



Krosno Odrzańskie, dnia 23 grudnia 2019 r.

**KOMENDANT
NADODRZAŃSKIEGO ODDZIAŁU
STRAŻY GRANICZNEJ**

ul. Poprzeczna 1
66-600 Krosno Odrzańskie

Egz. nr 2

NO-NK.0910.6.2019

Sygn. Kontr. 8/NK/2019

**Naczelnik Wydziału Techniki i Zaopatrzenia
Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej**

kpt. SG Wioletta Kieliszak

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat *Ustalanie prawa do równoważnika pieniężnego w przypadku gdy funkcjonariusz lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej* zrealizowanej w trybie zwykłym w Wydziale Techniki i Zaopatrzenia¹ Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej², z siedzibą w Krośnie Odrzańskim, ul. Poprzeczna 1, 66-600 Krosno Odrzańskie, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej na 2019 r.³ Kontrola została przeprowadzona na podstawie Wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r., wprowadzonych Decyzją nr 139 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Straży Granicznej wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych⁴, w dniach od 11.09.2019 r. do 10.10.2019 r. przez zespół kontrolny w składzie:

Kierownik zespołu:

- st. chor. szt. SG Sylwia Kulka - starszy specjalista Wydziału Kontroli NoOSG, upoważnienie nr 8/1/NK/2019 z dnia 11.09.2019 r. do dnia 29.09.2019 r.⁵

Członkowie:

- chor. szt. SG Magdalena Jakuczun - starszy specjalista Wydziału Kontroli NoOSG, upoważnienie nr 8/2/NK/2019 z dnia 11.09.2019 do dnia 29.09.2019 r.

1 Zwany dalej WTiZ

2 Zwany dalej NoOSG

3 NO-NK.0931.1.2018 z dnia 30.11.2018 r.

4 Dz.Urz. KGSG z 2012 r., poz. 47 z późn.zm., zwane dalej Wytycznymi

5 Dowód: akta kontroli karta nr 5

Od dnia 30.09.2019 r. - Kierownik Zespołu Kontrolnego, upoważnienie nr 8/4/NK/2019 z dnia 30.09.2019 r.⁶

- Pan Mateusz Zawadzki - specjalista Wydziału Kontroli NoOSG, upoważnienie nr 8/3/NK/2019 z dnia 11.09.2019 r.⁷

Od dnia 30.09.2019 r.

- Pani Agnieszka Żołądek - starszy inspektor Wydziału Kontroli NoOSG, upoważnienie nr 8/5/NK/2019 z dnia 30.09.2019 r.⁸

Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach od 11.09.2019 r. do 10.10.2019 r.

Funkcję kierownika podmiotu kontrolowanego w okresie objętym kontrolą pełniła:

- kpt. SG Wioletta Kieliszak

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli prowadzonej w siedzibie komendy NoOSG zarejestrowanej pod numerem RWD Nr 452/5/13, karta 9 poz. 4

I. Zakres kontroli.

1. Przedmiotem kontroli były:

- rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne w zakresie ustalania prawa do równoważnika pieniężnego w przypadku gdy funkcjonariusz lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej,
- realizacja zadań służbowych związanych z ustalaniem prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego w tym prawidłowość przeprowadzania postępowań administracyjnych z zakresu problematyki objętej kontrolą oraz sposób dokumentowania tych postępowań,
- sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu objętego kontrolą.

2. Kontrolą objęto okres od 01.09.2018 r. do 31.08.2019r.

II. Cel kontroli.

1. Celem kontroli była:

ocena legalności oraz rzetelności realizacji zadań związanych z ustalaniem prawa do równoważnika pieniężnego w przypadku gdy funkcjonariusz lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Ocenie poddano wprowadzone rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne i sposób sprawowania nadzoru nad realizacją zadań w ww. zakresie.

2. Ponadto celem kontroli było ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości i ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych,

6 Dowód: akta kontroli karta nr 6 i karta nr 9

7 Dowód: akta kontroli karta nr 7

8 Dowód: akta kontroli karta nr 10

a także sformułowanie wniosków zmierzających do usunięcia nieprawidłowości/uchybień oraz wskazanie zaleceń naprawczych.

