



Chełm, dnia 01.10 października 2014 r.

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

Egz. nr 2...

NA-NK-5613114

08 10 2014

**Pan ppłk SG Leszek SURMACZ**

Komendant  
Placówki Straży Granicznej  
w Hrebennem

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), przekazuję wystąpienie pokontrolne z przeprowadzonej przez funkcjonariuszy Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie w dniach 09 czerwca – 31 sierpnia 2014 r., w Placówce Straży Granicznej w Hrebennem, 22-680 Hrebennie kontroli w trybie zwykłym nt.: „Przeprowadzanie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez funkcjonariuszy Placówki SG w Hrebennem”.

**I. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r., w którym to okresie Komendantem Placówki Straży Granicznej w Hrebennem był ppłk SG Leszek SURMACZ.**

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

**II. Kontrolę przeprowadził zespół w składzie:**

- **por. SG Monika PIEKARSKA** – starszy specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 14/14 z dnia 06.06.2014 r. - kierownik zespołu kontrolerów;
- **por. SG Magdalena JURAK** – starszy specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 15/14 z dnia 06.06.2014 r.;

- chor. SG Karolina MARTYNIUK - IWKO – specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 16/14 z dnia 06.06.2014 r.

**III. Kontrolę przeprowadzono:** w dniu 12 czerwca 2014 r. w pomieszczeniach Placówki SG w Hrebennem. Pozostałe czynności wykonywano w siedzibie podmiotu kontrolującego w dniach 16 i 17 czerwca, 02 i 07 lipca 2014 r. Czynności kontrolne zakończono 07 lipca 2014 r.

#### **IV. Zakres kontroli:**

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował:

- sprawdzenie prawidłowości sporządzania planów kontroli w przypadku realizacji kontroli legalności pobytu w sposób określony w § 2 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>,
- sprawdzenie podstaw prawnych i faktycznych czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy placówki w przedmiotowym zakresie wynikających z ustawy o Straży Granicznej, ustawy o cudzoziemcach i innych,
- sprawdzenie terminu sporządzenia protokołu kontroli w przypadku stwierdzenia nielegalnego pobytu cudzoziemca na terytorium RP oraz notatki w przypadku stwierdzenia legalności pobytu z uwzględnieniem wpisów w notatnikach służbowych, oraz niezbędnych do dokumentowania elementów określonych w § 5 ust. 4 i 6 rozporządzenia,
- sprawdzenie sposobu gromadzenia i ewidencjonowania posiadanej dokumentacji w sprawach w rozumieniu § 17 i 18 załącznika do decyzji nr 59 Komendanta Głównego SG z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej w SG<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>3</sup>, organy Straży Granicznej sprawowały kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach której mogły żądać okazania dokumentów wymienionych w art. 85 ust. 2 pkt 1-3.

Przedmiotowy charakter kontroli regulowało również Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej

1 Z dnia 19 listopada 2009 r. Dz. U. Nr 207, poz. 1600 – zwane dalej rozporządzeniem

2 Dz. Urz. KGSG Nr 3, poz. 15 – zwana dalej Decyzją Nr 59

3 Dz. U. Nr 264, poz. 1573 ze zm. - zwana dalej ustawą o cudzoziemcach

*Polskiej.* Zgodnie z rozporządzeniem kontrola legalności pobytu cudzoziemca jest przeprowadzana przez **co najmniej dwóch funkcjonariuszy Straży Granicznej.** Może być przeprowadzona również przez funkcjonariuszy różnych służb lub pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców albo urzędu wojewódzkiego, **ale przez co najmniej dwie osoby.** Zgodnie z § 1 ust. 5 ww. rozporządzenia kontrola może zostać przeprowadzona **przez jednego funkcjonariusza,** jeżeli w toku innych czynności służbowych wykonywanych przez jednego funkcjonariusza ujawniono okoliczności uzasadniające jej przeprowadzenie.

