



KOMENDANT

Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej  
im. 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej

Chelm, dnia ..... czerwca 2015 r.

Egz. nr .....

15 CZE. 2015

Pan kpt. SG Mariusz KULCZYŃSKI

Komendant  
Placówki Straży Granicznej  
w Hrubieszowie

### 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 22 grudnia 2014 r. – 28 lutego 2015 r., w Placówce Straży Granicznej w Hrubieszowie, 22-500 Hrubieszów ul. Wyzwolenia 56, kontroli w trybie zwykłym, nt.: „*Pouczenia w postępowaniu administracyjnym w sprawach cudzoziemców.*”

I. Kontrolą objęto okres od 1 września do 30 listopada 2014 r., w którym to okresie Komendantem Placówki Straży Granicznej w Hrubieszowie był kpt. SG Mariusz KULCZYŃSKI.

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 35/14 z dnia 19.12.2014 r. - kierownik zespołu kontrolerów;
- mjr SG Elżbieta ŁYSOMIRSKA – starszy specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 36/14 z dnia 19.12.2014 r.;
- kpt. SG Grzegorz JURAK – starszy specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadbużańskiego Oddziału SG, na podstawie upoważnienia nr 37/14 z dnia 19.12.2014 r.

III. Kontrolę przeprowadzono: w dniach 20 i 28 stycznia 2015 r. w pomieszczeniach Placówki SG w Hrubieszowie. Pozostałe czynności wykonywano w siedzibie podmiotu kontrolującego w dniach 21 i 22 stycznia, 26, 27 i 30 stycznia oraz 09 lutego 2015 r. Czynności kontrolne zakończono 09 lutego 2015 r.

#### IV. Zakres kontroli:

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował sprawdzenie wykonywania obowiązków ciążących na organie prowadzącym postępowania administracyjne, związanych z pouczeniem/informowaniem stron o przysługujących im uprawnieniach wynikających z:

- a) kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1</sup>,
- b) ustawy o cudzoziemcach<sup>2</sup>,
- c) kodeksu granicznego Schengen<sup>3</sup>.

Kontrolą w okresie od 1 września do 30 listopada 2014 r. objęto postępowania administracyjne prowadzone w wyniku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy o cudzoziemcach, załatwiający sprawy poprzez wydanie decyzji o:

- 1) odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu,
- 3) cofnięciu zakazu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen.

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 ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organ jest obowiązany udzielić stronie informacji. Bierność organu w tym zakresie stanowi

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 267, ze zm.) - zwana dalej Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1650, ze zm.) - zwana dalej ustawą o cudzoziemcach.

<sup>3</sup> Rozporządzenie (WE) Nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływy osób przez granice (Dz. Urz. UE L 81 z 2006 r. str. 10), poz. 1) - zwane dalej kodeks graniczny Schengen.

naruszenie prawa. W wyroku z 23 lipca 1992 r. III ARN 40/92 (Przebieg Orzecznictwa Podatkowego 1993, Nr 4, s. 68) Sąd Najwyższy przyjął cyt. „Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe. Udowodnienie naruszenia obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczającą podstawę do uchylecia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdza (lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami, lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków. W takim wypadku urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami. Jest to jedyny odpowiadający zasadzie art. 1 Konstytucji sposób rozumienia art. 9 KPA.”<sup>4</sup>

Naruszenie tej zasady przejawia się w:

- 1) odmowie udzielenia informacji stronie;
- 2) nienależycie udzielonej informacji, poprzez udzielenie niejasnej lub błędnej informacji oraz udzielenie jej w sposób niewyczerpujący.

Kontrola przedmiotowego zagadnienia miała na celu ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także zebranie informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej w kontrolowanej tematyce.

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

Przyjęto, że ocena końcowa kontrolowanej działalności zostanie sporządzona na podstawie czterostopniowej skali, obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.<sup>5</sup>

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

V.1. Zespół kontrolerów dobrał próbę do kontroli na podstawie informacji uzyskanej z Placówki SG w Hrubieszowie, dotyczącej ilości wszczętych i zakończonych postępowań administracyjnych w okresie od 1 maja do 27 listopada 2014 r. <sup>6</sup>odnośnie:

o postępowań administracyjnych rozstrzygających sprawy wydaniem decyzji o odmowie

<sup>4</sup> Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz B. Adamiak, J. Borkowski - 2012, s. 70

<sup>5</sup> Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej - Warszawa: 2011 - str. 59

<sup>6</sup> Załącznik 2 A nalizy przedkontrolnej z dn. 27.11.2014

- wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęto próbę do kontroli - 100% postępowań, które jako pierwsze zostały wszczęte w danym miesiącu,
- o postępowań administracyjnych rozstrzygających sprawy wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, przyjęto próbę do kontroli - 100% postępowań,
- o postępowań administracyjnych rozstrzygających sprawy wydaniem decyzji o cofnięciu zakazu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen przyjęto próbę do kontroli - 100% postępowań.

