



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

Chełm, dnia 10 lutego 2021 r.

Egz. nr 2.



Pan ppłk SG Piotr GRZYCZUK
Komendant
Placówki Straży Granicznej
w Terespolu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat: „Wydawanie zaświadczeń potwierdzających przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego, osobom którym dane dotyczą oraz poświadczenia daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej jednego z Państw Członkowskich stosujących w całości dorobek Schengen, w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granicę (kodeks graniczny Schengen)¹” zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Terespolu², ul. Wojska Polskiego 164, 21-550 Terespol, ujętej w Rocznym Planie Kontroli do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2020 roku.³

Kontrolę, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej⁴, przeprowadził w terminie od 9 listopada do 31 grudnia 2020 roku zespół kontrolerów w składzie:

kierownik zespołu:

- mjr SG Elżbieta ŁYSOMIRSKA - starszy specjalista Wydziału Kontroli NOSG, upoważnienie nr 22/2020 z dnia 9.11.2020r.

członek zespołu:

- st. chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK-IWKO - starszy specjalista Wydziału Kontroli NOSG, upoważnienie nr 23/2020 z dnia 9.11.2020r.

Czynności kontrolne były realizowane w siedzibie jednostki kontrolującej⁵ w dniach: 9-10.11.2020r., 18-19.11.2020r., 23.11.2020r., 25-27.11.2020r., 30.11.2020r., 1-4.12.2020r., 7-10.12.2020r., 18.12.2020r., 21.12.2020r., 30-31.12.2020r.

¹ zwanym dalej KGS

² zwaną dalej PSG w Terespolu

³ zał. nr 1 do RPW/83589/2019 z dnia 2.12.2019r. (ze zm.)

⁴ j.t.: Dz. U. z 2020r., poz. 224, zwaną dalej ustawą o kontroli

⁵ z uwagi na sytuację epidemiczną w kraju oraz zachowanie zasad bezpieczeństwa mających na celu ograniczenie czynności w kontrolowanej jednostce i minimalizację kontaktów międzyludzkich, czynności kontrolne przeprowadzone zostały poza siedzibą jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, dokumentów w formie elektronicznej z podpisem kwalifikowanym, dokumentów przesłanych przez jednostkę kontrolowaną i kopii z oryginalnych dokumentów wykonanych w komórce ds. kontroli, skanów materiałów potwierdzonych elektronicznym podpisem z wykorzystaniem systemu EZD.

Funkcję kierownika w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnili:

- do 15.02.2019r. płk SG Piotr DUMICZ,
- od 16.02. do 15.05.2019r. pełniący obowiązki ppłk SG Piotr GRZYTCZUK, mianowany na stanowisko z dniem 16.05.2019r.

Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli PSG w Terespolu, wg Rdet. nr NA-TR/28/13 pod poz. 3/2020.

Zakres kontroli:

Przedmiot kontroli obejmował ocenę:

- prawidłowości przyjętych rozwiązań organizacyjno - funkcjonalnych uwzględniających wykonywanie zadań związanych z tematyką kontroli;
- legalności, rzetelności i celowości realizacji zadań związanych z poświadczaniem daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej jednego z Państw Członkowskich stosujących w całości dorobek Schengen w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 KGS oraz z wydawaniem zaświadczeń potwierdzających przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego, osobom których dane dotyczą;
- sprawowanie nadzoru służbowego w kontrolowanym obszarze.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019r. do 30 czerwca 2020r.

Cel kontroli:

Celem kontroli było ustalenie czy zagadnienia objęte jej zakresem realizowane są zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi. Realizacja powyższego celu wymagała dokonania oceny poprawności pod względem prawnym i rzetelności rozpatrywania i poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 KGS w zakresie i w sposób określony w KGS⁶ i w rozporządzeniach MSWiA w sprawie kontroli granicznej⁷ oraz wydawania zaświadczeń potwierdzających przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego, osobom których dane dotyczą w sposób określony w ustawie z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, DZIAŁ VII pt. „Wydawanie zaświadczeń”⁸.

Sprawdzeniu została poddana legalność i rzetelność realizacji zagadnień objętych zakresem kontroli, udzielonych upoważnień, obiegu dokumentacji, wykonanych czynności i sporządzonych dokumentów oraz odnotowania w dokumentacji służbowej. W oparciu o kryterium legalności weryfikacji poddano również dokumentację organizacyjno - funkcjonalną, określającą zadania jednostki kontrolowanej. Skontrolowaniu podlegała forma, sposób i poziom realizowanego nadzoru służbowego.

Kontrola w trybie zwykłym przedmiotowego zagadnienia, w przypadku ujawnienia nieprawidłowości, miała na celu ustalenie przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także zebranie informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej jednostki i jej komórek organizacyjnych w kontrolowanej tematyce.

⁶ ze zmianami

⁷ rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2006r. Nr 238, poz. 1729, ze zm.) - art. 4a oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019r. w sprawie kontroli granicznej (Dz. U. z 2019r., poz. 1336) - art. 4

⁸ j.t.: Dz. U. z 2020r., poz. 256, ze zn. - zwany dalej działem VII kpa

I. Ocena skontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności⁹. Podstawą dokonania ustaleń były materiały źródłowe, prowadzone i sporządzone w PSG w Terespolu, tj. zbiory dokumentacji, wraz ze zgromadzonymi dowodami, związane z poświadczaniem daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 KGS oraz wydawaniem zaświadczeń potwierdzających przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego, osobom których dane dotyczą w sposób określony w dziale VII kpa. Ustalenia oparto również o zapisy w bazie CBD SG SWK. W zakresie rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych analizie poddano zapisy ujęte w wewnętrznym podziale zadań placówki, szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień oraz upoważnieniach do działania w imieniu organu. W trakcie kontroli wzięto pod uwagę przekazane kontrolerom ze strony kontrolowanej jednostki informacje, wyjaśnienia, jak również stanowiska w zakresie podnoszonych w toku kontroli uwag.

Kontrolą objęto okres od 01.01.2019r. do 30.06.2020r., według danych zawartych w CBD SG SWK, tj. 122 przypadki poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej (95 przypadków z 2019r. i 27 z I półrocza 2020r.). W obszarze wydania zaświadczeń potwierdzających przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego ocenie poddano 2 przypadki wydania takiego zaświadczenia oraz 1 przypadek pozostawiony bez rozpoznania. Powyższe stanowiło 100% zdarzeń z półtorarocznego okresu.

Kontroli poddano również sposób sprawowania nadzoru służbowego nad realizacją przedmiotowych zadań.

Ocena końcowa działalności jednostki kontrolowanej dokonana została na podstawie ustalonego stanu faktycznego w oparciu o wskazane powyżej kryteria, okres i zakres kontroli, przyjęte mierniki oraz oceny cząstkowe przy uwzględnieniu charakteru, przyczyn i następstw stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Do oceny przedmiotu działalności jednostki kontrolowanej przyjęto czterostopniową skalę ocen, obejmującą: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.¹⁰

Ogólna ocena (końcowa): na podstawie ustaleń dokonanych w ramach poszczególnych obszarów badawczych i udokumentowanych w aktach kontroli, realizację zadań objętych zakresem kontroli z uwagi na stwierdzoną skalę zjawiska oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**¹¹. Ocenę pozytywną zastosowano wyłącznie z uwagi na to, że stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły negatywnie na działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie i nie skutkowały nieważnością przeprowadzonych przez funkcjonariuszy placówki czynności.

⁹ Przyjęte kryteria kontroli:

legalności – zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi w zakresie powyższej tematyki;

celowości – zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej działalności, stosowania metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz skuteczności podejmowanych działań;

rzetelności – wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, zgodnie z ich treścią, przestrzeganie reguł funkcjonowania kontrolowanej jednostki, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

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

¹¹ ocena pozytywna z nieprawidłowościami ma zastosowanie wówczas gdy stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:

1. Rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne przyjęte w kontrolowanej jednostce w zakresie objętym tematem kontroli.

W oparciu o materiały źródłowe udostępnione i pozyskane w trakcie kontroli, sprawdzeniu poddano dokumentację odnoszącą się do rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych uwzględniających realizację zadań związanych z tematem, zakresem i celem kontroli. PSG w Terespolu jest jednostką organizacyjną znajdującą się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej. Placówką kieruje Komendant PSG w Terespolu, który posiada status terenowego organu Straży Granicznej.¹² Zgodnie z treścią zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016r. 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 dywizjonów¹³ Komendanci placówek i dywizjonów wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im urzędów, na podstawie i w sposób określony w ustawie oraz innych ustawach, przepisach wykonawczych do tych ustaw, umowach międzynarodowych, przepisach prawa Unii Europejskiej, przepisach prawa miejscowego, a także w zarządzeniach, decyzjach, regulaminach, wytycznych, instrukcjach i poleceniach Komendanta Głównego Straży Granicznej, decyzjach, wytycznych, instrukcjach, poleceniach i zaleceniach kierowników komórek organizacyjnych Komendy Głównej Straży Granicznej, w zakresie ich właściwości, oraz w decyzjach, wytycznych, instrukcjach, poleceniach i zaleceniach właściwych komendantów oddziałów. Terenowy organ Straży Granicznej planuje, organizuje, kontroluje i kieruje wykonywaniem przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych, w szczególności w zakresie między innymi zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji w zakresie określonym w art. 1 ust. 2 pkt 2a ustawy¹⁴, poprzez m.in. kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium.

Ponadto Komendant PSG:

- odpowiada za kontrolę graniczną, ochronę granicy państwowej oraz zapewnienie porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejść granicznych, a w zakresie właściwości Straży Granicznej - także w strefie nadgranicznej (§ 8 ust. 1 pkt 2);
- wykonuje zadania Straży Granicznej wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej, na zasadach w nich określonych, w tym zadania związane z wykorzystaniem systemów informacyjnych, w szczególności Systemu Informacyjnego Schengen oraz Wizowego Systemu Informacyjnego (§ 8 ust. 1 pkt 17);
- sprawuje nadzór nad realizacją obowiązków i uprawnień przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, określonych w ich szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień (§ 8 ust. 1 pkt 27);

¹² zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (j.t.:Dz. U. z 2020r., poz. 305, ze zm.) i § 21 pkt 13 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 kwietnia 2014r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej imienia 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej z siedzibą w Chełmie (Dz. Urz. KGSG z 2014r., poz. 63, ze zm.).

