



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

Chełm, dnia 25 października 2019 r.

Egz. nr 2..



RPW/74436/2019 P
Data: 2019-10-25

Pan ppłk SG Wojciech ROGOWSKI

Komendant
Placówki Straży Granicznej
w Białej Podlaskiej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat: *Udzielanie ochrony cudzoziemcom w oparciu o przesłanki określone w art. 348 i 351 ustawy o cudzoziemcach (pobyt ze względów humanitarnych oraz zgoda na pobyt tolerowany)*, zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Białej Podlaskiej z siedzibą przy ul. Dokudowskiej 19, 21-500 Biała Podlaska, ujętej w „Rocznym planie kontroli do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2019 r.”¹ Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*² (Dz. U. nr 185 poz. 1092, z późn. zm.), w terminie od 19.06.2019 r. do 30.08.2019 r. przez zespół kontrolerów w składzie³:

- 1) **chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK - IWKO** – st. specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 10/19 z dnia 18 czerwca 2019 r., kierownik zespołu kontrolerów;
- 2) **kpt. SG Monika PIEKARSKA** - st. specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 12/19 z dnia 18 czerwca 2019 r.
- 3) **chor. szt. SG Katarzyna STEĆ** – st. specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 11/19 z dnia 18 czerwca 2019 r.

Czynności kontrolne w siedzibie jednostki kontrolowanej realizowano w dniu 21.06.2019 r. oraz w wybranych dniach roboczych w terminie kontroli w pomieszczeniach komórki ds. kontroli.⁴

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił ppłk SG Wojciech ROGOWSKI – Komendant Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej. Bezpośrednim przełożonym ww. jest Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Księżce kontroli Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej – Nr Wg Rdet NA-BPD-37/13, poz. 5/2019, str. 11/18.

¹ z dnia 28.11.2018 r. (RPW/74524/2018) - l.p. 5.

² Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

³ Akta kontroli, dowód nr 5-7 – Termin realizacji kontroli początkowo przewidziany był do dnia 16.08.2019 r., z uwagi jednak na nieprzewidziane wcześniej okoliczności służbowe oraz obszerność dokumentacji objętej sprawdzeniem, został przedłużony przez kierownika jednostki kontrolującej do dnia 30.08.2019 r.

⁴ Średni czas kontroli oraz przerwy w realizacji czynności kontrolnych zawiera notatka służbowa załączona do akt kontroli.

I. Zakres kontroli.

Przedmiot kontroli obejmował dokonanie oceny prawidłowości:

- 1) przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych w jednostce kontrolowanej w zakresie objętym tematem kontroli oraz przyjętych form sprawowanego nadzoru służbowego;
- 2) legalności, rzetelności i celowości realizacji postępowań administracyjnych w sprawie udzielania cudzoziemcom ochrony przed wydaleniem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zgoda na pobyt ze względów humanitarnych/zgoda na pobyt tolerowany) – ocena przyjętego trybu i podjętych rozstrzygnięć.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji zadań dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony przed wydaleniem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zgoda na pobyt ze względów humanitarnych/zgoda na pobyt tolerowany).

Realizacja powyższego celu ogólnego wymagała dokonania oceny poprawności pod względem prawnym i rzetelności przeprowadzonych postępowań administracyjnych, skutkujących wydaniem przez organ decyzji w sprawie udzielenia cudzoziemcowi ochrony przed wydaleniem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zgoda na pobyt ze względów humanitarnych/zgoda na pobyt tolerowany). W ramach badanych obszarów oceniono także prawidłowość, legalność, celowość i rzetelność gromadzonych dowodów i sporządzonych dokumentów (w tym ewidencyjnych papierowych i elektronicznych). W oparciu o kryterium legalności i rzetelności weryfikacji została poddana również dokumentacja organizacyjno – funkcjonalna sporządzana w kontrolowanej Placówce Straży Granicznej, określająca zadania jednostki kontrolowanej, mająca wpływ na realizację zadań wyszczególnionych w temacie kontroli, pod uwagę wzięto również przyjęte w jednostce formy i poziom realizowanego nadzoru służbowego, w powyższym zakresie.

Dodatkowo istniała potrzeba zebrania informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej jednostki organizacyjnej w kontrolowanej tematyce, a w przypadku ujawnienia ewentualnych nieprawidłowości, ustalenie przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także sformułowania ewentualnych zaleceń zmierzających do ich usunięcia.

III. Ocena kontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację udostępnioną kontrolerom, zestawienia, przekazane informacje, wyjaśnienia oraz sporządzone wykazy i notatki służbowe.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli sprawdzeniu poddano 100% dokumentacji w postaci teczek akt postępowań w sprawach o zobowiązanie do powrotu, skutkujących wydaniem decyzji administracyjnych w sprawie udzielenia cudzoziemcom ochrony przed wydaleniem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zgoda na pobyt ze względów humanitarnych) prowadzonych, wszczętych i zakończonych w okresie 01.01.2017 r. – 31.12.2018 r. Powyższe zostało oparte na: informacjach uzyskanych z Placówki SG w Białej Podlaskiej dot. ilości prowadzonych postępowań i wydanych decyzji w sprawie udzielenia ochrony przed wydaleniem w postaci zgody na pobyt ze względów humanitarnych, w okresie objętym kontrolą,⁵ dokumentacji udostępnionej kontrolerom w dniu realizacji czynności oraz akt postępowań wypożyczonych z Archiwum Zakładowego Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej⁶, co stanowiło całość populacji podlegającej sprawdzeniu.

⁵ Akta kontroli, dowód nr 2.

⁶ Akta kontroli, dowód nr 72.

Posiłkowano się również danymi zawartymi w raportach wygenerowanym w systemie CBD SG SWK - kod [] i [].⁷

W zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych kontrolą objęto również całość dokumentacji w postaci: wewnętrznego podziału zadań, szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień pracowników i funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej, upoważnień, wewnętrznych poleceń, a także dokumentację ewidencyjną. Ponadto, kontrolą objęto poziom i sposób sprawowania nadzoru służbowego nad realizacją zadań w zakresie objętym kontrolą.

Ustalenia stanu faktycznego w badanych obszarach zostały dokonane na podstawie dokumentacji zgromadzonej w kontrolowanej jednostce organizacyjnej. Na potrzeby realizowanych czynności pozyskano również dodatkowe informacje z Wydziału ds. Cudzoziemców Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.⁸

Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów oraz procedur wewnętrznych w przedmiotowym zakresie.

Szczegółowe wykazy z opisem czynności podejmowanych w toku poszczególnych postępowań administracyjnych poddanych kontroli stanowią załączniki do akt kontroli.⁹

Ocenę końcową kontrolowanej działalności sporządzono w oparciu o takie czynniki jak wielkość populacji, okres i zakres kontroli, przyjęte kryteria i mierniki oraz oceny cząstkowe, na podstawie czterostopniowej skali ocen obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.¹⁰

OGÓLNA OCENA (końcowa): Przyjęte w jednostce organizacyjnej rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne w zakresie objętym sprawdzeniem **oceniono pozytywnie**. Postępowania administracyjne wszczynano i prowadzono zgodnie z właściwością. Działalność Placówki SG w Białej Podlaskiej w kontrolowanym obszarze działalności poza opisanymi przypadkami uchybień o charakterze formalnym, które nie wywarły negatywnego wpływu na kontrolowaną działalność oraz nie wpłynęły na rozstrzygnięcia wydanych decyzji, po uwzględnieniu czynników wynikających z przyjętych mierników, kryteriów oraz ocen cząstkowych, ustalono jako **pozytywną z uchybieniami**.

Ocena wynika z ustaleń stanu faktycznego dokonanych, w znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej – Placówce Straży Granicznej kat. II w Białej Podlaskiej.

Ustalenia oraz oceny cząstkowe dotyczące poszczególnych obszarów objętych kontrolą, przedstawiono poniżej.

W okresie objętym kontrolą Komendant Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej, zadania związane z tematem kontroli realizował na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*¹¹ oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*¹² z uwzględnieniem innych aktów prawnych oraz aktów normatywnych Straży Granicznej i poleceń wewnętrznych. Zagadnienie objęte tematem kontroli, zostało uregulowane w Dziale VIII, Rozdział 3 ustawy o cudzoziemcach - art. 348-359.

Przesłanki udzielenia cudzoziemcowi ochrony przed wydaleniem rozpatruje się obligatoryjnie podczas prowadzonego postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Jeżeli okoliczności uzasadniające udzielenie cudzoziemcowi ochrony przed

⁷ Akta kontroli, dowód nr 43-46.

⁸ Komórki merytorycznej, do której zadań zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenie nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK z siedzibą w Chełmie (Dz.Urz. KGSG z 2014 r., poz. 63, z późn. zm.) należy: § 8 pkt 46 sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez komendantów placówek Straży Granicznej zadań należących do właściwości merytorycznej Wydziału, w szczególności dotyczących: q) prowadzenia postępowań w sprawie udzielenia i cofnięcia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany.

⁹ Akta kontroli, dowód nr 51 – 65.

¹⁰ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

¹¹ (t.j.Dz.U.2017.2206/ t.j. Dz. U. 2018.2094, z późn.zm.) – Zwana dalej ustawą o cudzoziemcach.

¹² (t.j.Dz.U.2017.1257/ t.j.Dz.U.2018.2096, z późn.zm.) - Zwany dalej kpa.

wydaleniem wyjdą na jaw w postępowaniu powrotowym, w decyzji kończącej to postępowanie rozstrzyga się w przedmiocie udzielenia takiej ochrony.

W oparciu o dane CBD SG SWK – kod [REDAKTOWANO] ustalono, że w okresie 01.01.2017 r. – 31.12.2018 r. wg daty wszczęto postępowania o zobowiązaniu cudzoziemca obejmujące 428 osób, których rezultatem, w związku z wystąpieniem przesłanek z art. 348¹³ i 351¹⁴ ustawy o cudzoziemcach, było wydanie 11 decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu i udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych (26 osób).¹⁵ W przyjętym okresie wydaniem decyzji objętych tematyką kontroli zakończono również 6 postępowań zobowiązaniowych, wszczętych w roku 2016 (9 osób).¹⁶

Dodatkowo wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych na wniosek Rzecznika Praw Dziecka, które zostało umorzone i obejmowało 2 osoby (1 osoba dorosła oraz 1 dziecko).¹⁷

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą cudzoziemcom nie udzielano ochrony z zakresu art. 351 ustawy o cudzoziemcach (zgoda na pobyt tolerowany).

