



Chełm, dnia 30 grudnia 2020 r.

Egz. nr 2.....

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

Pan płk SG Leszek SURMACZ
Komendant
Placówki Straży Granicznej
w Hrebennem

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „*Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach wydawania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu*”, 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 2020 r.¹

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224 j.t.) od dnia 12 maja do dnia 30 czerwca 2020 r. przez zespół kontrolerów w składzie:

- > **kpt. SG Monika PIEKARSKA** – starszy specjalista Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 7/20 z dnia 11.05.2020 r. - **kierownik zespołu kontrolerów,**
- > **st. chor. szt. SG Anna HOŁOWACZ** – specjalista Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 8/20 z dnia 11.05.2020 r.

Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach: 15, 18 – 21, 27 - 28 maja, 1, 4 - 5, 8 - 9, 15, 19, 22 - 24 i 26 czerwca 2020 r. w siedzibie podmiotu kontrolującego. Czynności kontrolnych nie prowadzono w siedzibie podmiotu kontrolowanego². Czynności kontrolne zakończono 26 czerwca 2020 r.

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

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

Fakt przeprowadzenia kontroli w trybie zwykłym odnotowano w „*Księżce kontroli Placówki SG w Hrebennem*” wg. Rdet nr NA- HB - 48/13, pod poz. 1/2020.

¹ Roczny Plan Kontroli nr RPW/83589/2019, zatwierdzony przez Komendanta Nadbużańskiego Oddziału SG w dniu 2.12.2019 r., poz. 8.

² art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224 j.t.), czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie jednostki kontrolowanej w czasie wykonywania przez nią zadań lub poza nią.

I. Zakres kontroli.

1. Przedmiot kontroli obejmował:

- przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne,
- wykonywanie obowiązków przez organ prowadzący postępowania administracyjne, związanych z wydawaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz pouczeniem stron tych postępowań o przysługujących uprawnieniach, a wynikających z: kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o cudzoziemcach.
- podstawy do wszczęcia postępowania o wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w rozumieniu art. 302 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*,
- nadzór służbowy sprawowany w kontrolowanym obszarze.

2. Kontrolą objęto okres od **1 października do dnia 31 grudnia 2019 r.**, w którym to okresie zbadano decyzje wydane cudzoziemcom w związku z przeprowadzaną w drogowym przejściu granicznym Placówki SG w Hrebennem kontrolą graniczną, na kierunku wyjazdowym z terytorium Polski.

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 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.³

III. Ocena skontrolowanej działalności.

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

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

- 1) akt przeprowadzonych postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;
- 2) danych dotyczących wydanych decyzji administracyjnych o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, a odnotowanych w systemie Centralna Baza Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania;
- 3) wewnętrznych regulacji dotyczących przyjętych w kontrolowanym zakresie rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych, udzielonych upoważnień oraz nałożonych obowiązków funkcjonariuszom realizującym przedmiotowe zadanie;
- 4) udzielonych informacji oraz złożonych wyjaśnień.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli:

1. Zbadano **10% postępowań** administracyjnych z każdego miesiąca wg kolejności ich wszczęcia w trakcie prowadzonej kontroli granicznej na kierunku wyjazdowym z terytorium RP tj.: w miesiącu październiku 14 pierwszych i 13 ostatnich; w miesiącu listopadzie 15 pierwszych i 10 ostatnich; w miesiącu grudniu 19 pierwszych i 16 ostatnich postępowań. Razem 87 postępowań, przeprowadzonych w okresie od 1 października do 31 grudnia 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, ze zm.), komendant placówki prowadzi postępowania administracyjne określone przepisami ustawy o cudzoziemcach oraz organizuje i nadzoruje wykonywanie czynności określonych w tej ustawie. Ponadto, jest zobowiązany do sprawowania nadzoru nad realizacją obowiązków i uprawnień przez podległych funkcjonariuszy. Powyższe

³Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa- 2012 r., str. 62

obowiązki zostały doregulowane szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień Komendanta Placówki w wydanej decyzji⁴ 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.

