

67



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

Chełm, dnia 12 lutego 2020 r.  
Egz. nr 2...



**Pan plk SG Leszek SURMACZ**

Komendant  
Placówki Straży Granicznej  
w Hrebennem

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „*Prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen*”, zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Hrebennem, 22 - 680 Lubycza Królewska, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na 2019 r.<sup>1</sup>

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092 z późn. zm.) od dnia 16 września do dnia 15 listopada 2019 r. przez zespół kontrolerów w składzie:

- **kpt. SG Monika PIEKARSKA** – starszy specjalista Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 27/19 z dnia 12.09.2019 r. - **kierownik zespołu kontrolerów**,
- **kpt. SG Grzegorz JURAK** – starszy specjalista Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 28/19 z dnia 12.09.2019 r.,
- **chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK - IWKO** – starszy specjalista Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 29/19 z dnia 12.09.2019 r.

**Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach:** 18 września 2019 r., w siedzibie podmiotu kontrolowanego, w dniach 19 września, 1, 9 - 11, 14 - 16, 21 - 25, 28 - 30 października, 8, 12 - 14 listopada 2019 r. w siedzibie podmiotu kontrolującego. Czynności kontrolne zakończono 15 listopada 2019 r.

Funkcję kierownika podmiotu kontrolowanego w okresie objętym kontrolą pełnił **plk SG Leszek SURMACZ**.

Bezpośrednim przełożonym wyżej wymienionego był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie.

<sup>1</sup>Roczny Plan Kontroli nr RPW/74524/18, zatwierdzony przez Komendanta Nadbużańskiego Oddziału SG w dniu 28.11.2018 r., poz. 9.

401  
218

Fakt przeprowadzenia kontroli w trybie zwykłym odnotowano w „Księżce kontroli Placówki SG w Hrebennem” wg. Rdet nr NA- HB - 48/13, pod poz. 3/2019.

## **I. Zakres kontroli.**

### **1. Przedmiot kontroli obejmował:**

- przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne,
- wykonywanie obowiązków przez organ prowadzący postępowania administracyjne związanych z wydawaniem decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu, odmową wydawania decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu oraz pouczeniem stron tych postępowań o przysługujących uprawnieniach, a wynikających z :
  - kodeksu postępowania administracyjnego,
  - ustawy o cudzoziemcach,
- podstawy do podjęcia czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu, odmowy wszczęcia postępowania, umorzenia bądź pozostawienia bez rozpatrzenia,
- nadzór służbowy sprawowany w kontrolowanym obszarze.

**2. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2019 r., w którym to okresie zbadano rozstrzygnięcia zapadłe w toku prowadzonych postępowań o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu.**

## **II. Cel kontroli.**

### **1. Celem kontroli było:**

- ✓ ustalenie, czy prawidłowo są realizowane czynności służbowe przez funkcjonariuszy placówki, związane z tematem kontroli,
- ✓ ustalenie jak kontrolowany podmiot przestrzega zasad i procedur określonych przepisami w objętym kontrolą zakresie.

**2. Czynności kontrolne przeprowadzone zostały z wykorzystaniem dostępnych technik badawczych, takich jak:**

- ✓ analiza sporządzanej oraz prowadzonej dokumentacji,
- ✓ analiza pisemnych i ustnych wyjaśnień/oświadczeń funkcjonariuszy realizujących zadania związane z tematem kontroli,
- ✓ weryfikacja przyjętych rozwiązań organizacyjno - funkcjonalnych pod kątem zapewnienia prawidłowej realizacji zadań objętych przedmiotem kontroli.

Powyższe stanowiło podstawę oceny stosowania przepisów w wyżej wymienionym zakresie. Przyjęto oświadczenia i wyjaśnienia od osób realizujących powyższe zadania i sprawujących nadzór nad ich realizacją.

Przyjęte do kontroli kryteria oceny to: **legalność** – zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi, przepisami prawa wewnętrznego, decyzjami oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi przez uprawnione podmioty, **rzetelność** w realizowaniu zadań – kierowanie się prawem i przewidzianym trybem postępowania w wypełnianiu obowiązków, należyta staranność, sumienność i terminowość, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania jednostki, dokumentowanie

201  
78

określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością we właściwej formie i terminach oraz **celowość** działań jednostki, zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki, osiąganie celów, zgodność z zamierzonymi, a faktycznymi skutkami działalności.

Przyjęto, że ocena końcowa kontrolowanej działalności zostanie sporządzona na podstawie czterostopniowej skali, obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.<sup>2</sup>

### **III. Ocena skontrolowanej działalności.**

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

Podstawą do dokonywania ustaleń były przedłożone w toku kontroli dokumenty między innymi w postaci:

- akt przeprowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących cofnięcia zakazu ponownego wjazdu;
- danych dotyczących podjętych decyzji w zakresie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu, a odnotowanych w systemie Centralna Baza Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania<sup>3</sup>;
- wewnętrznych regulacji dotyczących przyjętych w kontrolowanym zakresie rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych, udzielonych upoważnień oraz nałożonych obowiązków funkcjonariuszom realizującym przedmiotowe zadanie;
- ✓ udzielonych informacji oraz złożonych wyjaśnień.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli:

1. Zbadano 10 postępowań administracyjnych z każdego miesiąca wybranych losowo wg podjętych rozstrzygnięć w sprawie (w sumie 80), w tym postępowań umorzonych, pozostawionych bez rozpatrzenia, bądź w których odmówiono wszczęcia postępowania obejmując okres od **1 stycznia do 31 sierpnia 2019 r.**

2. Zapoznano się z przyjętymi w placówce rozwiązaniami organizacyjno - funkcjonalnymi oraz przyjętym sposobem sprawowanego nadzoru służbowego. W powyższym zakresie posłużono się wewnętrznym podziałem zadań placówki, zakresami obowiązków i upoważnieniami funkcjonariuszy realizujących przedmiotowe zadania.

**Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:**

#### **1. Przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne oraz nadzór służbowy sprawowany w kontrolowanym obszarze.**

Zgodnie z Zarządzeniem nr 119 Komendanta Głównego SG 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 dnia 2016 r., poz. 108 z późn. zm.), komendant placówki prowadzi postępowania administracyjne określone przepisami ustawy o cudzoziemcach oraz organizuje i nadzoruje wykonywanie czynności określonych w tej ustawie. Ponadto, jest zobowiązany

<sup>2</sup>Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa- 2012 r., str. 62

<sup>3</sup> Zwany dalej CBC SG SWK

do sprawowania nadzoru nad realizacją obowiązków i uprawnień przez podległych funkcjonariuszy. Powyższe obowiązki zostały doregulowane szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień Komendanta Placówki w wydanej decyzji<sup>4</sup> przez Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej. Nadzór nad zagadnieniem objętym procesem kontroli sprawuje również zastępca Komendanta Placówki SG w Hrebennem, ze względu na zakres kompetencji merytorycznych, co również dookreślono w zakresie obowiązków wyżej wymienionego.

Ustaleń, dotyczących przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych i form sprawowanego nadzoru w Placówce Straży Granicznej w Hrebennem, zespół kontrolerów dokonał również w oparciu o obowiązujący „*Wewnętrzny podział zadań Placówki Straży Granicznej w Hrebennem*”<sup>5</sup>, zgodnie z którym zadania objęte przedmiotem kontroli w ramach delegacji uprawnień powierzono: Zespołowi ds. migracji oraz Zespołowi postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Hrebennem. Funkcjonariusze ww. komórek organizacyjnych są zobowiązani do prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wydawania decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu lub odmowie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu, który został orzeczony w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Na podstawie analizy akt przeprowadzonych postępowań administracyjnych oraz w oparciu o wydane upoważnienia ustalono, że poddane kontroli postępowania przeprowadzone były przez funkcjonariuszki placówki tj.: starszego kontrolera Zespołu ds. migracji i starszego kontrolera Zespołu postępowań granicznych. Z informacji przekazanych przez kierownika jednostki kontrolowanej oraz na podstawie przedłożonych zespołowi kontrolnemu dokumentów ustalono, że upoważnienia do wydawania decyzji o cofnięciu lub odmowie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu posiada również kadra kierownicza Grupy ds. Cudzoziemców oraz pozostali funkcjonariusze grupy, za wyjątkiem funkcjonariuszy Referatu konwojowo – ochronnego.

Zadania objęte przedmiotem kontroli ujęto w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień ww. funkcjonariuszy, jak również w wydanych funkcjonariuszom przez Komendanta Placówki SG w Hrebennem na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>6</sup> (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.) upoważnieniach.

