



Chel'm, dnia 17.11. listopada 2016 r.

Egz. nr 2...

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej

NA - NK - 6520/16

17.11.2016



[Signature]

17.11.2016

Pan mjr SG Mariusz KULCZYŃSKI

Komendant
Placówki Straży Granicznej
w Dołhobyczowie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „Prowadzenie postępowań administracyjnych skutkujących wydaniem decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego”, zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Dołhobyczowie, ul. Partyzantów 15, 22 - 540 Dołhobyczów, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na 2016 r.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), w dniach od 8 września do 14 października 2016 r. przez zespół kontrolerów w składzie:

- **kpt. SG Monika PIEKARSKA** – starszy specjalista Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 31/16 z dnia 07.09.2016 r. - **kierownik zespołu kontrolerów**,
- **kpt. SG Grzegorz JURAK** – starszy specjalista Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 32/16 z dnia 07.09.2016 r.

Czynności kontrolne przeprowadzono: w dniach: 12 i 16 września 2016 r., w siedzibie podmiotu kontrolowanego, w dniach 22 września, 10 - 14 października 2016 r. w siedzibie podmiotu kontrolującego. Czynności kontrolne zakończono 14 października 2016 r.

Funkcję kierownika w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił **ppłk SG Andrzej BIELECKI**. Bezpośrednim przełożonym wyżej wymienionego był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chel'mie.

Fakt przeprowadzenia kontroli w trybie zwykłym odnotowano w Książce kontroli Placówki SG w Dołhobyczowie – wg. Rdet nr 140/14, pod poz. 3/2016.

I. Zakres kontroli.

1. Przedmiot kontroli obejmował:

- ✓ przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne polegające na uwzględnieniu w aktach wewnętrznych Placówki SG w Dołhobyczowie realizacji zadań wyszczególnionych w temacie kontroli,
- ✓ podstawy prawne i faktyczne podejmowanych czynności przez funkcjonariuszy placówki w związku z wydaniem w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego,
- ✓ rzetelność oraz kompletności sporządzonej i prowadzonej dokumentacji służbowej oraz poziomu nadzoru służbowego sprawowanego w kontrolowanym obszarze.

2. Kontrolą objęto okres od **1 stycznia 2015 r.** do **30 czerwca 2016 r.**, w którym organ prowadził przedmiotowe postępowania i je zakończył.

II. Cel kontroli.

1. Celem kontroli było sprawdzenie prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych, związanych z wydawaniem decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego w granicznej jednostce organizacyjnej. Kontrola w trybie zwykłym przedmiotowego zagadnienia miała na celu ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także zebranie informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej jednostki i jej komórek organizacyjnych w kontrolowanej tematyce.

2. Kontrola przeprowadzona została poprzez analizę prowadzonych postępowań administracyjnych przez funkcjonariuszy Placówki SG w Dołhobyczowie. Przyjęto również wyjaśnienia od Komendanta placówki, a także podległych mu funkcjonariuszy. Powyższe stanowi podstawę oceny stosowania przepisów w wyżej wymienionym zakresie.

Przyjęte kryteria oceny to: **legalność** - kierowanie się prawem, **rzetelność** - zgodność działania z przepisami i przewidzianym trybem postępowania oraz **celowość** - działań

jednostki. Przyjęto, że ocena końcowa kontrolowanej działalności zostanie sporządzona na podstawie czterostopniowej skali, obejmującej: **ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.**¹

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Realizację zadań objętych zakresem kontroli **oceniono pozytywnie z uchybieniami.**

Podstawą do dokonywania ustaleń były:

Przedłożone w toku kontroli akta prowadzonych postępowań, w których sprawdzono prawidłowość ich prowadzenia w oparciu o przepisy ustawy *o cudzoziemcach, kodeks postępowania administracyjnego* i inne przepisy szczególne. Pod uwagę wzięto również, złożone wyjaśnienia przez kierownika jednostki organizacyjnej oraz podległych mu funkcjonariuszy realizujących zadania w przedmiotowym zakresie.

