



NA RPW/44649/2021 P
Data: 2021-07-21

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

Chełm, dnia 21 lipca 2021 r.

Egz. nr 2

Pani mjr SG [REDACTED]

NACZELNIK
Wydziału ds. Cudzoziemców
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
w Chełmie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli prawidłowości nt. *Prawidłowość wykonywania czynności polegających na przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego oraz sprawdzeniu lokalu na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*, zrealizowanej w trybie zwykłym w Wydziale ds. Cudzoziemców Komendy Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Chełmie przy ul. Trubakowskiej 2. Kontrola została ujęta w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na rok 2021.¹ Czynności w ramach kontroli przeprowadzono na podstawie wytycznych, stanowiących załącznik do decyzji nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych², w terminie od 29 marca 2021 r. do 28 maja 2021 r., przez zespół kontrolny w składzie³:

- 1) st. chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK – IWKO – st. specjalista Wydziału Kontroli NOSG, upoważnienie nr 8/2021 z dnia 26 marca 2021 r., kierownik zespołu kontrolnego;
- 2) mjr SG Elżbieta ŁYSOMIRSKA – st. specjalista Wydziału Kontroli NOSG, upoważnienie nr 9/2021 z dnia 26 marca 2021 r.;
- 3) chor. szt. SG Katarzyna STEĆ – st. specjalista Wydziału Kontroli NOSG, upoważnienie nr 10/2021 z dnia 26 marca 2021 r.

Z uwagi na potrzebę zachowania zasad reżimu sanitarnego kontrola prowadzona była w sposób mieszany (zwykły oraz zdalny) w oparciu o pozyskane materiały i informacje oraz dane sytemu CBD SG SWK. Czynności kontrolne realizowano w wybranych dniach roboczych w pomieszczeniach komórki ds. kontroli oraz Wydziału Kadr i Szkolenia Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.⁴ Czynności kontrolne w pomieszczeniach komórki kontrolowanej realizowano w dniach 6 i 7.05.2021 r.⁵

W przyjętym okresie kontroli obowiązki Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców, tj. kierownika podmiotu kontrolowanego, pełniły:

- 1) [REDACTED]
- 2) [REDACTED]

¹ Kontrola wynika z „Rocznego planu kontroli do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2021 roku”, z dnia 24.11.2020 r. (RPW/69756/2020) – l.p. 1 planu

² Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 43, z późn. zm. Wytyczne wprowadzone do stosowania w komendach oddziałów decyzją Nr 139 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 sierpnia 2012 r. (Dz.Urz. KGSG, poz. 47, ze zm.).

³ Akta kontroli, dowód nr 4-10.

⁴ Z uwagi na ogłoszony i obowiązujący w kraju stan epidemii, w trakcie czynności kontrolnych wykorzystano wskazówki pracy zdalnej wynikające z przygotowanego przez Centrum Oceny Administracji KPRM Poradnika kontroli zdalnej (ograniczenie czynności w siedzibie podmiotu kontrolowanego oraz minimalizacja bezpośredniego kontaktu z pracownikami komórki). Pismo Departamentu Kontroli i Nadzoru MSWiA z dnia 21.05.2020 r. (DKiN-090-2/2020).

⁵ Średni czas kontroli oraz przerwy w realizacji czynności kontrolnych zawiera notatka służbowa załączona do akt kontroli.

⁶ Zwolniona ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych.

Zgodnie z ustaloną na poziomie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej organizacją i przyjętą właściwością, nadzór nad pracą komórki organizacyjnej sprawował Zastępca Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej właściwy ds. granicznych – płk SG Tomasz ZYBIŃSKI, który podlegał bezpośrednio Komendantowi Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie.⁷

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli prowadzonej w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Chełmie, zarejestrowanej pod numerem wg opisu NA-NK-1428/13, poz. 3/2021, str. 22/202.