¹³ Dz. Urz. KGSG z 2016r., poz. 108, ze zm., zwanym dalej zarządzeniem nr 119

¹⁴ ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, j.t.:Dz. U. z 2020r., poz. 305, ze zm., zwaną dalej ustawą o Straży Granicznej

- wydaje zaświadczenia potwierdzające przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego, osobom, których dane dotyczą, zgodnie z przepisami działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego oraz postanowienia kończące w inny sposób tego rodzaju postępowania w pierwszej instancji (§ 8 ust. 1 pkt 31).

W zakresie planowania, organizowania, kontrolowania i kierowania wykonywania przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych, w szczególności kontroli granicznej w przejściach granicznych, do zadań terenowych organów Straży Granicznej należy, m.in.:

- poświadczanie daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej jednego z Państw Członkowskich stosujących w całości dorobek Schengen, w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granicę (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 77 z 23.3.2016, str. 1, z późn. zm.) - § 9 ust. 1 pkt 1b;
- gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli granicznej - § 9 ust. 1 pkt 28;
- Komendant placówki lub dywizjonu kieruje bezpośrednio placówką lub dywizjonem przy pomocy swoich zastępców lub innych podległych funkcjonariuszy pisemnie przez niego upoważnionych - § 16 ust. 3.

W myśl ww. zarządzenia Komendanci placówek ustalają wewnętrzny podział zadań i określają szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych, kierując się zadaniami typowymi, określonymi w odrębnych przepisach, dostosowując je do lokalnych potrzeb i warunków służby.

Szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień Komendanta PSG w Terespolu został określony w załączniku nr 27 do Decyzji nr 23/2020 z dnia 20 marca 2020r. 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. Do szczegółowego zakresu obowiązków Komendanta PSG w Terespolu należy m.in.: organizowanie oraz nadzór nad realizacją zadań związanych z kontrolą ruchu granicznego w terytorialnym zasięgu podporządkowanych przejść granicznych, tj. drogowego w Terespolu, drogowego w Kukurykach, kolejowego w Terespolu (pkt 3); nadzór nad gromadzeniem i przetwarzaniem informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego (pkt 63); w celu zapewnienia legalności przekraczania granicy państwowej utrzymywanie stałego nadzoru nad dokonywaniem a) kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową (...) (pkt 66); sprawowanie nadzoru nad poprawnością i jakością danych wprowadzanych do baz informatycznych wykorzystywanych w procesie ochrony granicy państwowej i kontroli granicznej (pkt 68); nadzór nad zapobieganiem wjazdowi do Polski cudzoziemców (...) którzy nie spełniają określonych przepisami warunków na wjazd na terytorium RP (pkt 71). W ramach posiadanych uprawnień Komendant PSG w Terespolu może

upoważnić na piśmie podległych funkcjonariuszy i pracowników do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu w ściśle określonych przez niego sprawach.¹⁵

(akta kontroli zał. nr 13 str. 112-121)

W przyjętym okresie kontroli, organizacja oraz zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonych przez Komendanta PSG w Terespolu: wewnętrznym podziale zadań PSG w Terespolu z dnia 01.06.2020r.¹⁶ oraz poprzedzającym go wewnętrznym podziale zadań z dnia 24.08.2018r.¹⁷

(akta kontroli zał. nr 2 str. 4-35; zał. nr 21 str.1035-1060)

W myśl ustalonego podziału zadań Komendant kieruje placówką poprzez planowanie, organizowanie oraz nadzorowanie zadań określonych przepisami prawa krajowego oraz implementowanych lub stosowanych bezpośrednio regulacji prawa unijnego obowiązujących w polskim porządku prawnym, wykonywanych przez funkcjonariuszy i pracowników PSG w Terespolu. Sprawuje bezpośredni nadzór nad zastępcami, referatem ds. analizy ryzyka, zespołem obsługi i kancelarią ogólną. Zastępca Komendanta placówki odpowiedzialny za pion graniczny realizuje zadania związane z planowaniem, organizowaniem oraz nadzorem nad realizacją zadań przez Grupę Graniczną. Zastępca Komendanta placówki odpowiedzialny za pion ds. cudzoziemców i operacyjno-śledczy planuje, organizuje i sprawuje bezpośredni nadzór nad realizacją zadań w podległych pionach. Funkcjonariusze i pracownicy PSG w Terespolu wykonują obowiązki i korzystają z uprawnień zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień.

Zgodnie z informacją uzyskaną w toku analizy przedkontrolnej czynności związane ze sporządzaniem oraz wydawaniem poświadczeń spełnienia warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego, w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 KGS, realizują funkcjonariusze zespołu postępowań granicznych i zespołu ds. migracji Grupy ds. Cudzoziemców. Natomiast zaświadczenia, wynikające z przepisów kpa, wydaje organ Straży Granicznej – Komendant placówki. Czynności związane ze sporządzeniem dokumentacji wykonują na polecenie kierownika jednostki organizacyjnej funkcjonariusze zajmujący się administrowaniem bezpieczeństwem zbiorów w PSG w Terespolu.

(akta kontroli zał. nr 2 str. 2-3; zał. nr 4 str. 37-38)

W wewnętrznym podziale zadań placówki w zadaniach zespołu postępowań granicznych zawarto zapisy dotyczące m.in.:

- prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wydawania decyzji w sprawach, m.in.: odmowy wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- prowadzenia CBD SG SWK w zakresie postępowań administracyjnych prowadzonych wobec cudzoziemców,

¹⁵ do 19.03.2020r. określony w załączniku nr 37 do decyzji nr 51 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 29 kwietnia 2014r. ze zm.

¹⁶ zatwierdzonym przez Komendanta NOSG w dniu 04.06.2020r.

¹⁷ zatwierdzonym przez Komendanta NOSG w dniu 06.09.2018r.

- współdziałania z innymi komórkami organizacyjnymi placówki w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji uzyskanych w ramach realizowanych zadań,
- zapobiegania wjazdowi do Polski cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany lub, którzy nie spełniają określonych przepisami warunków na wjazd na terytorium RP (obowiązujący od 04.06.2020r.),
- bieżącej analizy oraz weryfikacji danych gromadzonych w zbiorach tradycyjnych i bazach teleinformatycznych w ramach dokonywanej kontroli granicznej oraz innych czynności w ochronie granicy państwowej (obowiązujący od 04.06.2020r.).

W zadaniach zespołu ds. migracji ujęto m.in.:

- prowadzenie postępowań administracyjnych oraz wydawanie decyzji w sprawach, m.in.: zobowiązania cudzoziemca do powrotu,
- prowadzenia CBD SG SWK w zakresie postępowań administracyjnych prowadzonych wobec cudzoziemców,
- gromadzenie i przetwarzanie danych statystycznych i informacji w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych z udziałem cudzoziemców.

Jak ustalono, każdy z funkcjonariuszy zespołu postępowań granicznych i zespołu ds. migracji Grupy ds. Cudzoziemców, realizujący czynności poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego, posiadał aktualny szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień. **W zakresach tych nie zostało określone zadanie ściśle związane z wykonywaniem czynności przedmiotowego poświadczania daty i miejsca przekroczenia przez obywatela państwa trzeciego granicy zewnętrznej jednego z państw członkowskich. Uprawnienia wymienione w dokumentacji również nie zawierały umocowania do tego rodzaju czynności w imieniu organu.**

Zapisy w zakresach obowiązków zawierały jedynie ogólne sformułowania odnoszące się m.in. do:

- znajomości zasad przeprowadzania odprawy granicznej zgodnie z aktualnymi przepisami prawa;
- prowadzenia różnego rodzaju czynności/postępowań, występowania z wnioskami czy wydawania postanowień, decyzji wynikających z przepisów ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- posiadania uprawnień do dokonywania odprawy granicznej.

W ramach obowiązujących upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Komendanta PSG w Terespolu wskazani funkcjonariusze posiadali uprawnienia wynikające z przepisów ustawy o cudzoziemcach, ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Straży Granicznej (art. 10d) oraz ustawy kodeks postępowania administracyjnego w zakresie prowadzonych postępowań.

Natomiast funkcjonariusz wykonujący obowiązki administratora bezpieczeństwa zbiorów (wykonujący czynności związane z rozpatrzeniem wniosków o wydanie zaświadczenia wynikającego z przepisów kpa) posiadał uprawnienia do uzyskiwania od osób przekraczających granicę państwową informacji niezbędnych do ustalenia czy spełniają one warunki wjazdu i pobytu na terytorium RP i terytorium grupy państw Schengen określone w odrębnych przepisach, wchodzenia w posiadanie informacji o danych osobowych, jeżeli jest to konieczne do podejmowania czynności prawnych, a także przechowywania i przetwarzania tych danych

w niezbędnym zakresie zgodnie z zasadami określonymi w odrębnych przepisach.

(akta kontroli zał. nr 15 str. 125-320, zał. nr 16 str. 321-389, zał. nr 23 str. 1070-1081)

Grupą ds. Cudzoziemców PSG w Terespolu, w okresie objętym kontrolą, kierowali dwaj funkcjonariusze, z których jeden przeszedł na zaopatrzenie emerytalne (28.07.2020r.), a drugi został przeniesiony do Zarządu Granicznego KGSG (01.08.2020r.).