III. Ocena kontrolowanej działalności.

Realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Ocenę końcową kontrolowanej działalności sporządzono w oparciu o takie czynniki jak okres i zakres kontroli, wskazane kryteria i mierniki oraz oceny częściowe na podstawie czterostopniowej skali⁹. Przedstawiona ocena została oparta na ocenach częściowych, które sformułowano w związku z przedstawionymi w dalszej części ustaleniami. Podstawą do dokonania ustaleń były dokumenty udostępnione przez podmiot kontrolowany, pisemne wyjaśnienia Naczelnika WTiZ i oświadczenia pracownika, a także analiza istniejących rozwiązań organizacyjno - funkcjonalnych. Ponadto ustalenie stanu prawnego w kontrolowanym obszarze odbyło się na podstawie analizy obowiązujących regulacji prawnych. Kontrolę przeprowadzono zgodnie z programem kontroli poddając sprawdzeniu 50% spraw dotyczących równoważnika za brak lokalu mieszkalnego w okresie objętym kontrolą.

W obszarze rozwiązań organizacyjno - funkcjonalnych dotyczących realizacji zadań służbowych ustalono, iż dokumentacja ta została właściwie opracowana, co zespół kontrolny ocenił pozytywnie. Niemniej jednak ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w badanym obszarze, świadczą o nieskuteczności działań nadzorczych wykonywanych w okresie objętym kontrolą, pomimo właściwych rozwiązań organizacyjnych dotyczących sprawowania nadzoru. Prowadzony nadzór służbowy nie doprowadził do wykrycia i wyeliminowania powstałych nieprawidłowości. W związku z tym nadzór oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Obszar realizacji zadań służbowych związanych z ustalaniem prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego w tym prawidłowość przeprowadzania postępowań administracyjnych z zakresu problematyki objętej kontrolą oraz sposób dokumentowania tych postępowań oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami. W okresie objętym kontrolą decyzje dotyczące uprawnień do lokalu oraz równoważnika za brak lokalu mieszkalnego były podpisywane przez Komendanta NoOSG i Zastępców Komendanta NoOSG. Zastępcy Komendanta zostali umocowani poprzez stosowne pisemne upoważnienie Komendanta Oddziału do działania w jego imieniu wydane na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*¹⁰. Załatwianie spraw w podmiocie kontrolowanym realizowano z zachowaniem terminów

9 Skala obejmuje: 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. 60

10 Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 t.j.z późn. zm. - zwanej dalej *kpa*

wskazanych w art. 35 kpa. We wszystkich skontrolowanych przypadkach rozstrzygnięcia kończące postępowanie wydawano terminowo. Decyzje w sposób właściwy były doręczane za zwrotnym potwierdzeniem odbioru poprzez operatora pocztowego lub odbierane osobiście przez funkcjonariuszy, którzy podpisem potwierdzali odbiór. Strony były prawidłowo pouczane o prawie do wniesienia odwołania, a także o możliwości zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który decyzję wydał. *Oświadczenia mieszkaniowe do ustalenia uprawnień do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz jego wysokości* składane przez funkcjonariuszy były zgodne ze wzorem zawartym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszom Straży Granicznej równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych warunków jego zwrotu, a także sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania¹¹. Prawidłowo w decyzjach wskazywano, iż przedmiotowy równoważnik przysługuje za okres od dnia spełnienia ustawowych przesłanek. Osoby którym przyznano świadczenie spełniały warunki wskazane w rozporządzeniu z dnia 28 czerwca 2002 r. Powyższe działania oceniono pozytywnie, jednakże w toku kontroli ujawniono nieprawidłowości jak niżej:

- w 6 przypadkach decyzje o przyznaniu równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego wydawano przed datą rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej istnienia uprawnienia danego funkcjonariusza do lokalu;
- w 1 przypadku przyznano funkcjonariuszowi równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego, bez weryfikacji w toku postępowania administracyjnego podanej przez niego informacji, iż zamieszkuje lokal stanowiący własność urzędu miasta. Rozstrzygnięcie oparto na ustnej informacji funkcjonariusza, że tytuł prawny do przedmiotowego lokalu posiadają rodzice funkcjonariusza, brak w aktach pisemnej informacji w tym zakresie.