W toku kontroli ustalono, że do realizowania zadań związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych, rozstrzygających sprawy poprzez wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz o cofnięciu zakazu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen, wyznaczono funkcjonariuszy Zespołu do Spraw Kontroli Legalności Zatrudnienia i Migracji Grupy do Spraw Cudzoziemców Placówki SG w Hrubieszowie. Natomiast, postępowania administracyjne rozstrzygające sprawy poprzez wydanie decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, powierzono funkcjonariuszom Zespołu Postępowań Granicznych Grupy do Spraw Cudzoziemców Placówki SG w Hrubieszowie.

Szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy wspomnianych zespołów, w tym Kierownika Grupy do Spraw Cudzoziemców, zawierały ustalony zakres czynności będących przedmiotem kontroli (z uszczegółowieniem i wskazaniem osób odpowiedzialnych za nadzór).

Dodatkowo ustalono, że funkcjonariusze posiadali udzielone na podstawie art. 268 a Kodeksu postępowania administracyjnego, upoważnienia do wydawania w imieniu Komendanta Placówki Straży Granicznej w Hrubieszowie decyzji administracyjnych w zakresie objętym kontrolą.

V.2. Kontrolą w okresie od września do listopada 2014 r. objęto prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych w oparciu o przepisy „nowej” ustawy o cudzoziemcach, wprowadzonej w życie z dniem 1 maja 2014 r. w zakresie pouczenia stron postępowań o przysługujących im uprawnieniach.

W toku kontroli sprawdzeniu i ocenie poddano:

- o postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

W powyższym obszarze kontroli poddano również zakończone postępowania administracyjnych.

W wyniku ich analizy stwierdzono, że w aktach postępowania administracyjnego dot. zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr NA-HR/50/D-ZDP/2014 z dnia 05.10.2014 r., brak jest treści pisemnego pouczenia cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących mu prawach i ciężących na nim obowiązkach. Powyższy obowiązek organu wynika z art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. W aktach sprawy odnotowano jedynie oświadczenie cudzoziemca, potwierdzające fakt dokonania tej czynności przez prowadzącego postępowanie funkcjonariusza.

(akta kontroli: dowód nr 9, str. 22)

Komendant Placówki SG w Hrubieszowie w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że powyższe wynika najprawdopodobniej z faktu niedołączenia kopii pouczenia podczas gromadzenia dokumentacji z realizowanych czynności wobec cudzoziemca.

(akta kontroli: dowód nr 10 i 11, str. 64 -67)

Zespół kontrolerów zwrócił uwagę na fakt, że w większości akt postępowania administracyjnych dot. zobowiązania cudzoziemca do powrotu znajdują się kopie, a nie oryginały pisemnego pouczenia cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących mu prawach i ciężących na nim obowiązkach: akta nr Z/PSG155/47/2014 z dnia 09.09.2014 r. i nr NA-HR/54/D-ZDP/2014 z dnia 08.10.2014 r.

(akta kontroli: dowód nr 9, str. 59 - 63)

Komendant Placówki SG w Hrubieszowie wyjaśnił, że przepisy prawne, jak i wewnętrzne wytyczne nie nakładają na organ administracji publicznej obowiązku dołączania wyłącznie oryginałów informacji, bądź pouczeń wręczanych cudzoziemcom. Zamieszczenie w aktach sprawy dokumentu w postaci oryginału pouczenia podpisanego przez cudzoziemca, czy też jego uwierzytelniona kopia, nie wpływa na prawidłowość prowadzonego postępowania. Istotnym jest, iż obowiązek wręczenia i zapoznania cudzoziemca z pouczeniem organ zrealizował.(akta kontroli: dowód nr 10 i 11, str. 64 - 67)

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. d i pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, organ prowadzący postępowanie w sprawach o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu podejmujący czynności kontrolne wobec cudzoziemca, poucza cudzoziemca pisemnie w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących mu prawach i ciężących na nim obowiązkach. Powyższy zapis ustawy o cudzoziemcach oraz przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, nie określają czy dokument pozostawiony w aktach sprawy ma być oryginałem czy też kopią. Nie mniej jednak, jeżeli organ obowiązany jest sporządzić na piśmie ww. pouczenie, niewątpliwie jest obowiązany do sporządzenia w dwóch egzemplarzach

egzemplarzach i wpinaniu jednego z nich do akt prowadzonego postępowania.

Należy wskazać, że przepisy regulujące problematykę administracyjno – cudzoziemską, w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych określają, że organ administracji publicznej załatwia sprawę poprzez wydanie decyzji, nie określając przy tym ilości egzemplarzy. Nie mniej jednak pouczenie jest dokumentem, który został sporządzony w przepisanej formie<sup>7</sup>, przez powołany do tego organ i posiada walor dokumentu urzędowego.

Za włączeniem do akt sprawy jednego z egzemplarzy ww. pouczeń przemawia również zasada ekonomiki. Usprawni to proces dokumentowania oraz organizacji czynności kancelaryjnych. Dokonywanie kopii, potwierdzanie ich za zgodność z oryginałem prowadzić może do angażowania innych funkcjonariuszy i generuje wykonywanie dodatkowych czynności materialno – technicznych.