Dane zbiorcze obejmujące podjęte rozstrzygnięcia przedstawia nw. tabela:

Rok	Ilość decyzji ¹⁸	Podstawa udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych
2017	8 decyzji o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych, które obejmowały 11 osób (8 dorosłych oraz 3 dzieci). ¹⁹	2 – art. 348 pkt 1 lit. b 6 – art. 348 pkt 2 i 3
2018	9 decyzji o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych, które obejmowały 24 osoby (9 osób dorosłych oraz 15 dzieci). Dodatkowo wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych na wniosek Rzecznika Praw Dziecka, które zostało umorzone i obejmowało 2 osoby (1 osoba dorosła oraz 1 dziecko). ²⁰	2 - art. 348 pkt 1 lit. b 7 - art. 348 pkt 2 i 3
SUMA	17 zgód na pobyt ze względów humanitarnych obejmujących 35 osób. 1 – umorzenie (art. 105 kpa)	

¹³ Art. 348. Cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

1) może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.:

a) zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub
b) mógłby on zostać poddany torturom albo niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub
c) mógłby być zmuszony do pracy, lub

d) mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej, lub

2) naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego, w rozumieniu przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., lub

3) naruszałoby prawa dziecka, określone w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu.

¹⁴ Art. 351. Zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udziela się cudzoziemcowi, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

1) może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.:

a) zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub
b) mógłby zostać poddany torturom albo niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub
c) mógłby on być zmuszony do pracy, lub

d) mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej (...).

¹⁵ W okresie objętym kontrolą w przypadku zaistnienia i uwzględnienia ww. okoliczności organ na podstawie art. 356 był w obowiązku wydać: decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu i udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych (art. 348 ustawy o cudzoziemcach), a po zmianach ustawy o cudzoziemcach wydać decyzję odmawiającą zobowiązania do powrotu i udzielić zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Zmiana treści art. 356 ust. 1 wprowadzona ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 107) – zmieniający ustawę z dniem 12 lutego 2018 r.

Akta kontroli, dowód nr 64 str. 679-688 (odmowa zobowiązania do powrotu)

¹⁶ Akta kontroli, dowód nr 44.

¹⁷ Akta kontroli, dowód nr 60.

¹⁸ Dane systemu CBD SG SWK [REDAKTOWANO] oraz informacje przekazane przez jednostkę kontrolowaną w zakresie wydanych decyzji.

¹⁹ Akta kontroli, dowód nr 51-57.

²⁰ Akta kontroli, dowód nr 58-65.

1) Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne przyjęte w podmiocie kontrolowanym, uwzględniające realizację zadań wyszczególnionych w temacie kontroli oraz przyjęte formy sprawowanego nadzoru służbowego.

W ramach badanego obszaru kontroli poddano prawidłowość sporządzonej dokumentacji organizacyjnej, która stanowiła umocowanie/podstawę kompetencyjną do wykonywania czynności w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych w imieniu organu – legalność, celowość, rzetelność.²¹

Szczegółowy opis ustaleń poczynionych w obszarze badawczym, zawarto w treści notatki służbowej stanowiącej załącznik do akt kontroli.²²

Zgodnie z zarządzeniem nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. 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 2016 r., poz. 108, ze zm.): terenowe organy Straży Granicznej planują, organizują, kontrolują i kierują wykonywaniem przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych, w szczególności w zakresie: wykonywania czynności związanych z wydaniem i realizacją decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, prowadzenia działań weryfikacyjnych wobec cudzoziemców, na podstawie przepisów prawa.²³ Komendant placówki: prowadzi postępowania administracyjne i wykonuje zadania, o których mowa w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, a także organizuje i nadzoruje wykonywanie czynności określonych w tych ustawach.²⁴ Do zadań komendanta placówki w szczególności należy: wydawanie decyzji o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz decyzji o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany; wydawanie kart pobytu cudzoziemcom, którzy uzyskali decyzję o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz wydawanie dokumentów "zgoda na pobyt tolerowany" cudzoziemcom, którzy uzyskali decyzję o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany.²⁵

Ustalono, że szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej został określony w załączniku nr 44 do decyzji nr 51 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych, komendantów placówek, rzecznika prasowego, inspektora do spraw przeciwpożarowych WK, osób zatrudnionych w Zespole do spraw BHP/S WK, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych (ze zm.).²⁶

W przyjętym okresie kontroli, zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonym przez Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej kat. II Białej Podlaskiej” z dnia 3 września 2018 r.²⁷

Zgodnie z wewnętrznym podziałem zadań, komórką odpowiedzialną za realizację zadań związanych z tematem kontroli w ramach Placówki SG była Grupa ds. Cudzoziemców, w ramach której stosownie do posiadanych obowiązków i uprawnień czynności realizowali funkcjonariusze Zespół ds. migracji. Wśród zadań mieszczących się w zakresie kontroli, wspomniana komórka wewnętrzna była uprawniona w szczególności do: wszczynania

²¹ Poprawność delegowania uprawnień na poszczególnych funkcjonariuszy przez organ.

²² Akta kontroli, dowód nr 38.

²³ § 5 pkt 8 i 9

²⁴ § 8 ust. 1 pkt 13

²⁵ § 9 ust. 1 pkt 14-15.

²⁶ Akta kontroli, dowód nr 14.

²⁷ ał. do pisma wch. do NOSG nr RPW/55865/2018 z dnia 05.09.2018 r. – dokument został zatwierdzony przez Komendanta NOSG w dniu 06.09.2018 r.

i prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach związanych z wydawaniem decyzji i postanowień administracyjnych zgodnie z posiadanymi upoważnieniami; realizowania czynności związanych z przyjęciem i rejestrowanie wniosków o udzielenie cudzoziemcom ochrony międzynarodowej; prowadzenia czynności związanych z postępowaniami odwoławczymi od decyzji administracyjnych i postanowień wydanych przez Komendanta Placówki Straży Granicznej w BP, w sprawach prowadzonych przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców, zgodnie z kompetencjami organu wydającego decyzję i postanowienie w pierwszej instancji; wydawania decyzji o udzieleniu lub cofnięciu cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub decyzji o udzieleniu lub cofnięciu cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany, a także decyzji o odmowie udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, w trybie i przypadkach określonych w ustawie o cudzoziemcach; wydawania karty pobytu cudzoziemcowi, który uzyskał zgodę na pobyt ze względów humanitarnych w trybie i przypadkach określonych w ustawie o cudzoziemcach; wydawania decyzji o odmowie wydania karty pobytu lub decyzji o odmowie wymiany karty pobytu, cudzoziemcowi, któremu udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych; wydawania dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany” cudzoziemcowi, który uzyskał zgodę na pobyt tolerowany w trybie i przypadkach określonych w ustawie o cudzoziemcach; prowadzenia akt cudzoziemców w ramach postępowań administracyjnych; wprowadzania do Krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, danych cudzoziemców w stosunku, do których zostały podjęte czynności administracyjne; prowadzenia w zakresie właściwości Komendanta Placówki rejestru spraw dotyczących zgód na pobyt ze względów humanitarnych i zgód na pobyt tolerowany.²⁸

W okresie objętym kontrolą nadzór nad wykonywaniem zadań, obejmujących przedmiot kontroli, z tytułu zajmowanego stanowiska pełnił Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej. Natomiast w ramach struktury organizacyjnej, do czynności nadzoru, w tym odpowiedzialności za organizowanie, planowanie pracy podległych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych; nadzoru nad prowadzeniem i prawidłowym dokumentowaniem czynności służbowych wykonywanych przez podległych funkcjonariuszy; nadzoru nad prowadzeniem przez podległych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych w sprawach związanych z wydawanymi decyzjami administracyjnymi o udzieleniu cudzoziemcom zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany w trybie i przypadkach określonych w ustawie o cudzoziemcach, postanowieniami administracyjnymi i zaświadczeniami, zgodnie z posiadanymi przez nich upoważnieniami oraz nadzoru nad bieżącym prowadzeniem akt postępowań administracyjnych, upoważnieni zostali n.w.:

- 1) Zastępca Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej²⁹ – nadzorujący, odpowiedzialny i kierujący pracą m.in. Grupy ds. Cudzoziemców.³⁰
- 2) Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców³¹ – nadzorująca, odpowiedzialna i kierująca pracą Grupy ds. Cudzoziemców.³²

²⁸ § 3 pkt 1, 5,13,39-42,47,49,51 lit. c wpz

²⁹ § 2 pkt 3 wpz.

³⁰ Akta kontroli, dowód nr 15-17. Szczegółowy zakres obowiązków nr NA-BPD-Z-45/16 z dnia 07.03.2016 r. – pkt 2, 7, 24, 32, 33. W okresie objętym kontrolą ww. posiadał upoważnienie Komendanta PSG w Białej Podlaskiej: nr 30 z dnia 04.11.2016 r. (m.in. do prowadzenia w imieniu Komendanta PSG korespondencji z instytucjami i organami zewnętrznymi); nr 20 z dnia 31.05.2016 r., nr 23 z dnia 01.06.2017 r. – uchylone w związku z wejściem w życie upoważnienia nr 4 z dnia 07.02.2018 r. W związku z wejściem w życie ww. umocowania ważność zachowało upoważnienie nr 11 z dnia 7.03.2016 r. – z uwagi na przepisy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 107), jednak wyłącznie do czasu zakończenia postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 12.02.2018 r.

³¹ § 2 pkt 6 wpz.

³² Akta kontroli, dowód nr 18-21. W okresie objętym kontrolą realizowała obowiązki i uprawnienia w oparciu o szczegółowy zakres obowiązków nr 2475/ZO/16 z dnia 19.08.2016 r. (zm. aneksami). W okresie objętym kontrolą ww. posiadała upoważnienie Komendanta PSG w Białej Podlaskiej: nr 17 z dnia 31.05.2016 r., nr 20 z dnia 01.06.2017 r., – uchylone w związku z wejściem w życie upoważnienia nr 3 z dnia 07.02.2018 r. (czynności w ramach postępowania administracyjnego – m.in. pkt 1; 54-56). W związku z wejściem w życie ww. umocowania ważność zachowało upoważnienie nr 47 z dnia 10.11.2015 r. – z uwagi na przepisy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 107), jednak wyłącznie do czasu zakończenia postępowań administracyjnych wszczętych

- 3) Kierownik Zespołu ds. migracji Grupy ds. Cudzoziemców³³ - podległy bezpośrednio kierownikowi Grupy ds. Cudzoziemców, przełożony funkcjonariuszy podległego zespołu.