Zespół kontrolny wykazał też sytuacje stanowiące uchybienia niepowodujące negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności w aspekcie wykonywania zadań:

- zastosowanie odstępstwa od uzasadnienia faktycznego decyzji na mocy art. 107 § 4 kpa;
- brak materiałów dowodowych odzwierciedlających ustalony stan faktyczny, główny materiał dowodowy w sprawie stanowiło *Oświadczenia mieszkaniowe do ustalenia uprawnień do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz jego wysokości*
- rozstrzygnięcie o przyznaniu równoważnika za brak lokalu mieszkalnego przed uprawomocnieniem się decyzji rozstrzygającej o prawie do lokalu;

11 Dz. U. 2002 poz. 118 nr 1014 z późn. zm. - zwane dalej rozporządzeniem z dnia 28 czerwca 2002 r.;

- nieinformowanie strony o prawie wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów, wynikającym z art. 10 § 1 kpa.

1. Rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne w zakresie ustalania prawa do równoważnika pieniężnego w przypadku gdy funkcjonariusz lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej.

Zespół kontrolny dokonał analizy przedstawionej do kontroli dokumentacji rozwiązań organizacyjno - funkcjonalnych przyjętych w WTiZ NoOSG pod kątem realizacji zadań związanych z ustaleniem prawa do równoważnika pieniężnego w przypadku, gdy funkcjonariusz lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Szczegółowe ustalenia zespołu kontrolnego ujęto w notatce służbowej¹².

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Komendy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Krośnie Odrzańskim stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 52 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Krośnie Odrzańskim¹³ do zadań WTiZ NoOSG należy m. in. prowadzenie gospodarki rzeczowymi składnikami majątku w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i nieruchomościami, w tym: realizacja prawa do lokalu mieszkalnego oraz świadczeń finansowych z tego prawa wynikających, a w szczególności rozpatrywanie spraw w zakresie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu i za brak lokalu mieszkalnego oraz zwrotu kosztów dojazdu.¹⁴

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w WTiZ NoOSG obowiązywały dwa Wewnętrzne Podziały Zadań¹⁵ zatwierdzone przez Komendanta NoOSG. Powyższe dokumenty organizacyjne uwzględniały zadania z obszaru objętego kontrolą. W strukturze organizacyjnej WTiZ NoOSG powyższe zadania przypisano Sekcji Gospodarki Mieszkaniowej i Kwaterunkowej¹⁶.

Analizując rozwiązania organizacyjne zespół kontrolny poddał weryfikacji zapisy zawarte w *szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień*¹⁷ osób bezpośrednio związanych z realizacją zadań z zakresu objętego kontrolą tj.:

- Kierownictwa Wydziału,
- Kierownika SGMiK
- Starszego Inspektora SGMiK

Weryfikacja *Szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień* osób funkcyjnych i pracownika WTiZ NoOSG wykazała, iż zawierały one zapisy uwzględniające wykonywanie zadań związanych z kontrolowanym obszarem.

¹² Dowód: akta kontroli karty nr 15-17

¹³ Dz. Urz. KGSG z dnia 17 kwietnia 2014 r. poz. 72 z późn. zm.

¹⁴ § 13 pkt. 3 lit. e tiret pierwszy

¹⁵ Dowód: akta kontroli karty nr 18 - 36

¹⁶ Zwana dalej SGMiK

¹⁷ Dowód: akta kontroli karty nr 37 - 52

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia kontroli oraz w oparciu o kryteria legalności i rzetelności przyjęte rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne w zakresie ustalania prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oceniono **pozytywnie**.

2. Realizacja zadań służbowych związanych z ustalaniem prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego w tym prawidłowość przeprowadzania postępowań administracyjnych z zakresu problematyki objętej kontrolą oraz sposób dokumentowania tych postępowań.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*¹⁸ w art. 96 ust. 1 wskazuje, że funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik pieniężny jeśli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Regulacje szczegółowe w zakresie przyznawania funkcjonariuszom przedmiotowego równoważnika określono w rozporządzeniu z dnia 28 czerwca 2002 r.

Zgodnie z art. 101 ust. 5 ustawy o SG załatwianie spraw, o których mowa m.in. w art. 96 następuje w formie decyzji administracyjnej. Zatem postępowanie w tego rodzaju sprawach prowadzi się na podstawie przepisów kpa.