Jak wskazał Komendant PSG w Terespolu, za nadzór nad prawidłowością realizowanych czynności przez funkcjonariuszy, w przypadku zatwierdzania warunków na kierunku wyjazdowym odpowiadał kierownik zespołu ds. migracji (zakres obowiązków z dnia 27.02.2018r. oraz z dnia 26.06.2020r. – **brak zapoznania się i przyjęcia zakresu obowiązków przez funkcjonariusza**), natomiast w przypadku weryfikacji przedmiotowych warunków na kierunku wyjazdowym – kierownik zespołu postępowań granicznych (od 1.06.2019r. pełniący obowiązki kierownika Grupy ds. Cudzoziemców¹⁸ oraz od dnia 01.12.2019r. pełniąca obowiązki kierownika zespołu, zgodnie z zakresem obowiązków z dnia 02.12.2019r.). Z zakresu obowiązków kierownika zespołu ds. migracji wynikało, że do jego obowiązków należało: nadzór, prowadzenie i aktualizacja dokumentacji służbowej zespołu (...) z zakresu postępowań administracyjnych, sporządzanie i nadzór nad terminowym wykonywaniem zestawień statystycznych miesięcznych, rocznych i okresowych oraz analiz i meldunków związanych z funkcjonowaniem zespołu. Jest to jedyny zapis odnoszący się do nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez funkcjonariuszy tego zespołu. Do obowiązków kierownika zespołu postępowań granicznych należało: oprócz nadzoru analogicznie ujętego jak u kierownika zespołu ds. migracji, nadzór nad prowadzeniem i prawidłowym dokumentowaniem czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy grupy ds. cudzoziemców określonych w wydanym upoważnieniu do wykonywania czynności w imieniu Komendanta PSG w Terespolu oraz organizowanie, nadzór i prowadzenie czynności związanych z kontrolą legalności pobytu (...) i przeprowadzaniem wywiadu środowiskowego. Pozostałe obowiązki ww. osób funkcyjnych odnosiły się do zadań wykonawczych.

Jak wyszczególnił kierownik kontrolowanej jednostki, z uwagi na ewidencjonowanie zdarzeń związanych z poświadczaniem daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 KGS w CBD SG SWK, bieżący nadzór nad poprawnością i kompletnością wprowadzanych do systemu danych sprawowała służba dyżurna placówki.

(akta kontroli zał. nr 17 str. 390-413, zał. nr 21 str. 1031-1034, zał. nr 30 str. 1149-1157)

W ramach przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjnych związanych ze sposobem organizacji załatwiania spraw związanych z *poświadczaniem daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 KGS*, Komendant PSG w Terespolu ustalił, że w przypadku stwierdzenia podczas prowadzonej odprawy granicznej braku stempla wjazdowej lub wyjazdowej kontroli w dokumencie podróży obywatela państwa trzeciego, funkcjonariusz przekazuje cudzoziemca do II linii kontroli. W ramach II linii kontroli wykonywane są czynności zmierzające do ustalenia, czy dany cudzoziemiec spełnia lub przestał spełniać obowiązujące w danym państwie członkowskim warunki dotyczące czasu trwania pobytu krótkoterminowego. Po potwierdzeniu

¹⁸ emeryt od dnia 27.07.2020r.

legalności ww. pobytu funkcjonariusz zamieszcza w jego dokumencie podróży pieczęć, którą uzupełnia się o datę i miejsce przekroczenia granicy zewnętrznej, datę i miejsce dokonania poświadczenia a następnie przystawia pieczęć urzędu oraz składa podpis. Poza powyższym poświadczeniem cudzoziemiec, o ile wyrazi taką wolę, otrzymuje formularz określony w załączniku VIII kodeksu granicznego Schengen. W sytuacji wydania formularza zatwierdzenia warunków wjazdu/wyjazdu, w zależności od potrzeb jest on dołączany do notatki służbowej lub urzędowej. Fakt zatwierdzenia dowodów spełnienia warunków wjazdu i pobytu obywatela państwa trzeciego kierownik Ekipy Kontrolerskiej odnotowuje w CBD SG SWK. Opisane czynności, w ramach odprawy granicznej II linii kontroli, realizują funkcjonariusze Grupy do Spraw Cudzoziemców PSG w Terespolu. Z uwagi na to, że są to czynności dokonywane w ramach odprawy granicznej nie wydawano odrębnych upoważnień do realizacji ww. zadań. Powyższe uprawnienia, jak twierdził Komendant PSG w Terespolu, wynikają ze szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy realizujących zadania I i II linii kontroli. Wynika to z zapisu art. 2 pkt 11 kodeksu granicznego Schengen. Funkcjonariusz posiadający uprawnienia do dokonywania odprawy granicznej, wg. ww. posiada także umocowanie do dokonywania kontroli granicznej, a co za tym idzie, do poświadczenia daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen.

Natomiast, w przypadku zaewidencjonowania wniosku o wydanie zaświadczenia potwierdzającego przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego Komendant placówki zleca Administratorowi Bezpieczeństwa Zbiorów wydanie zaświadczenia na podstawie zgromadzonych danych. Przygotowane przez wyznaczonego funkcjonariusza zaświadczenie Komendant zatwierdza osobiście. Powyższe czynności zostają zaewidencjonowane w Rejestrze udostępnionych danych osobowych PSG w Terespolu, który prowadzi administrator. Realizacja powyższych czynności zawiera się w zakresie obowiązków w punkcie dotyczącym wykonywania innych czynności służbowych zleconych przez przełożonych pozostających w bezpośrednim związku z pełnioną służbą.

(akta kontroli zał. nr 21 str. 1031-1034)

Zespół kontrolerów, biorąc powyższe pod uwagę, stwierdził brak umocowania funkcjonariuszy zespołów ds. migracji i postępowań granicznych Grupy ds. Cudzoziemców do poświadczenia w imieniu organu daty i miejsca przekroczenia przez obywatela państwa trzeciego granicy zewnętrznej państwa członkowskiego.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016r. *w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*¹⁹ w art. 11 wskazuje, że jedną z wielu czynności, jakie wykonuje funkcjonariusz państwa członkowskiego podczas kontroli granicznej, jest analiza stempli kontroli granicznej zamieszczonych w dokumentach podróży obywateli państw trzecich. Analiza ww. stempli w danym dokumencie podróży pozwala w niebudzący wątpliwości sposób zweryfikować i potwierdzić, czy dany podróżny wjechał legalnie na terytorium państw członkowskich oraz czy nie przeterminował dozwolonego czasu pobytu na tych terytoriach. W sytuacji, gdy w trakcie kontroli granicznej w dokumencie podróży obywatela państwa trzeciego brak jest jakiegokolwiek

¹⁹ t.j.: Dz.U.UE.L.2016.77.1, ze zm.

stempla wjazdowego czy też wjazdowego funkcjonariusz może domniemać, że dany cudzoziemiec przekroczył nielegalnie granicę państwową danego państwa członkowskiego albo przestał spełniać warunki dotyczące czasu trwania pobytu w tym państwie członkowskim. Zanim jednak funkcjonariusz podejmie jakąkolwiek decyzję w sprawie tego obywatela, musi dokładnie przeanalizować na podstawie dokumentu podróży cudzoziemca dokładną jego trasę oraz szczegółowo wypytać podróżnego, w jaki sposób znalazł się na terytorium państw członkowskich. Obywatel państwa trzeciego może potwierdzić swoją legalność pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego, poprzez dostarczenie w dowolny sposób wiarygodnych dowodów, między innymi takich jak: bilety przejazdu, potwierdzenie jego obecności poza terytorium państwa członkowskiego itp. Jeżeli dany obywatel państwa trzeciego przedstawił ww. dowody i nie budzą one wątpliwości co do ich autentyczności **właściwe organy** poświadczają w jego dokumencie podróży datę i miejsce przekroczenia granicy zewnętrznej danego państwa członkowskiego, zgodnie z ustawodawstwem krajowym. Polska Straż Graniczna potwierdza w dokumencie podróży obywatela państwa trzeciego legalny wjazd na terytorium państw członkowskich, poprzez odcisnięcie stampili w dokumencie podróży tego cudzoziemca na podstawie rozporządzenia w sprawie kontroli granicznej. **Właściwym organem do poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego są terenowe organy Straży Granicznej.** Powołanie się przez Komendanta PSG w Terespolu na umocowanie uprawnień funkcjonariusza do poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 KGS w związku z uprawnieniami do dokonywania odprawy granicznej nie wydaje się w tym przypadku kompletne, gdyż zadanie to przypisano konkretnie organowi administracji publicznej, a przedmiotowe poświadczenie odnosi się do kontroli granicznej dokonanej w przeszłości i do różnych przejść granicznych państw członkowskich oraz wyłącznie po podjęciu przynajmniej uproszczonych czynności wyjaśniających popartych materiałem dowodowym.

Należy dodać, że organ może upoważniać swoich pracowników do załatwiania spraw w jego imieniu, w tym do wydawania decyzji, postanowień, zaświadczeń, a także poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Upoważnienie takie powinno mieć formę pisemną z określeniem daty, do której obowiązuje. Wywołuje ono ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach, ale upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji, lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcję tego organu. Wybór upoważnianego pracownika należy do organu i nie jest związany z żadnymi wymaganiami prawnymi w tym względzie, w szczególności nie jest to uzależnione od funkcji i stanowisk. Upoważnienie może przyjmować postać zarówno osobnego dokumentu, jak i załącznika do określonych czynności czy regulaminu organizacyjnego. Musi jednak dotyczyć konkretnego, imiennie wskazanego pracownika.

Postanowienie SN z 5.02.2015r., III SK 46/14, LEX nr 1730128: „Upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu organu, niezależnie od tego, czy ma swoje źródło w art. 268a k.p.a., czy w ustawie, powoduje, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu do podejmowania czynności w prawnych formach działania administracji publicznej”.

W stanowisku, uzyskanym na potrzeby niniejszej kontroli, Zastępca Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców NOSG wskazał, że funkcjonariusz dokonujący czynności poświadczania daty

i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej, powinien posiadać stosowne umocowanie do wykonywania przedmiotowych czynności w imieniu organu SG w szczegółowym zakresie obowiązków. Ustalono ponadto, że w zakresie poświadczania daty i miejsca przekroczenia przez obywatela państwa trzeciego granicy zewnętrznej państwa członkowskiego, Zarząd ds. Cudzoziemców KGSG, Wydział ds. Cudzoziemców NOSG, Wydział Graniczny NOSG nie wydawał wytycznych lub zaleceń w zakresie zasad sposobu realizacji czynności służbowych czy stosowania przepisu art. 12 KGS.