Czynności kontrolne wykazały, że funkcjonariuszki upoważnione do prowadzenia postępowań objętych kontrolą uczestniczyły w szkoleniu przeprowadzonym przez Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu nt. zasad i procedur prowadzenia postępowań administracyjnych ze szczególnym uwzględnieniem postępowania administracyjnego prowadzonego wobec cudzoziemców.

W kontrolowanym okresie nadzór nad prowadzeniem postępowań administracyjnych przez funkcjonariuszy w przedmiocie rozstrzygnięć w zakresie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu sprawowali bezpośrednio: Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców oraz Kierownik

<sup>4</sup> Decyzja Komendanta Nadbużańskiego Oddziału SG nr 51 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 Wydziału Kontroli, pracowników Zespołu do spraw Bezpieczeństwa i Higieny Służby/Pracy Wydziału Kontroli, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych ze zmianami (zał. nr 41),

<sup>5</sup> Zatwierdzony przez Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej nr RPW/74110/2018 z dnia 27.11.2018 r.

<sup>6</sup> Zwany dalej kodeksem postępowania administracyjnego bądź kpa.

Zespołu ds. migracji Grupy ds. Cudzoziemców. Wykonywanie tych czynności zostało ujęte w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień ww. kadry kierowniczej.

Jak ustalono, przedmiotowy nadzór obejmował: sprawdzenie akt przeprowadzonych postępowań administracyjnych z poszczególnych okresów w zakresie oceny merytorycznej oraz rejestrację przedmiotowych danych w systemach informatycznych. W ramach sprawowanego nadzoru kadra kierownicza udzielała również pomocy w rozwiązywaniu wątpliwości i problemów dotyczących prowadzonych postępowań. Każdorazowe wydanie decyzji w niestandardowej sprawie tj. w przypadku: odmowy cofnięcia zakazu ponownego wjazdu oraz cofnięcia zakazu ponownego wjazdu ze względów humanitarnych konsultowano z kierownikiem zespołu lub kierownikiem grupy. Wszelkie inne zaistniałe w toku prowadzonych postępowań problemy i wątpliwości omawiano przez nadzorujących z funkcjonariuszami prowadzącymi postępowania. Stwierdzone uwagi i wnioski przekazywane były funkcjonariuszom na bieżąco, osobiście lub za pośrednictwem poczty elektronicznej, w celu natychmiastowego wdrożenia wskazanych uwag i wytycznych w prowadzonych postępowaniach.

Z nadzoru służbowego sprawowanego przez Kierownik Zespołu ds. migracji jak i Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców sporządzano notatki służbowe, z którymi zapoznawał się właściwy merytorycznie zastępca Komendanta Placówki.

Przedmiotowe dokumenty potwierdzały zasadność podejmowanych decyzji w poszczególnych sprawach, niemniej jednak obligowano prowadzące postępowania funkcjonariuszki do wydawania decyzji w jak najszybszym terminie, bez potrzeby przedłużania prowadzonych postępowań.<sup>7</sup>

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia obszar cząstkowy związany z przyjętymi w placówce rozwiązaniami organizacyjno – funkcjonalnymi – oceniono **pozytywnie**, w zakresie sprawowanego nadzoru - oceniono **pozytywnie z uchybieniami** z uwagi na stwierdzone uwagi i uchybienia dotyczące sposobu procedowania prowadzonych spraw. Powyższe zostało opisane w *pkt III ppkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego*.

## **2. Podstawy do wydania decyzji administracyjnych objętych przedmiotem kontroli oraz podstawy do umorzenia, odmowy wszczęcia bądź pozostawienia bez rozpatrzenia postępowań administracyjnych o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu.**

W lutym 2018 r. ustawodawca znowelizował dotychczasowe przepisy dot. cofnięcia zakazu ponownego wjazdu. W obecnym brzmieniu (art. 320 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2018 r., poz. 2094 j. t.)<sup>8</sup> określa, że organ, który w pierwszej instancji wydał decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, **może cofnąć zakaz**, o którym mowa w art. 318, **na wniosek cudzoziemca**, w drodze decyzji, jeżeli cudzoziemiec wykaże, że:

- 1) wykonał obowiązki wynikające z decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu lub
- 2) jego ponowny wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen ma nastąpić ze względu na uzasadnione okoliczności, zwłaszcza ze względów humanitarnych, lub

<sup>7</sup> (dowód: akta kontroli nr 10 str. 14 - 16, nr 11, str. 19 – 21, nr 12, str. 22 - 29, nr 13, str. 30 – 112, nr 14 str. 113, nr 15, str. 114 – 117, nr 16, str. 118 – 133, nr 17, str. 134 – 139, nr 40, str. 353 – 354)

<sup>8</sup> Zwana dalej ustawą o cudzoziemcach

3) została mu przyznana pomoc w dobrowolnym powrocie, o której mowa w:

a) art. 334, lub

b) art. 75 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

**Organ, rozpatrując wniosek o cofnięcie zakazu, o którym mowa w art. 318, uwzględnia, w szczególności:**

1) okoliczności, w jakich cudzoziemcowi została wydana decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;

2) okoliczności, ze względu na które ma nastąpić ponowny wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen.

**Zakazu, o którym mowa w art. 318, nie cofa się, gdy:**

1) wjazd lub pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub naruszyć interes Rzeczypospolitej Polskiej lub

2) cudzoziemiec nie uścił należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, które był obowiązany ponieść, lub

3) został on orzeczony po wydaniu cudzoziemcowi decyzji o cofnięciu zakazu, o który mowa w art. 318, i od wydania tej decyzji nie upłynęły 2 lata, lub

4) nie upłynęła jeszcze połowa okresu, na jaki został orzeczony.

Przepisów ust. 2 pkt 3 i 4 ww. artykułu ustawy *o cudzoziemcach* nie stosuje się, jeżeli wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej **ma nastąpić ze względów humanitarnych**.

Za przyjęcie wniosku pobiera się opłatę skarbową w wysokości określonej przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. *o opłacie skarbowej* (Dz. U. z 2019 r., poz. 100 j.t.).

Organem wyższego stopnia, w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej w sprawach o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu, jest Szef Urzędu ds. Cudzoziemców.

Kontrolą objęto po dziesięć postępowań administracyjnych z każdego miesiąca wybranych przez kontrolerów wg podjętych rozstrzygnięć w sprawie, w tym postępowań umorzonych, pozostawionych bez rozpatrzenia, bądź w których odmówiono wszczęcia postępowania obejmując okres od 1 stycznia do 31 sierpnia 2019 r.

Najczęściej podstawą prawną do wydania decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu był:

- art. 320 ust. 1 pkt 1<sup>9</sup> ustawy *o cudzoziemcach*,
- art. 320 ust. 1 pkt 2<sup>10</sup> ustawy *o cudzoziemcach*.

Najczęściej podstawą prawną do wydania decyzji o odmowie cofnięciu zakazu ponownego wjazdu był:

<sup>9</sup> Cudzoziemiec wykonał obowiązki wynikające z decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

<sup>10</sup> Ponowny wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen ma nastąpić ze względu na uzasadnione okoliczności, zwłaszcza ze względów humanitarnych.

- art. 320 ust. 2 pkt 4<sup>11</sup> ustawy o cudzoziemcach,
- art. 320 ust. 1 i 1 a<sup>12</sup> ustawy o cudzoziemcach.

Stwierdzono również przypadki umorzeń prowadzonych postępowań na podstawie art. 105 § 1<sup>13</sup> kodeksu postępowania administracyjnego oraz odmów wszczęcia postępowania w sprawie rozpatrzenia wniosku o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen na podstawie art. 61a§1<sup>14</sup> kodeksu postępowania administracyjnego.<sup>15</sup>

Na podstawie zebranych informacji w ramach analizy przedkontrolnej oraz udzielonych informacji i zestawień statystycznych dostępnych w systemie CBD SG SWK ustalono, że w Placówce SG w Hrebennem w okresie od 01 stycznia do 31 sierpnia 2019 r. odnotowano następującą liczbę złożonych przez cudzoziemców bądź ich pełnomocników wniosków o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen:

**Tabela nr 1 Liczba złożonych przez cudzoziemców bądź ich pełnomocników wniosków o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen**

| <i>Nazwa miesiąca</i> | <i>Liczba wniosków</i> |
|-----------------------|------------------------|
| styczeń               | 28                     |
| luty                  | 38                     |
| marzec                | 41                     |
| kwiecień              | 28                     |
| maj                   | 31                     |
| czerwiec              | 35                     |
| lipiec                | 34                     |
| sierpień              | 19                     |
| <b>Razem:</b>         | <b>254</b>             |

Według przyjętej próby do kontroli sprawdzeniu poddano dziesięć z każdego miesiąca postępowań (w sumie 80) prowadzonych w okresie objętym kontrolą. W wyniku analizy stwierdzono, że Komendant PSG w Hrebennem w sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen podejmował następujące rozstrzygnięcia:

<sup>11</sup> Nie upłynęła jeszcze połowa okresu na jaki zakaz został orzeczony.

