z pracownikiem Wydziału do spraw Cudzoziemców dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych. Kontrolującym nie okazano jednak dokumentacji z przeprowadzonych szkoleń, gdyż takiej nie sporządzono. W okresie objętym kontrolą Kierownik Sekcji Ogólnej oraz 1 funkcjonariusz tej Sekcji (prowadzący postępowania kosztowe) uczestniczyli łącznie w 4 spotkaniach warsztatowych organizowanych w OSS w Lubaniu ukierunkowanych na wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie zadań Sekcji Ogólnych. Ponadto 1 funkcjonariusz uczestniczył w kursie doskonalącym z zakresu postępowań administracyjnych. Warsztaty i szkolenia, w których udział brali f-sze Sekcji Ogólnej realizowane były ponadto w 2014 roku.

Na podkreślenie zasługuje zaangażowanie podmiotu kontrolowanego w prowadzeniu bieżącej współpracy z Urzędem Skarbowym, czego efektem są sprawnie i skutecznie podejmowane działania mające na celu wyegzekwowanie należności z tytułu wydanych decyzji. W sprawach skomplikowanych występowano do Radców Prawnych, których opinie wykorzystywano przy procedowaniu poszczególnych spraw.

Z ustaleń kontroli wynika również, że w niektórych - istotnych kwestiach nie występowano o opinię do Radców Prawnych, pomimo iż oczywiste zdają się wątpliwości co do stosowania i interpretacji przepisów (np. ustalanie wysokości kosztów w okresie przejściowym). Zalecenia komórki merytorycznej KGSG w obszarach budzących wątpliwości interpretacyjne często pojawiały się zbyt późno aby mogły zapobiec uchybieniem i nieprawidłowościom.

W ocenie zespołu kontrolnego niekorzystnie na jakość sprawowanego nadzoru wpływa sędowanie uprawnień do przeprowadzenia całego postępowania wraz z wydaniem decyzji na stanowiska wykonawcze. Podział obowiązków i uprawnień winien być adekwatny do rangi poszczególnych stanowisk. Dobrą praktyką, zgodną z zasadą tzw. „dwóch par oczu” i mogącą pozytywnie wpłynąć na jakość przeprowadzonych postępowań i wydanych decyzji kosztowych byłoby weryfikowanie i akceptacja przygotowanych przez osoby prowadzące postępowania projektów decyzji i postanowień, poprzez podpisanie tych dokumentów z upoważnienia Komendanta NoOSG przez osoby funkcyjne – Naczelnika Wydziału lub Kierownika Sekcji Ogólnej.

Uwzględniając kryterium legalności, celowości i rzetelności kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie z uchybieniami.**

38 Akta kontroli karty 34-35

IV. WNIOSKI I ZALECENIA:

1. W przypadku zmiany przepisów prawa w zakresie pozostającym w związku z treścią stosowanych w działalności służbowej wewnętrznych aktów normatywnych Komendanta NoOSG niezwłocznie podejmować działania mające na celu dostosowanie wewnętrznych regulacji do przepisów prawa powszechnie obowiązującego.
2. W toku prowadzonych postępowań kosztowych przestrzegać zasady pisemności i podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a rozstrzygnięcia dotyczące ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu opracowywać w oparciu o zgromadzony w toku postępowania materiał dowodowy.
3. W treści opracowywanych zawiadomień o ustaleniu ryczałtu i decyzji kosztowych rzetelnie określać rodzaje i wysokość oszacowanych lub ustalonych kosztów oraz wskazywać przepisy prawa zastosowane do ich obliczenia.
4. W przypadku wątpliwości w zakresie interpretacji i stosowania przepisów prawa podejmować działania mające na celu uzyskanie opinii Radców Prawnych NoOSG lub stanowiska właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej KGSG w terminie umożliwiającym ich bieżące wykorzystanie w działalności służbowej.
5. Kontynuować podjęte w czasie kontroli działania mające na celu zmiany decyzji, w których stwierdzono błędne rozstrzygnięcia.
6. W porozumieniu z Radcą Prawnym NoOSG rozważyć przeprowadzenie postępowania w sprawie ustalenia kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu ob. Ghany Nabaly Salifu również wobec drugiego pracodawcy wymienionego w decyzji o zobowiązaniu tego cudzoziemca do powrotu jako podmiot powierzający nielegalnie pracę cudzoziemcowi.
7. Wypracować dodatkowe wewnętrzne mechanizmy kontrolne i zwiększyć nadzór osób funkcyjnych nad prowadzeniem postępowań kosztowych, z wykorzystaniem uwag zawartych w treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie do 9.05.2016 r. za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

VI. Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli prowadzonej w Nadodrzańskim Oddziale Straży Granicznej zarejestrowanej pod numerem RWD Nr 452/5/13 na str. 5 poz. 9.

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



gen. bryg. SG Andrzej KAMIŃSKI

Wykonano w 2 egz.

Egz. nr 1 – Naczelnik Wydziału - Kierownik SOdC w Krośnie Odrzańskim

Egz. nr 2 – ad acta.

Opracował i sporządził: zespół kontrolny

Dnia 07.04.2016 r.