(akta kontroli zał. nr 25 str. 1112-1113; zał. nr 26 str. 1121)

Czynności kontrolne wykazały, że poddane kontroli dokumenty w postaci szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień wymienionych wyżej funkcjonariuszy w bardzo szerokim i dość ogólnym zakresie zawierały zadania związane z weryfikacją warunków dotyczących czasu trwania pobytu obywatela państwa trzeciego na terytorium państw członkowskich, natomiast nie zawarto w nich uprawnień do poświadczania w imieniu organu daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego. Brak tych uprawnień wynikał z błędnego przeświadczenia kierownika kontrolowanej jednostki o posiadaniu tych uprawnień w ramach umocowania do przeprowadzania odprawy granicznej.

Biorąc pod uwagę charakter i rangę realizowanych czynności oraz ich wpływu na legalizację pobytu krótkoterminowego, badany obszar cząstkowy związany z przyjętymi rozwiązaniami organizacyjno-funkcjonalnymi oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Należy jednak zaznaczyć, że nie ustalono, aby stwierdzone nieprawidłowości wywołały negatywne skutki w działalności jednostki w badanym zakresie. Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponosił Komendant PSG w Terespolu jako terenowy organ Straży Granicznej, jedyny właściwy w zakresie poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego i jednocześnie właściwy do umocowania funkcjonariuszy w tym zakresie. Poczynione ustalenia wymagają podjęcia właściwych działań usprawniających, które będą przedmiotem wniosków i zaleceń pokontrolnych.

W ocenie zespołu kontrolerów zadanie, przypisane terenowemu organowi, określone w § 9 ust. 1 pkt 1 b zarządzenia nr 119, powinno zostać ujęte w załączniku nr 27 do Decyzji nr 23/2020 z dnia 20 marca 2020r. i poprzedzającym go załączniku nr 37 do decyzji nr 51, niemniej właściwym do aktualizacji powyższego jest Komendant NOSG, zgodnie z § 18 ust. 1 pkt. 3 zarządzenia nr 119.

2. Legalność, rzetelność i celowości realizacji zadań związanych z poświadczaniem daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej jednego z Państw Członkowskich w przypadku określonym w art. 12 ust. 2 KGS oraz z wydawaniem zaświadczeń potwierdzających przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego, osobom których dane dotyczą. Ewidencjonowanie powyższych zdarzeń w dokumentacji służbowej.

Jak wspomniano wyżej, w przypadku stwierdzenia w dokumencie podróży obywatela państwa trzeciego braku stempla wjazdowego lub wyjazdowego, świadczącego o legalnym przekroczeniu granicy zewnętrznej, można założyć, że obywatel ten nie spełnia lub przestał spełniać obowiązujące w danym państwie członkowskim warunki dotyczące czasu trwania

pobytu. Jednocześnie obywatel państwa trzeciego, za pomocą dowolnych środków, wiarygodnych dowodów, takich jak bilety podróżne lub dowody jego obecności poza terytorium państw członkowskich, może udowodnić, że jednak spełnił warunki dotyczące czasu trwania pobytu krótkoterminowego. Wówczas właściwe organy, zgodnie z przepisami krajowymi i praktyką krajową, poświadczają w jego dokumencie podróży datę i miejsce przekroczenia przez niego granicy zewnętrznej jednego z państw członkowskich. Oprócz poświadczenia, obywatel państwa trzeciego może otrzymać formularz zatytułowany „Zatwierdzenie dowodów spełnienia warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego w przypadkach, gdy w dokumencie podróży nie zamieszczono stempla wjazdu i wyjazdu”, według wzoru przedstawionego w załączniku VIII do KGS.

Przepisy krajowe wprowadziły zasady ww. poświadczania poprzez odciski w dokumencie podróży obywatela państwa trzeciego pieczęci zawierającej: datę i miejsce przekroczenia granicy zewnętrznej, datę i miejsce dokonania poświadczenia i podpis funkcjonariusza dokonującego poświadczenia.

Zamieszczenie poświadczenia oraz wydanie formularza odnotowuje się każdorazowo w dokumentacji służbowej.

Czynnościami kontrolnymi objęto 122 przypadki poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej, tj. 95 przypadków z 2019r. i 27 z I półrocza 2020r. za okres od 01.01.2019r. do 30.06.2020r., według danych zawartych w [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] Ze wspomnianych 122 przypadków odnotowania w systemie CBD SG SWK zdarzeń związanych z przedmiotowym poświadczaniem, dokumentację w formie notatek oraz materiałów dowodowych zgromadzono do 81 przypadków wobec 87 cudzoziemców, którym poświadczono datę i miejsce przekroczenia granicy zewnętrznej.

(akta kontroli zał. nr 6 str. 52-68; zał. nr 29 str. 1130-1148)

W odpowiedzi na stwierdzenie przez zespół kontrolerów braku materiałów do pozostałych 41 przypadków Komendant PSG w Terespolu wyjaśnił, że dokumentację służbową w okresie od 1 stycznia 2019r. do 30 czerwca 2020r. prowadzono w formie elektronicznej, w systemie [REDAKTOWANE], w ramach dokonywanej odprawy granicznej określonej w art. 12 Kodeksu Granicznego Schengen. W związku z podejmowanymi czynnościami w powyższym zakresie nie gromadzono oddzielnej dodatkowej dokumentacji.

W sytuacji, w której był wydawany formularz stanowiący załącznik VIII do KGS (zgodnie z wolą cudzoziemca), w zależności od sposobu dalszego procedowania oryginał dołączany był do sporządzanej notatki urzędowej lub służbowej. Ww. dokumentacja podlegała rejestracji we właściwych urządzeniach ewidencyjnych, tj. w rejestrze notatek służbowych lub urzędowych. Jeżeli funkcjonariusz w trakcie wykonywania czynności, związanych z weryfikacją cudzoziemców podczas odprawy granicznej, którzy nie spełniają warunków wjazdu i pobytu na terytorium RP stwierdził brak odbitki stempla kontrolerskiego, to sporządzał notatkę urzędową. Notatki urzędowe dokumentowały m.in. efekty wykonanych weryfikacji cudzoziemców zakończonych wydaniem „Zatwierdzenia dowodów spełniania warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego, w przypadku gdy w dokumencie podróży nie zamieszczono stempla wjazdu/wyjazdu” oraz jednocześnie stanowiły materiał do oceny stopnia zawinienia funkcjonariusza celem podjęcia dalszych czynności służbowych. Jednocześnie w przypadku stwierdzenia nie zamieszczenia odbitki stempla potwierdzającego dokonanie odprawy w innych

przejściach granicznych, informowano właściwych komendantów placówek.

Rodzaj materiałów gromadzonych w ramach czynności związanych z *Zatwierdzeniem dowodów spełnienia warunków (...)* nie jest prawnie uregulowany. W związku z tym, zakres dokumentacji gromadzonej w powyższym zakresie uzależniony był od specyfiki odprawy oraz ustaleń poczynionych w ramach prowadzonej weryfikacji na II linii kontroli. Rodzaj środka transportu, w którym dany cudzoziemiec stawiał się na granicy państwowej (pociąg osobowy/autokar) wymagał podjęcia działań w sposób sprawny i najmniej uciążliwy dla osoby kontrolowanej. Wynik kontroli granicznej w postaci zezwolenia na wjazd/wyjazd oraz *Zatwierdzenia dowodów spełnienia warunków (...)* odnotowywane były w systemie ZSE 6 oraz

(akta kontroli zał. nr 23 str. 1066-1069; zał. nr 17 str. 390)

Należy podkreślić, jak wspomniano wyżej, że obywatel państwa trzeciego może potwierdzić swoją legalność pobytu na terytorium państwa członkowskiego lub jego opuszczenie, poprzez dostarczenie w dowolny sposób wiarygodnych dowodów, między innymi takich jak: bilety przejazdu, potwierdzenie jego obecności poza terytorium państwa członkowskiego itp. Przedstawione dowody muszą być wiarygodne i autentyczne. Każdorazowo więc organ musi zatem ocenić, czy w danych okolicznościach została spełniona podstawowa przesłanka, a mianowicie „niebudzące wątpliwości” dowody i okoliczności, tj. przesłanki, które są oczywiste, rzucające się w oczy przy prostym zestawieniu dowodów lub okoliczności znanych organowi z urzędu. Aby stwierdzić taką oczywistość, organ administracji musi przeprowadzić choćby ograniczone postępowanie wyjaśniające.

Podjęcie takich czynności wymaga przeprowadzenia przynajmniej krótkiej rozmowy funkcjonariusza kontroli „drugiej linii” z cudzoziemcem oraz zbadania przedstawionych dowodów. Odpowiednio szczegółowe udokumentowanie rozmowy, umożliwiające choć przybliżone jej odtworzenie (tj. wskazanie pojawiających się w rozmowie wątków oraz pytań i odpowiedzi) ma zatem kluczowe znaczenie dla ewentualnego uwiarygodnienia i uznania legalności pobytu cudzoziemca na terytorium państw członkowskich i oceny materiału dowodowego. W piśmie Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców KGSG z dnia 2 października 2013r. wskazano, że procedurę poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego należy stosować w przypadkach, gdy ten fakt będzie miał istotne znaczenie dla określenia spełniania warunków czasu trwania pobytu cudzoziemca na terytorium państw obszaru Schengen, a także na każde żądanie cudzoziemca.

Konsekwencjami nie potwierdzenia w niebudzący wątpliwości sposób i nie przedstawienia żadnych dokumentów potwierdzających legalny pobyt na terytorium państwa członkowskiego lub jego opuszczenie, jest uznanie, że obywatel państwa trzeciego przestał spełniać warunki pobytu krótkoterminowego lub wykorzystał dopuszczalny okres pobytu na terytorium państw obszaru Schengen, co może skutkować dotkliwymi dla tego cudzoziemca procedurami.