Ustaień, 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*”⁵, zgodnie z którym zadania objęte przedmiotem kontroli w ramach delegacji uprawnień powierzono: Zespołowi ds. Migracji, Zespołowi Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Hrebennem. Zadania w tym zakresie realizują również funkcjonariusze Referatu ds. Kontroli Legalności Zatrudnienia oraz Referatu Konwojowo – Ochronnego Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Hrebennem. Funkcjonariusze ww. komórek organizacyjnych w trakcie realizacji zadań podczas tzw. „*kontroli II linii*”, są zobowiązani do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych.

Według poczynionych ustaleń, stan osobowy funkcjonariuszy w okresie objętym kontrolą w Zespole ds. Migracji wynosił - 11 osób; w Zespole ds. Postępowań Granicznych - 9 osób, w Referacie ds. Kontroli Legalności Zatrudnienia - 3 osoby, w Referacie Konwojowo – Ochronnym - 5 osób.

Zadania objęte przedmiotem kontroli ujęto w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień wyznaczonych do realizacji tego typu zadań funkcjonariuszy. Wyżej wymienieni posiadali wydane przez Komendanta Placówki SG w Hrebennem na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r., poz. 256, t.j. ze zm.) upoważnienia do wydawania w jego imieniu decyzji o zobowiązaniu do powrotu. W kontrolowanym okresie upoważnionych do prowadzenia postępowań skutkujących wydaniem decyzji o ww. charakterze było 26 funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców tj. Zespołu ds. Migracji, Referatu ds. Kontroli Legalności Zatrudnienia, Zespołu ds. Postępowań Granicznych i Referatu Konwojowo - Ochronnego.

Jak ustalono, funkcjonariusze Grupy do spraw Cudzoziemców Placówki SG w Hrebennem uczestniczyli w szeregu szkoleniach wewnętrznych i zewnętrznych związanych z tematyką kontroli, w tym zorganizowanych przez ośrodki szkoleń Straży Granicznej kursach, warsztatach i szkoleniach specjalistycznych. Dodatkowo trzy funkcjonariuszki ukończyły studia podyplomowe prowadzone przez ośrodki akademickie nt. „*Postępowanie administracyjne w kontekście zobowiązania cudzoziemca do powrotu*” oraz „*Prawo i polityka migracyjna*”.

⁴ Decyzji 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.

⁵ Zatwierdzony przez Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

W kontrolowanym okresie nadzór nad prowadzeniem postępowań administracyjnych przez funkcjonariuszy w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do powrotu sprawowali bezpośrednio: Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców oraz Kierownik Zespołu ds. Migracji Grupy ds. Cudzoziemców. Wykonywanie tych czynności zostało ujęte w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień ww. kadry kierowniczej.

Jak ustalono, nadzór służbowy nad postępowaniami administracyjnymi w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do powrotu sprawowano na bieżąco i polegał zarówno na udzielaniu pomocy funkcjonariuszom prowadzącym dane postępowanie w rozwiązywaniu wątpliwości i problemów wynikających w trakcie prowadzonych czynności administracyjnych, jak również obejmował kwestię rejestracji danych w systemach teleinformatycznych. W przypadku, gdy istniała konieczność przeprowadzano z funkcjonariuszami szkolenia, spotkania robocze (odprawy służbowe), mające na celu doskonalenie efektywności pracy funkcjonariuszy. Stwierdzone uwagi, wnioski, czy nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach omawiano na bieżąco w celu natychmiastowego wdrożenia wskazanych uwag i wytycznych w bieżących postępowaniach. Jedną z form dokumentowania sprawowanego nadzoru jest notatka służbowa, sporządzana zazwyczaj przez Kierownika Zespołu ds. Migracji bądź Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców, w której wskazywano najczęściej popełniane przez funkcjonariuszy błędy. Według wyżej wymienianej kadry kierowniczej, jednym z najlepiej sprawdzających się i skutecznych form nadzoru są, jak pokazała praktyka, spotkania i rozmowy z funkcjonariuszami, w trakcie których następuje wymiana uwag i spostrzeżeń dotyczących postępowań w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu.