W przypadku, gdy kontrola wymaga koordynacji działań różnych służb lub urzędów przeprowadza się ją **zgodnie z planem kontroli.**

**Niezwłocznie** po przeprowadzeniu kontroli zgodnie z § 5 rozporządzenia funkcjonariusz sporządza w przypadku stwierdzenia nielegalnego pobytu cudzoziemca na terytorium RP **protokół kontroli,** a w przypadku stwierdzenia legalności pobytu cudzoziemca odnotowuje fakt przeprowadzenia kontroli w **notatniku służbowym albo sporządza notatkę.**

Elementy, jakie powinny zawierać przedmiotowe dokumenty zostały określone w § 5 ust. 4 i 6 rozporządzenia.

Ustawodawca ponadto uwzględnił udział tłumacza w toku kontroli legalności pobytu.

**Obecnie zagadnienia związane z kontrolą legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP zostały ujęte w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U z 30 grudnia 2013 r, poz. 1650), która weszła w życie z dniem 1 maja 2014 r.**

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>4</sup>

## **V. Ustalony stan faktyczny, jego ocena oraz przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.**

**V.1.** Kontroli poddano całość dostępnej w placówce dokumentacji związanej z przeprowadzaniem kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Kontrolę przeprowadzono na podstawie dokumentów udostępnionych zespołowi kontrolnemu, przedłożonych informacji oraz udzielonych wyjaśnień.

<sup>4</sup> Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa- 2012 r., str. 62

W toku kontroli na podstawie zapisów zawartych w „Wewnętrznych podziałach zadań Placówki Straży Granicznej w Hrebennem”<sup>5</sup> ustalono, że do realizowania działań z zakresu kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczono funkcjonariuszy Zespołu do spraw Kontroli Legalności Zatrudnienia i Migracji Grupy do spraw Cudzoziemców Placówki SG w Hrebennem.

Szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy wspomnianego zespołu, którzy przeprowadzali kontrole legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP zawierały ustalony zakres czynności będących przedmiotem kontroli (z uszczegółowieniem i wskazaniem osób odpowiedzialnych za nadzór).

Podczas prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że w zadaniach innych komórek organizacyjnych placówki ujęto wykonywanie czynności służbowych poprzez wspieranie oraz współdziałanie z funkcjonariuszami Grupy do Spraw Cudzoziemców przy realizacji merytorycznych zadań tej grupy.

V.2. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. w Placówce SG w Hrebennem przeprowadzono 4 kontrole legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, w tym trzy planowe i jedną „doraźną”, w ramach których kontroli poddano 44 cudzoziemców.

Przeprowadzone w placówce kontrole planowe nie zostały przeprowadzone przy udziale funkcjonariuszy i pracowników innych służb lub urzędów i nie sporządzano planów kontroli, o czym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia. W związku z powyższym **nie poddano ocenie przedmiotowego obszaru.**

**Pozytywnie z uchybieniami** oceniono terminowość sporządzenia dokumentów z przeprowadzonych kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP z uwzględnieniem elementów określonych w § 5 ust. 4 i 6 rozporządzenia.

Funkcjonariusze Placówki SG w Hrebennem fakt przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP dokumentowali w sposób określony w rozporządzeniu tj. w trzech przypadkach w formie notatek z przeprowadzonych kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP i w jednym przypadku sporządzono z takiej kontroli<sup>6</sup> protokół w związku z uzasadnionym podejrzeniem, iż cudzoziemiec posługiwał się nie swoim paszportem. Przedmiotowe dokumenty zostały sporządzone niezwłocznie po wykonaniu czynności służbowych z udziałem kontrolowanych cudzoziemców.

<sup>5</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywał wewnętrzny podział zadań nr NA – HB – 3720/12 z dnia 23.03.2012 r., a następnie nr NA-HB-1684/13 z dnia 11.09.2013 r.

<sup>6</sup> Kontroli doraźnej przeprowadzonej przez funkcjonariusza w toku innych czynności służbowych.