Obszar postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w zakresie pouczenia stron tych postępowań o ich uprawnieniach oceniono **pozytywnie**.

- Postępowania administracyjne zakończone wydaniem **decyzji o cofnięciu zakazu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen**.

W powyższym obszarze kontroli poddano 5 akt postępowań administracyjnych. W wyniku ich analizy stwierdzono, że w postępowaniu administracyjnym nr 13/CZW/2014 z dnia 15.09.2014 r. i 14/CZW/2014 z dnia 24.09.2014 r. nie pouczono stron postępowań o treści art. 10 ustawy o cudzoziemcach.

(akta kontroli: dowód nr 9 i 17, str. 45 – 49, str. 100 – 104)

Komendant Placówki SG w Hrubieszowie w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że brak pouczenia strony o treści art. 10 ustawy o cudzoziemcach w prowadzonych postępowaniach, było następstwem ciągłych prac nad opracowywaniem prawidłowej treści pouczeń, celem dostosowania ich do przepisów wprowadzonej ustawy o cudzoziemcach.

(akta kontroli: dowód nr 10 i 11, str. 64 - 67)

Z analizy wyżej wymienionych postępowań wynika, że wnioski rozpatrzono poprzez wydanie decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zatem decyzje wydano zgodnie z żądaniem strony. Jednakże brak pouczenia strony o zapisie art. 10 ustawy o cudzoziemcach i nie zmianie zakazu wjazdowego przez organ administracji publicznej.

<sup>7</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1965 r. o trybie urzędowania.

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – pełnomocnika do prowadzenia sprawy może stanowić naruszenie zasady czynnego udziału strony w prowadzonym postępowaniu poprzez uniemożliwienie stronie prawa wglądu do akt sprawy, sporządzenia z niej kopii, notatek lub odpisów (art. 73 § 1 i 1 a kpa), uniemożliwienia czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodu (art. 79 § 2 kpa) oraz uniemożliwienia wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 kpa). Wydanie rozstrzygnięcia zgodnego z żądaniem strony nie zwalnia organu administracyjnego od pominięcia reguł i zasad panujących w procedurze administracyjnej.

Z uwagi na to, że stwierdzone odstępstwa od stanu pożądanego w odniesieniu do przyjętych w toku kontroli mierników i prób nie spowodowały negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności, obszar postępowań administracyjnych skutkujących wydaniem decyzji o cofnięciem zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie pouczania stron tych postępowań o ich uprawnieniach oceniono pozytywnie z uchybieniami.

- Postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W powyższym obszarze kontroli poddano 18 akt postępowań administracyjnych. W wyniku ich analizy nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie.

Obszar postępowań administracyjnych skutkujących wydaniem decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie pouczania stron tych postępowań o ich uprawnieniach oceniono **pozytywnie**.

Ponadto ustalono, że funkcjonariusze Grupy Granicznej Placówki SG w Hrubieszowie realizują obowiązek wynikający z art. 7 ust. 5 kodeksu granicznego Schengen<sup>8</sup>.

(akta kontroli: dowód nr 17, str. 129)

Stwierdzone uchybienia podczas kontroli miały charakter formalny i incydentalny, niepowodujący nieprawidłowych i negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności.

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

<sup>8</sup> Rozporządzenie (WE) Nr 362/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływy osób granicą (Dz. Urz. L 77, 15.03.2006, s. 11-19) (2006 r. III 195 str. 1)

VI. Wnioski i zalecenia.

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień, polecam:

- 1) w prowadzonych postępowaniach administracyjnych skutkujących wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, pisemne pouczenia cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz przysługujących mu prawach i ciążących obowiązkach sporządzać w 2 jednobrzmiących egzemplarzach z włączeniem jednego do akt prowadzonego postępowania,
- 2) pouczać każdorazowo cudzoziemców występujących z wnioskiem o cofnięcie zakazu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen o treści art. 10 ustawy o cudzoziemcach.

VII. Fakt przeprowadzenia kontroli w trybie zwykłym odnotowano w Księżce kontroli Placówki Straży Granicznej w Hrubieszowie – nr. RWD Nr 301, poz. 327/13, pod pozycją nr 1/2015.

VIII. Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

IX. 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.

Placówka Straży Granicznej  
Straży Granicznej  
ul. 12 Maja 100, Hrubieszów



(podpis kierownika jednostki kontrolującej)

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant Placówki SG w Hrubieszowie

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził i wykonał: zespół kontrolny tel. 6655357

Dnia 11.06.2015 r.

*Wykonano zgodnie z art. 49 ust. 3 pkt 3*  
*A.3*  
*15 x 100*  
*11.06.2015*  
PLACZELNIK  
Kontrola i Audyt Wewnętrzny  
ul. 12 Maja 100, Hrubieszów