Zagadnienie dotyczące przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego reguluje rozdział 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*² (Dz. U., poz. 1650 ze zm.). Powyższe zagadnienie zostało również ujęte w:

✓ rozporządzeniu nr 1931/2006 parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. *ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen* (Dz. U. UE. L 2006.405 1 ze zm.)

✓ umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Gabinetem Ministrów Ukrainy *o zasadach małego ruchu granicznego*, podpisanej w Kijowie w dniu 28.03.2008 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 103, poz. 858).

Zgodnie z powyższymi regulacjami zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego można udzielić cudzoziemcowi, który spełnia warunki określone w art. 9 rozporządzenia nr 1931/2006. Natomiast w art. 41 ust. 1³ ustawy *o cudzoziemcach* określono przyczyny z jakich cudzoziemcowi przekraczającemu granicę w ramach małego ruchu granicznego odmawia się wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

1 Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa- 2012 r., str. 62

2 Zwana dalej ustawą o cudzoziemcach

3 **Art. 41 ust.1.** Cudzoziemcowi przekraczającemu granicę w ramach małego ruchu granicznego odmawia się wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli: **1)** nie posiada ważnego zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego lub **2)** wykorzystał dopuszczalny okres pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach małego ruchu granicznego, określony w umowie o małym ruchu granicznym, lub **3)** posiada podrobione lub przerobione zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, lub **4)** jego wjazd następuje w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, lub **5)** jego dane znajdują się Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, lub **6)** jego wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, lub **7)** wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub stosunki międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli zbadano całość dostępnej dokumentacji odnoszącej się do rozwiązań organizacyjno - funkcjonalnych i nadzoru służbowego.

W trakcie realizowanych czynności kontrolnych ustalono, że w Placówce Straży Granicznej w Dołhobyczowie, zadania objęte tematem kontroli w okresie objętym kontrolą realizowali funkcjonariusze grupy do spraw cudzoziemców pełniący służbę w:

- ✓ zespole postępowań granicznych,
- ✓ zespole do spraw kontroli legalności zatrudnienia i migracji, a obecnie referacie do spraw migracji,
- ✓ referacie konwojowo – ochronnym.

Poczynione ustalenia dotyczące przyporządkowania grupie do spraw cudzoziemców ww. zadań, ustalono również na podstawie zapisów zawartych w „*Wewnętrzny podział zadań Placówki Straży Granicznej w Dołhobyczowie*”⁴.

Sposób realizacji przedmiotowego zadania, dookreślono w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy ww. komórek organizacyjnych. Szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy, zawierały ustalony zakres czynności będących przedmiotem kontroli, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za nadzór.

Funkcjonariusze ww. zespołów i referatów grupy do spraw cudzoziemców posiadali w okresie objętym kontrolą, upoważnienia wydane przez Komendanta Placówki Straży Granicznej w Dołhobyczowie, na podstawie art. 268a kpa do wykonywania czynności, określonych między innymi w ustawie *kodeks postępowania administracyjnego* i ustawie *o cudzoziemcach*. Komendant placówki upoważnił funkcjonariuszy do wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych, wydawania decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Nadzór nad realizacją przedmiotowych zadań sprawował kierownik grupy do spraw cudzoziemców, kierownik zespołu postępowań granicznych oraz starszy kontroler zespołu postępowań granicznych grupy do spraw cudzoziemców. **(dowód: akta kontroli nr 7, 8, str. 9-12, nr 15 str. 36 – 52)**

Nadzór realizowano poprzez:

- przekazywanie funkcjonariuszom pionu ds. cudzoziemców informacji w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w celu ustalenia jednolitego trybu postępowania,

⁴ Z dnia 29 sierpnia 2014 r. oraz z dnia 11 sierpnia 2015 r.