Rozważając dalej sposób prowadzenia czynności realizowanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej należy wskazać, że dokumentowanie rozmowy pozwala na odzwierciedlenie jej przebiegu i omawianych treści. Czynność ta umożliwia również analizowanie stopnia osiągnięcia celu rozmowy oraz wskazanie sposobu i zakresu wykorzystania uzyskanych informacji, a także ustalenie dalszych czynności służbowych. Powstałe w ten sposób dokumenty stanowią bardzo

ważne ogniwo w wewnątrzinstytucjonalnym i zewnętrznym systemie obiegu informacji. W działalności służbowej dokumentowanie zrealizowanych rozmów najczęściej przybiera formę protokołów, raportów, meldunków, notatek służbowych lub urzędowych. W naszej formacji najczęściej sporządzanym dokumentem jest notatka służbowa²⁰.

Prawidłowo przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, nawet w ograniczonych przepisami prawa materialnego zakresie, wymagać będzie udokumentowania przeprowadzenia dowodu, który pozwoli na stwierdzenie zaistnienia przesłanek, a więc stanu faktycznego, na podstawie którego organ podejmuje rozstrzygnięcie.

Z pisma Zastępcy Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców z dnia 05 stycznia 2010r. wynika, że wymienione w przepisie KGS bilety podróżne czy inne materialne dowody obecności cudzoziemca poza strefą Schengen nie stanowią katalogu zamkniętego i w jego opinii jednym z dowodów mogą być także złożone przez cudzoziemca wyjaśnienia, jeżeli tylko są wiarygodne i nie budzą uzasadnionych wątpliwości.

Nierozstrzygnięta pozostała natomiast kwestia uznania wyjaśnień cudzoziemca jako dowód bez przetłumaczenia ich treści na język polski.

Zgodnie z treścią art. 75 § 1 kpa jako dowód można dopuścić wszystko, co nie jest sprzeczne z prawem, a co może przyczynić się do wyjaśnienia okoliczności sprawy. Nie oznacza to jednak, że każdy dowód w sprawie ma taką samą moc dowodową. Aby notatka służbowa mogła stanowić jedyny dowód w sprawie, musiałyby z niej wynikać ponad wszelką wątpliwość wszystkie okoliczności na podstawie których organ podjął konkretne rozstrzygnięcie, co w przypadku braku przetłumaczenia wyjaśnień obywatela państwa trzeciego miałyby istotną rangę. Dopuszczalność sporządzania notatki precyzuje art. 72 § 1 kpa, który mówi, że czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. Stosownie do § 2 adnotacja może być sporządzona w formie dokumentu elektronicznego.

Na poparcie twierdzenia zespołu kontrolerów w zakresie sporządzania dokumentów i gromadzenia do kontrolowanych przypadków dowodów, na podstawie których organ podejmował rozstrzygnięcia w postaci poświadczenia daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego są wskazania ujęte w załączniku nr 27 (zmiana 17.06.2019r.) do praktycznego podręcznika Schengen dla SG, tj.: w przypadku braku stempla kontroli granicznej w dokumencie należącym do obywatela państwa trzeciego, funkcjonariusz straży granicznej powinien m.in.: uzyskać wyjaśnienie od cudzoziemca dotyczące braku stempla kontroli granicznej; zrobić kopię dokumentów przedstawionych przez cudzoziemca pozwalających na ustalenie z dużym prawdopodobieństwem daty oraz miejsca legalnego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (kopie międzynarodowych imiennych biletów z danego środka transportu, na których widnieją dane osobowe cudzoziemca, stemple wjazdowe umieszczone w dokumencie cudzoziemca przez służby graniczne innych państw itp.); egzemplarz (...) wraz z kopiami dokumentów, (...), powinny być przechowywane w oddzielnej teczce w aktach danego urzędu Straży Granicznej.

(akta kontroli zał. nr 31 str. 1158-1161)

²⁰ z publikacji CSSG: Mirosław JANICKI „Rozmowa jako podstawowy sposób uzyskiwania informacji”, Kętrzyn 2005

W kwestii braku tłumaczenia na język polski zgromadzonych do materiałów wyjaśnień cudzoziemców Komendant PSG w Terespołu stwierdził, że zakres, rodzaj oraz forma dokumentacji sporządzanej i dołączanej w ramach *Zatwierdzenia dowodów spełnienia warunków (...)* nie jest określona w sposób kategoryczny. W rezultacie należy uznać, iż dokonywanie tłumaczeń pisemnych oświadczeń składanych przez cudzoziemców nie jest warunkiem koniecznym zwłaszcza w sytuacji, gdzie ich treść uwzględniona jest w notatkach służbowych bądź urzędowych.

(akta kontroli zał. nr 23 str. 1067)

W stanowisku z dn. 18.12.2020r. Zastępca Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców NOSG wskazał, że obowiązujące przepisy prawne nie nakazują sporządzania notatek służbowych, jak również kopii dokumentów będących podstawą wydania przez funkcjonariusza poświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 2 KGS oraz przechowywania ich przez określony czas. Niemniej jednak, z uwagi na to, że przepisy KGS warunkują poświadczenie daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrzną koniecznością weryfikacji dowodów przedstawionych przez obywatela państwa i uznania ich za wiarygodne, zasadne jest sporządzenie na tą okoliczność właściwej dokumentacji służbowej i kopii tych dowodów. (...) W ocenie ww., złożenie przez cudzoziemca oświadczenia, co do daty wjazdu do strefy Schengen, bez przedstawienia dodatkowych dowodów w tym zakresie jest niewystarczające do wydania przez funkcjonariusza SG poświadczenia, o którym mowa w KGS oraz w rozporządzeniu w sprawie kontroli granicznej. Wydanie poświadczenia przez funkcjonariusza wymaga wiarygodnego, bezspornego ustalenia, iż dany cudzoziemiec w danym dniu (a nawet o określonej godzinie - formularz załącznika VIII KGS) przekroczył granicę państwową. Stampila umieszczana w paszporcie w istocie zastępuje stempel kontroli granicznej służb granicznych innych państw UE, tak więc w przypadku braku dokumentów potwierdzających przekroczenie granicy w danym dniu i w danym miejscu poświadczenie nie może być wydane. Cudzoziemiec dla celów dowodowych może posługiwać się różnymi dokumentami, np.: biletami, dokumentami urzędowymi innych państw, itp. Można również dla potwierdzenia przekroczenia granicy przez cudzoziemca przesłać zapytanie do punktu kontaktowego z innymi państwami strefy Schengen. Niemniej jednak przekroczenie granicy innego państwa członkowskiego UE musi być potwierdzone za pomocą obiektywnych środków dowodowych, a takim nie są wyjaśnienia cudzoziemca (nawet cudzoziemiec składający wyjaśnienia w dobrej wierze może po dłuższym czasie nie pamiętać dokładnej daty przekroczenia granicy i tego względu składać wyjaśnienia niezgodne ze stanem faktycznym). Z uwagi na to, że procedura uregulowana w art. 12 KGS nie stanowi postępowania administracyjnego, nie ma obowiązku tłumaczenia wyjaśnień cudzoziemca na język polski (oczywistym jest, że oświadczenie musi być czytelne i sporządzone w języku zrozumiałym dla funkcjonariusza realizującego czynności weryfikacyjne).

(akta kontroli zał. nr 25 str. 1113)

Zespół kontrolerów, w wyniku analizy dokumentacji zgromadzonej w kontrolowanym obszarze, przesłanej przez Komendanta placówki, stwierdził poniższe nieprawidłowości:

1) uznanie spełnienia warunków czasu trwania pobytu krótkoterminowego na podstawie niepełnego materiału dowodowego bądź braku rzetelnego udokumentowania faktów, które były przedmiotem uprawdopodobnienia, w 12 nw. przypadkach:

a)

[REDAKTED]

W notatce urzędowej funkcjonariuszka wskazała, że cudzoziemiec udostępnił dokument podróży osoby wraz z którą podróżował. Do materiałów nie dołączono kopii z paszportu tej osoby potwierdzającej fakt przekroczenia granicy, ani nie odebrano wyjaśnienia od tej osoby. Nie zawarto informacji o sprawdzeniach w ZSE6. Do powyższego funkcjonariuszka wyjaśniła, że z uwagi na upływ czasu nie pamięta szczegółów odprawy wskazanego cudzoziemca.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 460-481; zał. nr 23 str. 1084)

b)

[REDAKTED]

Do materiałów nie dołączono kopii z paszportów cudzoziemców ani oceny stempli, np. wylotu z Rosji. Nie załączono również kopii ze strony dokumentu podróży, na której odbito pieczęć przedmiotowego poświadczenia. Ocenę oparto wyłącznie na wyjaśnieniu cudzoziemki. Do powyższego funkcjonariusz wyjaśnił, że z uwagi na upływ czasu nie pamięta szczegółów odprawy wskazanych cudzoziemców.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 498-505; zał. nr 23 str. 1094)

c)

[REDAKTED]

Funkcjonariusz w notatce wskazał, że potwierdzeniem tego jest odbitka stempla kontroli białoruskiej. Do materiałów nie dołączono kopii z paszportu cudzoziemki w przedmiotową odbitką, ani kopii ze strony dokumentu podróży, na której odbito pieczęć przedmiotowego poświadczenia. Do powyższego funkcjonariusz wyjaśnił, że z uwagi na upływ czasu nie pamięta szczegółów odprawy wskazanych cudzoziemców.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 530-537; zał. nr 23 str. 1093)

d)

[REDAKTED]

W notatce urzędowej funkcjonariusz nie zawarł treści wyjaśnienia złożonego przez cudzoziemca. Nie zawarł też informacji o sprawdzeniach w ZSE6. Do materiałów nie załączono kopii ze strony dokumentu podróży, na której odbito pieczęć przedmiotowego poświadczenia. Ocenę oparto wyłącznie na wyjaśnieniu cudzoziemca. Do powyższego funkcjonariusz wyjaśnił, że zatwierdzenia warunków dokonano na podstawie pisemnego oświadczenia cudzoziemca.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 540-560; zał. nr 23 str. 1103)

e)