Kontroli poddano 61 rozstrzygnięć wydanych w sprawach równoważnika za brak lokalu w okresie od 01.09.2018 r. do 31.08.2019 r.; 34 sprawy dotyczyły przyznania funkcjonariuszowi równoważnika za brak lokalu, pozostałe 27 przypadków dotyczyło utraty prawa do równoważnika za brak lokalu. W toku kontroli weryfikowano czy funkcjonariusz, któremu przyznano równoważnik miał ustalone prawo do lokalu. W tym celu analizowano także decyzje administracyjne dotyczące uprawnień do przyznania funkcjonariuszowi lokalu. Szczegółowe ustalenia zespół kontrolny zebrał w notatce służbowej¹⁹.

W okresie objętym kontrolą decyzje dotyczące uprawnień do lokalu oraz równoważnika za brak lokalu mieszkalnego były podpisywane przez Komendanta NoOSG i Zastępców Komendanta NoOSG. Ustalono, iż Zastępcy Komendanta umocowani zostali poprzez stosowne pisemne upoważnienie Komendanta Oddziału do działania w jego imieniu wydane na podstawie art. 268a kpa²⁰.

Załatwianie spraw w podmiocie kontrolowanym realizowano z zachowaniem terminów wskazanych w art. 35 kpa. We wszystkich skontrolowanych przypadkach rozstrzygnięcia kończące postępowanie wydawano terminowo. Decyzje w sposób właściwy były doręczane za zwrotnym potwierdzeniem odbioru poprzez operatora pocztowego lub odbierane osobiście przez funkcjonariuszy, którzy podpisem potwierdzali odbiór. Strony były prawidłowo pouczane o prawie do wniesienia odwołania, a także o możliwości zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który decyzję wydał. *Oświadczenia mieszkaniowe do ustalenia uprawnień do równoważnika pieniężnego za brak*

18 Dz. U. 2019 poz. 147 j.t. z późn. zm. zwana dalej ustawą o SG;

19 Dowód: akta kontroli karty nr 67 - 72

20 Dowód: akta kontroli karty nr 53 - 54

lokalu mieszkalnego oraz jego wysokości składane przez funkcjonariuszy były zgodne ze wzorem zawartym w rozporządzeniu z dnia 28 czerwca 2002 r. Prawidłowo w decyzjach wskazywano, iż przedmiotowy równoważnik przysługuje za okres od dnia spełnienia ustawowych przesłanek. Osoby którym przyznano świadczenie spełniały warunki wskazane w rozporządzeniu z dnia 28 czerwca 2002 r. Jednakże w 1 przypadku funkcjonariusz poinformował w treści oświadczenia, iż zamieszkuje lokal w miejscowości pobliskiej, stanowiący własność Urzędu Miasta w Gubinie. W toku postępowania administracyjnego nie zebrano dowodu wskazującego na zbadanie okoliczności czy lokal mieszkalny stanowiący zasób gminy przyznany został niniejszemu funkcjonariuszowi i pomimo tego przyznano mu świadczenie w postaci równoważnika za brak lokalu mieszkalnego. Natomiast zgodnie z § 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 28 czerwca 2002 r. równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego przyznaje się funkcjonariuszowi SG w służbie stałej, jeżeli w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej on sam lub członek jego rodziny nie posiada m.in. lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego oraz stanowiącego własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Zespół kontrolny poprosił o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji. Starszy inspektor SGMiK złożył pisemne oświadczenie²¹, w którym wskazał, że przed wydaniem decyzji nr 42/B/2018 dnia 28.11.2018 r. został przez funkcjonariusza w drodze rozmowy poinformowany, iż tytuł prawny do przedmiotowego lokalu posiadają rodzice. Powyższy sposób prowadzenia sprawy uznano za nieprawidłowość, gdyż w toku postępowania administracyjnego nie zachowano zasady pisemności wyrażonej w art. 14 kpa poprzez niezastosowanie formy pisemnej ustaleń dotyczących stanu faktycznego. Odpowiedzialność za powstanie niniejszej sytuacji ponosi Naczelnik Wydziału, Zastępca Naczelnika Wydziału z racji nadzorowania sprawy, a także osoba prowadząca postępowanie. Zespół kontrolny zwraca uwagę, iż w analizowanym przypadku zasadnym jest zwrócenie się do radcy prawnego o opinię w zakresie doprowadzenia postępowania do stanu pożądanego polegającego na prawidłowym udokumentowaniu stanu faktycznego w niniejszym postępowaniu administracyjnym.