- organizowanie szkoleń w celu omawiania poszczególnych przypadków,
- sporządzanie notatek służbowych dokumentujących czynności związane z prowadzonym nadzorem i przekładanie ich Komendantowi placówki. **(dowód: akta kontroli nr 8, 15 str. 11 – 12, 36 - 52)**

W wyniku analizy notatek służbowych sporządzonych przez funkcjonariuszy placówki, w związku ze sprawowanym nadzorem służbowym w kontrolowanym zakresie, a także na podstawie informacji przekazanych przez Komendanta placówki stwierdzono, że nadzór nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi skutkującymi wydaniem decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego, sprawował również (oprócz funkcjonariuszy zajmujących stanowiska kierownicze) - starszy kontroler zespołu postępowań granicznych grupy do spraw cudzoziemców. Ponadto, zespół kontrolerów stwierdził w jednym z zakresów obowiązków nr NA-DK-312/20/15 ww. funkcjonariusza, zapis odnoszący się do sprawowania nadzoru nad pełnieniem służby funkcjonariuszy zespołu postępowań granicznych.

W związku z powyższym zwrócono się do Komendanta Placówki SG w Dołhobyczowie o udzielenie wyjaśnień odnośnie wskazania z jakich przyczyn i korzystając z jakich kompetencji ww. funkcjonariusz, w okresie objętym kontrolą sprawował nadzór nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. **(dowód: akta kontroli nr 11, str. 22 – 26, nr 13, 14, 15 str. 32 - 52)**

W złożonych wyjaśnieniach zespołowi kontrolerów wskazano, że analizy prowadzonych postępowań administracyjnych pod kątem formalno - prawnym ww. funkcjonariusz każdorazowo dokonywał za wiedzą i na polecenie przełożonych. Dokonywanie sprawdzeń przeprowadzonych postępowań zostało zlecone funkcjonariuszowi przez kierownika grupy do spraw cudzoziemców z uwagi na potrzeby prawidłowego funkcjonowania pionu cudzoziemskiego, jak również jego wiedzę i kilkuletnie doświadczenie nabyte w zespole postępowań granicznych grupy do spraw cudzoziemców Placówki SG w Hrebennem. Wymienione czynności funkcjonariusz realizował w celu zapewnienia ciągłości nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. Ponadto był wyznaczany jako osoba zastępująca kierownika grupy do spraw cudzoziemców. Nadzór nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi oraz czynnościami realizowanymi przez ww. funkcjonariusza, realizował kierownik grupy do spraw cudzoziemców, który powyższe dokumentował w aktach spraw oraz notatkach służbowych. Ponadto wskazano, że stanowisko kierownika zespołu postępowań granicznych, który byłby odpowiedzialny bezpośrednio za nadzór nad prawidłowością prowadzenia postępowań administracyjnych nie było

Zgodnie z zapisami § 19 ust. 2 i 4 Zarządzenia Nr 28 Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów (Dz. Urz. KGSG z 2011 r., nr 7, poz. 29 ze zm), Komendant Placówki ustala wewnętrzny podział zadań i obowiązany jest do określenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych. Zaznaczyć należy, że przy określaniu szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień powinien się kierować zadaniami typowymi, określonymi w odrębnych przepisach, dostosowując je do lokalnych potrzeb i warunków służby. Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, że zgodnie z etatem kontrolowanej placówki starszy kontroler zespołu postępowań granicznych grupy do spraw cudzoziemców, nie występuje w hierarchii służbowej jako stanowisko do sprawowania nadzoru nad powierzonymi zadaniami danym funkcjonariuszom, czy też komórkom organizacyjnym. Tym samym nie może być wyznaczany do sprawowania nadzoru.

Niemniej jednak, należy stwierdzić, że wykonywanie przez ww. funkcjonariusza zadań z tytułu nadzoru stanowi uchybienie o charakterze organizacyjnym, które nie przyniosło negatywnych konsekwencji w kontrolowanym zakresie.