[REDAKTED]

W notatce urzędowej funkcjonariusz wskazał, że wyjaśnienia cudzoziemców były jasne

i logiczne. W wyjaśnieniach cudzoziemcy oprócz stwierdzenia o dacie i miejscu przekroczenia granicy nie zawarli żadnych innych wiarygodnych okoliczności potwierdzających ten fakt czy choćby informacji z kim wspólnie ją przekraczali. Ocena oparto wyłącznie na wyjaśnieniach cudzoziemców. Do powyższego funkcjonariusz wyjaśnił na podstawie analizy stempli, że cudzoziemcy [REDACTED] [REDACTED] nie przedstawili jednak dowodów ale z wyjaśnień wynikało, że opuścili strefę Schengen. Zatwierdzenia warunków dokonano na podstawie pisemnego oświadczenia cudzoziemców.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 599-620, 621-642; zał. nr 23 str. 1082-1083)

- f) [REDACTED] Do materiałów nie dołączono kopii z paszportu cudzoziemca ani oceny stempli, [REDACTED] Nie załączono również kopii ze strony dokumentu podróży, na której odbito pieczęć przedmiotowego poświadczenia. Ocena oparto wyłącznie na wyjaśnieniu cudzoziemca. Do powyższego funkcjonariusz wyjaśnił, że zatwierdzenia warunków dokonano na podstawie pisemnego oświadczenia cudzoziemca.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 643-647; zał. nr 23 str. 1086)

- g) [REDACTED] W notatce nie zawarto oceny stempli czy przekroczeń granicy przez cudzoziemca. Do materiałów nie dołączono kopii z paszportu oraz kopii ze strony dokumentu podróży, na której odbito pieczęć przedmiotowego poświadczenia. Ocena oparto wyłącznie na wyjaśnieniu cudzoziemca. Do powyższego funkcjonariuszka wyjaśniła, że z uwagi na upływ czasu nie pamięta szczegółów odprawy wskazanych cudzoziemców.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 716-721, zał. nr 23 str. 1105)

- h) [REDACTED] Do materiałów nie dołączono kopii z paszportu cudzoziemca ani oceny stempli. Nie załączono również kopii ze strony dokumentu podróży, na której odbito pieczęć przedmiotowego poświadczenia. Ze skierowanego zapytania do punktu kontaktowego wynikało, że cudzoziemiec nie przekraczał granicy białorusko-litewskiej. W notatce służbowej brak odzwierciedlenia treści składanych wyjaśnień i potwierdzenia wiarygodnych okoliczności. Do powyższego funkcjonariusz wyjaśnił, że zatwierdzenia warunków dokonano na podstawie pisemnego oświadczenia cudzoziemca.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 817-823; zał. nr 23 str. 1090)

- i) [REDACTED] Do materiałów nie dołączono kopii z paszportu cudzoziemki ani oceny stempli. Nie załączono również kopii ze strony dokumentu podróży, na której odbito pieczęć przedmiotowego poświadczenia. W notatce służbowej brak odzwierciedlenia treści składanych wyjaśnień i potwierdzenia

wiarygodnych okoliczności. Do powyższego funkcjonariusz wyjaśnił, że zatwierdzenia warunków dokonano na podstawie pisemnego oświadczenia cudzoziemca.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 835-837; zał. nr 23 str. 1085)

j)

[REDAKTOWANE] W notatce służbowej funkcjonariusz stwierdził, że cudzoziemiec posiada dokumenty potwierdzające ten fakt ale nie wskazał jakie i czy wskazują na wiarygodne okoliczności oraz nie zawarł treści rozmowy z cudzoziemcami ani analizy stempli. Nie odebrał pisemnych wyjaśnień. Do powyższego funkcjonariusz wyjaśnił, że w paszporcie żony cudzoziemca znajdował się stempel kontroli litewskiej z dnia przekroczenia granicy białorusko-litewskiej. Zatwierdzenia warunków dokonano na podstawie ustnych oświadczeń i analizy stempli.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 889-895; zał. nr 23 str. 1087-1088)

k)

[REDAKTOWANE] W notatce służbowej brak odzwierciedlenia wiarygodnych okoliczności i poparcia dowodami. Dowodami poparto jedynie przekroczenie granicy [REDAKTOWANE] Do powyższego funkcjonariusz wyjaśnił, że zatwierdzenia warunków dokonano na podstawie pisemnego oświadczenia cudzoziemca.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 902-913; zał. nr 23 str. 1091)

W nawiązaniu do powyższych przypadków wskazać należy, że to na obywatelu państwa trzeciego leży ciężar dowodowy, natomiast organ, podejmując rozstrzygnięcie określa ich wiarygodność i autentyczność oraz niebudzące wątpliwości okoliczności. Brak dołączania do materiałów dowodów, na podstawie których organ podejmuje decyzje, może rodzić wątpliwości co do legalności rozstrzygnięcia. Podkreślić ponownie należy, że poświadczanie daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego należy stosować w przypadkach, gdy ten fakt będzie miał istotne znaczenie dla określenia spełniania warunków czasu trwania pobytu cudzoziemca na terytorium państw obszaru Schengen, a także na każde żądanie cudzoziemca. W notatkach sporządzanych przez funkcjonariuszy nie ma takich adnotacji, z wyjątkiem notatek z dnia 5.10.2019r., 23.10.2019r., 27.10.2019r., 16.11.2019r., 11.02.2020r., 28.02.2020r., 16.05.2020r. sporządzonych przez jedną funkcjonariuszkę, która dokonała wyliczenia dni pobytu krótkoterminowego cudzoziemca z określeniem legalności tego pobytu w strefie Schengen oraz notatki z dn. 23.06.2020r., w której funkcjonariusz wskazał na wykorzystanie przez cudzoziemca dozwolonego pobytu krótkoterminowego.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 693, 724, 729, 779, 879, 921, 959, 994)

W odniesieniu do zdarzenia z dnia [REDAKTOWANE] dotyczącego zatwierdzenia warunków pobytu ze względów humanitarnych cudzoziemcom, którym w dniu [REDAKTOWANE] poświadczono datę i miejsce przekroczenia granicy zewnętrznej zespół kontrolerów uznał wyjaśnienia funkcjonariusza PSG w Terespolu za wyczerpujące. Wskazać należałoby jednak, aby w przyszłości w notatkach dokumentujących podejmowane rozstrzygnięcia znalazły się wyczerpujące i rzetelne informacje, takie jak ujęto w wyjaśnieniu.

(akta kontroli zał. nr 23 str. 1097)

2) nieodebranie pisemnych wyjaśnień od cudzoziemców, którym zatwierdzono dowody spełnienia warunków dotyczących trwania pobytu krótkoterminowego:

a) [REDACTED]
[REDACTED]
służbowej wskazał, że w paszporcie widnieje stempel odprawy [REDACTED] oraz białoruskiej z [REDACTED], co było dla niego wystarczające dowodowo. Nie odebrał wyjaśnień od cudzoziemca. Brak w notatce i wyjaśnieniach funkcjonariusza wskazania, czy litewska odbitka stempla z prawdopodobnie przestawioną datą była autentyczna i czy cudzoziemiec miał cokolwiek do wyjaśnienia w tej sprawie.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 742-744; zał. nr 23 str. 1095)

b) [REDACTED]
[REDACTED] W notatce służbowej wskazał, że w paszporcie widnieje wyjazdowy stempel odprawy rosyjskiej. Do materiałów nie dołączono kopii ze strony paszportowej z odbitką stempla odprawy rosyjskiej. Funkcjonariusz w wyjaśnieniu wskazał, że fakt obecności stempla rosyjskiej odprawy był dla niego wystarczający, a cudzoziemiec samochodem ciężarowym nie mógłby udać się z powrotem na terytorium Rosji zwłaszcza, że w dniu [REDACTED] stawił się na wyjazd z Polski. Ponadto cudzoziemiec nie wyczerpał dozwolonego pobytu w strefie Schengen.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 787-789; zał. nr 23 str. 1096)

W pozostałych przypadkach, tj. z dni: [REDACTED] [REDACTED] zespół kontrolerów przyjął wyjaśnienia funkcjonariuszy w zakresie uznania dowodów spełnienia warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego. Zaznaczenia wymaga, aby w notatkach dokumentujących podejmowane rozstrzygnięcia w przyszłości znalazły się wyczerpujące i rzetelne informacje, takie jak ujęto w wyjaśnieniach.

3) nie umieszczanie w SWK wyczerpujących informacji o zatwierdzeniu dowodów spełnienia warunków pobytu krótkoterminowego dot. zamieszczenia daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej jednego z Państw Członkowskich w 6 przypadkach (dodatkowo w 3 przypadkach uzupełniono braki w dn. 30.10.2020r.) oraz wydania formularza określonego w załączniku VIII do KGS we wszystkich przypadkach.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 414-1001, zał. nr 29 str. 1130-1148)

Komendant PSG w Terespolu w swoim stanowisku stwierdził, że informacje w systemie SWK dot. zatwierdzenia dowodów spełnienia warunków pobytu krótkoterminowego wprowadzane są pod kodem [REDACTED]. Zapis powyższego zdarzenia odbywa się poprzez wypełnienie poszczególnych pól wraz z komentarzem. Brak instrukcji, co do zawartości treści komentarza powodował niejednolitość zapisów.

(akta kontroli zał. nr 21 str. 1033)

W powyższej kwestii, w stanowisku Zastępcy Naczelnika Wydziału do Spraw Cudzoziemców wskazał, że nie wydawano poleceń w zakresie sposobu ewidencjonowania

w SWK powyższych zdarzeń. Zgodnie z § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie kontroli granicznej zamieszczenie poświadczenia, o którym mowa w ust. 3, oraz wydanie formularza określonego w załączniku VIII kodeksu granicznego Schengen odnotowuje się każdorazowo w dokumentacji służbowej. Wpis w SWK powinien zawierać co najmniej informację odnośnie wskazania osoby, której poświadczono datę i miejsce przekroczenia przez niego granicy zewnętrznej oraz wskazywać treść wydanego poświadczenia a także datę realizacji czynności służbowej. (akta kontroli zał. nr 25 str. 1113)

W myśl rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej²¹ - § 4a ust.2, a następnie w rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019r. w sprawie kontroli granicznej²² - §4 ust. 4 zamieszczenie poświadczenia oraz wydanie formularza określonego w załączniku VIII kodeksu granicznego Schengen odnotowuje się każdorazowo w dokumentacji służbowej. Są to minimalne wymogi określające sposób udokumentowania potwierdzenia przekroczenia granicy zewnętrznej, co tym bardziej jest niezbędne w sytuacji braku gromadzenia dokumentacji w postaci papierowej.