Jak ustalono, na podstawie przedstawionych do kontroli dokumentów notatki dotyczące nadzoru merytorycznego za okres objęty kontrolą sporządziła: Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców oraz Kierownik Zespołu d. Migracji Grupy ds. Cudzoziemców. Stwierdzone przez ww. uchybienia w sporządzanych dokumentach dotyczyły: błędów literowych, nieprawidłowo zapisanych danych, błędów w datach, błędów rachunkowych, niewłaściwego opisanie stanu faktycznego, braku podpisów na dokumentach prowadzących postępowania.

W notatkach służbowych dotyczących nadzoru merytorycznego postępowań administracyjnych przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców SG w Hrebennem, ujmowano we wnioskach potrzebę dokonywania samokontroli sporządzanych w ramach prowadzonych postępowań dokumentów, przypominano o dokładnym i rzetelnym sporządzaniu dokumentów, gromadzeniu i dokumentowaniu dowodów w prowadzonej sprawie, nakazywano podejmowanie działań zmierzających do sprostowania błędów stwierdzonych w wydanych decyzjach.

(dowód: akta kontroli nr 8 str. 14, nr 9, str. 19-20 nr 10, str. 21, nr 11, str. 23 – 112, nr 12 str. 113-129, nr 13, str. 130 – 135, nr 14, str. 136, nr 20, str. 311 - 312)

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia obszar cząstkowy związany z przyjętymi w placówce rozwiązaniami organizacyjno - funkcjonalnymi oraz w zakresie sprawowanego nadzoru - oceniono **pozytywnie**. Niemniej jednak w trakcie kontroli zespół stwierdził incydentalne uchybienia formalne w postaci błędnych wpisów w sporządzanych dokumentach – notatka urzędowa oraz w decyzji administracyjnej. Powyższe uchybienia zostały opisane w pkt III ppkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2. Podstawy wydania decyzji administracyjnych pod kątem spełniania wymogów określonych w art. 302 ustawy o cudzoziemcach, określenie terminu dobrowolnego powrotu wraz czasem trwania zakazu ponownego wjazdu na terytorium Polski w odniesieniu do art. 319 ustawy o cudzoziemcach.

Decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydaje się cudzoziemcowi w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*⁶ (Dz. U. z 2020 r., poz. 35, j.t. ze zm.). Co do zasady w każdym postępowaniu w sprawie zobowiązania do powrotu należy rozpatrzyć, czy istnieją przesłanki do udzielenia cudzoziemcowi ochrony przed wydaleniem w postaci udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany. Wydawanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wiąże się z ryzykiem jej uchylecia, zmiany bądź stwierdzenia nieważności, w przypadku niewłaściwej interpretacji przepisów przez funkcjonariusza prowadzącego postępowanie administracyjne bądź nieprawidłowo przeprowadzonego postępowania, w tym zgromadzenia dowodów w postępowaniu.

Decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydaje komendant placówki Straży Granicznej z urzędu, który stwierdził istnienie przesłanki uzasadniającej wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, bądź na wniosek uprawnionego organu jako właściwy ze względu na siedzibę organu występującego z wnioskiem albo miejsce pobytu cudzoziemca.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu oraz zgodnie z przyjętą próbą do kontroli sprawdzeniu poddano 10% postępowań administracyjnych z każdego miesiąca, przeprowadzonych w okresie od 1 października do 31 grudnia 2019 r. w Placówce SG w Hrebennem w trakcie prowadzonej kontroli granicznej na kierunku wyjazdowym z terytorium RP. Postępowania poddane kontroli dobierano wg kolejności ich wszczęcia na początku i końcu miesiąca tj.: w miesiącu październiku sprawdzono 14 pierwszych i 13 ostatnich postępowań; w miesiącu listopadzie sprawdzono 15 pierwszych i 10 ostatnich postępowań; w miesiącu grudniu sprawdzono 19 pierwszych i 16 ostatnich postępowań, razem 87 postępowań. W doborze spraw pominięto postępowania przesłane do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w Warszawie, w związku z toczącą się procedurą odwoławczą przed organem II instancji.