I. Zakres kontroli.

1. W efekcie przeprowadzonej analizy tematu i celu kontroli, w kontekście dostępnych informacji dotyczących obszaru, który został poddany kontroli przyjęto, że przedmiot kontroli obejmował będzie ocenę prawidłowości realizacji zadań i kompletności dokumentacji, w obszarze:

- 1) przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych oraz form i poziomu sprawowanego nadzoru służbowego w zakresie objętym tematem kontroli;
- 2) legalności, celowości i rzetelności realizacji zadań służbowych związanych z przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych i dokonywaniem sprawdzeń lokalu w toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 35, z późn. zm.).⁸

2. Kontrolą objęto okres od 1.01.2019 r. do 31.12.2020 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji zadań służbowych związanych z przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych oraz sprawdzeniem lokalu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz procedurami, w tym zaleceniami lub wytycznymi. Ocenie poddano prawidłowość przyjętych rozwiązań organizacyjnych, rzetelność i kompletność sporządzanej dokumentacji z realizowanych czynności, ewidencjonowania zdarzeń w systemie CBD SG SWK oraz przyjęte i stosowane w powyższym zakresie formy i poziom sprawowanego nadzoru służbowego. Celem przedmiotowej kontroli było ustalenie stanu faktycznego, w zakresie objętym kontrolą, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności w oparciu o przyjęte kryteria kontroli – legalności, celowości i rzetelności.

Zgodnie z założeniami kontroli, celem kontroli w przypadku ujawnienia nieprawidłowości było ustalenie przyczyn ich powstania, zakresu, skutków, ustalenie osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także zebranie informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej komórki organizacyjnej w kontrolowanej tematyce.

III. Ocena kontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności.⁹

Ustalenia stanu faktycznego w poszczególnych obszarach badawczych zostały dokonane na podstawie dokumentacji i informacji udostępnionych kontrolerom przez kierownika komórki kontrolowanej, dane i informacje pozyskane z Wydziału Kadr i Szkolenia Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, dane spraw prowadzonych w systemie EZD (JRWA – ██████████),¹⁰ wyjaśnienia oraz sporządzone wykazy i notatki służbowe. W zakresie trzech spraw, na potrzeby kontroli pozyskano dokumentację z Oddziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Delegatury w Chełmie Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.¹¹ W trakcie kontroli wykorzystano

⁷ Zgodnie z treścią § 4 ust. 1 i 3 pkt 3 decyzji nr 23/2020 z dnia 20 marca 2020 r.

⁸ W okresie objętym sprawdzeniem – t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2094, z późn. zm.

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 rzetelnością, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

¹⁰ Akta kontroli, dowód nr 16-17.

¹¹ Akta kontroli, dowód nr 37-38.

dane CBD SG SWK (kod █████).¹²

Zespół kontrolny dokonał doboru próby do kontroli korzystając z danych Wydziału ds. Cudzoziemców dot. ilości przeprowadzonych wywiadów środowiskowych i sprawdzeń lokalu - RPW/16724/2021 z dnia 17.03.2021 r.¹³ Przy doborze próby, wzięto pod uwagę m.in. cel kontroli oraz wielkość populacji, z której próba została wyodrębniona. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze WCU przeprowadzili:

Rok (zakres czasowy)	2019 (1.01-31.12)	2020 (1.01-31.12)
Ilość cudzoziemców w stosunku, do których realizowano czynności	78	59
Ilość przeprowadzonych wywiadów środowiskowych (wg sporządzonych sprawozdań/notatek ...)	187	119
Ilość dokonanych sprawdzeń lokalu	1	1

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli sprawdzeniu poddano 50% dokumentacji z przeprowadzonych czynności kontrolno – weryfikacyjnych (w zakresie wywiadów środowiskowych) oraz z uwagi na niepodzielną liczbę czynności – 100 % sprawdzeń lokalu (2019 r. – 1/2020 r. – 1) w okresie 1.01.2019 r. – 31.12.2020 r. (wg roku 2019 i 2020). W związku z wiedzą o elementach populacji, typowanie dokumentacji odbyło się z zastosowaniem metody statystycznej w oparciu o technikę losowania systematycznego – pierwszy element został dobrany losowo, a każdy kolejny z zachowaniem jednakowego odstępu w stosunku do poprzedniego. W przedmiotowej kontroli kolejność została oparta na wydruku z CBDSG SWK kod – █████, gdzie pierwszym elementem populacji była poz. 1 wykazu, następne elementy zostały wybrane wg zasady, co drugie postępowanie. Zastosowana metoda doboru próby (statystyczna) zapewniła reprezentatywność, pozwalając na wysuwanie podczas kontroli wniosków o określonym poziomie ufności oraz umożliwiła ekstrapolowanie jej wyników na całą populację.¹⁴ Dobór próby kontroli został udokumentowany.¹⁵ Kontrolą objęto również całość tj. 100% dokumentacji przyjętych w podmiocie rozwiązań organizacyjnych dotyczących tematu kontroli w postaci: wewnętrznego podziału zadań, szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień pracowników i funkcjonariuszy kontrolowanej komórki organizacyjnej, upoważnień, wewnętrznych poleceń. Kontroli poddano także dokumentację ewidencyjną (statystyczną), w tym kompletność i rzetelność danych CBD SG SWK – kod █████. Kontroli podlegała dokumentacja potwierdzająca sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań mieszczących się w zakresie kontroli. Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów oraz procedur wewnętrznych w przedmiotowym zakresie.