<sup>12</sup> Cudzoziemiec wykonał obowiązki wynikające z decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu; Ponowny wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen ma nastąpić ze względu na uzasadnione okoliczności, zwłaszcza ze względów humanitarnych; Została przyznana pomoc w dobrowolnym powrocie; Okoliczności w jakich cudzoziemcowi została wydania decyzja i okoliczności ze względu na które ma nastąpić ponowny wjazd cudzoziemca.

<sup>13</sup> Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

<sup>14</sup> Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

<sup>15</sup> (dowód: akta kontroli nr 18, str. 140 – 159; nr 19 - 38 str. 160 – 339, nr 10, str. 14 - 16)

**Tabela nr 2 Zestawienie podjętych rozstrzygnięć**

| <i>Nazwa miesiąca</i> | <i>decyzje<br/>o cofnięciu<br/>zakazu<br/>ponownego<br/>wjazdu</i> | <i>decyzje<br/>o odmowie<br/>cofnięcia<br/>zakazu<br/>ponownego<br/>wjazdu</i> | <i>decyzje<br/>o umorzeniu<br/>postępowania</i> | <i>postanowienia<br/>o odmowie<br/>wszczęcia<br/>postępowania</i> |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| styczeń               | 3                                                                  | 6                                                                              | 1                                               | -                                                                 |
| luty                  | 1                                                                  | 5                                                                              | 3                                               | 1                                                                 |
| marzec                | 5                                                                  | 1                                                                              | 3                                               | 1                                                                 |
| kwiecień              | 6                                                                  | 2                                                                              | 2                                               | -                                                                 |
| maj                   | 8                                                                  | 2                                                                              | -                                               | -                                                                 |
| czerwiec              | 3                                                                  | 5                                                                              | 1                                               | 1                                                                 |
| lipiec                | 8                                                                  | 1                                                                              | -                                               | 1                                                                 |
| sierpień              | 8                                                                  | 2                                                                              | -                                               | -                                                                 |
| <b>Razem</b>          | <b>42</b>                                                          | <b>24</b>                                                                      | <b>10</b>                                       | <b>4</b>                                                          |

W powyższym obszarze po uwzględnieniu zebranych materiałów w sprawie nie stwierdzono wydania decyzji bądź postanowień w przedmiotowym zakresie bez uzasadnienia prawnego, określonego przepisami ustawy *o cudzoziemcach* i innych ustaw szczególnych, w tym uzasadnienia faktycznego.<sup>16</sup>

Sprawy dotyczące cofnięć zakazu ponownego wjazdu są ewidencjonowane przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców w „*Rejestrze spisów zawartości akt postępowania administracyjnych w sprawach cudzoziemców PSG w Hrebennem*”, natomiast sygnatury rozstrzygnięć administracyjnych są nadawane w sposób określony przez Zarząd do spraw Cudzoziemców w piśmie nr KG/CU/7391/IV/PC/14 z dnia 22.09.2014 r.<sup>17</sup>

Obszary cząstkowe związane z podstawami do wydania decyzji administracyjnych objętych przedmiotem kontroli pod kątem spełniania wymogów określonych w art. 320 ustawy *o cudzoziemcach*, z uwagi na poczynione ustalenia oceniono **pozytywnie**.

### **3. Przestrzeganie przez organ prowadzący postępowania administracyjne związane z wydawaniem decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu zasad określających przebieg postępowania, a wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw szczególnych.**

Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu, zobowiązany jest przestrzegać ogólnych zasad postępowania administracyjnego określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*. Organ rozstrzyga sprawę po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego – zebraniu materiału dowodowego i jego wyczerpującym rozpatrzeniu.

Zgodnie z art. 9 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw

<sup>16</sup> (dowód: akta kontroli nr 18, str. 140 – 159; nr 19 – 38 str. 160 – 339, nr 10, str. 14 - 16)

<sup>17</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 361 – 363)



i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Organy administracji publicznej mają obowiązek udzielania stronom informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalanie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Ponadto, art. 10 § 1 kpa wskazuje, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych przewidziana jest instytucja odwołania - art. 127 kpa, a także możliwość zrzeczenia się praw do wniesienia odwołania art. 127a kpa.

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych istotne znaczenie ma instytucja pełnomocnika. Zgodnie z art. 32 kpa strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Idąc dalej należy stwierdzić, że pisma w przypadku ustanowienia pełnomocnika doręcza się przedstawicielowi (art. 40 § 1 kpa). Artykuł 40 § 4 kpa określa, że strona, która nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w Rzeczypospolitej Polskiej i nie działa za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana wskazać w Rzeczypospolitej Polskiej pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz § 5, że w razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Strona powinna być również pouczona o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem.

Ponadto zgodnie z dyspozycją art. 73 § 1 kpa strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to również przysługuje po zakończeniu postępowania.

W wyniku analizy akt postępowań administracyjnych objętych kontrolą ustalono, że funkcjonariusze prowadząc ww. postępowania sporządzali i gromadzili następujące dokumenty<sup>18</sup> informujące stronę o jej sytuacji prawnej oraz niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy tj.:

- 1) kopie wydanej decyzji administracyjnej o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w której orzeczono o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen oraz określono okres tego zakazu, wraz z protokołem przesłuchania strony sporządzanym w trakcie poprzedniego postępowania;
- 2) wnioski o cofnięcie zakazu wjazdu wraz z załączoną do nich dokumentacją w sprawie w tym dotyczącą: cofnięcia zakazu ponownego wjazdu z przesłanek humanitarnych, udzielonymi pełnomocnictwami do reprezentowania, wskazaniem

<sup>18</sup> (dowód: akta kontroli nr 19 - 38 str. 160 – 339)

pełnomocnika do doręczeń, oraz uiszczeniem opłat skarbowych z tytułu wniesionego wniosku bądź ustanowione do reprezentowania w sprawie pełnomocnika;

3) informowano o podstawach przetwarzania danych osobowych określonych przepisami 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 zwanego dalej „RODO”;

4) pouczano i przesyłano stronie informację o zasadach i trybie postępowania w sprawie o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu;

5) zawiadamiano stronę o zakończeniu postępowania dowodowego i uprawnieniach wynikających z art. 10 § 1 kpa;

6) dokonywano sprawdzeń w stosownych systemach informacyjnych;

7) wydawano decyzje, postanowienia;

8) składano reklamacje do operatora pocztowego w przedmiocie braku informacji i zwrotnych potwierdzeń o dostarczeniu przesyłek;

9) sporządzano notatki dotycząc biegu terminu załatwienia sprawy w rozumieniu art. 35 § 5 kpa<sup>19</sup>.

Funkcjonariusze prowadząc przedmiotowe postępowania administracyjne z ramienia organu co do zasady przestrzegali procedur określających przebieg postępowania, a wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw szczególnych. W wyniku analizy akt postępowań zespół kontrolerów odnotował jednak uwagi dotyczące: sposobu procedowania prowadzonych spraw, uzasadnień prawnych wydanych decyzji, wnoszenia postępowań reklamacyjnych, a także sposobu i formy w jakiej określano bieg terminu na załatwienie sprawy.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono niżej wymienione uwagi i uchybienia:

- 1) w dwóch sprawach po wykonaniu przez organ wszystkich czynności w toku prowadzonego postępowania, w tym odliczeniu terminu wyznaczonego do wypowiedzenia się przez stronę postępowania co do zebranych dowodów, decyzje wydawano po upływie miesiąca od dnia wniesienia wniosku o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu. Od czasu trwania postępowania, co dokumentowano w notatce urzędowej powołując się na art. 35 § 5 kpa odliczano okres związany z koniecznością dostarczenia stronie korespondencji i oczekiwania na zwrotne potwierdzenie odbioru. Powyższe dotyczyło sprawy nr [REDAKTOWANO] dotyczącej wydania decyzji o cofnięcia zakazu ponownego wjazdu. Należy nadmienić, że w obu przypadkach obieg korespondencji pomiędzy organem, a stroną postępowania przebiegał bez jakichkolwiek zakłóceń.<sup>20</sup>