Najczęściej podstawą do wydania skontrolowanych ww. decyzji były przesłanki określone kolejno w art. 302 ust.1 ustawy *o cudzoziemcach* w:

pkt 2 tj. *cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu jego pobytu na terytorium wszystkich lub niektórych państw obszaru Schengen, do którego był uprawniony bez konieczności posiadania wizy, w każdym okresie 180 dni, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej;*

z tej podstawy:

- w miesiącu październiku 2019 r. wydano 18 decyzji;
- w miesiącu listopadzie 2019 r. wydano 19 decyzji;
- w miesiącu grudniu 2019 r. wydano 29 decyzji;

⁶ Zwana dalej ustawą o cudzoziemcach

pkt 1 tj. *cudzoziemiec 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;*
z tej podstawy:

- w miesiącu październiku 2019 r. wydano 3 decyzje;
- w miesiącu listopadzie 2019 r. wydano 1 decyzję;
- w miesiącu grudniu 2019 r. wydano 5 decyzji;

pkt 7 tj. *obowiązuje wpis danych cudzoziemca do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;*
z tej podstawy:

- w miesiącu październiku 2019 r. wydano 1 decyzję;
- w miesiącu listopadzie 2019 r. wydano 1 decyzję;
- w miesiącu grudniu 2019 r. wydano 0 decyzji;

Ponadto, jako podstawę wydania decyzji wskazywano:

- w miesiącu październiku 2019 r. art. 302 ust. 1:

pkt 2 tj. *cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu jego pobytu na terytorium wszystkich lub niektórych państw obszaru Schengen, do którego był uprawniony bez konieczności posiadania wizy, w każdym okresie 180 dni, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej i pkt 10 tj. przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa – wydano 3 decyzje;*

pkt 3 tj. *nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu jego pobytu wskazanego w wizie Schengen w każdym okresie 180 dni, lub po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu pobytu na podstawie wizy krajowej i pkt 10 tj. przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa – wydano 1 decyzję;*

pkt 7 tj. *obowiązuje wpis danych cudzoziemca do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pkt 8 tj. dane cudzoziemca znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach ruchu bezwizowego lub na podstawie wizy Schengen, z wyłączeniem wizy nieupoważniającej tylko do wjazdu na terytorium RP i pobytu na tym terytorium - wydano 1 decyzję;*

- w miesiącu listopadzie 2019 r. art. 302 ust. 1:

pkt 2 tj. *cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu jego pobytu na terytorium wszystkich lub niektórych państw obszaru Schengen, do którego był uprawniony bez konieczności posiadania wizy, w każdym okresie 180 dni, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej i pkt 10 tj. przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa - wydano 3 decyzje;*

pkt 3 tj. *nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu jego pobytu wskazanego w wizie Schengen w każdym okresie 180 dni, lub po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu pobytu na podstawie wizy krajowej i pkt 10 tj. przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa – wydano 1 decyzję;*

- w miesiącu grudniu 2019 r. art. 302 ust. 1:

pkt 7 tj. *obowiązuje wpis danych cudzoziemca do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – wydano 1 decyzję;*

pkt 1 tj. *cudzoziemiec 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 i pkt 10* tj. *przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa - wydano 1 decyzję;*

W powyższym obszarze po uwzględnieniu zebranych materiałów dowodowych w przeprowadzonych postępowaniach, nie stwierdzono wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez uzasadnienia prawnego określonego przepisami ustawy *o cudzoziemcach*.