Ocenę końcową kontrolowanej działalności sporządzono w oparciu o takie czynniki jak dobór próby, okres i zakres kontroli, przyjęte kryteria i mierniki oraz oceny cząstkowe przy uwzględnieniu charakteru, przyczyn i następstw stwierdzonych uchybień oraz nieprawidłowości. Ocenę sporządzono na podstawie czterostopniowej skali obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.¹⁶

Ocena ogólna (końcowa): pozytywna z nieprawidłowościami.¹⁷ Wpływ na zastosowaną ocenę ma wynik ustaleń stanu faktycznego stwierdzonego w obszarze rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych i ujawnione nieprawidłowości mające wpływ na kryteria kontroli. ~~Przedmiotowa ocena oparta została o profesjonalny osąd kontrolerów, co pozwoliło~~ na skuteczne wykorzystanie uzyskanych w trakcie czynności kontrolnych danych i informacji oraz sformułowanie właściwych wniosków pokontrolnych.

¹² Akta kontroli, dowód nr 2 str. 4-8; nr 14.

¹³ Akta kontroli, dowód nr 2.

¹⁴ Zakładane prawdopodobieństwo (stopień pewności), że wnioski dotyczące populacji, sformułowane przez kontrolera na podstawie badania próby, są prawidłowe.

¹⁵ Akta kontroli, dowód nr 13.

¹⁶ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

¹⁷ W czterostopniowej skali ocen przyjmuje się, że ocena pozytywna z nieprawidłowościami ma zastosowanie wówczas gdy stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

Ustalenia oraz oceny cząstkowe dotyczące poszczególnych obszarów objętych kontrolą przedstawiono poniżej.

1) Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne przyjęte i określone w podmiocie kontrolowanym oraz formy i poziom sprawowanego nadzoru służbowego.

Czynności kontrolne realizowano w komórce organizacyjnej wchodzącej w skład Komendy Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej – Wydziale ds. Cudzoziemców, do której zadań zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 pkt 24 – 26 załącznika do zarządzenia nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej imienia 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej z siedzibą w Chełmie (Dz. Urz. KGSG z 2014 r., poz. 63 z późn. zm.) należy m.in. przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, jako wsparcie dla działań w tym zakresie przeprowadzanych przez placówki Straży Granicznej; ustalanie w toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach miejsca pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca, a także osoby, z którą cudzoziemca łączą więzi o charakterze rodzinnym, jako wsparcie dla działań w tym zakresie przeprowadzanych przez placówki Straży Granicznej; sprawdzanie lokalu we wskazanym przez cudzoziemca miejscu jego pobytu, w przypadku określonym w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, jako wsparcie dla działań w tym zakresie przeprowadzanych przez placówki Straży Granicznej.

Powyższe zadania komórka kontrolowana wykonuje w ramach zadań terenowego organu Straży Granicznej tj. Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, wynikających z § 5 pkt 9 i § 7 ust. 5 pkt 2¹⁸ zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów.¹⁹

Wspomnianą komórką kieruje Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców odpowiedzialna za prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i pracowników wydziału, sprawująca merytoryczny i formalny nadzór nad realizacją zadań komórki organizacyjnej. Zakres zadań ww. w okresie objętym kontrolą został ujęty w załączniku nr 8 do: decyzji Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej nr 51 z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału (...) ²⁰ oraz zastępującej ją decyzji nr 23/2020 z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych (...).²¹

Z poczynionych ustaleń wynika, że w okresie objętym sprawdzeniem zadania na stanowisku Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców, bezpośrednio po sobie, wykonywały dwie osoby (wymienione na str. 1). Zmiany jakie nastąpiły na stanowisku kierownika komórki organizacyjnej obligowały Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców (wymieniona na str. 1 pkt 2) do wykonania obowiązku, o którym mowa w § 8²² decyzji nr 51/2014 KNOSG²³ oraz aktualnie