Biorąc pod uwagę ustalony powyżej stan faktyczny, obszar związany z przyjętymi rozwiązaniami organizacyjno – funkcjonalnymi i sprawowanym nadzorem w kontrolowanym zakresie, z uwagi na incydentalny przypadek przyjętej organizacji nadzoru oceniono **pozytywnie z uchybieniami.**

Na podstawie zgromadzonych informacji w ramach analizy przedkontrolnej oraz stanu faktycznego ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. Komendant Placówki Straży Granicznej w Dołhobyczowie wydał 147 decyzji odmów wjazdu na terytorium RP cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego w tym:

✓ w 2015 r. - 81 decyzji w tym: 57 decyzji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach (brak ważnego zezwolenia), 21 decyzji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4

⁵ Stanowisko kierownika zespołu postępowań granicznych grupy do spraw cudzoziemców Placówki SG w Dołhobyczowie, obsadzono z dniem 15 marca 2016 r.

ustawy o cudzoziemcach (wpis do wykazu), 3 decyzje na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach (dane w SIS);

✓ w 2016 r. - 66 decyzji w tym: 44 decyzje na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach (brak ważnego zezwolenia), 20 decyzji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach (wpis do wykazu), 2 decyzje na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach (dane w SIS).

Wg przyjętych zasad i przyjętej metody doboru próby, kontroli poddano 20% kolejno wydanych decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego w I i II półroczu 2015 r. oraz 20% kolejno wydanych decyzji w I półroczu 2016 r. Powyższe stanowi podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów w przedmiotowym zakresie.

Najczęściej w wyniku przyjętej próby kontrolowano akta postępowań administracyjnych skutkujących wydaniem decyzji o odmowie wjazdu na terytorium RP cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, następnie na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4. W dwóch przypadkach kontrolowano postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach.

Kontroli poddano obszar odnoszący się do prowadzenia postępowań administracyjnych w sposób określony w art. 34 ustawy o cudzoziemcach. Ustalono, że wszystkie poddane kontroli postępowania administracyjne przeprowadzono w sposób określony w ust.1 niniejszego przepisu, ze szczególnym uwzględnieniem zapisu pkt. 1, 2, i 4 ww. artykułu.

Akta prowadzonych postępowań zawierały między innymi: protokoły przesłuchania cudzoziemca, notatki z dokonanych sprawdzeń w dostępnych ewidencjach i wykazach w sprawach cudzoziemców.

Nie odnotowano postępowań prowadzonych, w sposób określony w art. 34 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach.

Realizację zapisu art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach przez funkcjonariuszy grupy do spraw cudzoziemców Placówki SG w Dołhobyczowie oceniono **pozytywnie**.

Zespół kontrolerów poddał również sprawdzeniu obszar dotyczący podstaw prawnych i faktycznych podejmowanych czynności przez funkcjonariuszy placówki w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, skutkującymi wydaniem decyzji

o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego, w tym obszar związany z:

- ✓ zawiadaniem strony postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego,
- ✓ pouczeniem strony o możliwości wniesienia odwołania od decyzji wydanej w I instancji.

W wyniku analizy dokumentów przedłożonych zespołowi kontrolerów stwierdzono, że:

1) funkcjonariusze prowadzący postępowania administracyjne skutkujące wydaniem decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego, w uzasadnieniach wydanych decyzji o odmowie wjazdu na terytorium RP ujmują zapis który traktuje, stawienie się cudzoziemca w przejściu granicznym do odprawy granicznej jako cyt. „(...) wniosek dotyczący uzyskania zgody na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (...)”. Np. sprawa nr NA-DŁ/9/D-ODW/2015, NA-DŁ/29/D-ODW/2015, NA-DŁ/32/D-ODW/2015. **(dowód: akta kontroli nr 16, 17, 18 , str. 121 – 122, 137 – 138, 155 – 156)**

W złożonych zespołowi kontrolerów wyjaśnieniach wskazano, że funkcjonariusze prowadzący powyższe postępowanie administracyjne używając słowa „wniosek” kierują się szeroko pojętą definicją tegoż słowa. Tak więc „wniosek dotyczący uzyskania zgody na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej(...)”, traktowany jest jako wyrażenie chęci, prośba o uzyskanie od organu dokonującego odprawy granicznej, czyli Komendanta Placówki SG w Dołhobyczowie, zgody na wjazd na terytorium RP. **(dowód: akta kontroli nr 8, str. 11 - 15)**

Według „Słownika wyrazów bliskoznacznych”⁶ słowo **wniosek** oznacza: pismo, prośba, odwołanie, pozew, a także propozycja, postulat. Natomiast **wnioskować**, to składać wniosek, wnosić, występować z wnioskiem. Zasady przekraczania granicy, w tym wydawanie decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz warunki wjazdu obywateli państw trzecich, regulują między innymi przepisy ustawy o cudzoziemcach oraz rozporządzenia (UE) nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. L77 z dnia 23 marca 2016 r., s.1, ze zm.)⁷.