W wyniku analizy poddanych kontroli dokumentów, ustalono, że w protokole z przeprowadzonej kontroli legalności pobytu cudzoziemca na terytorium RP z dnia 31 października 2013 r. funkcjonariusz dokonując w nim opisu skontrolowanego dokumentu<sup>7</sup> **nie zawarł nazwy organu, który wydał dokument**, o czym jest mowa w § 5 ust. 4 pkt 7 rozporządzenia. (akta kontroli: dowód nr 9, str. 10)

Z wyjaśnień Zastępcy Komendanta PSG w Hrebennem<sup>8</sup> wynika, że funkcjonariusz sporządzający protokół omyłkowo nie odnotował w jego treści nazwy organu, który wydał dokument paszportowy, natomiast takie dane ujęto w aktach prowadzonego postępowania administracyjnego. (akta kontroli: dowód nr 10 i 11, str. 24-28)

W tym miejscu należy wskazać, że oryginał protokołu nie został wpięty do akt wszczętego wobec kontrolowanego cudzoziemca postępowania administracyjnego. Ponadto z wyjaśnień Zastępcy Komendanta Placówki SG w Hrebennem wynika, że dokumentacja sporządzona w trakcie kontroli legalności pobytu stanowi odrębną część i nie może być dołączana do akt prowadzonych postępowań administracyjnych, chyba, że jest to kserokopia, co zostało zalecone jak wskazał w piśmie Zastępcy Komendanta NOSG.<sup>9</sup> (akta kontroli: dowód nr 11, 18 str. 27-28, 52-53)

W nawiązaniu do udzielonych wyjaśnień, należy stwierdzić, że przeprowadzoną kontrolę legalności pobytu cudzoziemca na terytorium RP realizowano w oparciu o przepisy rozporządzenia, a postępowanie administracyjne, które jest następstwem przeprowadzonej kontroli legalności pobytu (skutkujące wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP) w oparciu między innymi o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Wobec powyższego zdaniem komisji dopięcie do akt prowadzonych postępowań oryginału protokołu z kontroli legalności pobytu - stanowiącego niewątpliwie dowód w sprawie, nie stanowi żadnej przeszkody formalnej. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że prowadzone wobec cudzoziemców czynności służbowe miały dwojaki charakter i powoływanie się w wyjaśnieniach na zrealizowanie czynności polegającej na wskazaniu organu wydającego dokument w toku drugiego postępowania jest niewłaściwe. **Sporządzony dokument jakim w tym przypadku jest protokół powinien zawierać wszystkie wymagane rozporządzeniem elementy.** Obecnie obowiązek ten został nałożony również art. 297 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

<sup>7</sup> Paszport nr EP 139431 wydany 09.07.2012 r. ważny do 09.07.2022 r.

<sup>8</sup> Zgodnie z pkt 16 Rozkazu dziennego Nr 124 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału SG z dnia 30 czerwca 2014 r., w dniach 01 - 08.07.2014 r. zastępował Komendanta Placówki SG w Hrebennem – **akta kontroli dowód nr 12, str. 30**

<sup>9</sup> Fax – NA-CU-2948/12 z dnia 26.10.2012 r.

W 5 notatkach sporządzonych na okoliczność przeprowadzonych kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP nr 1358/2013 z dnia 26/27 kwietnia 2013 r., 1357/2013 z dnia 26/27 kwietnia 2013 r., 623/2013 z dnia 27/28 lutego 2012 r., 1249/2013 z dnia 18/19 kwietnia 2013 r., oraz 1250/2013 z dnia 18/19 kwietnia 2013 r., **zostały ujęte dane jednego funkcjonariusza dokonującego kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP mimo, iż z załączonych do dokumentacji „Sprawozdań z działań ukierunkowanych na kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP...” wynika, że w działaniach brało udział więcej funkcjonariuszy, którzy dokonywali kontroli.**

(akta kontroli: dowód nr 9, str. 11 - 23)

Z wyjaśnień Zastępcy Komendanta Placówki SG w Hrebennem wynika, że notatki z kontroli legalności pobytu zostały sporządzone i podpisane przez jednego funkcjonariusza, który dokumentował te czynności pomimo faktu dokonania kontroli przez dwóch funkcjonariuszy zgodnie z §1 ust. 1 rozporządzenia. Ujęcie w dokumencie danych jednego funkcjonariusza jak wskazał, wynika z zapisów §5 ust. 1 pkt 2 i §5 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia, gdzie funkcjonariusz jest wskazywany w liczbie pojedynczej.