¹⁸ § 5. Terenowe organy Straży Granicznej planują, organizują, kontrolują i kierują wykonywaniem przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych, w szczególności w zakresie: 9) prowadzenia działań weryfikacyjnych wobec cudzoziemców, na podstawie przepisów prawa; § 7 ust. 5 pkt 2. W zakresie określonym w § 5 pkt 9 do zadań komendanta oddziału w szczególności należy: 2) organizowanie i nadzorowanie wykonywania czynności polegających na przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych, ustaleniu miejsca pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca, a także osób, z którymi łączy cudzoziemca więzi o charakterze rodzinnym, oraz na sprawdzeniu lokalu we wskazanym przez cudzoziemca miejscu pobytu.

¹⁹ (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108 z późn. zm.) Zwane dalej zarządzeniem nr 119 KGSG.

²⁰ Zwana dalej decyzją nr 51/2014. Akta kontroli, dowód nr 22.

²¹ Zwana dalej decyzją nr 23/2020. Akta kontroli, dowód nr 21.

²² § 8 (...) kierownicy komórek organizacyjnych (...) w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie decyzji złożą pisemne oświadczenia o przyjęciu obowiązków i uprawnień oraz przekażą je do Wydziału Kadry i Szkolenia w celu włączenia do akt osobowych.

²³ Wykonanie obowiązku w związku z objęciem stanowiska.

obowiązującej decyzji nr 23/2020 KNOSG.²⁴ W zakresie obszaru kompletności dokumentacji sprawdzeniu poddano wykonanie przez kierownika podmiotu kontrolowanego, obowiązku przekazania do Wydziału Kadry i Szkolenia pisemnego potwierdzenia zapoznania się i przyjęcia obowiązków i uprawnień na stanowisku Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców. Dokonane ustalenia wykazały, że stosowne oświadczenia zostały wpięte do Teczki Akt Osobowych [REDAKTOWANE], stanowiąc tym samym wykonanie obowiązku w przedmiotowym zakresie.²⁵

W przyjętym okresie kontroli, zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej podmiotu kontrolowanego, znalazły odzwierciedlenie w „Wewnętrznym podziale zadań Wydziału ds. Cudzoziemców Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej” z dnia 28 października 2019 r.²⁶ Z treści dokumentu nie można było jednak wywnioskować kto ustalił treść dokumentu – brak podpisu podmiotu ustalającego.²⁷

Ponadto, wejście w życie z dniem 20.03.2020 r. decyzji nr 23/2020 KNOSG – warunkowało określone obowiązki po stronie kierownika komórki organizacyjnej, wynikające z § 18 ust. 2 zarządzenia nr 119 KGSG. Dokumentacja poddana kontroli w postaci wewnętrznego podziału zadań i szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy wykonujących zadania związane z tematem kontroli, wykazała brak wypełnienia przez kierownika komórki organizacyjnej obowiązku, o którym mowa w § 18 ust. 2 zarządzenia nr 119, tj. stwierdzono brak ustalenia w terminie 3 miesięcy od dnia wydania ww. decyzji, wewnętrznego podziału zadań i określenia na jego podstawie szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych. Data wykonania obowiązku upłynęła w dniu 20.06.2020 r.

Odnosząc się do braku podpisu na dokumencie z dnia 28 października 2019 r. kierownik komórki organizacyjnej wyjaśniła, że wewnętrzny podział zadań z dnia 28 października 2019 r. został ustalony zgodnie z § 18 ust. 2 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej, oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów przez [REDAKTOWANE] która na dzień sporządzenia podziału zadań zajmowała stanowisko Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców.²⁸

Biorąc pod uwagę wymogi wynikające z § 18 ust. 2 zarządzenia nr 119 KGSG, brak podpisu osoby uprawnionej do ustalenia tego rodzaju dokumentu uznano w kategorii uchybień o charakterze formalnym. Czynności kontrolne nie wykazały aby powyższe wywarło negatywne następstwa w kontrolowanym obszarze działalności.