(dowód: akta kontroli nr 8 str. 12, nr 9, str. 15 - 19, nr 15, str. 137 - 187, nr 16 - 18, str. 188 - 307)

W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu określa się termin dobrowolnego powrotu, który wynosi od 15 do 30 dni, liczony od dnia doręczenia decyzji. W poddanych kontroli decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu określano zazwyczaj 20 - dniowy termin do powrotu. Jak ustalono, w procesie prowadzonych postępowań, każdorazowo wręczano cudzoziemcom informację o możliwości przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu nie dłużej niż do 1 roku w sposób i na zasadach określonych w art. 316 ustawy *o cudzoziemcach*. Niemniej jednak, w badanym okresie na podstawie wytypowanych do kontroli spraw nie odnotowano przypadku skorzystania przez cudzoziemca z takiej możliwości.

W poddanym kontroli okresie na podstawie wytypowanych postępowań nie odnotowano również decyzji, bez określenia terminu dobrowolnego powrotu cudzoziemca, w przypadkach wskazanych w ustawie tj. prawdopodobieństwa ucieczki cudzoziemca lub ze względu na obronności lub bezpieczeństwo państwa lub ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu orzeka się o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen oraz określa się okres tego zakazu. W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu orzeka się o zakazie ponownego wjazdu tylko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku, gdy jest ona wydawana cudzoziemcowi: posiadającemu ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, któremu cofnięto zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

Zakazy określa się na następujące okresy:

- 1) od 6 miesięcy do 3 lat - w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 1-3, 6, 10, 12, 13, 15 lub 16 ustawy o cudzoziemcach;
- 2) od 1 roku do 3 lat - w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 4 lub 5 ustawy o cudzoziemcach;
- 3) od 3 lat do 5 lat - w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 7, 8, 11 lub 14 ustawy o cudzoziemcach;
- 4) 5 lat - w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach.

Z racji podstaw na których organ oparł wydanie decyzji cudzoziemcom o zobowiązaniu do powrotu w wytypowanych do kontroli sprawach, określano o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen na następujące okresy: 6 miesięcy - w 70 przypadkach wydanych decyzji; 1 roku - w 10 przypadkach; 2 lata - w 3 przypadkach; 3 lata - w 4 przypadkach.

Czas trwania zakazu ponownego wjazdu na terytorium Polski był uzależniany od powodów/przyczyn przeterminowania pobytu cudzoziemców na terytorium RP, a także charakteru pobytu oraz form przekroczenia granicy przez objętych postępowaniem cudzoziemców.

(dowód: akta kontroli nr 15, str. 137 - 187, nr 16 - 18, str. 188 - 307)

Obszary cząstkowe związane z podstawami wydania decyzji administracyjnych pod kątem spełniania wymogów określonych w art. 302 ustawy o cudzoziemcach, określeniem terminu dobrowolnego powrotu wraz czasem trwania zakazu ponownego wjazdu na terytorium Polski w odniesieniu do art. 319 ustawy o cudzoziemcach, z uwagi na poczynione ustalenia oceniono **pozytywnie**.

3. Przestrzeganie przez organ prowadzący postępowania administracyjne związane z wydawaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu zasad określających przebieg postępowania, a wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw szczególnych.

Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, zobowiązany jest przestrzegać ogólnych zasad postępowania administracyjnego określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 j.t. ze zm.)⁷. 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 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.

⁷Zwana dalej Kodeks postępowania administracyjnego bądź kpa

Uprawnienia cudzoziemców w toku prowadzonych postępowań administracyjnych zostały również określone przepisami szczególnymi, tj. ustawą *o cudzoziemcach*. Zgodnie z którą (art. 7 ustawy) organ prowadzący postępowanie w sprawach o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu - poucza cudzoziemca pisemnie w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach.

Oprócz przepisów ustawy o cudzoziemcach regulacje dotyczące pouczenia/informowania cudzoziemców o ich uprawnieniach zostały ujęte w Rozporządzeniu (WE) Nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie *unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice* (kodeks graniczny Schengen) (Dz. U. UE. L. 2016.77.1 ze zm.) - art. 8 ust. 5.