6 Wydawnictwo Naukowe PWN, pod redakcją Mirosława Bańko, Warszawa 2007, str. 888

7 Zwane dalej kodeks graniczny Schengen

Stawienie się cudzoziemca w przejściu granicznym do odprawy granicznej w ww. regulacjach nie jest traktowane jako złożenie przez niego wniosku. Ustawa o cudzoziemcach wyraźnie określa w jakich sytuacjach mamy do czynienia z działaniami podejmowanymi na wniosek np. **przy wydawaniu wiz art. 66 ustawy, czy przy cofnięciu zakazu ponownego wjazdu art. 320 ustawy.**

Natomiast, definicje ujęte w art. 2 kodeksu granicznego Schengen, określają: **kontrolę graniczną** jako wszystkie działania podejmowane na granicy, wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na fakt jej przekroczenia i **odprawę graniczną** jako czynności kontrolne przeprowadzane w przejściach granicznych w celu zapewnienia, że można zezwolić między innymi na wjazd osób.

Idąc dalej należy wskazać, że działania te mogą być podejmowane jedynie w celu realizacji postanowień określonych w kodeksie na granicy. Ważne jest, iż muszą one stanowić odpowiedź na uzewnętrznioną wolę osoby o chęci przekroczenia granicy.⁸

Reasumując należy uznać, że ujmowanie w uzasadnieniach wydanych decyzji o odmowie wjazdu na terytorium RP zapisu, dotyczącego traktowania stawienia się cudzoziemca w przejściu granicznym do odprawy granicznej jako *wniosku dotyczącego uzyskania zgody na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, jest niewłaściwym sformułowaniem.

2) w prowadzonych postępowaniach administracyjnych skutkujących wydaniem decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego, stwierdzono brak wyczerpujących informacji co do przyczyn wszczęcia postępowania z powodów unieważnienia bądź cofnięcia zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG⁹. W przedłożonych do kontroli aktach stwierdzono jedynie krótkie informacje co do statusu danego dokumentu tj. cofnięte lub unieważnione np. sprawa nr NA-DŁ/9/D-ODW/2015 i NA-DŁ/32/D-ODW/2015. **(dowód: akta kontroli nr 17, 18 str. 128, 137; 145 – 155)**

W złożonych zespołowi kontrolerów wyjaśnieniach wskazano, że w przypadku kiedy cudzoziemiec przedstawi zezwolenie MRG, które w trakcie dokonywanej kontroli posiada status cofnięte bądź też unieważnione, zgodnie z obowiązującymi przepisami takie zezwolenie po wystawieniu stosownego zaświadczenia zatrzymuje się. Cudzoziemiec wówczas zostaje poinformowany o podstawie prawnej zatrzymania oraz przyczynie cofnięcia

⁸ Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz. Pod redakcją prof. dr hab. UŁ Jacka Chlebneho. Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2015 – s. 140.

⁹ Mały Ruch Graniczny

байдъ теж унiewaჟnienia zezwolenia. Wobec powyჟszego funkcjonariusze w prowadzonych postępowaniach administracyjnych w uzasadnieniu faktycznym decyzji nie podawali przyczyn cofnięcia bądź teж uniewaჟnienia przedmiotowego zezwolenia MRG. Podkreślono również, że nie ma to wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, gdyż w notatce urzędowej wskazywano, iż dokonywano sprawdzeń cudzoziemca w dostępnych systemach teleinformatycznych, gdzie potwierdzano dany stan rzeczy. (**dowód: akta kontroli nr 8, str. 12 - 14**)