4) w 12 przypadkach wprowadzenie zdarzenia z [REDAKTOWANO] CBD SG SWK nastąpiło w dniu 26.10.2020r.²³, tj. od najstarszego zdarzenia po upływie roku i 8 miesięcy do 7 miesięcy od faktycznego dnia zdarzenia. W 5 przypadkach uzupełnienie wpisów dotyczyło zdarzeń do których nie zgromadzono dokumentacji w wersji dowodowej.

(akta kontroli zał. nr 6 str. 52-68, zał. nr 27 str. 1125)

W wyjaśnieniu kierownik zespołu ds. migracji wskazał, że w dniu 26.10.2020r. w ramach nadzoru dokonał weryfikacji sposobu ewidencjonowania weryfikacji warunków pobytu podróżnych ostawionych na II linię, stwierdzając nie odnotowanie niektórych wpisów w CBD SG SWK [REDAKTOWANO]. Wpisy zostały uzupełnione na podstawie dostępnych informacji zawartych w ZSE6 oraz SWK [REDAKTOWANO].

(akta kontroli zał. nr 28 str. 1126-1127)

W stanowisku Zastępcy Naczelnika WCU stwierdził, że zdarzenia oznaczone kodem [REDAKTOWANO] powinny być ewidencjonowane w SWK na bieżąco (niezwłocznie), po zakończeniu czynności poświadczenia daty i miejsca przekroczenia granicy. W przypadku zamieszczenia w dokumencie podróży cudzoziemca pieczęci określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie kontroli granicznej, nieodnotowanie zdarzenia w SWK nie będzie powodować negatywnych konsekwencji dla cudzoziemca przekraczającego granice państwową RP. Zasadne w takiej sytuacji będzie potwierdzenie autentyczności przedmiotowej pieczęci, w toku prowadzonych czynności weryfikacyjnych.

Dokumentowanie poszczególnych zdarzeń związanych ze służbą dokonywane jest przez funkcjonariuszy placówek, według wewnętrznych ustaleń w poszczególnych

²¹ Dz. U. z 2006r. Nr 238, poz. 1729, ze zm.

²² Dz. U. z 2019r., poz. 1336

²³ uzupełnienie wpisów nastąpiło po dacie skierowania pisma RPW/63285/2020 z dn. 20.10.2020r. w sprawie udzielenia informacji celem przygotowania niniejszej kontroli, m.in. w zakresie ilości wydanych poświadczeń w przypadku określonym w art.12 ust. 2 KGS

placówkach. Wpisy w SWK zdarzeń oznaczonych kodem [REDAKTOWANE] mogą dokonywać funkcjonariusze II linii kontroli realizujący czynności lub służba dyżurna PSG w Terespolu (funkcjonariusze posiadający uprawnienia do dokonywania wpisów w SWK).

(akta kontroli zał. nr 25 str. 1113-1114)

Jako uchybienie potraktowano braki formalne w wypełnianiu przez funkcjonariuszy, poświadczających datę i miejsce przekroczenia przez obywatela państwa trzeciego granicy zewnętrznej, formularza *zatwierdzającego dowody spełnienia warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego w przypadkach, gdy w dokumencie podróży nie zamieszczono stempla wjazdu i wyjazdu*, określonego wzorem w załączniku nr VIII do KGS, w postaci niezawierania nazwy urzędu. Stwierdzono także w wielu przypadkach brak stanowiska, pełnego imienia czy nazwiska lub nieczytelnego nazwiska, pieczęci osoby wydającej formularz oraz w niektórych przypadkach celu wydania wizy.

(akta kontroli zał. nr 18 str. 414-1001, zał. nr 29 str. 1130-1148)

Do powyższego odniósł się Komendant placówki stwierdzając, że w formularzu zatwierdzenia dowodów spełniania warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego, w treści dokumentu określony jest organ reprezentujący urząd. Brak określenia nazwy urzędu w górnej jego części przy znaku graficznym określającym państwo nie powoduje nieważności zaświadczenia. Sposób wypełnienia niniejszego dokumentu nie reguluje żadna instrukcja. Dlatego też, w ramach prowadzonego nadzoru, brak powyższego zapisu nie traktowano jako uchybienia. (...) W formularzu Zatwierdzenia dowodów spełniania warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego (...), w treści dokumentu określono, że zatwierdzenia dokonuje funkcjonariusz odpowiedzialny za odprawę. We wzorze formularza nie jest wskazane, że ma być zamieszczone stanowisko służbowe oraz forma złożonego podpisu przez funkcjonariusza. Nadmieniam, że wypełnienia niniejszego dokumentu nie reguluje żadna instrukcja. W niektórych formularzach nie wskazano powodu wydania wizy, gdyż na niektórych blankietach wizowych brak jest tego zapisu. Taka sytuacja często ma miejsce w przypadku wiz wydawanych przez niektóre państwa członkowskie UE [REDAKTOWANE]

(akta kontroli zał. nr 21 str. 1033, zał. nr 23 str. 1068)

Należy wskazać, że wzór formularza pt. „Zatwierdzenie dowodów spełnienia warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego w przypadkach, gdy w dokumencie podróży nie zamieszczono stempla wjazdu i wyjazdu”, intuicyjnie naprowadza wypełniającego do uzupełnienia określonych pól i nie wymaga żadnej dodatkowej legendy czy instrukcji do jego wypełnienia. Natomiast, gdyby funkcjonariusz był upoważniony przez Komendanta do działania w jego imieniu, podpisywałby przedmiotowy formularz w imieniu organu, czyli „z upoważnienia Komendanta PSG w Terespolu, stopień imię i nazwisko funkcjonariusza”. Z uwagi na przeświadczenie organu, co do uprawnień w tym zakresie, podpisujący formularz funkcjonariusz powinien przynajmniej podać stanowisko, stopień, imię i nazwisko jako reprezentujący dany urząd.

Zespół kontrolerów stwierdził ponadto w 12 przypadkach nie załączenie do materiałów kopii ze strony dokumentu podróży, na której odbito pieczęć tego poświadczania. W wielu przypadkach dołączane kserokopie z dowodów przedstawionych przez podróżnych nie posiadały

oznaczeń kopii za zgodność.

(akta kontroli zał. nr 29 str. 1130-1148)

Brak precyzyjnych zapisów w wewnętrznym podziale zadań PSG w Terespolu oraz w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień przewidzianych na określonych stanowiskach służbowych w przedmiocie poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego uniemożliwia ustalenie wobec konkretnych osób stopnia odpowiedzialności za zaistniałe nieprawidłowości i uchybienia. Za powyższy stan rzeczy odpowiedzialność ponosi Komendant placówki, który w błędnym przeświadczeniu, zlecał realizację przedmiotowych zadań w swoim imieniu funkcjonariuszom II linii kontroli bez umocowania tego uprawnienia. Zespół kontrolerów powyższy obszar ocenił **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Ocenę pozytywną zastosowano wyłącznie z uwagi na formalną stronę nieprawidłowości rzutujących na rzetelność i poprawność dokumentowania, czy to w formie papierowej, czy elektronicznej rozpatrywania i poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej. Należy zaznaczyć, że stwierdzone odstępstwa od stanu pożądanego nie skutkowały nieważnością tych czynności i nie wpłynęły negatywnie na działalność kontrolowanej jednostki.

W zakresie rozpatrywania i wydawania zaświadczeń potwierdzających przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego, osobom których dane dotyczą w sposób określony w dziale VII kpa²⁴ zespół kontrolerów dokonał analizy 2 przypadków wydania przedmiotowego zaświadczenia oraz 1 przypadku pozostawionego bez rozpoznania. Powyższe stanowiło 100% zdarzeń z półtorarocznego okresu.

(akta kontroli zał. nr 19 str. 1002-1028)

Analiza dwóch przypadków wydania zaświadczenia potwierdzającego przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego wykazała uchybienia w działaniach Komendanta placówki w tym zakresie. Do materiałów dołączone zostały dowody opłaty skarbowej. Z notatki służbowej z dn. 3.11.2020r. z przeprowadzonego nadzoru, stwierdzono wykonanie pism o uzupełnienie braku opłaty w egz. pojedynczym, zamiast podwójnym. Zaświadczenia wydane zostały z zachowaniem terminów ustawowych.

Jednakże zauważyć należy, że w pismach skierowanych do wnioskodawcy nie zawarto klauzuli informacyjnej określonej w art. 217a kpa (dotyczy wszystkich 3 przypadków). W postępowaniu w sprawie wydawania zaświadczeń organ ma podobne obowiązki informacyjne, jak w postępowaniu jurysdykcyjnym, w świetle którego organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie. Oznacza to, że w postępowaniu w sprawie wydawania zaświadczeń informacja taka winna być dokonana bądź w momencie wniesienia podania do protokołu, bądź przy jakiegokolwiek pierwszej czynności. Może ona przybierać różne formy. Przybierać będzie zatem formę pisemnego

²⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j.: Dz. U. z 2020r., poz. 256, ze zm.) - DZIAŁ VII pt. „Wydawanie zaświadczeń”

przedłożenia podmiotowi danych kompletu informacji bądź zamieszczania w formularzu wypełnianym przez podmiot danych, bądź ujęcia w piśmie informacyjnym, itp.