Komendant Placówki SG w Hrebennem oraz prowadzące postępowania funkcjonariuszki wyjaśnili, że w notatce urzędowej włączonej do akt sprawy dot. biegu terminu załatwienia sprawy wskazano, iż zgodnie z art. 35 § 5 kpa do biegu terminu załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych

<sup>19</sup> Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

<sup>20</sup> (dowód: akta kontroli nr 19 str. 160 – 165, nr 27 str. 223 - 229)

czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. W kontekście tego przepisu do terminu załatwienia sprawy nie wlicza się okresu związanego z koniecznością doręczenia korespondencji stronie i oczekiwaniem na zwrotne potwierdzenie odbioru przesyłki pocztowej, z uwzględnieniem wyznaczonego stronie terminu na zapoznanie się z materiałem dowodowym. Dalej wskazano, że decyzję w sprawie można wydać dopiero po upływie terminu wskazanego w zawiadomieniu, jednakże należy wziąć pod uwagę, że strona wnioski mogła wysłać pocztą dopiero w ostatnim dniu terminu, zatem należało w tym wypadku odczekać minimum 7 dni. Podniesiono, że powyższy tryb postępowania wskazany jest w podręczniku Zarządu do spraw Cudzoziemców dla funkcjonariuszy pt. *„Postępowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie realizacji czynności związanych z powrotami cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.”*<sup>21</sup> Odnośnie drugiego przypadku wyjaśniono, że termin załatwienia sprawy przez organ jest terminem instrukcyjnym wskazującym ramy czasowe załatwienia sprawy przez organ. W danym przypadku organ wszczął postępowanie na wniosek strony w dniu 26.04.2019 r., zaś decyzja wydana została w dniu 30.05.2019 r. Odliczając okresy wskazane w art. 35 § 5 kodeksu postępowania administracyjnego organ nie wliczył do biegu terminu załatwienia sprawy okresu związanego z koniecznością doręczenia korespondencji stronie i oczekiwaniem na zwrotne potwierdzenie odbioru przesyłki pocztowej, z uwzględnieniem wyznaczonego stronie terminu na zapoznanie się z materiałem dowodowym. Jeśli od terminu instrukcyjnego zawartego w kpa, tj. jednego miesiąca odejmiemy wskazany okres, to załatwienie sprawy przez organ nastąpiło w terminie. W przedłożonych wyjaśnieniach podkreślono raz jeszcze, że wprawdzie organ mógł już wydać decyzję po dniu 24.05.2019 r., jednakże biorąc pod uwagę, iż 25.05.2019 r. i 26.05.2019 r. przypadały na dni ustawowo wolne od pracy, zatem wydanie decyzji w dniu 30.05.2019 r., zamiast w 27.05.2019 r. nie stanowi w ocenie organu przewlekłości postępowania (zważywszy na ilość prowadzonych postępowań w sprawie cofnięcia zakazu wjazdu, zobowiązań cudzoziemców do powrotu, kar nakładanych na przewoźnika, odmów wjazdu).<sup>22</sup>

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia co do załatwienia sprawy po terminie miesiąca w pierwszym z przypadków zespół kontrolerów przychylił się do wyjaśnień kontrolowanego podmiotu tylko w zakresie ewentualnego wniesienia przez stronę prowadzonego postępowania dodatkowych dowodów i materiałów oraz żądań, gdyż wydanie decyzji mogło i w końcowym rozstrzygnięciu skutkowało w tym przypadku wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. W drugim z analizowanych przypadków decyzję wydano zgodnie z żądaniem strony po wypełnieniu przez nią wymogów ustawowych do cofnięcia zakazu ponownego wjazdu, zatem nie było przeszkód do wydania jej w terminie miesiąca licząc od dnia wpłynięcia do organu wniosku o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu. W tym miejscu należy wskazać, że określenie ustawowe „bez zbędnej zwłoki” (art. 35 § 1 kpa) nie oznacza, że sprawa ma być załatwiona natychmiast, ale tak szybko jak jest to możliwe. Pracownik organu nie może zatem odłożyć załatwienia sprawy do dnia upływu ustawowego terminu jej załatwienia, ale powinien załatwić ją jak w najkrótszym terminie (R. Haucer, *Terminy załatwienia spraw w kpa w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1, s. 1)<sup>23</sup>. Ponadto, terminy załatwienia spraw, o których mowa w art. 35 § 3, mają charakter instrukcyjny dla organu prowadzącego

<sup>21</sup> (dowód: akta kontroli nr 39 str. 340, nr 40, str. 345 - 346)

<sup>22</sup> (dowód: akta kontroli nr 39 str. 342, nr 40, str. 350)

<sup>23</sup> Komentarz do art. 35 kpa Piotr Marek Przybylsz, 3.07.2019, źródło System Informacji Prawnej

postępowanie tylko pod tym względem, że ich upływ nie pozbawia organu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji. (B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowania*, 1996, s. 126)<sup>24</sup> Należy również dodać, że powtarzające się nieprawidłowości w doręczaniu pism przez operatora pocztowego (co w analizowanych przypadkach nie miało miejsca) można w pewnych sytuacjach uznać za okoliczności powodujące niezależne od organu opóźnienie w wydaniu decyzji, jeżeli na skutek tych zdarzeń organ właściwy do wydania decyzji będzie zmuszony przeprowadzić lub powtórzyć czynności konieczne do wydania decyzji i jednocześnie wykaze, że czynności takich faktycznie dokonał.<sup>25</sup> Organ prowadząc ww. wymienione postępowania w sporządzanych notatkach urzędowych dot. biegu terminu załatwienia sprawy wykazywał co prawda, że do terminu nie wliczył czasu oczekiwania na zwrotkę i czasu wyznaczonego do zapoznania się z materiałem dowodowym, niemniej jednak nie wskazał, że będzie oczekiwał do siedmiu czy więcej dni na wpłynięcie ewentualnej korespondencji od strony postępowania, co tym samym wydłużyło termin do wydania decyzji. Z uwagi na fakt, że w analizowanych przypadkach do terminu odliczono czas w jakim oczekiwano na zwrotkę i czas wyznaczony do zapoznania się z materiałem dowodowym należy uznać, że decyzje zostały wydane w terminie, niemniej jednak przyjęty tryb postępowania wskazuje na prowadzenie postępowań dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy co w przyszłości może narażać organ na zarzut związany z przewlekłością postępowania. Należy również mieć na uwadze, że czas oczekiwania na zwrotkę można tylko w określonych sytuacjach uznać za okoliczności powodujące niezależne od organu opóźnienie w wydaniu decyzji.

W powyższym zakresie i w odniesieniu do niżej opisanych przypadków niewątpliwie na uwadze należy mieć również stanowisko Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców z dnia 22.03.2016 r., fax nr KG-CU-1846/MŁ/16.

- 2) trzy postępowania zakończono wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu ( nr sprawy: [REDAKOWANE])

[REDAKOWANE] W powyższych przypadkach po ponad półtora miesiąca od wysłania stronie zawiadomienia o zakończeniu postępowania dowodowego składano reklamację do operatora pocztowego w związku z nieotrzymaniem potwierdzenia odbioru przesyłki poleconej. Oczekiwanie na rozstrzygnięcie reklamacji powodowało że postępowanie stawało się bezprzedmiotowe z uwagi na fakt, że zakaz ponownego wjazdu przestawał obowiązywać. Organ w takich sytuacjach potwierdzał za pośrednictwem stron internetowych Poczty Polskiej, fakt dostarczenia przesyłek stronom. W drugim z analizowanych, a ww. przypadków stwierdzono również, że pomimo tego że strona postępowania na wysłane wezwanie do zapłaty opłaty skarbowej, uczyniła zadość doręczając do placówki potwierdzenie zapłaty wymaganej kwoty, organ mimo powyższego nie wydał decyzji, która byłaby zgodna z żądaniem strony. Ponadto, w aktach postępowania nie odnotowano urzędowego dokumentu wskazującego na wyłączenie terminów w związku z nieprawidłowościami w doręczaniu korespondencji urzędowej, a tym samym niemożność załatwienia sprawy w miesięcznym terminie. W trzecim z analizowanych postępowań prowadząca postępowanie funkcjonariuszka w notatce urzędowej dot. biegu terminu załatwienia sprawy powołując się na art. 35 § 5 kpa nie wskazała terminów podlegających wyłączeniu.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Komentarz do art. 35 kpa Andrzej Wróbel, 25.10.2019, źródło System Informacji Prawne

<sup>25</sup> Komentarz do art. 35 kpa Piotr Marek Przybysz, 3.07.2019, źródło System Informacji Prawnej

<sup>26</sup> (dowód: akta kontroli nr 20, str. 166 – 171, nr 21, str. 172 – 184, nr 34, str. 277 – 284, nr 39, str. 340 – 341, 343 – 344)

Komendant Placówki SG w Hrebennem oraz prowadzące postępowania funkcjonariuszki wyjaśnili, że doręczenie przesyłki wysyłanej na Ukrainę trwa zwykle bardzo długo (termin od wysłania stronie mającej miejsce zamieszkania poza granicami RP korespondencji do dnia odbioru zwrotnego potwierdzenia odbioru pisma przez stronę trwa w nielicznych tylko przypadkach około miesiąca, natomiast w wielu sytuacjach okres ten jest dłuższy niż jeden miesiąc), natomiast postępowanie reklamacyjne w przypadku pisma wysłanego poza granice Polski trwa, aż do 3 miesięcy i można je wszcząć nie szybciej niż po upływie miesiąca od dnia nadania przesyłki, co wynika z prawa pocztowego.