W kwestii niewykonania obowiązku terminowego ustalenia wewnętrznego podziału zadań i szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców wyjaśniła, że funkcjonariusze Sekcji do spraw działań weryfikacyjnych Wydziału ds. Cudzoziemców posiadali określony zakres obowiązków i uprawnień w okresie objętym kontrolą, a zadania określone w tym czasie funkcjonariuszom w ocenie ww. były aktualne. Kierownik podmiotu kontrolowanego w przedłożonych wyjaśnieniach dodała również, że w jej ocenie ujednolicenie decyzji nr 23 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych (...), zgodnie z uzasadnieniem do decyzji, miało na celu zapewnienie spójności i przejrzystości podczas korzystania przez obiorców. Dlatego też, mając na względzie powyższe nie ustalano nowego podziału zadań oraz szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla kierownika i funkcjonariuszy Sekcji ds. działań weryfikacyjnych Wydziału ds. Cudzoziemców. W przesłanych wyjaśnieniach kierownik podmiotu kontrolowanego poinformowała dodatkowo, że w związku z wejściem w życie decyzji nr 31 Komendanta

²⁴ Wykonanie obowiązku w związku z wydaniem nowego aktu normatywnego.

²⁵ Akta kontroli, dowód nr 25.

²⁶ Akta kontroli, dowód nr 20 str. 55-60.

²⁷ Zgodnie z § 18 ust. 2 zarządzenia nr 119 KGSG - Komendanci placówek i dywizjonów, oraz kierownicy komórek organizacyjnych komendy oddziału, w terminie 3 miesięcy od dnia wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, ustalają wewnętrzny podział zadań i określają szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych.

²⁸ Akta kontroli, dowód nr 31.

Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 7.04.2021 r. zmieniającej decyzję 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 (...), w związku z kluczowymi, ustawowymi zmianami w zakresie działania pionu cudzoziemskiego, jako Naczelnik Wydziału z dniem 30.04.2021 r. ustaliła nowy wewnętrzny podział zadań, który został zatwierdzony przez Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej. Zapewniła także, że na poziomie komórki trwają prace nad określeniem nowych szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych w wydziale, w tym kierownika i funkcjonariuszy Sekcji ds. działań weryfikacyjnych.²⁹

Zespół kontrolny nie może przyjąć powyższej argumentacji Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców, jako uzasadnienie powodów braku ustalenia podziału zadań i braku określenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla podległych funkcjonariuszy wykonujących zadania objęte sprawdzeniem. Wpływ na powyższe mają w szczególności zapisy obowiązującego zarządzenia nr 119 KGSG, które w sposób jednoznaczny w § 18 ust. 2 obligują m.in. kierowników komórek organizacyjnych komendy oddziału, w terminie 3 miesięcy od dnia wydania decyzji, o której mowa w ust. 1³⁰ do ustalenia wewnętrznego podziału zadań i określenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych. W tym miejscu podkreślić należy, że decyzja nr 23/2020 KNOSG z dnia 20.03.2020 r. spowodowała utratę mocy decyzji nr 51/2014 KNOSG (ze zm.) i w sposób bezsprzeczny stanowiła całkowicie nowy akt prawny wydany na podstawie § 18 ust. 1 zarządzenia nr 119 KNOSG przez Komendanta Oddziału, co wprost wynika z uzasadnienia projektu i inicjatywy wydania aktu (akapit drugi uzasadnienia „zastąpienie nowym aktem normatywnym”). Natomiast, zawarta w uzasadnieniu do projektu aktu kwestia braku spójności i przejrzystości, mająca wpływ na wydanie aktu, jako przesłanka wynikająca z § 84³¹ rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”,³² którego zapisy zgodnie z § 3 ust. 1³³ decyzji nr 97 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie *opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych Straży Granicznej*³⁴, mają zastosowanie podczas opracowywania projektu aktu normatywnego Straży Granicznej, stanowiła obligatoryjny warunek wydania nowego aktu, a nie jego zmiany. Tym samym zespół kontrolny nie może zgodzić się z twierdzeniem, że nowy akt nie spełniał wymogów i potrzeby wypełnienia obowiązków wynikających z § 18 ust. 2 zarządzenia nr 119 KGSG.

Potrzeba dokonania zmian w dokumentacji organizacyjnej wynikała ponadto z polecenia przypominającego Naczelnika Wydziału Koordynacji Działań z dnia 6.04.2020 r., którego jednym z adresatów była kierownik komórki kontrolowanej.³⁵

Niewykonanie obowiązku wynikającego z § 18 ust. 2 zarządzenia nr 119 KGSG powodującego brak aktualności wewnętrznego podziału zadań oraz szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy Sekcji ds. działań weryfikacyjnych (od dnia 20.06.2020 r.), w ocenie zespołu kontrolnego, podlega kwalifikacji w kategoriach

²⁹ Akta kontroli, dowód nr 31.