(akta kontroli: dowód nr 10 i 11, str. 24 - 28)

W tym miejscu należy wskazać, że każda kontrola, w tym też uregulowana przepisami rozporządzenia w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP musi kierować się ogólnie przyjętymi zasadami tj. między innymi zasadą legalności, obiektywizmu oraz kontradiktoryjności. Podstawą ich realizacji jest w szczególności zgodność faktów utrwalonych w dokumencie pokontrolnym (w tym wypadku notatce) ze stanem rzeczywistym. Pominięcie w sporządzonych notatkach faktu udziału w kontroli drugiego funkcjonariusza niewątpliwie może sugerować, że kontrolę przeprowadził jeden funkcjonariusz w sposób określony w §1 ust. 5 rozporządzenia, który jest możliwy, jeżeli w toku innych czynności służbowych wykonywanych przez jednego funkcjonariusza ujawnione zostaną okoliczności uzasadniających jej przeprowadzenie.

W jednym przypadku notatkę nr 623/2013 z dnia 27/28.02.2012 r. sporządzono z błędem cyfrowym. Jak wskazano w wyjaśnieniach powinna być data 27/28.02.2013 r.

(akta kontroli: dowód nr 9, str. 19 – 23)

W związku z powyższym należy dokonać zmiany powyższego zapisu w sposób określony w § 15 załącznika do decyzji nr 59 Komendanta Głównego SG

z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej w SG<sup>10</sup>.

**Pozytywnie oceniono** podejmowane przez funkcjonariuszy placówki czynności służbowe z uwzględnieniem podstaw prawnych i faktycznych, a związane z prowadzonymi kontrolami legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP i wszczętym w ich następstwie postępowaniem administracyjnym.

Z przedłożonych kontrolerom dokumentów nie wynikało, czy obowiązek określony w § 5 ust. 5 rozporządzenia, polegający na pozostawieniu cudzoziemcowi kopii protokołu z przeprowadzonej kontroli legalności pobytu na terytorium RP został przez funkcjonariuszy zrealizowany. Obecnie powyższe wynika z art. 297 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

W przyjętych wyjaśnieniach wskazano, że protokół z przeprowadzonej kontroli legalności pobytu z dnia 31 października 2013 r. został podpisany przez cudzoziemca, następnie wykonano jego kopię i wręczono ją cudzoziemcowi. Fakt przekazania kopii protokołu cudzoziemcowi nie został odnotowany. (akta kontroli: dowód nr 9, str. 10)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że rozporządzenie nie określa formy i sposobu udokumentowania ww. czynności, niemniej jednak taka czynność wykonana zgodnie z zasadą pisemności np. poprzez naniesienie adnotacji na oryginale protokołu o wręczeniu kopii protokołu cudzoziemcowi, albo poprzez zamieszczeniu przez niego podpisu potwierdzającego fakt otrzymania jego kopii, jednoznacznie będzie wskazywać na jej wykonanie. Ponadto nanoszenie takich zapisów wykluczy domniemanie, że czynności tej nie wykonano.

**Pozytywnie oceniono** gromadzenie i ewidencjonowanie posiadanej dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP w rozumieniu § 17 i 18 załącznika do decyzji nr 59.