Należy stwierdzić, że ustawa kodeks postępowania administracyjnego określa, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji chyba, że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Zgodnie z art. 107§1 kpa, decyzja powinna zawierać między innymi uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie musi wyjaśnić okoliczności wskazujące na potrzebę lub konieczność wydania decyzji w danej sprawie i wobec określonych podmiotów oraz wpływ faktów ustalonych w toku prowadzonego postępowania na treść jej rozstrzygnięcia. Postępowanie administracyjne polega na zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji. Jako dowód wg kpa należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy. W omawianych sprawach podstawą do wydania decyzji administracyjnej o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę, w ramach małego ruchu granicznego, było uniewaჟnienie bądź cofnięcie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG przez właściwy organ. Powyჟsze stanowiło fakt znany organowi (Komendantowi Placówki SG w Dołhobyczowie) z urzędu¹⁰, co nie wymagało dowodu i było komunikowane stronie postępowania¹¹ w czasie zatrzymania zezwolenia MRG w związku z jego cofnięciem bądź teж uniewaჟnieniem oraz w trakcie sporządzania protokołu przesłuchania strony w ramach prowadzonych postępowań.

Niemniej jednak w dokumentach sporządzonych na okoliczność prowadzonych postępowań administracyjnych, a w szczególności w notatkach urzędowych i wydanych decyzjach, informację o cofnięciu bądź uniewaჟnieniu MRG sprowadzano do zawierania niewyczerpujących informacji w przedmiotowym zakresie.

Jak ustalono na powyჟsze zwracano również uwagę w ramach sprawowanego nadzoru służbowego przez kadrę kierowniczą grupy do spraw cudzoziemców (*notatka służbowa dot. analizy akt postępowań administracyjnych.(...) Rtd 146/14, poz. 128/15 z dnia 02.02.2015r.*) jak np. przy sprawie nr NA-DŁ/32/D-ODW/2015. (**dowód: akta kontroli nr 15, str. 36 – 44**)

¹⁰ Stosowne wpisy w systemach teleinformatycznych, wykorzystywanych podczas prowadzonej odprawy granicznej.

¹¹ Patrz art. 77 § 4 kpa

3) w prowadzonych postępowaniach zespół kontrolerów stwierdził również szereg uchybień wynikających z omyłek pisarskich:

- ✓ niewłaściwy znak sprawy w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego – sprawa nr NA-DŁ/29/D-ODW/2015; **(dowód: akta kontroli nr 16, str. 115)**
- ✓ błędna data zakończenia protokołu przesłuchania strony, błędna data wydania decyzji – sprawa nr NA-DŁ/40/D-ODW/2016; **(dowód: akta kontroli nr 15, str. 59, 61)**
- ✓ błędna w decyzji data urodzenia strony – sprawa nr NA-DŁ/102/D-ODW/2016; **(dowód: akta kontroli nr 15, str. 80)**
- ✓ niewłaściwy znak sprawy w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz w wydanej decyzji – sprawa nr NA-DŁ/190/D-ODW/2016.
(dowód: akta kontroli nr 15, str. 98, 105)

Powyższe było również wykazane w ramach sprawowanego nadzoru służbowego przez funkcjonariuszy grupy do spraw cudzoziemców, co dokumentowano notatkami służbowymi dot. analizy akt postępowania administracyjnych. Podejmowano także działania zmierzające do sprostowania omyłek pisarskich. **(dowód: akta kontroli nr 15, str. 37 - 52)**

W niektórych aktach postępowania administracyjnych odnotowano kserokopie pisemnej informacji o procedurze przeprowadzenia szczegółowej odprawy II linii.

(dowód: akta kontroli nr 18, str. 144)

W celu ustalenia w jaki sposób funkcjonariusze Placówki SG w Dołhobyczowie realizują obowiązek wynikający z art. 7 ust. 5¹² kodeksu granicznego Schengen¹³, zwrócono się o złożenie wyjaśnień w powyższym zakresie do Komendanta placówki.