W wyniku analizy akt postępowań administracyjnych objętych kontrolą ustalono, że funkcjonariusze prowadząc ww. postępowania sporządzali następujące dokumenty informujące stronę o jej sytuacji prawnej oraz niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy tj. m.in.:

- 1) notatkę urzędową dot. m. in. wystąpienia okoliczności uzasadniających wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz ukarania mandatem karnym;
- 2) na podstawie art. 61 § 4 kpa zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego wraz z pouczeniem o przysługujących w toku postępowania uprawnieniach stronie, w tym czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w języku zrozumiałym dla cudzoziemca;
- 3) pouczone w języku zrozumiałym dla strony o zasadach i trybie postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu;
- 4) kserowano dokument podróży strony – paszport w celu potwierdzenia faktu przekraczania granicy i terminu pobytu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen;
- 5) informowano przed wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu o możliwości przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu z przyczyn określonych ustawą *o cudzoziemcach*, a także o możliwości cofnięcia zakazu wjazdu na podstawie przesłanek określonych ww. ustawie;
- 6) dokonywano sprawdzeń w stosownych systemach informacyjnych;
- 7) sporządzano protokół przesłuchania strony;
- 8) wydawano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

(dowód: akta kontroli nr 16 - 18, str. 188 – 307)

Sprawy dotyczące zobowiązania cudzoziemca do powrotu ujmowano w *Rejestrze spisów zawartości akt postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców Placówki Straży Granicznej w Hrebennem*. Powyższe umożliwia jak dodatkowo wyjaśniono, poza ewidencjonowaniem danego postępowania i nadania mu numerów, rozliczyć dokumenty wydane poszczególnym funkcjonariuszom, celem zamieszczenia w przedmiotowych aktach.

(dowód: akta kontroli nr 20, str. 311)

W wyniku analizy akt postępowań zespół kontrolerów stwierdził, że funkcjonariusze prowadzący postępowania o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu gromadzili

dokumentację w danej sprawie w sposób przejrzysty, nie budzący żadnych wątpliwości co do np. okresów, które przyczyniły się do przeterminowania przez cudzoziemca pobytu na terytorium RP. W ramach sparowanego nadzoru przez kadrę kierowniczą Grupy ds. Cudzoziemców w przeprowadzonych postępowaniach odnotowywano uchybienia o charakterze formalnym oraz błędy i omyłki pisarskie, które nie miały wpływu na przebieg postępowania i ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie. Stwierdzone błędy (omyłki pisarskie) w wydanych decyzjach administracyjnych prostowano postanowieniami Komendanta Placówki SG w Hrebennem wydawanymi na podstawie art. 113 § 1 kpa.⁸

Zespół kontrolerów odnotował w trzech przypadkach incydentalne nieścisłości/uchybienia w wytypowanych do kontroli postępowaniach administracyjnych. Powyższe dotyczyło:

- 1) ujęcia w notatce urzędowej informacji o dokonaniu ustaleń w oparciu o wizę krajową, której faktycznie cudzoziemiec nie posiadał;
- 2) niewykonania kserokopii paszportu wraz zamieszczonymi stemplami kontroli granicznej, na daty których powołano się w notatce urzędowej i wydanej decyzji;
- 3) ujęcia w decyzji zapisu o dokonaniu ustaleń w oparciu o stemple kontrolerskie i wizę, której faktycznie cudzoziemiec nie posiadał.

(dowód: akta kontroli nr 13, str. 131, nr 16, str. 188 – 198, nr 19, str. 308 – 309, nr 16, str. 199 – 211, nr 16, str. 212 – 225, nr 17, str. 257 - 289)

W złożonych wyjaśnieniach przez Komendanta Placówki SG w Hrebennem oraz prowadzących sprawę funkcjonariuszy wskazano, że:

- 1) w notatce urzędowej funkcjonariusz popełnił omyłkę pisarską,
- 2) kserokopii paszportu wraz zamieszczonymi stemplami kontroli granicznej prowadzący sprawę funkcjonariusz nie wykonał, ponieważ stemple w dokumencie nakładały się i były nieczytelne, a ustaleń w przedmiotowym zakresie dokonał na podstawie systemu ZSE6 i porównań ze stemplami co zostało ujęte w notatce urzędowej.