Zespół kontrolny na podstawie dokumentacji przedłożonej do kontroli stwierdził, iż akta postępowań prowadzone są w sposób niejednorodny. Część spraw zawiera materiały dowodowe dotyczące ustaleń w sprawie, natomiast pozostałe sprawy zawierają jedynie *Oświadczenia mieszkaniowe do ustalenia uprawnień do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz jego wysokości* i wydaną decyzję. W związku z tym zespół kontrolny zwrócił się o wyjaśnienie w tej sprawie²². Naczelnik WTiZ przedstawił stanowisko²³, iż *prowadząc postępowanie administracyjne w sprawie żądania jakim jest złożenie przez funkcjonariusza oświadczenia lub wniosku organ zobowiązany jest do zgromadzenia materiałów i dowodów, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie. W sytuacjach, kiedy złożony wniosek lub oświadczenie nie spełnia wymogów określonych w ustawie o Straży Granicznej lub rozporządzeniach lub nie zawiera wszystkich danych, które*

21 Dowód: akta kontroli karta 154

22 Dowód: akta kontroli karta 151-152

23 Dowód: akta kontroli karta 155

pozwała zakończyć prowadzone postępowanie administracyjne, wzywa się stronę do uzupełnienia braków formalnych, dostarczenia dodatkowych, istotnych w sprawie dokumentów np. dziennik budowy, zgłoszenie ukończenia budowy, umowa przedwstępna, akt notarialny, wyrok sądowy (w przypadku rozwodu), akt urodzenia dziecka itp. Jak widać z powyższego, nie w każdej sytuacji należy zgromadzić dodatkowe materiały dowodowe. Złożone oświadczenie lub wnioski wypełnione zgodnie z wymogami, nie determinuje dodatkowych materiałów. W tym miejscu wskazać należy, iż jedną z zasad procedury administracyjnej jest „zasada prawdy obiektywnej” wyrażona w art. 7 kpa. Realizacja tej zasady następuje m.in. poprzez prowadzenie postępowania dowodowego²⁴. To na organie ciąży obowiązek zebrania całego materiału dowodowego do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Przy ustalaniu uprawnień do równoważnika oraz jego wysokości organ winien zbadać wskazane przez funkcjonariusza okoliczności i je udokumentować. Przy rozstrzyganiu spraw należy wskazać kryteria, którymi organ kierował się uznając daną okoliczność za udowodnioną, w kontrolowanym obszarze będą to np. dokumenty o zmianie stanu cywilnego lub o zmianie liczby członków rodziny, dokumenty kadrowe, dokumenty związane z lokalem mieszkalnym itd. Zwrócić uwagę należy, iż w kontrolowanych przypadkach powyższy sposób prowadzenia akt postępowania, przy jednoczesnym braku uzasadnienia w rozstrzygnięciach przydzielających funkcjonariuszom równoważnik powoduje, iż ustalenie której przesłankę spełniła strona jest utrudnione. Przy stosowanej praktyce prowadzenia dokumentacji w podmiocie kontrolowanym, wywodzenie powyższego może nastąpić jedynie w sposób dorozumiany przy jednoczesnym odczytaniu i porównaniu treści decyzji z treścią oświadczenia funkcjonariusza. Zatem dla ochrony transparentności rozstrzygnięcia zasadnym jest każdorazowe prowadzenie akt postępowania z pełnym materiałem dowodowym i opis ustaleń w uzasadnieniu.

Zespół kontrolny uznał powyższe za uchybienie.