Nie dopełniono również obowiązku czynienia adnotacji, o których mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007r. w *sprawie zapłaty opłaty skarbowej*²⁵, a mianowicie wydając wnioskodawcy lub dokonującemu zgłoszenia dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie (...), organ zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, w której m.in. określa wysokość uiszczonej opłaty - w przypadku gdy dokonano zapłaty opłaty skarbowej. Jeżeli dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie (...) wydawane są według określonego odrębnymi przepisami wzoru, który nie zawiera miejsca na adnotację dotyczącą opłaty skarbowej, organ zamieszcza na odrębnym dokumencie adnotację, o której mowa w ust. 1, uzupełnioną o informację określającą przedmiot opłaty skarbowej.

W odniesieniu do przypadku, pozostawienia pisma bez rozpoznania, należy wskazać, że art. 261 kpa reguluje kwestię opłat i kosztów uiszczanych z góry. Jeżeli strona nie uiści należności z góry i minie termin wyznaczony na jej wniesienie organ powinien wydać postanowienie o zwrocie podania lub zaniechać czynności uzależnionej od opłaty. Na postanowienie w sprawie zwrotu podania służy zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego. W przypadku zaniechania czynności służy natomiast skarga na bezczynność składana do sądu administracyjnego. Skutkiem postanowienia o zwrocie podania jest zaniechanie czynności w stosunku do tego podania. Organ administracyjny nie ma możliwości elastycznego wyboru między zwrotem podania a zaniechaniem czynności. Zawsze gdy zostanie wniesione podanie bez uiszczenia należności, a wezwanie okaże się bezskuteczne, konieczne jest wydanie postanowienia o zwrocie podania bez rozpoznania. Samo zaniechanie czynności następuje natomiast w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie.

Brak uiszczenia opłaty, według komentarzy do kpa, nie jest jednak „brakiem formalnym wniosku”, o którym mowa w art. 64 kpa. Należy bowiem odróżnić brak formalny wniosku w sytuacji, gdy podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach art. 64 § 2 kpa, od braku fiskalnego w postaci nieuiszczenia opłaty (wyrok WSA w Kielcach z 4.09.2008 r., II SA/Ke 205/08, LEX nr 523948).

W analizowanym przypadku nie wydano postanowienia o zwrocie podania, nie naniesiono też żadnych adnotacji potwierdzających pozostawienie sprawy bez rozpoznania. Z materiału zgromadzonego do tej sprawy wynika, że wnioskujący nie podjął korespondencji organu w terminach doręczenia.

Natomiast, w piśmie Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 28.08.2017r. określającym zasady wydawania przedmiotowych zaświadczeń, wskazano między innymi, że jedną z przesłanek pozostawienia podania bez rozpoznania jest nieuzupełnienie braków, w tym nieuiszczenie opłaty skarbowej. Powyższe zasady powtórzone zostały w piśmie Zastępcy Dyrektora Zarządu Granicznego KGSG z dnia 14.12.2017r.

Przedmiotowa kwestia wymaga doprecyzowania i przeanalizowania stanu prawnego w komórce merytorycznej NOSG, właściwej w sprawie.

²⁵ Dz. U. z 2007r. Nr 187, poz. 1330

3. Sprawowanie nadzoru służbowego w kontrolowanym obszarze.

W zakresie sprawowania nadzoru nad kontrolowanym zagadnieniem, jak wyjaśnił Komendant PSG w Terespolu, osobami odpowiedzialnymi za nadzór nad wykonywanymi czynnościami zatwierdzenia dowodów spełniania warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego byli: ówczesny kierownik zespołu postępowań granicznych pełniący jednocześnie obowiązki kierownika grupy ds. cudzoziemców, który od lipca 2020r. przebywa na emeryturze; p.o. kierownika zespołu postępowań granicznych oraz kierownik zespołu migracji, zgodnie z właściwością merytoryczną. Na notatkach służbowych sporządzanych w ramach prowadzonego rozpoznania granicznego znajdują się adnotacje umieszczane przez przełożonych. Natomiast notatki urzędowe dokumentowały efekty weryfikacji cudzoziemców zakończonych wydaniem *Zatwierdzenia dowodów spełniania warunków dotyczących czasu trwania pobytu krótkoterminowego, w przypadku, gdy w dokumencie podróży nie zamieszczono stempla wjazdu/wyjazdu*. Nie było możliwe odebranie wyjaśnień od przełożonego, który w okresie objętym niniejszą kontrolą pełnił funkcję kierownika zespołu postępowań granicznych i jednocześnie kierownika grupy ds. cudzoziemców oraz p.o. kierownika zespołu postępowań granicznych z uwagi na uczestnictwo w kursie oficerskim. Nadzór nad powyższymi czynnościami prowadzony był z wykorzystaniem systemu CBD SG SWK, a w razie wystąpienia wątpliwości poprzez wgląd do zgromadzonego materiału. W przypadku, gdy materiał nie budził wątpliwości oraz nie stanowił podstawy do wszczęcia innych czynności służbowych nie zamieszczano dekretacji.

(akta kontroli zał. nr 23 str. 1068-1069)

Jak wynika z ustaleń w części pierwszej wystąpienia, żaden ze wskazanych wyżej kierowników, nie posiadał precyzyjnie określonego obowiązku sprawowania nadzoru nad kontrolowaną tematyką. Na notatkach służbowych, urzędowych zgromadzonych do materiałów dotyczących poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej najczęstsze adnotacje o zapoznaniu się nimi zawierał kierownik zespołu ds. migracji, Zastępca Komendanta i kierownik Grupy Granicznej. 27 notatek, spośród 81 przypadków, nie zawierały żadnych adnotacji przełożonych. Z notatkami nie zapoznawał się Komendant placówki, na którym spoczywały obowiązki związane z poświadczaniem daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego. Ewidencjonowanie zdarzeń w CBD SG SWK nie podlegało właściwej weryfikacji, o czym świadczą choćby wprowadzone dopiero w dniu 26.10.2020r. zdarzenia.

Z powyższego wynika, że zarówno przyjęty podział kompetencyjny, jak i sama realizacja nadzoru były niewystarczające. Brak adekwatnego do służbowej rzeczywistości podziału nadzoru i odpowiedzialności za sposób rozpatrywania i poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej oraz prawidłowości dokumentowania tych czynności w czasie objętym kontrolą, biorąc pod uwagę stwierdzone powyżej nieprawidłowości, oceniono jako nieprawidłowe.

(akta kontroli zał. nr 29 str. 1130-1148-1028)

Wynik poczynionych w trakcie kontroli ustaleń uzasadnia w całym badanych obszarze zastosowanie **oceny pozytywnej z nieprawidłowościami**. Stwierdzone w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości wynikały głównie z braku rzetelności, staranności, terminowości i sumienności podczas rozpatrywania i poświadczania obywatelowi państwa trzeciego daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej. Za nieprawidłowości w całym kontrolowanym obszarze odpowiedzialność ponosi Komendant PSG w Terespolu. Zaznaczyć należy, że stwierdzone odstępstwa od stanu pożądanego nie wpłynęły negatywnie na kontrolowaną działalność, nie skutkowały nieważnością przeprowadzonych czynności i nie wpływały na ich rozstrzygnięcie.

Zespół kontrolerów zauważa potrzebę podjęcia przez właściwe merytorycznie komórki NOSG opracowania procedur określających zasady realizowania przez terenowe organy czynności związanych z poświadczaniem daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej przez obywatela państwa trzeciego oraz rozpatrywania i wydawania zaświadczeń potwierdzających przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego.

Wnioski i zalecenia.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia działalności kontrolowanej jednostki w obszarze poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej oraz wydawania zaświadczeń potwierdzających przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego, jak też poprawy skuteczności nadzoru służbowego w kontrolowanym zakresie polecam:

1. Dostosować szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy realizujących czynności poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej, zgodnie z wydanym umocowaniem w tym zakresie, według potrzeb i warunków służby;
2. Ustalić mechanizm podziału kompetencyjnego w zakresie nadzoru nad poświadczaniem daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej oraz rozpatrywaniem wniosków o wydanie zaświadczenia potwierdzającego przeprowadzenie kontroli ruchu granicznego oraz wypracować właściwy algorytm sprawowania nadzoru w kontrolowanym obszarze i sposobu jego realizacji;
3. Organizację i przydzielone w kontrolowanym zakresie zadania odzwierciedlić w wewnętrznym podziale zadań placówki;
4. Określić wewnętrzną procedurę postępowania w przypadkach rozpatrywania i poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej, w tym w szczególności sposobu dokumentowania czynności, gromadzenia dowodów, ewidencjonowania zdarzeń, przy uwzględnieniu stwierdzonych w trakcie kontroli braków i niedociągnięć,
5. W ramach nadzoru dokonywać sprawdzenia legalności, poprawności i prawidłowości sporządzanej i gromadzonej dokumentacji zarówno w zakresie poświadczania daty i miejsca przekroczenia granicy zewnętrznej, jak też rozpatrywania wniosków o wydanie zaświadczenia potwierdzającego przeprowadzenie czynności kontroli ruchu granicznego;
6. Przestrzegać spełnianie obowiązku określonego w art. 217a kpa;

7. W ramach doskonalenia zawodowego przeprowadzić szkolenie z udziałem funkcjonariuszy realizujących i nadzorujących kontrolowaną tematykę, uwzględniając zakres stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz powyższych zaleceń.
- II.** Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 49 ustawy *o kontroli*, pisemną informację o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości należy przedłożyć zarządzającemu kontrolę **w terminie do 31.03.2021r.** za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli.
- III.** Zgodnie z treścią § 48 ustawy *o kontroli* od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.
- IV.** Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których egzemplarz nr 1 jest przeznaczony dla kierownika jednostki kontrolowanej.

Podpis kierownika jednostki kontrolującej:

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK
gen. NPA SG Jacek SZCZACHOR

Wykonano w 2 egzemplarzach:

Egz. nr 1 – Komendant PSG w Terespolu

Egz. nr 2 – ad acta

Wykonał: E.L. tel. 6655270

Dnia: 10.02.2021r.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK
2021-02-06
opłk SG Janusz KORCOSZ