Dalej wskazano, że pomimo możliwości sprawdzenia na stronie internetowej Poczty Polskiej informacji o dostarczeniu danej przesyłki adresatowi, organ prowadzący postępowanie nie może opierać się na takich informacjach, gdyż kodeks postępowania administracyjnego (rozdział 8) jasno wskazuje sposób doręczeń pism. Dowodem doręczenia przesyłki rejestrowanej wysyłanej do adresata w ramach procedur administracyjnych jest prawidłowo wypełniony dokument potwierdzenia odbioru przesyłki (por. wyrok WSA w Opolu z 11.08.2011, sygn. Akt: I SA/Op224/11), w którym wskazano, że w potwierdzeniu odbioru obok podpisu składający go powinien własnoręcznie umieścić datę odebrania przesyłki, natomiast brak daty doręczenia przesyłki sygnowanej osobiście przez odbiorcę stanowi istotną wadę dokonania doręczenia i skutkuje uznaniem, że zwrotne potwierdzenie odbioru zostało sporządzone z naruszeniem przepisów o usługach pocztowych, a co za tym idzie, nie może być uznane za urzędowy dowód doręczenia przesyłki. Dalej wyjaśniono, że biorąc pod uwagę powyższe, organ prowadzący postępowanie, nie może zatem opierać się na informacjach zawartych na stronie internetowej Poczty Polskiej, a korzysta z nich jedynie pomocniczo w sytuacjach ustalenia, na jakim etapie doręczenia jest dana przesyłka.

Odnosnie dwóch kolejnych spraw wyjaśniano, że: w danej sprawie przeoczono fakt konieczności odnotowania w formie notatki lub adnotacji urzędowej informacji dot. liczenia biegu terminu załatwienia sprawy (w tym wypadku niemożliwości załatwienia sprawy w terminie z przyczyn niezależnych od organu - trwające postępowanie reklamacyjne). Jednocześnie wyjaśniono, że pomimo, iż strona uiszczała opłatę skarbową, (do czego została wezwana), sam fakt jej dokonania nie może wskazywać jednoznacznie, iż strona pismo otrzymała. W treści otrzymanego dowodu wpłaty nie był wskazany znak sprawy, a z praktyki prowadzonych postępowań w sprawie cofnięcia zakazu wyjazdu w PSG w Hrebennem wynika, iż niejednokrotnie cudzoziemcy składają do komendanta placówki sam wniosek o cofnięcie zakazu wyjazdu, natomiast opłatę skarbową uiszczają odrębnie, nawet jeszcze przed wysłaniem do nich stosownego wezwania. Odnosnie kolejnego postępowania wskazano, że prowadząca postępowanie w notatce urzędowej dot. biegu terminów omyłkowo nie wskazała dat podlegających wyłączeniu.<sup>27</sup>

W powyższym zakresie należy wskazać, jak wyżej (patrz. str. 11 – 12 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) organy administracji publicznej są obowiązane załatwić sprawy bez zbędnej zwłoki i nie później niż w terminie miesiąca, a toczące się postępowanie reklamacyjne nie może stanowić głównej przeszkody w przedmiotowym zakresie. Nieprawidłowości w doręczaniu pism przez operatora pocztowego (co w analizowanych przypadkach miało miejsce), jak najbardziej należało uznać za okoliczności powodujące niezależne od organu opóźnienie w wydaniu decyzji, nie zmienia to faktu, że organ przed

<sup>27</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 346 – 348, str. 352)

upływem ww. terminu do wydania rozstrzygnięcia powinien dochować wszelkiej staranności urzędniczej w procesie wskazania w stosownej dokumentacji urzędowej przyczyny takiego stanu rzeczy, a także podejmować po upływie miesiąca od nadania danej przesyłki czynności w zakresie reklamowania usługi pocztowej w przedmiocie niewykonania usługi. Taki tryb postępowania uchroni organ w przypadku wniesienia przez stronę ponaglenia z zarzutem na przewlekłość postępowania lub na beczynność organu administracji publicznej. Należy również wskazać, że zespół kontrolerów stoi na stanowisku, że strona postępowania czyniąc zadość wezwaniu poprzez doręczanie do placówki potwierdzenia zapłaty wymaganej opłaty skarbowej (którą wpięto do akt prowadzonego postępowania) otrzymała pismo, a tym samym ustala przyczyna, w zakresie niemożności wydania jej decyzji zgodnie z wniesionym żądaniem, w tym wypadku decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu. Wniesione postępowanie reklamacyjne nie powinno być przeszkodą do wydania decyzji kiedy istniał jeszcze przedmiot postępowania tj. obowiązywanie zakazu ponownego wjazdu. Tym bardziej, że w przypadku wydania stronie decyzji o umorzeniu postępowania nie kierowano się już rozstrzygnięciem reklamacyjnym i wzięto pod uwagę datę doręczenia poprzedniej korespondencji, jaką odczytano na stronie internetowej Poczty Polskiej.

- 3) w postępowaniu nr sprawy [REDAKOWANE] zakończonym wydaniem decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu zwrócono uwagę że, pierwszą udokumentowaną czynność po wpłynięciu wniosku strony postępowania polegającą na wystąpieniu do innego organu celem uzyskania kopii dokumentów niezbędnych do procedowania sprawy<sup>28</sup>, organ wykonał po upływie 15 dni.

Komendant Placówki SG w Hrebennem oraz prowadzące postępowania funkcjonariuszki wyjaśnili, iż w danej sprawie wystąpiono do Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców z oficjalną prośbą o przesłanie kopii dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawie cofnięcia zakazu wjazdu dopiero w dniu 14.02.2019 r., ponieważ do tego dnia oczekiwano na informację dot. daty odbioru przez cudzoziemkę decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o umorzeniu postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu. W danej sprawie pomiędzy datą otrzymania wniosku od strony, a datą wysłania pisma do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców funkcjonariuszka prowadząca postępowanie kontaktowała się telefonicznie z pracownikami ww. urzędu celem uzyskania informacji o dacie doręczenia cudzoziemce powyższej decyzji. Zgodnie bowiem z art. 109 kpa. decyzja administracyjna musi być zakomunikowana podmiotom, których dotyczy i następuje to przez instytucje doręczenia. Skutkiem doręczenia decyzji jest w myśl art. 110 kpa. związanie nią organu, który ją wydał i wejście tym samym decyzji do obrotu prawnego. W świetle powyższego organ prowadzący postępowanie w sprawie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu zobligowany był oczekiwać na informację o skutecznym doręczeniu stronie decyzji.<sup>29</sup>

W aktach postępowania zespół kontrolerów nie odnotował żadnej notatki/adnotacji urzędowej z której wynikałby powyższy stan rzeczy. Właściwe dokumentowanie przyczyn nie podejmowania bądź podejmowana czynności urzędowych w danej sprawie przyczynia się do potwierdzenia, że organ dochował wszelkiej staranności w szybkim załatwieniu sprawy.