Decyzje administracyjne, w których zawarto rozstrzygnięcie negatywne dla strony zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 107 kpa. Przypadki te dotyczyły odmowy przydziału lokalu mieszkalnego z powodu braku lokalu w dyspozycji organu administracyjnego oraz utraty uprawnień do równoważnika za brak lokalu. Natomiast decyzje rozstrzygające przyznanie funkcjonariuszom równoważnika za brak lokalu zawierały elementy określone w art. 107, z wyjątkiem części dotyczącej uzasadnienia faktycznego. W powyższych przypadkach uzasadnienie pominięto przywołując za podstawę art. 107 § 4 kpa²⁵. Zespół kontrolny wskazuje, że dobrą praktyką jest wskazywanie pełnego uzasadnienia podjętej decyzji rozstrzygającej. Ważnym jest, iż zgodnie z art. 107 § 1 pkt. 6 oraz § 3 decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne, a *uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej*

24 Art 77 kpa

25 Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Stosowanie powyższej normy wprowadzi zrozumiałe dla strony i organów wyższego stopnia przedstawienie toku rozumowania organu. Zaznaczenia wymaga, iż postępowania z obszaru objętego kontrolą to przypadki gdy funkcjonariusz składa *Oświadczenie mieszkaniowe do ustalenia uprawnień do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz jego wysokości* w treści, którego osoba wypełniająca obowiązana jest przedstawić określone informacje służące do badania sprawy przez organ. Z treści niniejszego dokumentu nie można wprost wysnuć żądania strony. Organ w postępowaniu bada czy wypełnione zostały warunki konieczne do uzyskania świadczenia w postaci równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. Zatem postępowania z zakresu równoważnika za brak lokalu mieszkalnego nie opierają się na wniosku tak jak jest to uregulowane w np. sprawach o przydział lokalu mieszkalnego/tymczasowej kwatery lub w sprawie przyznania pomocy finansowej. Celem postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących równoważnika za brak lokalu jest zbadanie stanu faktycznego, czy dany funkcjonariusz spełnia warunki konieczne do uzyskania świadczenia oraz w jakiej wysokości takie świadczenie ma mu być przyznane. W każdej z indywidualnych spraw inna okoliczność powoduje spełnienie warunków do pobierania świadczenia lub jego wysokości np. przejście do służby stałej, przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej, zmiana stanu cywilnego, zmiana liczby członków rodziny, odejście ze służby, posiadanie lokalu (niespełniającego określonych norm) w miejscowości pobliskiej. Wskazać należy, iż zasadnym jest w treści decyzji doprecyzować tę szczególną w danej sprawie okoliczność decydującą o podjętym rozstrzygnięciu. Uzasadnienie powinno przedstawić całościowe omówienie ustalonego stanu faktycznego, w sposób wyczerpujący i przekonujący wskazywać jakimi przesłankami organ kierował się wydając rozstrzygnięcie. Opisaną powyżej sytuację pomijania uzasadnienia faktycznego zespół kontrolny uznał za uchybienie.

Przepisy ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej w art. 92 ust. 1 określają, że funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Prawo do lokalu mieszkalnego jest realizowane przede wszystkim przez przydzielenie takiego lokalu, a gdy przydziału takiego nie dokonano, funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje świadczenie pieniężne w postaci równoważnika pieniężnego, z tytułu braku lokalu mieszkalnego. W podmiocie kontrolowanym w 6 przypadkach²⁶ decyzja o przydzieleniu równoważnika pieniężnego za brak lokalu była wydana w dacie wcześniejszej niż decyzja o ustaleniu prawa do lokalu. Działanie takie należy uznać za nieprawidłowość, w niniejszych przypadkach doszło do zakłócenia chronologii działania. Odpowiedzialność za powstanie powyższej sytuacji ponoszą Naczelnik, Zastępca Naczelnika Wydziału oraz osoba prowadząca postępowanie. W przypadku, gdy funkcjonariusz jest uprawniony do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji o przydziale, a takiego lokalu mu nie przydzielono, przysługuje mu prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego,

²⁶ Decyzje nr 23/B/2018, 31/B/2018, 35/B/2018, 42/B/2018, 15/B/2019, 23/B/2019; akta kontroli karty nr 73-76; 102-106; 107-110; 111-114; 120-124; 125-129

o ile funkcjonariusz lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Zatem warunkiem przyznania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego jest ustalenie w pierwszej kolejności prawa funkcjonariusza do lokalu. Z tych też względów decyzja rozstrzygająca o prawie do lokalu powinna być wydana przed decyzją o przyznaniu równoważnika pieniężnego.