Na podstawie dokumentacji kontroli, w tym w oparciu o wgląd do TAO funkcjonariuszy ustalono, że w okresie objętym kontrolą, czynności związane z wszczynaniem i prowadzeniem postępowań administracyjnych związanych z tematem kontroli, zgodnie z określonymi zakresami obowiązków i uprawnień oraz wydanymi przez Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej upoważnieniami, realizowało 4 funkcjonariuszy Zespołu ds. migracji. W toku kontroli potwierdzono, że poddane kontroli dokumenty w postaci szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy były aktualne na dzień ich podpisania oraz zawierały ustalony zakres czynności odnoszący się do obowiązków i uprawnień będących przedmiotem kontroli, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za nadzór.

Czynności kontrolne wykazały ponadto, że udzielone przez Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej na podstawie art. 268a kpa upoważnienia zostały udzielone na piśmie, imiennie wskazanym funkcjonariuszom wraz z nazwą zajmowanego stanowiska, miały oznaczoną datę, od której obowiązywały oraz odnosiły się do rodzaju i zakresu spraw uprawniających do wykonywania kompetencji w imieniu organu i na jego odpowiedzialność, a także zostały ujęte w ewidencji kancelaryjnej. Funkcjonariusze wydający decyzje w imieniu organu powoływali się w decyzji na fakt działania z upoważnienia. Zakres uprawnień nadanych upoważnieniem znajdował dodatkowe odzwierciedlenie w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy.³⁴

W oparciu o informację pozyskaną z jednostki kontrolowanej potwierdzono dodatkowo, że funkcjonariusze uczestniczący w czynnościach w ramach procedury administracyjnej, posiadali również niezbędne umocowania do dokonywania sprawdzeń w dostępnych zasobach baz danych w stosunku do cudzoziemców, wobec których prowadzone są czynności administracyjne, zgodnie z ustalonym schematem sprawdzeń, wynikającym z pisma Fax KG-CU-2619/I/PH/16 z dnia 28.04.2016 r.³⁵

i niezakończonych przed dniem 12.02.2018 r.

³³ Akta kontroli, dowód nr 20-25. W okresie objętym kontrolą realizowała obowiązki i uprawnienia w oparciu o szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień funkcjonariusza nr 2474/ZO/16 z dnia 19.09.2016 r. (zm. aneksami). W okresie objętym kontrolą ww. posiadała upoważnienie Komendanta PSG w Białej Podlaskiej: nr 18 z dnia 31.05.2016 r., nr 19 z dnia 01.06.2017 r., (m.in. do podejmowania czynności w prowadzonym postępowaniu administracyjnym – uchylone w związku z wejściem w życie upoważnienia nr 2 z dnia 07.02.2018 r. (czynności w ramach postępowania administracyjnego – m.in. pkt 1; 43-15). W związku z wejściem w życie ww. umocowania ważność zachowało upoważnienie nr 42 z dnia 10.11.2015 r. – z uwagi na przepisy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 107), jednak wyłącznie do czasu zakończenia postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 12.02.2018 r.

³⁴ Akta kontroli, dowód nr 26 – 37.

Starszy Specjalista Zespołu ds. Migracji Grupy ds. Cudzoziemców - szczegółowy zakres obowiązków z dnia 02.12.2015 r. – 277/ZO/15, pkt 30-32; Aktualny zakres obowiązków z dnia 29.01.2019 r. Upoważnienie nr 45/2015 z dnia 10.11.2015 r. – pkt 32-33. Funkcjonariusz od dnia 13.02.2018 r. posiada upoważnienie nr 7/2018 z dnia 07.02.2018 r. W związku z wejściem w życie ww. umocowania ważność zachowało upoważnienie nr 45 z dnia 10.11.2015 r. – z uwagi na przepisy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 107), jednak wyłącznie do czasu zakończenia postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 12.02.2018 r.

Starszy kontroler Zespołu ds. Migracji Grupy ds. Cudzoziemców - szczegółowy zakres obowiązków z dnia 02.12.2015 r. – 276/ZO/15, pkt 28-32; (zm. aneksami). Aktualny zakres obowiązków z dnia 29.01.2019 r. Upoważnienie nr 44/2015 z dnia 10.11.2015 r. Funkcjonariusz od dnia 13.02.2018 r. posiada upoważnienie nr 6/2018 z dnia 07.02.2018 r. W związku z wejściem w życie ww. umocowania ważność zachowało upoważnienie nr 44 z dnia 10.11.2015 r. – z uwagi na przepisy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 107), jednak wyłącznie do czasu zakończenia postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 12.02.2018 r.

Starszy kontroler Zespołu ds. Migracji Grupy ds. Cudzoziemców - szczegółowy zakres obowiązków z dnia 31.01.2017 r. – 276/ZO/17; upoważnienie nr 6/2017 z dnia 31.01.2017 r. pkt 32-33. Aktualny zakres obowiązków z dnia 18.02.2019 r. Funkcjonariusz od dnia 14.03.2019 r. posiada upoważnienie nr 18 z dnia 14.01.2019 r. W związku z wejściem w życie ww. umocowania ważność zachowało upoważnienie nr 6 z dnia 31.01.2017 r. – z uwagi na przepisy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 107), jednak wyłącznie do czasu zakończenia postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 12.02.2018 r.

Młodszy asystent zespołu ds. migracji Grupy ds. Cudzoziemców - szczegółowy zakres obowiązków z dnia 03.10.2017 r. – 113/ZO/17 (zm. aneksem); upoważnienie nr 5/2018 z dnia 07.02.2018 r. pkt 32-33. W związku z wejściem w życie ww. umocowania ważność zachowało upoważnienie nr 52 z dnia 02.10.2017 r. – z uwagi na przepisy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 107), jednak wyłącznie do czasu zakończenia postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 12.02.2018 r.

³⁵ Akta kontroli, dowód nr 49.

Ustalono również, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Placówki SG w Białej Podlaskiej, prowadzący postępowania administracyjne objęte sprawdzeniem, nie uczestniczyli w szkoleniach/ spotkaniach, które obejmowały tematykę związaną z przedmiotem kontroli. Z informacji przesłanej na potrzeby kontroli z Placówki SG w Białej Podlaskiej wynika natomiast, że we wcześniejszych latach jeden z funkcjonariuszy brał udział w szkoleniu organizowanym przez Zarząd ds. Cudzoziemców KGSG nt. Przesłanki przyznania ochrony cudzoziemcom w kontekście wydawanych decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (2015 r.), oraz w szkoleniu/warsztatach dla oddziałowych koordynatorów ds. ochrony przed wydaleniem organizowanych w Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu (2019 r.).

Zagadnienie obejmujące poziom sprawowanego nadzoru przez kierownictwo jednostki kontrolowanej, nad realizacją zadań objętych kontrolą, zostały przedstawione i ocenione w dalszej części dokumentu.

Badany obszar cząstkowy, z uwagi na przyjęte mierniki i kryteria kontroli, w tym kompletność przyjętych i stosowanych przez organ rozwiązań **oceniono pozytywnie**.

2. Legalność, rzetelność i celowość realizacji przez uprawnionych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych w sprawie udzielania cudzoziemcom ochrony przed wydaleniem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zgoda na pobyt ze względów humanitarnych) – ocena przyjętego trybu i podjętych rozstrzygnięć.

Zespół kontrolerów w celu oceny powyższego obszaru dokonał analizy 17 teczek akt postępowań w sprawach o zobowiązanie do powrotu skutkujących udzieleniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych,³⁶ które obejmowały 35 osób (17 dorosłych, 18 dzieci). Sprawdzeniu podlegało również 1 postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych wszczęte z urzędu na wniosek Rzecznika Praw Dziecka, które zostało umorzone i obejmowało 2 osoby (1 dorosłą i 1 dziecko). Akta postępowań zobowiązaniowych, w których wystąpiły przesłanki art. 348 i 351 ustawy o cudzoziemcach dotyczyły wystąpienia przesłanek określonych w art. 302 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach³⁷ lub art. 302 ust. 1 pkt 16 lit. a ustawy o cudzoziemcach.³⁸ Jedno z postępowań o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych zostało wszczęte z urzędu z wniosku Rzecznika Praw Dziecka w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych cudzoziemce i jej małoletniej córce.³⁹

W toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, skutkujących wydaniem decyzji o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych, zastosowanie miała procedura ogólnego postępowania administracyjnego wynikająca z przepisów ustawy kodeks postępowania administracyjnego.

W ramach sprawdzenia obszaru dotyczącego podstaw prawnych i faktycznych podejmowanych czynności przez organ w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, weryfikacji poddano etap:

- ✓ wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego,
- ✓ postępowania wyjaśniającego (dowodowego), w tym wydane w toku postępowania postanowienia;
- ✓ realizacji dodatkowych czynności wynikających z przepisów, w tym zasad wewnętrznych, podejmowanych w toku postępowań oraz po ich zakończeniu;
- ✓ rozstrzygnięcia (wydania decyzji).

³⁶ Zwane w dalszej części *postępowaniami o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych*.

³⁷ Art. 302. 1. Decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydaje się cudzoziemcowi, gdy:

1) przebywa lub przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego go do wjazdu na to terytorium i pobytu na nim, jeżeli wiza lub inny dokument są lub były wymagane lub

³⁸ Art. 302. 1. Decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydaje się cudzoziemcowi, gdy:

16) została wydana decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej, o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej lub decyzja o pozbawieniu go statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej i cudzoziemiec:

a) nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie i przypadku, o których mowa w art. 299 ust. 6 pkt 1 lit. b, albo b) przebywa w strzeżonym ośrodku albo w areszcie dla cudzoziemców.

³⁹ Akta kontroli, dowód nr 60.