<sup>28</sup> (dowód: akta kontroli nr 22, str. 185 – 187, nr 39 str. 341)

<sup>29</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 348)

- 4) odnotowano trzy postępowania nr spraw: [REDAKTED], w których wydano decyzje o umorzeniu postępowania w sprawie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu z uwagi na brak przedmiotu (upływ okresu zakazu wjazdu). W wyniku analizy zespół kontrolny stanął na stanowisku, że właściwe rozstrzygnięcie można było wydać w trakcie obowiązywania zakazu ponownego wjazdu, tym bardziej, że były by to decyzje zgodne z żądaniem strony tj. cofające zakaz ponownego wjazdu.<sup>30</sup>

Komendant Placówki SG w Hrebennem oraz prowadzące postępowania funkcjonariuszki w odniesieniu do pierwszej z analizowanych spraw wyjaśnili, że w danym przypadku organ wszczął postępowanie na wniosek strony w dniu 06.02.2019 r., zaś decyzja wydana została w dniu 05.03.2019 r. Wprawdzie organ mógł już wydać decyzję wcześniej, jednakże zarówno z uwagi na dużą liczbę prowadzonych w tym czasie różnych postępowań i bieżących zdarzeń na II linii kontroli nie było możliwym wydanie cudzoziemcowi decyzji zanim upłynął obowiązujący zakaz wjazdu. Podkreślono też iż organ nie uchybił terminowi instrukcyjnemu na załatwienie sprawy.<sup>31</sup> W odniesieniu do drugiej z analizowanych spraw wyjaśniono, podobnie jak wyżej tj. organ wyjaśnił przyczyny braku możliwości wydania cudzoziemce decyzji przed upływem obowiązującego ją zakazu wjazdu. Podkreślono, iż w danej sprawie fakt wydania decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie cofnięcia zakazu wjazdu wywołuje dla cudzoziemki taki sam skutek, tj. możliwość wjazdu do Polski i innych państw Schengen, jaki niosłoby cofnięcie jej zakazu wjazdu w ostatnich dwóch dniach obowiązywania zakazu. Ponadto, decyzja o cofnięciu zakazu wjazdu uniemożliwiałaby cudzoziemce możliwość ewentualnego cofnięcia wobec niej zakazu wjazdu przez okres dwóch kolejnych lat.<sup>32</sup> W trzecim i czwartym z analizowanych przypadków wyjaśniono, że organ nie zawsze ma możliwość natychmiast po otrzymaniu zwrotnego potwierdzenia odbioru pisma dalszego procedowania danej sprawy (w danym przypadku był to okres kilku dni, co przy tak dużej liczbie prowadzonych postępowań i innych koniecznych czynności służbowych do zrealizowania, nie jest uchybieniem). W wyżej wymienionych przypadkach decyzję o cofnięciu zakazu wjazdu można było wydać jedynie z dniem kiedy upływał okres zakazu wjazdu, natomiast organ wydał decyzję o umorzeniu postępowania po tym terminie z uwagi na upływ okresu zakazu wjazdu. Należy wskazać, iż był to okres świąteczny, kiedy to w grupie do spraw cudzoziemców było bardzo dużo zdarzeń na kierunku wyjazdowym z RP i funkcjonariuszki prowadzące postępowania w sprawie cofnięcia zakazu wjazdu, również były angażowane do tych czynności, zatem nie było możliwym wydanie cudzoziemcowi decyzji zanim upłynął obowiązujący go zakaz wjazdu.<sup>33</sup>

Reasumując powyższe ustalenia należy wskazać, że miesięczny termin załatwienia sprawy w trybie przewidzianym w kpa jest terminem ustawowym, ma on charakter instrukcyjny dla organu prowadzącego postępowanie tylko pod tym względem, że ich upływ nie pozbawia organu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji. (patrz str. 11 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Powyższe decyzje administracyjne zostały wydane w terminie po odliczeniu przez organ czasu w jakim oczekiwano na dostarczenie stronie

<sup>30</sup> (dowód: akta kontroli nr 23, str. 188 – 194, nr 24, str. 195 – 205, nr 25 str. 206 – 214, nr26 str. 215 – 222, nr 39, str. 341 - 342)

<sup>31</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 348 )

<sup>32</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 349)

<sup>33</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 349 - 350)

postępowania korespondencji i informacji zwrotnej potwierdzającej ten fakt. Powyższe było dokumentowane w postaci notatek urzędowych dot. biegu terminów. Nie zmienia to faktu, że organ administracji publicznej powinien działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy. Sprawy nie wymagające zbierania dowodów powinny być załatwione niezwłocznie.<sup>34</sup> Nie ma powodu, by organ w celu załatwienia sprawy oczekiwał do ostatniego dnia terminu. W tych przypadkach mimo zachowania terminu do załatwienia sprawy, powstała sytuacja w której nie było już przedmiotu postępowania i należało umorzyć.

Należy mieć na uwadze, że procedowanie spraw dłużej niż jest to niezbędne może w przyszłości narazić organ na zarzut przewlekłości lub beczynności, co w konsekwencji naraża prowadzącego postępowanie na odpowiedzialność porządkową, dyscyplinarną lub inną przewidzianą w przepisach prawa.

- 5) w postępowaniu administracyjnym nr sprawy: [REDAKCYJNA] wydano decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu na podstawie art. 105 § 1 kpa. Jak ustalono w dniu złożenia przez cudzoziemca wniosku o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu zakaz już nie obowiązywał.<sup>35</sup>

Komendant Placówki SG w Hrebennem oraz prowadząca postępowanie funkcjonariuszka wyjaśnili, iż w powyższej sprawie rozważano również możliwość wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania i konsultowano się z innymi komórkami SG prowadzącymi postępowania w sprawie cofnięcia zakazu wjazdu. Istnieją różne praktyki, co do procedowania tego typu spraw. Odmowa wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 kpa), jak i umorzenie postępowania (art. 105 § 1 kpa) są to zbliżone do siebie w skutkach procesowych instytucje (prowadzą odpowiednio do nierozprawienia się merytorycznego z wnioskiem lub niezałatwienia merytorycznego sprawy). Bezprzedmiotowość może istnieć zarówno przed wszczęciem postępowania, jak i pojawić się po jego wszczęciu, zatem organ przyjął taką formę rozstrzygnięcia sprawy. W późniejszych tego typu sprawach prowadzonych w placówce przyjęto jednak formę rozstrzygnięcia sprawy w postaci wydawania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania.<sup>36</sup>

Należy wskazać, że istnienie innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania, a określonych w art. 61a § 1 kpa nie skonkretyzowano w ww. kodeksie. Należy przyjąć, że są to okoliczności, które w oczywisty sposób stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania (teza pierwsza wyroku WSA w Poznaniu z 6 września 2012 r., IV SA/Po 332/12, LEX nr 1216728). W orzecnictwie oraz literaturze wskazuje się następującą okoliczność: złożony wniosek jest bezprzedmiotowy (teza druga wyroku WSA w Gdańsku z 21 listopada 2012 r., I SA/Gd 1009/12, LEX nr 1232079). Odmowa wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 kpa. „z innych uzasadnionych przyczyn” może mieć miejsce w sytuacjach oczywistych, niewymagających analizy sprawy i przeprowadzenia dowodów. tj. gdy „na pierwszy rzut oka” można stwierdzić, że brak podstaw do prowadzenia postępowania (por. wyrok NSA z 22 maja 2015 r., II OSK 2671/13, LEX nr 1982821).<sup>37</sup>

W analizowanym postępowaniu niewątpliwie organ miał do czynienia z sytuacją polegającą na braku podstaw do prowadzenia postępowania. Przyczyna bezprzedmiotowości

<sup>34</sup> Art. 12 kpa

<sup>35</sup> (dowód: akta kontroli nr 28, str. 230 – 237, nr 39, str. 342 - 343)

<sup>36</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 3350 - 351)

<sup>37</sup> Komentarz do art. 61a kpa Marek Przybysz, 3.07.2019, źródło System Informacji Prawnej



postępowania może być znana organowi już w fazie inicjatywnej postępowania, może też ujawnić się lub zaistnieć dopiero na etapie postępowania, tak pierwszej, jak i drugiej instancji. Mimo użytego w art. 105 § 1 zwrotu „stało się” należy przyjąć, że postępowanie staje się bezprzedmiotowe również wtedy, gdy organ w jego toku stwierdzi, że od początku brak było podstaw prawnych do prowadzenia postępowania (Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 235). Stwierdzenie w fazie inicjatywnej bezprzedmiotowości mającego toczyć się postępowania ustawodawca określił jako sytuacje, w których podanie „zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte” (art. 61a). W takich przypadkach nie dochodzi w ogóle do jego wszczęcia, a co za tym idzie – nie ma podstaw do wydawania decyzji o umorzeniu postępowania, natomiast organ ma obowiązek wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Jeżeli zaś do wszczęcia postępowania dojdzie mimo istnienia pierwotnej przyczyny bezprzedmiotowości postępowania albo zaistnienia jej dopiero w toku postępowania, podlega ono umorzeniu na podstawie art. 105 § 1.<sup>38</sup>