³⁰ § 18. 1. Komendant oddziału określa w drodze decyzji szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień dla:

- 1) zastępców komendanta oddziału;
- 2) głównego księgowego;
- 3) komendantów placówek i dywizjonów;
- 4) kierowników komórek organizacyjnych komendy oddziału.

³¹ § 84. Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.

³² (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283)

³³ § 3 ust. 1 projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, określonymi w przepisach odrębnych.

³⁴ (Dz.Urz. KGSG z 2019 r., poz.17, z późn. zm.) Zgodnie z § 1. ust. 1 pkt 5 Przepisy decyzji stosuje się odpowiednio do projektów:

- 5) aktów normatywnych wydawanych przez (...) komendantów oddziałów Straży Granicznej, ośrodków szkolenia Straży Granicznej i ośrodków Straży Granicznej.

³⁵ Akta kontroli, dowód nr 23. Informacja Naczelnika WKD obejmowała treść cyt. „(...) w związku z wejściem w życie Decyzji nr 23/2020 z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych (...) przesyłam wzór oświadczenia o przyjęciu obowiązków i uprawnień zgodni z § 8 niniejszej decyzji. Wypełnione i podpisane oświadczenie proszę niezwłocznie przekazać do Wydziału Kadry i Szkolenia NOSG. Jednocześnie zgodnie z § 18 ust. 2 Zarządzenia Nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 02 grudnia 2016 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów (Dz. Urz. KGSG z 2016 r.; poz. 108 z późn. zm.), komendanci placówek, oraz kierownicy komórek organizacyjnych komendy oddziału w terminie 3 miesięcy od dnia wydania decyzji, o której mowa w ust.1 w/w paragrafu, ustala wewnętrzny podział zadań i określają szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych.

nieprawidłowości o charakterze organizacyjnym, za którą odpowiedzialność ponosi [REDAKTOWANO] – Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców. Czynności kontrolne jednocześnie nie wykazały aby stwierdzone nieprawidłowości wywarły negatywne skutki w kontrolowanym obszarze badawczym. Podjęte przez kierownika podmiotu kontrolowanego niezwłoczne działania naprawcze w trakcie prowadzonej kontroli należy uznać za uzasadnione i adekwatne.

Z dokonanych ustaleń wynika, że czynności związane z tematem kontroli, w okresie objętym sprawdzeniem, realizowane były przez 5³⁶ funkcjonariuszy Sekcji ds. działań weryfikacyjnych Wydziału ds. Cudzoziemców, w której zadaniach w pełnym zakresie umiejscowiono czynności objęte sprawdzeniem.³⁷

Badając przyjęte w podmiocie kontrolowanym rozwiązania organizacyjne, zespół kontrolny poddał weryfikacji zapisy zawarte w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy bezpośrednio związanych z realizacją zadań z zakresu objętego kontrolą, w tym odpowiedzialnych za nadzór służbowy.

Czynności kontrolne wykazały przypadek wykonywania czynności w ramach wywiadu środowiskowego przez byłego funkcjonariusza Sekcji ds. działań weryfikacyjnych Wydziału ds. Cudzoziemców, zajmującego od dnia 15.08.2019 r. stanowisko st. kontrolera Sekcji ds. migracji. Stwierdzone odstępstwa obejmowały uczestnictwo funkcjonariusza w czynnościach wywiadu środowiskowego w miesiącu lipcu i sierpniu 2020 r.³⁸, podczas gdy z określonego dla funkcjonariusza szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień w Sekcji ds. migracji, nie wynikało aby tego rodzaju zadania mogłyby być realizowane na ww. stanowisku. Zadania realizacji czynności wywiadu środowiskowego nie wynikały również z ustalonego w komórce organizacyjnej wewnętrznego podziału zadań przewidzianego dla Sekcji ds. migracji.³⁹