Ustalono, że czynności inicjujące wszczęcie właściwych postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania do powrotu podejmowali funkcjonariusze Zespołu ds. migracji Grupy ds. Cudzoziemców w momencie zaistnienia okoliczności związanych z naruszeniem przepisów ustawy o cudzoziemcach. Wspomniana wyżej inicjatywa wyrażona była w formie notatki służbowej dot. dokonywanych sprawdzeń cudzoziemca przed wszczęciem postępowania, w treści której wskazywano na istniejące przesłanki uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Notatki służbowe zgodnie z posiadanymi uprawnieniami opiniował Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców lub w większości Kierownik Zespołu ds. migracji (osoba go zastępująca), w celu zlecenia wszczęcia właściwego postępowania.⁴⁰

W toku dokonanych ustaleń potwierdzono, że o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, a w przypadku postępowania w sprawie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych wszczętego z urzędu z wniosku Rzecznika Praw Dziecka, cudzoziemcy byli informowani w formie pisemnego zawiadomienia. Treść zawiadomień poddanych kontroli obejmowała podstawę i przedmiot wszczęcia postępowania⁴¹, przepisy prawa materialnego, na podstawie których organ zamierzał rozstrzygnąć sprawę, przepisy proceduralne, dane organu prowadzącego postępowanie oraz wyczerpującą informację o przysługujących stronie postępowania prawach i ciążących na niej obowiązkach wynikających m.in. z art. 10 § 1 kpa, art. 32 i 33 kpa, art. 40 kpa, art. 41 kpa, art. 73 kpa.⁴² O zasadach i trybie postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu pouczano w języku zrozumiałym dla stron postępowania. Poddane sprawdzeniu dokumenty w pełnym zakresie odnosiły się również do zasad wnoszenia opłaty skarbowej z tytułu złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa, a w przypadku postępowania w sprawie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych wszczętego z urzędu z wniosku Rzecznika Praw Dziecka o zwolnieniu z tego rodzaju opłaty.⁴³

Wnikliwa analiza treści wydanych zawiadomień wykazała dwa przypadki uchybień o charakterze formalnym, mających wpływ na przyjęte w kontroli kryterium rzetelności:

- 1) przypadek powołania się w treści podstawy prawnej zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego na art. 61 § 4 i 62 kpa w sytuacji gdy w postępowaniu nie występowała konstrukcja współuczestnictwa - zawiadomienie z dnia 17.11.2016 r., którego skutkiem było wydanie decyzji [redacted] z dnia 30.03.2017 r.;⁴⁴
- 2) rozbieżność o charakterze odwrotnym stwierdzono natomiast w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego z dnia 02.03.2016 r., w którym w podstawie prawnej powołano wyłącznie art. 61 § 4 kpa, podczas gdy postępowanie dotyczyło także małoletniego dziecka cudzoziemki (decyzja nr [redacted] z dnia 07.02.2018 r.).⁴⁵

⁴⁰ Akta kontroli, dowód nr 51 str. 185-186; nr 52 str. 214; nr 52 str. 244-245; nr 54 str. 264-265; nr 55 str. 284-285; nr 56 str. 306-307 i 359-360; nr 57 str. 392-393; nr 58 str. 428-428; nr 59 str. 475; nr 60 str. 513; nr 61 str. 526-527; nr 62 str. 561-562; nr 63 str. 616; nr 64 str. 654-655; nr 65 str. 696 i 707-708. W oparciu o karty nadzoru oraz notatki służbowe inicjujące wszczęcie postępowań administracyjnych ustalono, że czynności w zastępstwie realizował st. specjalista Zespołu ds. migracji Grupy ds. Cudzoziemców, który dokonywał w kartach kontrolnych wpisów świadczących o sprawowanym nadzorze lub wydawał polecenia wszczęcia postępowania – dotyczy m.in. akta obejmujące decyzję [redacted] z dnia 27.06.2017 r. – wpis w karcie kontrolnej; [redacted] z dnia 29.10.2018 r. – wpis w karcie kontrolnej, notatka służbowa z dnia 30.04.2018 r. – z opisem stanu faktycznego i prawnego z propozycją wszczęcia postępowania administracyjnego (polecenie wszczęcia postępowania).

⁴¹ Podstawę zawiadomień stanowił art. 61 § 4 kpa, a w przypadku współuczestników postępowania art. 62 kpa (za wyjątkiem dwóch opisanych w wystąpieniu postępowania).

⁴² Akta kontroli, dowód nr 51 str. 187-189; nr 52 str. 215-224 (przykład pełnego pouczenia); nr 52 str. 246-247; nr 54 str. 265 (verte)-266; nr 55 str. 285 (verte)-286; nr 56 str. 308-310 i 361-363; nr 57 str. 394-395; nr 58 str. 430-432; nr 59 str. 476-477; nr 60 str. 514 (zwolnienie z opłaty); nr 61 str. 528-530; nr 62 str. 563-565; nr 63 str. 617-618; nr 64 str. 656-658; nr 65 str. 697-698 i 739-740.

⁴³ Opłaty skarbowe pobierane są zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 4, art. 12 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej oraz części IV załącznika do ww. ustawy oraz rozporządzenia wykonawczego. Dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia i zezwolenia albo złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa albo jego odpisu, wypisu lub kopii w sprawach udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych i zgody na pobyt tolerowany nie podlega opłacie skarbowej (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. k ww. ustawy).

⁴⁴ Akta kontroli, dowód nr 51 str. 187-189.

⁴⁵ Akta kontroli, dowód nr 58 str. 430-432.

Wpis w podstawie prawnej art. 62 kpa w zawiadomieniu z dnia 17.11.2016 r. o wszczęciu postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu, w wyniku którego została wydana decyzja [REDAKOWANE] z dnia 30.03.2017 r., Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej tłumaczył omyłką. Odnosząc się natomiast do zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu z dnia 02.03.2016 r., w wyniku którego wydana została decyzja nr [REDAKOWANE] z dnia 07.02.2018 r. ww. wskazał, iż podstawą wszczęcia postępowania był przepis art. 61 kpa, zaś przepis art. 62 kpa wskazuje na możliwość wszczęcia postępowania dotyczącego więcej niż jednej strony. W przedłożonych wyjaśnieniach podkreślił, że stwierdzone w powyższym zakresie uwagi pozostały bez wpływu na przebieg postępowania oraz wydane w sprawie rozstrzygnięcie.⁴⁶

W odniesieniu do powyższego stwierdzić należy, że w kodeksie postępowania administracyjnego, poza uregulowaniem zawartym w art. 62⁴⁷, brak jest przepisu przewidującego połączenie dwóch lub więcej toczących się spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.⁴⁸ W kwestii stwierdzonych uwag i stanowiska kierownika jednostki organizacyjnej wskazać należy, że przepis art. 62 kpa upoważnia organ administracji publicznej do połączenia wielu spraw administracyjnych do wspólnego rozpatrzenia w jednym postępowaniu i rozstrzygnięcia tych spraw jedną decyzją administracyjną wydaną w wyniku tego postępowania. Na przykładzie omawianych spraw, pierwszy z przytoczonych argumentów w zakresie omyłkowego wpisu art. 62 kpa w zawiadomieniu z dnia 17.11.2016 r. został przyjęty przez zespół kontrolerów. W kwestii braku ujęcia omawianego przepisu w zawiadomieniu z dnia 02.03.2016 r. w sytuacji, gdy stroną współuczestniczącą w postępowaniu było małoletnie dziecko cudzoziemca⁴⁹, pamiętać należy, iż celem zawartego w omawianym przepisie sformułowania „można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie” jest uproszczenie postępowania połączone z zasadą szybkości postępowania.⁵⁰ Obowiązek w powyższym zakresie wynika dodatkowo z wydanych w późniejszym okresie zaleceń Zarządu ds. Cudzoziemców zawartych w piśmie Fax nr KG CU-6753/IV/GS/16 z dnia 12.10.2016 r.⁵¹

Z adnotacji widniejących na zawiadomieniach wynikało, iż każdorazowy fakt wszczęcia postępowania funkcjonariusz prowadzący postępowanie wprowadzał do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (POBYT).

W toku czynności kontrolnych ustalono, że prowadzący postępowania administracyjne we właściwy sposób dokumentowali podejmowane działania służbowe. Prowadzone akta postępowania zawierały dokumenty, które w sposób rzetelny i wyczerpujący przedstawiały stan faktyczny danej sprawy. Do materiału dowodowego włączano również pozyskane na potrzeby prowadzonych procedur informacje wynikające z uzasadnienia wydanych cudzoziemcom decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej lub decyzji administracyjnych w sprawach prowadzonych przez wojewodów.⁵²

Rozpatrując przesłanki udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskazane w art. 348 pkt 1 lit. b lub art. 348 pkt 2 i 3 ustawy o cudzoziemcach, każdorazowo odnoszono się do sytuacji w kraju pochodzenia cudzoziemca, w tym brano pod uwagę aspekty prawne, instytucjonalne, polityczne, społeczne, religijne, a także kulturalne. W toku postępowań badano: indywidualną sytuację cudzoziemca na tle sytuacji w kraju pochodzenia; pod uwagę brano aspekt prywatny (więzi społeczne, kulturowe, międzyludzkie łączące cudzoziemca z naszym krajem, zły stan

⁴⁶ Akta kontroli, dowód nr 41.

⁴⁷ Art. 62. W sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony.

⁴⁸ por. wyrok NSA z 21.10.1992 r., V SA 86/92, ONSA 1993/1, poz. 23.

⁴⁹ W omawianym przypadku pomimo łącznego rozpoznawania spraw w jednej procedurze, postępowania zakończono jednak odrębnymi decyzjami.

⁵⁰ por. np. wyroki NSA: z 24.11.2005 r., II OSK 257/05, LEX nr 203715; z 13.05.1999 r., II SA 161/99, LEX nr 46259; z 5.07.1999 r., IV SA 1632/96, LEX nr 47890; postanowienie NSA z 19.05.2010 r., II OSK 943/10, LEX nr 673898; wyrok WSA w Gliwicach z 10.07.2008 r., II SA/GI 199/08, LEX nr 567046.

⁵¹ Z treści, którego wynika, iż (...) w postępowaniach prowadzonych wobec rodzin z dziećmi, w przypadku rodzica, do którego są dopisywane dzieci, w podstawie prawnej zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego należy dodać art. 62 kpa (...).

⁵² Akta kontroli, dowód nr 51-65 (wg danych załączonych do akt wykazów).

zdrowia i konieczność leczenia na terytorium RP lub podeszły wiek), aspekt rodzinny na terytorium RP; a w przypadkach małoletnich ustalano, czy wydalenie naruszałoby prawa dziecka w stopniu istotnie zagrażającym rozwojowi psychofizycznemu tego dziecka (zarówno w przypadku wydalenia dziecka z rodzicem, jak też w przypadku wydalenia jednego z rodziców dziecka); oceniano wiarygodność cudzoziemca.