Pomimo tak sformułowanej tezy należy uznać, że działanie organu w powyższym zakresie było dopuszczalne niemniej jednak, w takich przypadkach za właściwy tryb postępowania, należy uznać wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

6) w postępowaniu administracyjnym, nr sprawy: [REDAKCYJNIE] zakończonym wydaniem decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu nie stwierdzono adnotacji/notatki urzędowej w przedmiocie zamiany podstawy do wydania decyzji tj. z przesłanek humanitarnych (art. 320 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach) na przesłanki określone w art. 320 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach. Stronę we wcześniejszym etapie postępowania poinformowano, że z powodu takich ewentualnie przesłanek (humanitarnych) zakaz ponownego wjazdu może być cofnięty, na co strona postępowania dostarczyła dokumenty w przedmiotowym zakresie.<sup>39</sup>

W wyjaśnieniach wskazano, że organ wydając decyzję powołał się na art. 320 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, bowiem nie uznał przesłanych przez stronę dowodów jako wskazujących na względy humanitarne i nie stwierdził istnienia żadnej z negatywnych przesłanek wskazanych w art. 320 ust. 1 pkt 2. Nie sporządzono jednakże na tę okoliczność notatki urzędowej, bowiem uznano, iż nie wpłynęłaby ona na rozstrzygnięcie sprawy.<sup>40</sup>

Organ prowadząc sprawę poinformował stronę w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania dowodowego, że na dzień wysłania ww. zawiadomienia zebrany materiał dowodowy może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej ze zgłoszonym żądaniem (w tym wypadku nie upłynęła jeszcze połowa okresu na jaki zakaz ponownego wjazdu został orzeczony). W dalszej części zawiadomienia poinformowano stronę postępowania, że wjazd cudzoziemki może nastąpić ze względów humanitarnych, jeżeli przedłoży dodatkowe dokumenty w tym zakresie. Powyższego strona dopełniła przekładając organowi dokumenty. W trakcie biegu postępowania wystąpiły przesłanki do cofnięcia zakazu ponownego wjazdu określone w art. 320 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach na mocy, którego wydano ostatecznie decyzję o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu. W uzasadnieniu faktycznym wydanej decyzji organ odniósł się do tego, że zbadał przesłanki określone w art. 320 ust. 1 i ust. 2 wyżej

<sup>38</sup> Komentarz do art. 105 kpa Agnieszka Krawczyk, 20.12.2019, źródło System Informacji Prawnej

<sup>39</sup> (dowód: akta kontroli nr 29, str. 238 – 249, nr 39, str. 343)

<sup>40</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 351)

cytowanej ustawy nie mniej jednak, nie odniósł się do przyczyn zmiany kwalifikacji prawnej do wydania innej decyzji niż z przyczyn humanitarnych.

- 7) w postępowaniach administracyjnych, nr sprawy: [REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE] zakończonych wydaniem decyzji o odmowie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu nie powołano się w podstawie prawnej do jej wydania również na art. 320 ust. 1a<sup>41</sup> ustawy o cudzoziemcach, gdzie po analizie ww. spraw stwierdzono, że organ rozpatrując wniosek uwzględniał w szczególności okoliczności w jakich cudzoziemcowi wydano decyzję o zobowiązaniu do powrotu oraz okoliczności ze względu na które ma nastąpić ponowny wjazd cudzoziemca na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen.<sup>42</sup>

W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że wprowadzając organ nie powołał się w podstawie decyzji o odmowie cofnięcia zakazu wjazdu również na art. 320 ust. 1a, a jedynie na 320 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, jednakże w uzasadnieniu faktycznym decyzji w sposób wyczerpujący uzasadnił swoją decyzję i odniósł się szczegółowo do okoliczności określonych w art. 320 ust. 1a, tj. okoliczności, w jakich cudzoziemcowi została wydana decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz okoliczności ze względu na które ma nastąpić ponowny wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen. W kolejnych tego typu sprawach (przede wszystkim dot. cofania zakazu wjazdu cudzoziemcom, wobec których wydano decyzję o zobowiązaniu na podstawie art. 302 ust. 1 pkt 15 w związku z ujawnieniem przez KAS wyrobów akcyzowych) powyższy artykuł jest już przytaczany w podstawie prawnej decyzji.<sup>43</sup>

- 8) w jednym z prowadzonych postępowań, nr sprawy: [REDAKTOWANE]  
zakończonych odmową wszczęcia postępowania, nie wezwano pełnomocnika strony postępowania do uiszczenia opłaty skarbowej z tytułu udzielonego pełnomocnictwa i złożonego wniosku<sup>44</sup>

W złożonych wyjaśnieniach wskazano, iż w danej sprawie przez niedopatrzenie nie wezwano pełnomocnika strony do uiszczenia wymaganych opłat skarbowych.<sup>45</sup>

Zgodnie z art. 33 § 3 kpa pełnomocnik dołącza do akt 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, LEX nr 341989). Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada

<sup>41</sup> Organ, rozpatrując wniosek o cofnięcie zakazu, o którym mowa w art. 318, uwzględnia, w szczególności:

1) okoliczności, w jakich cudzoziemcowi została wydana decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;  
2) okoliczności, ze względu na które ma nastąpić ponowny wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen.

<sup>42</sup> (dowód: akta kontroli nr 30, str. 250 – 258, nr 31, str. 259 – 269, nr 39, str. 343)

<sup>43</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 351)

<sup>44</sup> (dowód: akta kontroli nr 39, str. 343, nr 32, str. 270 - 273)

<sup>45</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 351)

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 § ust. 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. Podsumowując należy stwierdzić, że na podstawie art. 261 § 1 kpa<sup>46</sup> organ był obowiązany do wyznaczenia terminu do wniesienia przedmiotowej należności.

- 9) w postępowaniu administracyjnym nr sprawy: [REDAKCYJNA] odnotowano sytuację, gdzie po ponownym wpływnięciu wniosku dot. cofnięcia zakazu ponownego wjazdu, po uzupełnieniu błędu formalnego w postaci podpisu, nie odnotowano na nim daty kolejnego wpływu do placówki. Powyższe ma istotne znaczenie przy ustaleniu biegu terminu do załatwiania sprawy.<sup>47</sup>

Wyjaśniono odnośnie przyjętego sposobu postępowania przy ustaleniu biegu terminów w sprawach, gdzie strona była wzywana do usunięcia braków formalnych, iż kancelaria w momencie wpływu wniosku do placówki rejestrują dokument nadając mu numer „RPW” wraz z datą. Następnie, gdy wnioskodawca jest wzywany do usunięcia braku formalnego w postaci braku podpisu, zarejestrowany wniosek odsyłany jest do strony, która po podpisaniu go, odsyła go ponownie do placówki. Taki wniosek wówczas (z nadanym już wcześniej numerem pisma wchodzącego), nie jest ponownie rejestrowany, a pracownicy kancelarii nanoszą na dokumencie wyłącznie datę wpływu. Data w tym przypadku została odnotowana przez Komendanta PSG w Hrebennem w dniu ponownego wpływu wniosku oraz w książce doręczeń placówki. Przy ustaleniu biegu terminu bierze się w takim przypadku datę wpływu wniosku z usuniętymi brakami formalnymi.<sup>48</sup>

- 10) w postępowaniu administracyjnym nr sprawy: [REDAKCYJNA] zakończonym wydaniem decyzji o odmowie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu, nie uwzględniono wniesionego w terminie materiału dowodowego przez pełnomocnika strony postępowania, w zakresie rozpatrzenia względów humanitarnych w prowadzonym postępowaniu.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Art. 261 § 1. Jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni.

§ 2. Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana.

§ 3. Na postanowienie w sprawie zwrotu podania służy zażalenie.

§ 4. Organ powinien jednak załatwić podanie mimo nieuiszczenia należności:

1) jeżeli za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne lub wzgląd na ważny interes strony;

2) jeżeli wniesienie podania stanowi czynność, dla której jest ustanowiony termin zawity;

3) jeżeli podanie wniosła osoba zamieszkała za granicą.