W jednym przypadku protokół kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP nie został zarejestrowany, a także nie został wpięty do teczki posiadającej spis zawartości w którym byłby wyszczególniony np. akt prowadzonego postępowania administracyjnego dla którego taki spis jest prowadzony. (akta kontroli: dowód nr 9, str. 10)

Z przedłożonych wyjaśnień wynika, że protokół z przeprowadzonej kontroli

<sup>10</sup> Dz. Urz. KGSG Nr 3, poz. 15 – zwana dalej Decyzją Nr 59

legalności pobytu nie został zarejestrowany z powodu przeoczenia, natomiast dokumentacja z przeprowadzonej kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP stanowi odrębną część i nie może być dołączona do akt postępowania administracyjnego.<sup>11</sup>

(akta kontroli: dowód nr 10 i 11, str. 27-28)

Przedstawione rozwiązanie w zakresie odrębności dokumentacji sporządzonej w wyniku przeprowadzonej kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia przeprowadzonej kontroli legalności pobytu i podjętych w jej następstwie wobec cudzoziemca czynności administracyjnych. Powyższe może jedynie wynikać z kwalifikacji zagadnień przeznaczonych do archiwizacji zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt Straży Granicznej<sup>12</sup>. W tym miejscu należy wskazać, że kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP mieści się pod głównym hasłem klasyfikacyjnym „*Migracja*”, w którym zostały również ujęte wydawane decyzje administracyjne, z kategorią archiwalną w komórce macierzystej B<sub>5</sub> dla jednego i drugiego zagadnienia. Wprowadzenie ww. wykazu ma na celu jedynie uporządkowanie gromadzenia prowadzonych spraw. W związku z powyższym w przypadku niezarejestrowania sporządzonego z kontroli legalności pobytu cudzoziemców protokołu, dopięcie go do teczki lub akt posiadających spis nie stanowi przeszkody na etapie gromadzenia i przechowywania dokumentów w sprawie.

Reasumując powyższe ustalenia, należy wskazać, że stwierdzone uchybienia podczas kontroli miały charakter formalny i powtarzalny, niepowodujący nieprawidłowych i negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności, ale wymagają podjęcia kroków usprawniających.

**OGÓLNA OCENA** - (końcowa), wynikająca z przyjętych mierników oraz ocen cząstkowych, ustalona została jako **pozytywna**.

### **WNIOSKI, ZALECENIA**

1. Komendant Placówki SG w Hrebennem zobowiąże Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Hrebennem, aby wzmógł nadzór nad funkcjonariuszami przeprowadzającymi kontrole legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP w zakresie:

<sup>11</sup> Patrz str. 5 wystąpienia pokontrolnego

<sup>12</sup> Załącznik do Decyzji Nr 60 Komendanta Głównego SG z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego rzeczowego wykazu akt w SG



- ujmowania w sporządzanej dokumentacji z kontroli wszystkich elementów wynikających z regulacji w przedmiotowym zakresie,
  - rejestrowania sporządzonych z przedmiotowej kontroli dokumentów lub umieszczania ich w teczkach zawierających spis zawartości.
2. Zaleca się:
- aby w dokumentacji z przeprowadzonych kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP ujmowano dane wszystkich funkcjonariuszy dokonujących przedmiotowej czynności,
  - pisemnie potwierdzano fakt przekazania kontrolowanemu cudzoziemcowi kopii protokołu z przeprowadzonych kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

VI. Fakt przeprowadzenia kontroli w trybie zwykłym odnotowano w „Książce kontroli” Placówki Straży Granicznej w Hrebennem – nr. Rdet NA-HB/48/13, pod pozycją nr 10/2014.

VII. 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 (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia zobowiązuję kierownika jednostki kontrolowanej do przesłania informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

KOMENDANT  
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej  
im. 27 Wotyńskiej Dywizji AK  
.....  
ptk SG Waldemar SKARBEK  
(podpis kierownika jednostki kontrolującej)

Wykonano w 2 egzemplarzach  
Egz. nr 1 – Komendant Placówki SG w Hrebennem  
Egz. nr 2 – aa.  
Sporządził i wykonał: zespół kontrolny tel. 6655357  
Dnia 07.10.2014 r.

NACZELNIK  
Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego  
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej  
im. 27 Wotyńskiej Dywizji AK  
.....  
ppłk SG Sławomir BILSKY