W przypadku procedowania postępowań, w trakcie których dokonywano oceny istnienia przesłanek udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych określonej w art. 348 pkt 2 i 3 ustawy o cudzoziemcach,⁵³ w celu wskazania, iż zobowiązanie cudzoziemca do powrotu wraz z małoletnim dzieckiem, stanowiłoby zagrożenie dla rozwoju psychofizycznego dziecka, prowadzący postępowania wszechstronnie wyjaśniali sytuację małoletnich, których miał dotyczyć wynik postępowania. Posiłowano się opiniami pedagogów czy wychowawców szkolnych. Korzystano również z opinii biegłych psychologów, których powoływano w trybie art. 84 § 1 kpa. Potrzeba skorzystania z tego rodzaju dowodu była dokumentowana w formie notatki służbowej, a jej akceptacja w ramach sprawowanego nadzoru pozwalała na dalsze procedowanie sprawy, w tym wydanie postanowienia o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego psychologa i wezwaniu do tej czynności stron postępowania.⁵⁴ Po uwzględnieniu stanu faktycznego w przedmiotowych sprawach, ocenić należy, że powołanie biegłego psychologa, w każdym przypadku było zasadne, a pozyskane opinie stanowiły istotne źródło dla uzasadnienia decyzji administracyjnych, w tym pozwalało na uniknięcie ewentualnego przyszłego kwestionowania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

W tym miejscu warto nadmienić, że problematyka powołania biegłego do oceny istnienia przesłanki udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych zawartej w art. 348 pkt 2 i 3 ustawy o cudzoziemcach była przedmiotem wymiany korespondencji pomiędzy Komendantem Placówki SG w Białej Podlaskiej, a Zastępcą Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej właściwym ds. granicznych – pismo FAX NA-CU-225/17/AK.⁵⁵

W przypadku postępowania, w którego trakcie wynikły okoliczności, iż cudzoziemka jest żoną obywatela RP, w toku postępowania w sposób wnikliwy ustalano czy związek małżeński nie został zawarty, lub też nie jest utrzymywany w celu obejścia przepisów ustawy o cudzoziemcach. Celem ustalenia i wyjaśnienia wszelkich okoliczności zwracano się do innych organów o przeprowadzenie wywiadów środowiskowych i udzieleniu pomocy w czynnościach przesłuchania strony postępowania. W omawianej sprawie, w wyniku potwierdzenia istnienia faktycznych więzi między małżonkami postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu zostało umorzone w części dotyczącej cudzoziemki decyzją nr [REDAKTOWANE] z dnia 07.02.2018 r. W związku z tym, iż ww. postępowanie obejmowało również małoletniego syna cudzoziemki rezultatem postępowania, po wyjaśnieniu wszystkich okoliczności sprawy było umorzenie postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu i udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych – decyzja nr [REDAKTOWANE]

Przy weryfikacji wiarygodności cudzoziemca oraz przy dokonywaniu oceny ryzyka wystąpienia naruszeń Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, czy też Konwencji o Prawach Dziecka w przypadku powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia, korzystano z bazy informacji o krajach pochodzenia cudzoziemców Urzędu do Spraw Cudzoziemców „ŚWIATOWID”.

W aktach postępowań stwierdzono również rzetelną dokumentację z dokonanych sprawdzeń z zasobów krajowych i europejskich baz systemów poszukiwawczych i informacyjnych. W przypadku, gdy prowadzone postępowanie wymagało przedłużenia oraz kiedy od sprawdzenia upłynęło więcej niż 30 dni, sprawdzenia aktualizowano (ponawiano).⁵⁷

⁵³ Art. 348. Cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

3) naruszałoby prawa dziecka, określone w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu.

⁵⁴ Akta kontroli, dowód nr 54 str. 267-270; nr 63 str. 319-325; nr 60 str. 515 – 518, nr 62 str. 585-591, nr 65 str. 713 - 716 (przykłady).

⁵⁵ Akta kontroli, dowód nr 70.

⁵⁶ Akta kontroli, dowód nr 58 str. 419-420; 438-440; 448-454, 457-468.

⁵⁷ Akta kontroli, dowód nr 49. Wg schematu i zasad pisma FAX KG-CU-2619/I/PH/16 z dnia 28.04.2016 r.

W każdym z kontrolowanych postępowań administracyjnych stan faktyczny zbadano na podstawie materiału dowodowego, który obejmował w szczególności notatki służbowe sporządzone przez funkcjonariuszy, dokumentację fotograficzną i kopię dokumentów podróży cudzoziemców, kopię protokołów kontroli legalności pobytu oraz protokołów zatrzymania osoby, dokumentację zabezpieczenia cudzoziemca do postępowania o zobowiązaniu do powrotu w postaci postanowienia o zastosowaniu środków alternatywnych,⁵⁸ dokumentację z wywiadów środowiskowych⁵⁹, dokumentację z dokonanych sprawdzeń, decyzje lub orzeczenia innych organów, dokumentację z przeprowadzonych dowodów z opinii psychologa, protokoły przesłuchania stron postępowania⁶⁰, informacje innych organów.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że prowadzący postępowania administracyjne we właściwy sposób dokumentowali podejmowane działania służbowe. Prowadzone akta postępowania zawierały dokumenty, które w sposób rzetelny i wyczerpujący przedstawiały stan faktyczny danej sprawy. W ocenie zespołu kontrolerów, przeprowadzone w ramach postępowań administracyjnych czynności, w sposób niebudzący wątpliwości potwierdzały zasadność zastosowanego trybu. W przypadku realizacji czynności z udziałem cudzoziemca lub jego pełnomocnika, zapoznanie z zebrany materiał dowodowy przed wydaniem decyzji dokumentowano w formie protokołu.

W zakresie gromadzenia materiału dowodowego i inicjatywy dowodowej przestrzegano zasad wynikających z art. 7 i 77 § 1 kpa.

Każda z teczek akt sprawy posiadała obowiązkowy element w postaci metryki, w której wymieniane były wszystkie osoby uczestniczące w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz w sposób chronologiczny określała podejmowane przez te osoby czynności. Powyższe dane w sposób rzetelny i kompletny zawierały odesłanie do znajdujących się w aktach sprawy dokumentów. Dokonane czynności pozwalają na stwierdzenie, że sposób prowadzenia tego rodzaju dokumentacji był zgodny z art. 66a kpa i zasadami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. z 2012 r., poz. 250).

Czynności kontrolne w sposób jednoznaczny potwierdziły, że w każdej poddanej kontroli sprawie, przed pozytywnym rozpatrzeniem sprawy, Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej realizował obowiązek, o którym mowa w art. 359 ustawy o cudzoziemcach,⁶¹ polegający na zasięgnięciu informacji od organów (Komendanta Wojewódzkiego Policji i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego), czy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 349 ustawy o cudzoziemcach.⁶² Celem omawianego przepisu jest wyeliminowanie

⁵⁸ Akta kontroli, dowód nr 53 str. 250-251; (przykład).

⁵⁹ Akta kontroli, dowód nr 57 str. 402; nr 58 str. 448-454 (przykłady).

⁶⁰ Akta kontroli, dowód nr 52 str. 225-227; nr 53 str. 247 (verte)-249; nr 55 str. 287-88, nr 56 str. 311-315; nr 57 str. 398-401; nr 58 str. 433-437; nr 61 str. 531-536; nr 62 str. 572-574, nr 63 str. 619 – 622 (przykłady).

⁶¹ Art. 359. 1. Przed wydaniem decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej zwraca się do komendanta wojewódzkiego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do innych organów z wnioskiem o przekazanie informacji, czy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 349.

2. Przed wydaniem decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej zwraca się do komendanta wojewódzkiego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do innych organów z wnioskiem o przekazanie informacji, czy pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

3. Komendant wojewódzki Policji i Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przekazuje informację, o której mowa w ust. 1 lub 2, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

4. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin na przekazanie informacji, o której mowa w ust. 1 lub 2, może być przedłużony do 60 dni roboczych, o czym organ obowiązany do przekazania tej informacji zawiadamia komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej.

5. Jeżeli organ obowiązany do przekazania informacji, o której mowa w ust. 1 lub 2, nie przekaze jej w terminach określonych w ust. 3 lub 4, uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony.

6. Przepisu ust. 1 lub 2 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany cudzoziemcowi, który nie ukończył 13. roku życia.

⁶² Art. 349. 1. Cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, jeżeli istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

1) popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości, w rozumieniu prawa międzynarodowego, lub

możliwości zaistnienia przesłanek negatywnych ochrony. Potwierdzeniem powyższego były pisma znajdujące się w aktach prowadzonych postępowań, w tym korespondencja zwrotna, a w przypadku braku przekazania informacji i upływu terminu, o którym mowa w art. 359 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach, prowadzący postępowanie zamieszczał na pismach adnotację o spełnieniu ww. wymogu.⁶³

Potwierdzono również, iż w związku z koniecznością wypełnienia obowiązku prawnego, o którym mowa w art. 13 i 14 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), jaki został wprowadzony w roku 2018, cudzoziemcom (pełnomocnikom) wręczano/przesyłało stosowne klauzule informacyjne RODO. Powyższe miało związek z przetwarzaniem danych osobowych w prowadzonym na mocy art. 449 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji, i wykazu w sprawach cudzoziemców.⁶⁴

Na podstawie dokumentacji akt postępowań administracyjnych, stwierdzono stosowaną przez umocowanych przez organ funkcjonariuszy praktykę, która polegała na:

- a) braku powoływania się w zawiadomieniach o zakończeniu postępowania dowodowego na fakt działania w imieniu organu - dotyczy zawiadomień znajdujących się we wszystkich teczkach postępowań administracyjnych objętych sprawdzeniem;⁶⁵
- b) z dokumentacji wynika, iż powyższa praktyka znajdowała zastosowanie również w pismach sporządzanych w toku postępowania i kierowanych do innych organów; w tym także kierowanych do stron wezwaniach do osobistego stawiennictwa lub w celu przeprowadzenia dowodu.⁶⁶

W zakresie powyższych uwag, kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że przyjęta w Placówce SG Białej Podlaskiej praktyka dotycząca prowadzenia dokumentacji w aktach postępowań administracyjnych polegająca na braku powoływania się w zawiadomieniach o zakończeniu postępowania dowodowego na fakt działania w imieniu organu, związana jest z faktem działania funkcjonariuszy prowadzących czynności na podstawie stosownego upoważnienia organu do prowadzenia postępowań administracyjnych. Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej nadmienił dodatkowo, że przyjęta w podległej mu jednostce praktyka podpisywania dokumentacji przez upoważnionych funkcjonariuszy z upoważnienia organu obejmuje tylko wydane orzeczenia (postanowienia i decyzje). Wyjątek stanowią zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, których wzór został opracowany przez Zarząd ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej.

Odnosząc się natomiast do pism sporządzonych w toku postępowania administracyjnego i kierowanych do innych organów, ww. poinformował, że Zastępca Komendanta Placówki SG, jak i Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców posiadają stosowne upoważnienia w przedmiotowym zakresie. Niewpisywanie na pismach powołania się na działanie w imieniu organu przez wymienione wyżej osoby funkcyjne, kierownik

2) jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych, lub

3) popełnił na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego, lub

4) stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, lub

5) podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, o których mowa w pkt 1-3.