Przepis wyraża istotę prawa funkcjonariusza do uzyskania lokalu mieszkalnego, a w razie niemożności przydziału takiego lokalu ustawa przewiduje uzyskanie świadczenia pieniężnego, między innymi równoważnika pieniężnego z tytułu braku lokalu. Zatem równoważnik pieniężny jest tymczasową, zastępczą formą realizacji prawa do lokalu mieszkalnego i dopiero w momencie gdy funkcjonariuszowi nie przydzielono lokalu, mimo spełnienia warunków do jego otrzymania, może się on ubiegać o inne formy realizacji prawa do lokalu w tym równoważnika pieniężnego. Ustalono także, że w podmiocie kontrolowanym decyzje, w których przyznawano funkcjonariuszom prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego wydawane były przed uprawomocnieniem się decyzji o prawie do lokalu. W 18 przypadkach oba rozstrzygnięcia wydane były w tej samej dacie, a w 4 przypadkach w kilkudniowym odstępie. Rozstrzygnięcie o przyznaniu równoważnika pieniężnego za brak lokalu jest konsekwencją wcześniejszego postępowania badającego prawo do lokalu, zatem winno być oparte na prawomocnej decyzji. Naczelnik WTiZ wyjaśnił, iż *w związku z faktem nieposiadania w zasobach Oddziału lokali mieszkalnych, które mogłyby zostać przyznane funkcjonariuszom, wydanie decyzji o odmowie przyznania lokalu mieszkalnego ze względu na jego brak nie stanowi złamania prawa w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*. W odniesieniu do powyższego stanowiska kierownika podmiotu kontrolowanego zespół kontrolny zwraca uwagę, iż uprawnienie do zaskarżenia decyzji o prawie do lokalu nie zostało uzależnione od stanu faktycznego zasobów mieszkaniowych formacji. Stwierdzone przypadki rozstrzygnięcia o przyznaniu równoważnika przed uprawomocnieniem decyzji o uprawnieniu do lokalu uznano za uchybienie.

Na podstawie przedstawionej do kontroli dokumentacji stwierdzono, że w części decyzji orzekających o utracie przez funkcjonariusza prawa do pobierania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego informowano stronę o przysługującym prawie wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów, wynikającym z art. 10 § 1 kpa. Nie stosowano powyższej czynności w sprawach o przydzieleniu równoważnika i części spraw o utracie prawa do równoważnika. Zgodnie z art. 10 § 1 kpa strona ma prawo brać czynny udział w każdym stadium postępowania. Zrealizowanie tej zasady następuje poprzez umożliwienie stronie wypowiedzenia się, co do wszelkich przeprowadzonych dowodów. Stwierdzić należy, iż powyższe postępowanie nie miało istotnego wpływu na wynik rozstrzyganej sprawy. W związku z tym ten sposób działania uznano za uchybienie. Jednakże w powyższym zakresie zespół kontrolny wskazuje, aby w kolejnych sprawach stosować się wprost do zapisów kpa mających na celu poprawę zaufania obywatela do organów władzy publicznej, gdzie strona w postępowaniu administracyjnym może liczyć na to, że w toku postępowania będą przysługiwały jej pewne uprawnienia, które pomogą jej podjąć działania zgodne z jej interesem prawnym. Obowiązkiem organu jest zapewnienie

stronie możliwości skorzystania z przysługujących praw. Istotne jest, iż obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest pouczenie strony o prawie do zapoznania się z aktami i wypowiedzenia się strony w tym zakresie, a także obowiązek wstrzymania się z wydaniem decyzji do tego czasu.

Biorąc pod uwagę przedstawione ustalenia kontroli w oparciu o kryteria legalności i rzetelności obszar dotyczący realizacji zadań służbowych związanych z ustalaniem prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego w tym prawidłowość przeprowadzania postępowań administracyjnych oraz sposób dokumentowania tych postępowań oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

3. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu objętego kontrolą.

W podmiocie kontrolowanym w Wewnętrznym Podziale Zadań WTiZ nadzór służbowy powierzono: Naczelnikowi WTiZ NoOSG, Zastępcy Naczelnika WTiZ NoOSG oraz Kierownikowi SGMiK NoOSG. Analogicznie realizację zadań nadzorujących wskazano w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień ww. osób²⁷.