<sup>47</sup> (dowód: akta kontroli nr 39, str. 343, nr 33, str. 275)

<sup>48</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 351 - 352)

<sup>49</sup> (dowód: akta kontroli nr 39, str. 344, nr 36, str. 290 - 303)

W złożonym wyjaśnieniu podniesiono, że iż materiał dowodowy przesłany przez stronę nie został w danej decyzji uwzględniony z uwagi na fakt, iż dokument od strony postępowania wpłynął do placówki już po wydaniu i wysłaniu do pełnomocnika strony decyzji odmownej w tym samym jeszcze dniu, tj. 09.07.2019 r. W związku z powyższym w dniu 10.07.2019 r. skontaktowano się telefonicznie z pełnomocnikiem strony, którą poinformowano o wydanej decyzji oraz o nieuwzględnieniu w uzasadnieniu tej decyzji dostanego dokumentu tj. wyjaśnienia w sprawie (dokument ten zawierał jedynie informacje ogólne dotyczące powodów ponownego wjazdu cudzoziemca do Polski). Pełnomocnik poinformowała, iż zdaje sobie sprawę z tego, iż dostany przez nią dokument nie potwierdza względów humanitarnych, gdyż takie w przypadku jej mocodawcy nie występują i że ma świadomość, iż nie wpłynąłby on na rozstrzygnięcie. Poprosiła o pozostawienie sprawy w tej formie, ponieważ chciałaby złożyć w imieniu cudzoziemca kolejny wniosek, gdyż wiedziała, iż w niedługim czasie upływa połowa orzeczonego wobec cudzoziemca okresu zakazu wjazdu. W dniu 26.07.2019 r. do Placówki SG w Hrebennem wpłynął kolejny wniosek w tej sprawie.<sup>50</sup>

Tak przyjęty tryb postępowania w sprawie należy uznać za niewłaściwy. Organ prowadząc sprawę powinien dochować wszelkiej staranności w zakresie dokumentowania wszystkich czynności podejmowanych z udziałem strony postępowania. W powyższym zakresie w aktach sprawy zabrakło notatki/adnotacji urzędowej, z której wynikałyby okoliczności i przyczyny tak przyjętego sposobu procedowania danej sprawy.

Resumując należy wskazać, że uwagi dotyczące: sposobu procedowania prowadzonych spraw, uzasadnień prawnych wydanych decyzji, wnoszenia postępowań reklamacyjnych, a także sposób i formę w jakiej dokumentowano bieg terminu na załatwienie sprawy mają w niektórych z ww. opisanych spraw charakter uchybień formalnych w postaci:

- przeoczenia przez prowadzącą postępowanie funkcjonariuszkę konieczności odnotowania w formie notatki lub adnotacji urzędowej informacji dot. liczenia biegu terminu załatwienia sprawy (w tym wypadku niemożliwości załatwienia sprawy w terminie z przyczyn niezależnych od organu - trwające postępowanie reklamacyjne);
- nieodnotowania w notatce urzędowej dot. biegu terminów dat podlegających wyłączeniu;
- ✓ braku notatki/ adnotacji urzędowej w przedmiocie podejmowanych czynności w postępowaniu;
- ✓ braku notatki/ adnotacji urzędowej w przedmiocie zmiany w trakcie prowadzonego postępowania podstawy prawnej do wydania decyzji;
- ✓ braku wezwania pełnomocnika strony do uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej;
- braku notatki/ adnotacji urzędowej w przedmiocie przyjętego sposobu procedowania danej sprawy w zakresie przyczyn nie uwzględnienia przesłanego materiału dowodowego przez stronę.

W tym miejscu należy wskazać, że w okresie objętym kontrolą zdecydowaną większość postępowań prowadzono ściśle wg zasad określonych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw szczególnych. Wyżej wymienione uchybienia mają charakter incydentalny nie wpływający na całokształt przyjętych w Placówce SG w Hrebennem rozwiązań w przedmiocie procedowania spraw objętych przedmiotem kontroli.

<sup>50</sup> (dowód: akta kontroli nr 40, str. 353)

Powyższe ustalenia wpłynęły na ocenę częściową obszaru tj. **pozytywną z uchybieniami**. Zaznaczyć należy, że stwierdzone odstępstwa o charakterze formalnym nie spowodowały negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności, jak również nie wpłynęły na rozstrzygnięcia wydanych decyzji bądź postanowień, ale wymagają podjęcia kroków naprawczych i wdrożenia z poziomu prowadzonego nadzoru służbowego właściwych działań profilaktycznych.

Komendant Placówki Straży Granicznej w Hrebennem – płk SG Leszek Surmacz pismem nr NA-PSGHB-GC-ZPG.440.10.2020, wniósł zastrzeżenia do otrzymanego w dniu 23.01.2020 r. z pismem nr RPW/5137/2020 z dnia 23.01.2020 r. projektu wystąpienia pokontrolnego z kontroli w trybie zwykłym, przeprowadzonej w podległej Placówce SG. Przedmiotowe zastrzeżenia wniosła osoba do tego uprawniona w przewidzianym terminie, w związku z powyższym podlegały one rozpatrzeniu przez kierownika komórki do spraw kontroli.

Po rozpatrzeniu zgłoszonych zastrzeżeń w zakresie przyjętej oceny „pozytywnej z uchybieniami” skonstruowanej w oparciu o oceny częściowe kontrolowanych obszarów, na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej kierownik komórki ds. kontroli oddalił wniesione zastrzeżenia wskazując, że przytoczone w zastrzeżeniach do projektu wystąpienia pokontrolnego argumenty nie wnoszą nowych ustaleń i okoliczności, które miałyby jakikolwiek wpływ na zastosowaną ocenę oraz ustalenia źródła (przyczyn) powstania stwierdzonych nieprawidłowości i nie wskazują na prawidłowość swoich działań i prawidłowość realizacji zadań powierzonych jednostce. Wobec oddalonych zastrzeżeń na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej, stanowisko przekazano do wiadomości Komendantowi PSG w Hrebennem i włączono do akt kontroli.<sup>51</sup>

#### **IV. Wnioski/zalecenia:**

**Mając na uwadze ustalenia kontroli oraz w celu usprawnienia działalności kontrolowanej jednostki Komendant Placówki Straży Granicznej w Hrebennem podejmuje działania polegające na:**

- 1) zobowiązaniu funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców prowadzących postępowania administracyjne dotyczące wydawania decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen do załatwiania prowadzonych spraw w możliwie najszybszym terminie;
- 2) zobowiązaniu funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców prowadzących postępowania administracyjne dotyczące wydawania decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen do niezwłocznego podejmowania po upływie miesiąca od nadania przesyłki adresowanej do strony postępowania, czynności w zakresie reklamowania usługi pocztowej w przedmiocie jej niewykonania;
- 3) każdorazowego dokumentowania przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców prowadzących postępowania administracyjne przyczyn z jakich nie podejmowano

<sup>51</sup> (dowód: akta kontroli nr 45, 46 str. 367 - 377)

czynności urzędowych w prowadzonej sprawie w przypadku zaistnienia okoliczności niezależnych od organu;

- 4) zobowiązaniu funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców prowadzących ww. postępowania administracyjne do powoływania w podstawie prawnej wydawanych decyzji art. 320 ust. 1a ustawy *o cudzoziemcach*, tam gdzie organ rozpatrując wnioski uwzględniał w szczególności okoliczności w jakich cudzoziemcowi wydano decyzję o zobowiązaniu do powrotu oraz okoliczności ze względu na które ma nastąpić ponowny wjazd cudzoziemca na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen;
- 5) każdorazowym wyzwaniu pełnomocników stron postępowania do uiszczenia opłaty skarbowej z tytułu udzielonego pełnomocnictwa i złożonego wniosku;
- 6) dokumentowaniu w postaci notatki/adnotacji urzędowej, okoliczności i przyczyn przyjętego sposobu procedowania danej sprawy przez prowadzącego w przypadku zaistnienia okoliczności niezależnych od organu;
- 7) zapoznawaniu się w ramach prowadzonego nadzoru służbowego przez przełożonych funkcjonariuszy prowadzących ww. postępowania z notatkami urzędowymi dot. biegu terminu załatwienia sprawy w tym przyczyn jego wydłużania się;
- 8) każdorazowego dokumentowania przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców prowadzących postępowania administracyjne przyczyn nie załatwienia sprawy w terminie z powodu wyłączeń określonych w art. 35 § 5.

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 **9 marca 2020 r.** za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

**Podpis kierownika jednostki kontrolującej**

KOMENDANT  
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej  
im. 27 Wolskiej Dywizji AK

.....  
.....

Nyrokam Egz. nr 2 z udzieleniem w RP po anamnezy:  
podstawa 34 ust. 1 Decyzji Komendy NSG Nr 55 z dnia 18.02.2020 r.

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant Placówki SG w Hrebennem

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów tel. 6655357

Dnia 11.02.2020 r.

NACZELNIK  
Wydziału Kontroli  
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej  
2020-02-10