2. Cudzoziemcowi, który przed przybyciem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej popełnił inny niż określony w pkt 1-3 czyn, który według prawa polskiego jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności, można odmówić udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, jeżeli opuścił on kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia kary.

⁶³ Akta kontroli, dowód nr 62 str. 592-593, nr 65 str. 751-752. (dane wg wykazów załączonych do akt - przykład).

⁶⁴ Akta kontroli, dowód nr 71. Treść klauzuli RODO i zasady informowania - pismo Zarządu ds. Cudzoziemców KGSG nr FAX-KG-CU-IV.4222.46.2018 z dnia 24.05.2018 r., pismo nr KG-CU-IV.1.4222.22.2018 z dnia 04.06.2018 r.

⁶⁵ Akta kontroli, dowód nr 51 str. 198; nr 52 str. 230; nr 53 str. 252 (verte); nr 54 str. 271;

nr 55 str. 291 (verte); nr 56 str. 333 i 364, 368; nr 57 str. 408; nr 58 str. 455-456; nr 59 str. 478; nr 60 str. 514; nr 61 str. 538; nr 62 str. 596; nr 63 str. 632; nr 64 str. 678; nr 65 str. 717-718, 721.

⁶⁶ Akta kontroli nr 51 str. 190 – 191; nr 54 str. 269, nr 55 str. 29 (verte) -291; nr 56 str. 323; nr 65 str. 712.

jednostki kontrolowanej tłumaczył interpretacją przepisów Rozdziału III Wytwarzanie dokumentów, instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji nr 59 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej w Straży Granicznej, w tym obecnie obowiązującej decyzji z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej Straży Granicznej, gdzie w § 11 pkt 5 instrukcji wskazano, że dokument powinien zawierać stanowisko, imię i nazwisko osoby podpisującej.⁶⁷

W zakresie powyższego stwierdzić należy, że organ korzystając z instytucji art. 268a kpa tzw. przedstawicielstwa administracyjnego, ma możliwość upoważniania podległych pracowników do załatwiania spraw w imieniu tego organu w ustalonym zakresie, a przedmiotem upoważnienia mogą być wyłącznie sprawy załatwiane w jednym z postępowań unormowanych w kodeksie. Upoważnieni pracownicy nie zyskują jednak statusu organu administracji, wykonują jedynie kompetencje organu upoważniającego. Organ wyposażony w kompetencje nie traci ich, a podmiot upoważniony nie staje się organem administracji, nie nabywa tych kompetencji jako własne, lecz wykonuje je w imieniu i na rzecz organu, do którego kompetencje należą.⁶⁸ Zespół kontrolerów już na etapie pozyskiwania wyjaśnień na potrzeby kontroli posiadał wiedzę o posiadanych przez funkcjonariuszy umocowaniach do działania w imieniu organu, jednak należy pamiętać, że każda z czynności podejmowanych w postępowaniach, o których mowa powyższej wynikająca m.in. z art. 10 kpa i 79 kpa, była wyłączną kompetencją organu prowadzącego postępowanie i nie stanowiła czynności wynikającej z faktu zajmowanego stanowiska służbowego osoby, która działa z upoważnienia organu. W ocenie zespołu kontrolerów, podejmowane w toku postępowania czynności zawiadomienia o wszczęciu postępowania, występowania do innych organów na potrzeby postępowania, czynności zawiadomienia o zakończonym postępowaniu, czy wydania właściwego rozstrzygnięcia nie różnią się rangą czy ważnością, tym samym trudno jest się zgodzić z przyjętą w tym zakresie praktyką.

Biorąc pod uwagę, ściśle określony zakres przedmiotowy kontroli przyjęto, że posiadane przez ww. umocowania w postaci wydanych przez Komendanta PSG w Białej Podlaskiej upoważnień, pomimo braku powoływania się na fakt działania z upoważnienia organu, w pełnym zakresie uprawniały do czynności objętych kontrolą. Zespół kontrolerów widzi jednak potrzebę wypracowania stosowanych zasad w opisywanym wyżej zakresie, które w sposób jednoznaczny będą potwierdzały w dokumentacji fakt działania z upoważnienia organu.

Inne uwagi zespołu kontrolerów dotyczyły postępowania skutkującego wydaniem decyzji nr [REDAKTOWANE] z dnia 24.08.2017 r. gdzie ustalono, że strona postępowania w dniu 24.04.2017 r. udzieliła pełnomocnictwa szczególnego. Pełnomocnik strony doręczył poświadczony odpis dokumentu podczas wglądu do akt w dniu 12.05.2017 r., z których wykonano kopie. Opłata skarbową w kwocie 17 zł została uiszczona w dniu 19.05.2017 r., a potwierdzenie wpłaty doręczono dopiero w dniu 23.05.2017 r. Pomimo powyższego w dniu 18.05.2017 r. do pełnomocnika przesłano Postanowienie z dnia 18.05.2017 r. o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy tj. do dnia 24.06.2017 r. Z uwagi na fakt, iż opisany wyżej przypadek nie był jednostkowy, do kierownika jednostki kontrolowanej zwrócono się o wyjaśnienie w jaki sposób lub czy podejmowano interwencje przypominające o obowiązkach, o których pouczano w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.⁶⁹

Wyjaśniając powstałe rozbieżności ppłk SG Wojciech ROGOWSKI wskazał, że art. 33 § 3 kpa stanowi, że pełnomocnik dołącza do akt kontroli oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Pełnomocnik powinien złożyć pełnomocnictwo do akt sprawy, dokonując pierwszej czynności (wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2009 r., II GSK 599/08, LEX nr 515110). Ponadto udzielenie przez stronę pełnomocnictwa do reprezentowania strony wiąże organ dopiero po złożeniu pełnomocnictwa do akt sprawy (por. wyrok NSA z 11 września 2007 r., II FSK nr 990/06, LEX nr 440661; wyrok NSA z 24 października 2007 r., FSK 1217/06,

⁶⁷ Akta kontroli, dowód nr 68-69.

⁶⁸ Por. (na temat pełnomocnictwa administracyjnego zob. J. Nicyporuk, *Pełnomocnictwo administracyjne* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 120 i n.).

⁶⁹ Akta kontroli, dowód nr 56 str. 326 – 332.

LEX nr 341989). W związku z tym, po złożeniu do akt pełnomocnictwa, pełnomocnik w dniu 12 maja 2017 r. zapoznał się z aktami postępowania i wykonał kopie dokumentów. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. *o opłacie skarbowej* złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa albo jego opisu wypisu lub kopii podlega opłacie skarbowej. Obowiązek zapłaty opłaty skarbowej od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa oraz jego odpisu, wypisu lub kopii powstaje z chwilą złożenia przedmiotowego dokumentu w organie administracji publicznej i ciąży solidarnie na mocodawcy, jak i na pełnomocniku. Opłatę skarbową wpłaca się z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty. Zgodnie z § 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. *w sprawie zapłaty opłaty skarbowej*, składający pełnomocnictwo zobowiązany jest dołączyć dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej albo uwierzytelnioną kopię dowodu zapłaty, nie później niż w ciągu 3 dni od chwili powstania obowiązku jej zapłaty. W przedłożonych na potrzeby kontroli wyjaśnieniach zwrócił również uwagę na terminy i możliwości wynikające z art. 261 § 1 i 4 kpa obowiązujące w zakresie nieuregulowania przez stronę zaległych opłat i kosztów postępowania. Odnosząc się wprost do czynności przesłania w dniu 18 maja 2017 r. postanowienia o przedłużeniu terminu postępowania dowodowego na adres pełnomocnika stwierdził, że wzięto pod uwagę czas ewentualnego doręczenia pocztowego potwierdzenia, kierując się przyjętą zasadą, iż od dnia powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika powinien mieć ona zapewniony czynny udział w postępowaniu, tak samo jak strona, a pominięcie pełnomocnika w czynnościach postępowania jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym. W związku z tym, że w dniu 23 maja 2017 r. wpłynęło potwierdzenie dokonania opłaty skarbowej, brak było przesłanek do wzywania strony w trybie art. 261 kpa.⁷⁰

Powyższe wyjaśnienia zespół kontrolerów uznał za wystarczające.

Inna kwestia dotyczyła akt postępowania skutującego wydaniem decyzji nr [REDAKTOWANE] z dnia 26.11.2018 r. oraz sporządzonych kolejno w trakcie prowadzonego postępowania zawiadomień o zakończeniu postępowania dowodowego z dnia 22.02.2018 r. (NA-BPD-389/18) i z dnia 24.04.2018 r. (NA-BPD-983/18).⁷¹

Odnosząc się do przyjętego trybu procedowania sprawy, w stosunku do terminu wykonania obowiązku wynikającego z art. 359 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach tj. w dniu 11.10.2018 r, kierownik jednostki wyjaśnił, że przesłanie pierwszego z zawiadomień o zakończeniu postępowania dowodowego NA-BPD-389/18, spowodowane było tym, że postępowanie zmierzało do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu. W związku z tym, że do postępowania zostały złożone kolejne wnioski dowodowe i organ uznał, iż zgromadzono całość materiału dowodowego do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, sporządzono w dniu 24 kwietnia 2018 r. kolejne zawiadomienie NA-BPD-983/18. Strona oraz pełnomocnik korzystając z przysługujących uprawnień złożyli do akt postępowania kolejne wnioski dowodowe. W związku z tym, że w toku prowadzonego postępowania administracyjnego o zobowiązaniu do powrotu wyszły następnie na jaw okoliczności uzasadniające udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonano zgodnie z art. 359 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*, wymaganych prawem sprawdzeń. Powyższe pociągało za sobą konieczność ponownej realizacji obowiązku nałożonego na organ administracji publicznej, określonego w art. 10 i art. 81 *Kodeksu postępowania administracyjnego* i w dniu 13 listopada 2018 r. sporządzono kolejne zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego.⁷²

Analogiczna sytuacja miała miejsce w postępowaniu administracyjnym w sprawie zobowiązania do powrotu, w wyniku, którego została wydana w dniu 26 listopada 2018 r. decyzja [REDAKTOWANE]

Powyższe wyjaśnienia zespół kontrolerów również uznał za wystarczające.

⁷⁰ Akta kontroli, dowód nr 68-69.

⁷¹ Akta kontroli, dowód nr 65 str. 717, 718, 721.

⁷² Akta kontroli, dowód nr 68-69.

Przed planowanym zakończeniem postępowania organ prowadzący postępowanie każdorazowo pouczał stronę o prawie do zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, w tym wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.