Zgodnie z informacją uzyskaną od Naczelnika WTiZ²⁸ *nadzór merytoryczny nad działalnością służbową prowadzony jest poprzez każdorazowe zapoznanie się z treścią opracowanych decyzji związanych z prawem do równoważnika pieniężnego za brak lokalu, potwierdzeniem tego jest podpis Kierownika Sekcji Gospodarki Mieszkaniowej i Kwaterunkowej oraz Naczelnika Wydziału Techniki i Zaopatrzenia na każdej przygotowanej do podpisu decyzji*. Powyższe procedury znajdują odzwierciedlenie w dokumentacji poddanej kontroli. Dodatkowo wskazać należy, iż z projektami decyzji zapoznawali się także Radcy Prawni NoOSG. W okresie objętym kontrolą stanowisko Kierownika SGMiK²⁹ nie było obsadzone, a do zastępowania Kierownika okresowo doraźnie wyznaczani zostawali pracownicy poprzez wskazanie ich w rozkazie dziennym Komendanta Oddziału. Powyższa sytuacja kadrowa utrudniała realizację nadzoru merytorycznego na poziomie kierownika sekcji. Pracownik wyznaczony do zastępstwa co prawda zapoznawał się za podpisem z projektem decyzji, jednakże sprawdzenie merytoryczne sprawy w ramach nadzoru miało charakter iluzoryczny, gdyż osoby te nie miały doświadczenia w realizowaniu zadań z kontrolowanego obszaru.

W kontrolowanych przypadkach postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących ustalenia prawa do równoważnika pieniężnego w przypadku, gdy funkcjonariusz lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej nadzór nad prowadzonymi postępowaniami dokonywany był w momencie sporządzenia projektu decyzji kończącej postępowanie administracyjne. Kontrolujący stoją na stanowisku, iż nadzorowanie powinno być wykonywane w sposób ciągły i systemowy. Zasadnym jest uaktywnienie działań Kierownika Sekcji w nadzorowaniu poszczególnych spraw w toku prowadzonych postępowań administracyjnych.

27 Dowód: akta kontroli karty nr 37-39; 40-41; 42-43

28 Dowód: akta kontroli karta nr 154

29 Do dnia 31.07.2019 r.

Nadto weryfikacji należy poddawać zachowanie właściwej procedury administracyjnej, tworzenie pism, zbieranie dowodów i konieczność czynności podejmowanych w toku spraw administracyjnych. Właściwy nadzór merytoryczny, także w toku postępowania sprzyjał będzie zapewnieniu odpowiedniej jakości wykonywanych zadań. Zauważyć należy, iż ujawnione w niniejszej kontroli nieprawidłowości i uchybienia opisane w niniejszym dokumencie, świadczą o nieskuteczności dotychczasowych działań nadzorczych wykonywanych w okresie objętym kontrolą. Prowadzony nadzór merytoryczny nie doprowadził do wykrycia i wyeliminowania powstałych nieprawidłowości i uchybień.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, w oparciu o przyjęte kryteria obszar dotyczący sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań związanych z ustalaniem prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

IV. Wnioski i zalecenia

1. Przyznanie równoważnika za brak lokalu mieszkalnego rozstrzygać po wydaniu i uprawomocnieniu się decyzji ustalającej uprawnienie funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego.
2. Gromadzić materiał dowodowy odzwierciedlający ustalony stan faktyczny. W toku postępowania weryfikować informacje podawane przez funkcjonariuszy w *Oświadczeniach mieszkaniowych do ustalenia uprawnień do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz jego wysokości*. Obligatoryjnie zachowywać zasadę pisemności przy dokonywaniu ustaleń stanu faktycznego.
3. Podawać uzasadnienie faktyczne w każdej wydanej decyzji administracyjnej. W jego treści zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów na których organ się oparł rozstrzygając sprawę.
4. Informować stronę o prawie wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów, wynikającym z art. 10 § 1 kpa.
5. Wypracować skuteczne mechanizmy nadzoru nad realizacją zadań służbowych związanych z ustalaniem prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, w tym prawidłowości przeprowadzania postępowań administracyjnych oraz sposobu dokumentowania tych postępowań.

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie do 31.01.2020 r. Komendantowi NoOSG za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli NoOSG.

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

p.o. płk SG Tomasz Michalski

Wykonano w 2 egz.

Egz. nr 1 – Naczelnik Wydziału Techniki i Zaopatrzenia NoOSG

Egz. nr 2 – ad acta.

Opracował i sporządził zespół kontrolny

Dnia 18.12.2019 r.