Odnośnie ujęcia w decyzji zapisu o dokonaniu ustaleń w oparciu o stemple kontrolerskie i wizę, której faktycznie cudzoziemiec nie posiadał wskazano, że w tym przypadku prowadząca postępowanie ewidentnie dokonała pomyłkowego zapisu w decyzji. W powyższym zakresie jak wyjaśniono sporządzone zostanie stosowne sprostowanie.

(dowód: akta kontroli nr 20, str. 310 – 315)

Resumując należy wskazać, że stwierdzone w toku prowadzonych postępowań błędy, to oczywiste omyłki pisarskie. Należy zaznaczyć, że powyższy stan rzeczy był stwierdzany i automatycznie naprawiany w ramach prowadzonego nadzoru służbowego ze strony kadry kierowniczej, jaki i właściwej samokontroli funkcjonariuszy w trakcie wytwarzania dokumentów i gromadzenia dowodów w danym postępowaniu. O wdrażanych działaniach naprawczych świadczą wydane postanowienia przez Komendanta Placówki SG w Hrebennem, dotyczące sprostowania omyłek pisarskich, bądź rachunkowych. Ilość stwierdzonych przez zespół kontrolerów nieścisłości i uchybień (trzy) na 10% podanych kontroli postępowań,

⁸ Organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach.

świadczy o dokładności i rzetelnym dokumentowaniu spraw przez prowadzących, niemniej jednak wpływa na ocenę końcową kontroli Postępowania prowadzono przejrzystość. Ustalenia faktyczne znajdowały swoje potwierdzenie nie tylko w zgromadzonych dowodach, ale i sporządzanych na tę okoliczność dokumentach tj. notatkach urzędowych, protokołach przesłuchania strony i decyzjach administracyjnych.

Niemniej jednak, należy zaznaczyć, że każdorazowo uzasadnienie faktyczne i prawne w wydanych decyzjach administracyjnych o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu musi być spójne i nie może odbiegać od zgromadzonego materiału dowodowego i poczynionych ustaleń. Zatem w ramach posiadanych możliwości Grupy do spraw Cudzoziemców, należałoby jeszcze bardziej zintensyfikować nadzór w zakresie opracowania decyzji i urzędowej dokumentacji.

Obszar częściowy związany z przestrzeganiem przez organ prowadzący postępowania administracyjne zasad określających przebieg postępowania, a wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw szczególnych oceniono **pozytywnie z uchybieniem**.

IV. Wnioski/zalecenia:

Mając na uwadze ustalenia kontroli oraz w celu usprawnienia działalności kontrolowanej jednostki Komendant Placówki Straży Granicznej w Hrebennem podejmie działania polegające na zintensyfikowaniu nadzoru przez kadrę kierowniczą Grupy ds. Cudzoziemców, w zakresie opracowywania decyzji administracyjnych i urzędowej dokumentacji przez podległych funkcjonariuszy w związku z prowadzeniem postępowań administracyjnych.

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 **29 stycznia 2021 r.** za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Podpis kierownika jednostki kontrolującej

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK
gen. bryg. S. Szlachetko SZCZACHOR

Wzrost zgodny ze zdjęciem, BIP po egzaminacji
polskiej 4 ust. 1. Dany jest dokumentacja kosa nr 55
2 dn. 18.06.17 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 29.12.2020 r.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK
2021-01-27
ppłk SG

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK
Wzrost zgodny ze zdjęciem, BIP po egzaminacji
polskiej 4 ust. 1. Dany jest dokumentacja kosa nr 55
2 dn. 18.06.17 r.