Specyfika prowadzonych postępowań, ich stopień skomplikowania wynikający często z zawilości w ustaleniu stanu faktycznego lub stanu prawnego, konieczność dokonywania licznych czynności postępowania dowodowego, gromadzenia rozproszonych danych będących w posiadaniu różnych organów administracyjnych, nie pozwalały na załatwienie spraw w terminie miesiąca, określonym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. Ostatecznie potwierdzono, że poddane kontroli postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, w których wystąpiły przesłanki art. 348 ustawy o cudzoziemcach zostały przeprowadzone w terminach określonych w pouczeniach poszczególnych zawiadomień o wszczęciu postępowania o zobowiązania cudzoziemca do powrotu. W każdym przypadku konieczności przedłużenia terminu do wydania decyzji po wypełnieniu obowiązku wynikającego z art. 36 kpa, do stron postępowania (pełnomocników) kierowano postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy zawierające wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne właściwe dla danej sprawy.⁷³ W ocenie zespołu kontrolerów przyjęte i stosowane w podmiocie rozwiązania w omawianym wyżej zakresie stanowią optymalne zapewnienie uniknięcia uchybień w zakresie terminowości rozpatrywania spraw objętych zakresem kontroli, bez potrzeby narażania organu na ewentualny zarzut przewlekłości postępowania.

Ustalono, że w ramach przyjętych w Straży Granicznej rozwiązań organizacyjnych, rolę doradcą w zakresie wypracowania ostatecznej treści decyzji objętych tematem kontroli oraz wspomagającą w zakresie pozyskiwania informacji o kraju pochodzenia wobec placówek SG oraz wydziału ds. cudzoziemców, pełni ustanowiony na poziomie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej koordynator ds. ochrony przed wydaleniem. Powołany do pełnienia wspomnianej funkcji funkcjonariusz Wydziału ds. Cudzoziemców, sprawuje merytoryczny nadzór nad wydawaniem decyzji w zakresie udzielania ochrony przed wydaleniem poprzez wstępną weryfikację treści decyzji o udzieleniu ochrony przed wydaleniem, a w przypadku braku możliwości odnalezienia wiarygodnych aktualnych informacji mogących być podstawą weryfikacji oświadczeń cudzoziemca, zobligowany jest do udzielenia wsparcia, a także posiada możliwość zwrócenia się do koordynatora krajowego w Zarządzie ds. Cudzoziemców KGSG, z prośbą o podjęcie dalszych ustaleń. Zasady koordynacji postępowań w sprawach udzielenia ochrony przed wydaleniem zawarto w treści Fax KG-CU-3109/IP/14 z dnia 16.04.2014 r. Ponadto w celu wsparcia procesu decyzyjnego Placówek SG w zakresie wydawania decyzji administracyjnych Zastępca Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, odpowiednio w pismach Fax nr NA-CU-1270/16/AK z dnia 06.05.2016 r. i Fax nr NA-CU-880/18/AK z dnia 30.05.2018 r. polecił kierownikom jednostek organizacyjnych niezwłocznie informować koordynatora o wszczętym powstępowaniu powrotowym, w którym przedmiotem postępowania dowodowego jest badanie przesłanek „ochronnych”.⁷⁴

Czynności kontrolne potwierdziły, że powyższe obowiązki były realizowane przez uprawnionych funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki w sposób bieżący. Wymiana informacji zarówno o wszczętym postępowaniu, jak i projekcie decyzji o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych odbywała się za pośrednictwem wewnętrznej poczty elektronicznej. Koordynator każdorazowo informowany był o szczegółowych okolicznościach, które wystąpiły w konkretnym postępowaniu. Taką samą drogą koordynator informował prowadzących postępowania o akceptacji treści projektu decyzji, z ewentualnymi uwagami, które proponowano uwzględnić. Konsekwencją zaopiniowania treści projektu decyzji przez koordynatora było wydanie decyzji przez organ.⁷⁵

W oparciu o pozyskane na potrzeby realizowanej kontroli informacje z Wydziału ds. Cudzoziemców ustalono, że w przypadku braku odpowiedniej informacji o kraju pochodzenia w systemie ŚWIATOWID 2, koordynator na prośbę prowadzącego postępowanie

⁷³ Akta kontroli, dowód nr 35 k. 388; nr 36 k. 402.

⁷⁴ Akta kontroli, dowód nr 49.

⁷⁵ Akta kontroli, dowód nr 41.

miał możliwość zwrócenia się do koordynatora krajowego o wystąpienie do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o udzielenie takiej informacji. Jednak w latach 2017-2018 nie realizowano takich zapytań.⁷⁶

Z poczynionych ustaleń wynika, iż z uwagi na przyjęty obieg dokumentacji, informacji o przeprowadzonych działaniach informacyjnych i doradczych nie zamieszczano w aktach prowadzonych postępowań administracyjnych. Informacje o wszczęciu postępowania oraz projekty decyzji są przechowywane przez koordynatora w formie elektronicznej.

W trakcie kontroli w sposób jednoznaczny potwierdzono, że obowiązki wynikające z przywołanych wcześniej procedur i poleceń wewnętrznych dot. obiegu i wymiany informacji mających wpływ na ostateczny kształt decyzji o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych, były wykonywane w sposób rzetelny i prawidłowy.

Mając na względzie ustalenia kontroli dokonane w obszarze badawczym obejmującym rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne przyjęte w zakresie prowadzonych postępowań i ich skutki potwierdzono, że wszystkie decyzje zostały wydane przez upoważnione osoby. Rozstrzygnięcia zawierały elementy określone w art. 107 kpa.

Każdą decyzję o udzieleniu cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych przesłano również do Departamentu Legalizacji Pobytu Urzędu ds. Cudzoziemców. Korespondencję w tej sprawie załączano do akt sprawy. Na podstawie adnotacji zawartych na poddanych sprawdzeniu dokumentach znajdujących się w aktach stwierdzono, że dokumentacja dot. decyzji została wprowadzona do systemu POBYT.⁷⁷

Czynności kontrolne wykazały, że funkcjonariusze upoważnieni w imieniu Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej jako organu administracji, dokonali właściwej interpretacji przepisów ustawy o cudzoziemcach. Postępowania administracyjne przeprowadzono dokładnie wyjaśniając wszelkie możliwe aspekty stanu faktycznego sprawy. W ocenie zespołu kontrolerów, przeprowadzone w ramach postępowań administracyjnych czynności, w sposób niebudzący wątpliwości potwierdziły zasadność trybu zastosowanego przez funkcjonariuszy upoważnionych w imieniu Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej i dokonanej interpretacji przepisów ustawy o cudzoziemcach.

Kontrola prowadzonej na potrzeby udzielonych zgód na pobyt ze względów humanitarnych ewidencji, z której wynikała chronologia numeracji wydanych decyzji potwierdziła, poprawność i kompletność wpisów prowadzonego Rejestru/wykazu spraw dot. udzielenia zgód na pobyt ze względów humanitarnych.⁷⁸

Czynności przeprowadzone w powyższym zakresie wykazały, że prowadzona ewidencja nie została zarejestrowana we właściwej kancelarii. Obowiązki w powyższym zakresie wynikają wprost z zapisów § 3 pkt 13, § 27 i § 28 aktualnie obowiązującej instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie *instrukcji kancelaryjnej Straży Granicznej*. W tym miejscu warto również wskazać, że sam obowiązek prowadzenia tego rodzaju ewidencji w formie rejestru wynika z zapisów § 3 pkt 51 lit. c ustalonego przez Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej „Wewnętrznego podziału zadań Placówki Straży Granicznej kat. II Białej Podlaskiej” z dnia 3 września 2018 r. - prowadzenie w zakresie właściwości Komendanta Placówki rejestru spraw dotyczących zgód na pobyt ze względów humanitarnych i zgód na pobyt tolerowany.⁷⁹

Odnosząc się do stwierdzonego stanu rzeczy Zastępca Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej wyjaśnił, że ustandaryzowane oznaczenia rozstrzygnięć administracyjnych wydawanych przez organy SG zostały wprowadzone pismem Fax nr KG/CU/7391/IV/PC/14 z dnia 22.09.2014 r. Dyrektor Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej. Zaznaczył, że z powyższego pisma wynikało, iż z chwilą stosowania wymienionych w nim oznaczeń należało zaprzestać generowania decyzji z systemu

⁷⁶ Akta kontroli, dowód nr 47-48.

⁷⁷ Dane wg wykazów załączonych do poszczególnych akt.

⁷⁸ Akta kontroli, dowód nr 39.

⁷⁹ Analogiczne zapisy zostały zawarte w § 3 pkt 11, § 27 i 28 obowiązującej do 22.12.2018 r. instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji nr 59 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25.02.2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG z 2010 r., nr 3, poz. 15, z późn. zm.)

„Odprawa”. Brak rejestracji prowadzonej ewidencji tłumaczył tym, iż wspomniane wyżej pismo nie wskazywało obowiązku prowadzenia rejestru wydanych rozstrzygnięć administracyjnych, w związku z czym w Placówce SG w Białej Podlaskiej pomocniczo, w celu zachowania kolejności numeracji decyzji zapadłe rozstrzygnięcia odnotowywano w prowadzonym rejestrze.⁸⁰

Brak rejestracji wspomnianego urządzenia ewidencyjnego, zespół kontrolerów zakwalifikował w kategoriach uchybień o charakterze formalnym, które pomimo, iż nie wywarły negatywnego wpływu na działalność podmiotu kontrolowanego w badanym zakresie, z uwagi na zawartość danych prowadzonej ewidencji, wymagają podjęcia niezwłocznych działań skutkujących uczynieniem zadość przepisom kancelaryjnym obowiązującym w Straży Granicznej.