12 Bez uszczerbku dla akapitu drugiego, obywatelom państw trzecich poddanym szczegółowej kontroli drugiej linii udziela się informacji na piśmie w języku, który rozumieją lub - jak można racjonalnie przypuszczać - powinni rozumieć, lub w inny skuteczny sposób, o celu i procedurze takiej odprawy.

13 Rozporządzenie (WE) Nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz. Urz. UE L. z 2006 r., Nr 105, poz. 1); rozporządzenie (UE) nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. L77 z dnia 23 marca 2016 r., s.1, ze zm.)

W przekazanym stanowisku wskazano, że cudzoziemcy już na I linii kontroli są w formie pisemnej informowani o procedurze przeprowadzenia szczegółowej odprawy II linii kontroli przy wjeździe i wyjeździe na terytorium Unii Europejskiej wobec obywateli państw trzecich. Dlatego też dokonywano kserokopii tychże dokumentów i dołączano do akt prowadzonych postępowań administracyjnych. **(dowód: akta kontroli nr 7, 8, str. 9 – 12)**

W tym miejscu należy wskazać, że powyższa informacja o celu i procedurze takiej odprawy nie stanowi przedmiotu prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z wydaniem decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego. W związku z powyższym nie ma skonkretyzowanego celu, aby treść wręczonych cudzoziemcowi informacji dołączać do akt prowadzonych postępowań.

Podsumowując powyższe ustalenia, obszar dotyczący podstaw prawnych i faktycznych podejmowanych czynności przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Dołhobyczowie, w związku z przeprowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, dotyczącymi wydania decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego, z uwagi na stwierdzone odstępstwa o charakterze formalnym mające charakter powtarzalny, bez negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności, oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.

Ponadto ustalono, że we wszystkich skontrolowanych postępowaniach administracyjnych, strony zawiadamiano o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz pouczano o możliwości wniesienia odwołania od decyzji wydanej w I instancji. W związku z powyższym kontrolowane obszary w powyższym zakresie oceniono **pozytywnie**.

IV. Wnioski/zalecenia:

Mając na uwadze ustalenia kontroli oraz w celu usprawnienia działalności kontrolowanej jednostki polecam:

- 1) nie wyznaczać nieuprawnionych funkcjonariuszy do sprawowania nadzoru nad powierzonymi zadaniami danym funkcjonariuszom, czy też komórkom organizacyjnym;
- 2) odstąpić od używania zwrotu cyt. „(...) wniosek dotyczący uzyskania zgody na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (...)” w uzasadnieniu wydawanych decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego;
- 3) w prowadzonych postępowaniach administracyjnych skutkujących wydaniem decyzji

o odmowie wjazdu cudzoziemcom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego, zawierać szczegółowe informacje co do przyczyn wszczęcia postępowania;

4) rzetelnie sporządzać i sprawdzać wytworzone dokumenty w ramach prowadzonych postępowań, w celu uniknięcia omyłek pisarskich, w tym każdorazowo dokonywać w drodze postanowienia sprostowania omyłek pisarskich w wydanych decyzjach administracyjnych;

5) nie dołączać do akt prowadzonych postępowań administracyjnych kserokopii wręczanej cudzoziemcom informacji o procedurze przeprowadzenia szczegółowej odprawy II linii kontroli przy wjeździe i wyjeździe na terytorium Unii Europejskiej wobec obywateli państw trzecich.

V. Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

VI. Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*, pisemną informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć kierownikowi jednostki kontrolującej w terminie do **16 grudnia 2016 r.** za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Podpis kierownika jednostki kontrolującej

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK

gen. bryg. SG Wojciech SKOWRONEK

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant Placówki SG w Dołhobyczowie

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów tel. 6655357

Dnia 17.11.2016 r.

Wprowadziłem zgodę na udostępnienie w BIP
po ocenie ryzyka. Załącznik nr 1 Decyzji KNESG
nr 73 z dnia 06.09.2016.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Korfuńskiego Oddziału Straży Granicznej
ul. 27 Włocławski 10, 74-200, AK

~~_____~~
22 1316

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Korfuńskiego Oddziału Straży Granicznej
ul. 27 Włocławski 10, 74-200, AK

~~_____~~