W celu zapewnienia kompleksowości kontroli na potrzeby czynności wygenerowano także raporty i opisy właściwych kodów zdarzeń, zawarte w bazie danych CBD SG SWK, na podstawie których potwierdzono, że wszystkie poddane kontroli postępowania zostały ujęte w systemie – kod [REDAKTOWANE]⁸¹ Dokonana analiza i szczegółowa weryfikacja akt postępowania administracyjnych oraz porównanie danych dokumentacji z wpisami CBD SG SWK (wg opisu poszczególnych zdarzeń) wykazała uchybienia o charakterze formalnym w zakresie:

- a) [REDAKTOWANE] w Białej Podlaskiej – w opisie zdarzenia dot. wpisu z dnia 09.02.2018 widnieje wpis „W dniu 07.02.2018 r. Komendant PSG w Białej Podlaskiej wydał cudzoziemce decyzję nr [REDAKTOWANE] w której umorzył postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu w części dotyczącej ob. Ukrainy (...), orzeczenie w sprawie małoletniego dziecka (...) zostało zarejestrowane w zdarzeniu ID [REDAKTOWANE], podczas gdy z danych znajdujących się w aktach postępowania wynikało, że wydano decyzję nr [REDAKTOWANE] z dnia 07.02.2018 r.”⁸²
- b) [REDAKTOWANE] SG w Białej Podlaskiej - decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu i udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych – [REDAKTOWANE] z dnia 15.02.2018 r. – z opisu zdarzenia wynika, że podstawą decyzji był art. 348 pkt 1 lit. b, podczas gdy podstawą wydania decyzji był art. 348 pkt 2 i 3 ustawy o cudzoziemcach (wpis z dnia 15.02.2018 r.),⁸³
- c) [REDAKTOWANE] PSG w Białej Podlaskiej – [REDAKTOWANE] w opisie zdarzenia powołano błędny nr decyzji tj. decyzję Komendanta PSG w Białej Podlaskiej z dnia 9.10.2015 nr [REDAKTOWANE] zamiast [REDAKTOWANE]

Kierownik jednostki kontrolowanej w sposób bieżący wdrażał działania korygujące i usprawniające w zakresie uwag zespołu kontrolerów. Korekty wpisów w CBD SG SWK zostały wprowadzone w dniu 30.08.2019 r.⁸⁴ Incydentalne pomyłki w CBD SG SWK, zespół kontrolerów uznał w kategorii uchybień o charakterze formalnym, które pozostają bez wpływu na działalność jednostki kontrolowanej.

W zakresie badanego obszaru w sposób wnikliwy zweryfikowano także przyjęte w podmiocie kontrolowanym formy sprawowanego nadzoru służbowego nad postępowaniami administracyjnymi objętymi tematem kontroli. Dokumentacja sporządzana w toku prowadzonych postępowań posiadała adnotacje świadczące o dokonanych sprawdzeniach dokumentacji przez Kierownika Zespołu ds. migracji lub osobę realizującą jego obowiązki w zastępstwie, pozwalając na dalszy tryb procedowania dokumentów po zapoznaniu się lub akceptacji Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców lub Zastępcy Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej. O sprawowanym wielopłaszczyznowym nadzorze świadczyły również wpisy w kartach kontrolnych zawartych w aktach poszczególnych spraw. Z dokumentacji zgromadzonej w trakcie kontroli oraz informacji przesłanych przez kierownika jednostki kontrolowanej wynika, że działania nadzorcze na poziomie Placówki SG prowadzone były na wszystkich etapach postępowania.

⁸⁰ Akta kontroli, dowód nr 41.

⁸¹ Akta kontroli, dowód nr 26.

⁸² Akta kontroli, dowód nr 58 str. 423.

⁸³ Akta kontroli, dowód nr 59 str. 489 (verte).

⁸⁴ Akta kontroli, dowód nr 60 str. 506.

⁸⁵ Akta kontroli, dowód nr 44-45.

Odnosząc się do kwestii sprawowanego nadzoru oraz opiniowania proponowanego i ostatecznie zastosowanego przez funkcjonariuszy trybu procedowania spraw, Zastępca Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej wskazał, że w przypadku pojawiających się w toku postępowania wątpliwości, pytań ze strony funkcjonariuszy prowadzących postępowania, w sposób bieżący dokonywano pisemnych akredytacji, co do konieczności podjęcia dalszych czynności dowodowych (w szczególności powołanie biegłego psychologa do przeprowadzenia badań małoletnich dzieci).⁸⁶ Czynności kontrolne jednocześnie potwierdziły, że powyższe znajdowało odzwierciedlenie na notatkach służbowych sporządzonych na potrzeby postępowania.

Ustalono, że w przyjętym okresie kontroli, z poziomu jednostki kontrolowanej występowało do komórki merytorycznej tj. Wydziału ds. Cudzoziemców, a jej opinie wykorzystywano przy procedowaniu poszczególnych spraw.⁸⁷

Czynności kontrolne wykazały, że przyjęte w podmiocie kontrolowanym formy nadzoru (podejmowane na różnych etapach prowadzonych postępowań), pomimo stwierdzonych uchybień, w pełnym zakresie zapewniły prawidłowość i rzetelność realizacji powierzonych zadań przez podległych funkcjonariuszy.

Na potrzeby kontroli pozyskano także dokumentację z przeprowadzonych przez Wydział ds. Cudzoziemców w okresie objętym kontrolą nadzorów merytorycznych nad wykonywaniem przez Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej zadań związanych z zakresem przedmiotowym prowadzonej kontroli, ze wskazaniem ewentualnych wniosków/uwag lub rekomendacji sformułowanych w trakcie czynności realizowanych przez podległy Wydział. Z informacji przekazanych przez Wydział ds. Cudzoziemców wynika, że w okresie objętym kontrolą komórka merytoryczna poddała nadzorowi 5 postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania do powrotu wszczętych w 2017 i 2018 roku, które zakończyły się wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu i udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Sprawdzenia w ramach nadzoru objęły pięć postępowań od [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO] W wyniku dokonanej analizy potwierdzono prawidłowość wszczęcia i prowadzenia przedmiotowych postępowań, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Uwagi przedstawione w treści notatki dotyczyły postępowań [REDAKTOWANO] i obejmowały kwestię zawieszenia toczącego się postępowania na podstawie art. 97 § pkt 4 kpa, z uwagi na konieczność oczekiwania na rozstrzygnięcie przez Radę ds. Uchodźców zagadnienia wstępnego tj. rozstrzygnięcia w przedmiocie przywrócenia stronie terminu do wniesienia odwołania od decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej. Konsekwencją nadzoru było stwierdzenie przez funkcjonariusza Wydziału ds. Cudzoziemców braku uzasadnienia do zawieszenia ww. postępowań, z jednoczesnym zaznaczeniem, iż przedmiotowa okoliczność nie miała wpływu na wydanie właściwych w swej treści decyzji administracyjnych o umorzeniu postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu i udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Wynik i wnioski poczynionych ustaleń, został opisany w notatce służbowej WCU z dnia 22.11.2018 r. nr RPW/74384/2018 (28.11.2018 r.), która została włączona do akt kontroli.⁸⁸

Odnosząc się do kwestii sposobu wykorzystania w działalności służbowej wniosków i rekomendacji zawartych w treści notatki służbowej z dnia 22.11.2018 r. RPW/74384/2018, sporządzonej na okoliczność realizowanego przez Wydział ds. Cudzoziemców nadzoru merytorycznego, Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej poinformował, że w toku postępowań prowadzonych w Placówce SG w Białej Podlaskiej nie wystąpiły inne analogiczne sytuacje (taki sam stan faktyczny i prawny sprawy). Nadmieniał jednocześnie, że w jego ocenie jako organu prowadzącego wskazane postępowania (zakończone decyzjami [REDAKTOWANO])

⁸⁶ Akta kontroli, dowód nr 41.

⁸⁷ Akta kontroli, dowód nr 72– m.in. pismo NA-BPD2/80/17 z dnia 13.01.2017 r. dot. prośby o zajęcie stanowiska w zakresie konieczności powoływania biegłego psychologa do oceny istnienia przesłanki udzielania zgody na pobyt ze względów humanitarnych (art. 348 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach). Odpowiedź Zastępcy Komendanta NOSG zawarta w piśmie Fax nr NA-CU-225/z7/AK.

⁸⁸ Akta kontroli, dowód nr 47-48.

[REDAKOWANE] zawieszenie postępowań było zasadne i wydane w oparciu o poniższy stan faktyczny: Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców decyzją z dnia 7 grudnia 2016 r. odmówił cudzoziemcom statusu uchodźcy i odmówił udzielenie ochrony uzupełniającej, od której zostało złożone odwołanie. Rada do Spraw Uchodźców uznała, że odwołanie zostało wniesione z uchybieniem terminu (postanowienie z dnia 20.02.2017 r. doręczone pełnomocnikowi w dniu 11 marca 2017 r. – ostateczne w administracyjnym toku postępowania). Powyższe było podstawą wszczęcia postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu, w toku którego Rada do Spraw Uchodźców poinformowała, że dnia 21 marca 2017 r. wpłynął wniosek pełnomocnika o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. Ponadto została złożona skarga administracyjna na postanowienie Rady do Spraw Uchodźców z dnia 20 lutego 2017 r. o stwierdzeniu, że odwołanie zostało wniesione z uchybieniem terminu. W oparciu o powyższe wydane zostały w dniu 24 kwietnia 2017 r. postanowienia o zawieszeniu postępowań w sprawie zobowiązania cudzoziemców do powrotu, ponieważ w przypadku wydania pozytywnego orzeczenia przez Radę do Spraw Uchodźców bądź Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, skutkowałoby tym, iż wobec cudzoziemców toczyłyby się pierwsze postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej. W konsekwencji postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu stałyby się bezprzedmiotowe w całości i musiałyby zostać umorzone. Bezprzedmiotowość postępowania w takim przypadku wynikałaby z faktu, że brak byłoby przesłanek do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu w oparciu o określoną w art. 302 ust. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*.⁸⁹

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia, badany obszar cząstkowy z uwagi na przyjęte kryteria **oceniono pozytywnie z uchybieniami**.

IV. Zalecenia i wnioski pokontrolne:

W celu wyeliminowania przyczyn stwierdzonych uchybień oraz zapobieżenia ich powstaniu w przyszłości, polecam:

- 1) W podstawie prawnej zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego z art. 62 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*, korzystać wyłącznie w postępowaniach prowadzonych wobec rodzin z dziećmi, w stosunku do rodzica, do którego dopisane są dzieci.
- 2) Wdrożyć w jednostce organizacyjnej zasady, które w sposób jednoznaczny i niezależny od etapu postępowania, będą wskazywały w dokumentacji prowadzonego postępowania administracyjnego na fakt działania umocowanego funkcjonariusza z upoważnienia organu.
- 3) Dokonać rejestracji we właściwej kancelarii, prowadzonego w jednostce organizacyjnej *Rejestru udzielonych zgód na pobyt ze względów humanitarnych*.
- 4) Zachować należyłą rzetelność danych wprowadzanych do CBD SG SWK w zakresie obejmującym tematykę kontroli.
- 5) Ustalenia kontroli zawarte w niniejszym wystąpieniu wykorzystać w bieżącej działalności służbowej w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi pracownikami i funkcjonariuszami.

⁸⁹ Akta kontroli, dowód nr 68-69.

- V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.
- VI. Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.
- VII. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których egzemplarz nr 1 jest przeznaczony dla kierownika jednostki kontrolowanej.

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
Im. 27 Włotyńskiej Dywizji AK
wz. ZASTĘPCA KOMENDANTA
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
.....
podpis kierownika jednostki kontrolowanej

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant PSG w Białej Podlaskiej

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów tel. 6655127

Dnia 25.10.2019 r.