Kierownik komórki kontrolowanej w pisemnych wyjaśnieniach wskazała, że pomoc w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych przez st. kontrolera Sekcji ds. migracji w miesiącu lipcu i sierpniu 2020 r. spowodowana była potrzebą niezwłocznej realizacji wywiadów środowiskowych zleconych przez Lubelski Urząd Wojewódzki. Zaznaczyła również, że w okresie od dnia 12 marca do dnia 25 maja 2020 r. decyzją Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców KGSG realizacja wszystkich terenowych zadań pionu do spraw cudzoziemców została wstrzymana ze względu na ogłoszony stan epidemii. Wstrzymanie tych działań spowodowało kumulację kierowanych na bieżąco z LUW zleceń, które w momencie wznowienia realizacji czynności traktowane były priorytetowo. Jako, że wymieniony funkcjonariusz posiadał doświadczenie w zakresie realizacji wywiadów środowiskowych z uwagi na wcześniejsze pełnienie służby w sekcji realizującej zadania z zakresu opiniowania pobytu cudzoziemców został skierowany do realizacji przedmiotowych czynności. Posiłkowanie się ww. funkcjonariuszem zajmującym w tym czasie inne stanowisko służbowe wynikało z uszczuplonych stanów kadrowych sekcji spowodowanych okresem urlopowym, jak również długotrwałą absencją w służbie funkcjonariuszy komórki. Kierownik komórki kontrolowanej wyjaśniła, że funkcjonariusz realizował zadania na podstawie wydanego polecenia. Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców nadmieniła dodatkowo, że st. kontroler Sekcji ds. migracji uczestniczył w wymienionych czynnościach, jednakże nie był osobą odpowiedzialną za sporządzenie dokumentacji służbowej.⁴⁰

Z uwagi na obowiązujący stan prawny, powyższą argumentację zespół kontrolny może przyjąć jedynie częściowo. Stan epidemii i niestandardowe okoliczności jakie wystąpiły w roku 2020, w połączeniu z wystąpieniem różnego rodzaju absencji bez wątpienia miały wpływ na spiętrzenie ilości spraw do realizacji przez podmiot kontrolowany, w tym konieczność szukania rozwiązań w zakresie możliwości wyznaczenia do realizacji zadań wydziału funkcjonariuszy komórki organizacyjnej (obecnych w służbie). Jednak do obowiązków spoczywających na kierowniku komórki organizacyjnej należało w szczególności określenie szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień dla podległych stanowisk służbowych, w tym

³⁶ Akta kontroli, dowód nr 19 – 20; nr 32. Pięciu funkcjonariuszy do dnia 14.08.2019 r. w związku z mianowaniem asystenta sekcji ds. działań weryfikacyjnych st. kontrolera sekcji ds. migracji.

³⁷ Wpz Rozdział I § 2 pkt 2; Rozdział II § 2 pkt 3-5.

³⁸ Akta kontroli, dowód nr 41. Dotyczy zdarzeń: [REDAKTOWANO]

³⁹ Akta kontroli, dowód nr 33, nr 20 str. 55 (verte) – 57 (vert).

⁴⁰ Akta kontroli, dowód nr 50.

zapewnienie ich zgodności z zadaniami określonymi w regulaminie organizacyjnym komendy oddziału. W ocenie zespołu kontrolnego w omawianej sytuacji, ranga, specyfika i stwierdzona systematyka wyznaczania funkcjonariusza do czynności wywiadu środowiskowego,⁴¹ warunkowała potrzebę dostosowania (co najmniej aneksowania) posiadanego przez st. kontrolera Sekcji ds. migracji szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień do faktycznie realizowanych zadań wynikających z zaistniałych warunków i potrzeb służby, a w szczególności uregulowania rzeczywistej podległości służbowej funkcjonariusza w trakcie realizacji czynności wywiadu środowiskowego, nieustalonych w wewnętrznym podziale zadań Wydziału ds. Cudzoziemców dla Sekcji ds. migracji. Powyższe z uwagi na przyjęte kryterium legalności, należy więc rozpatrywać w kontekście wymogów § 18 ust. 2 i 5⁴² zarządzenia nr 119 KGSG, a także obowiązujących w formacji zasad podległości służbowej.⁴³ W zakresie omawianego zagadnienia należy również mieć na względzie obiektywne przesłanki oczywistego zabezpieczenia umocowania funkcjonariusza do czynności w miejscach dokonywania wywiadu środowiskowego.

Z uwagi na literalne brzmienie początkowej treści sprawozdań z przeprowadzonych wywiadów środowiskowych trudno jest przyjąć również argumentację, że st. kontroler Sekcji ds. migracji był jedynie uczestnikiem czynności, gdy z treści dokumentacji służbowej wynika, że wraz z innym funkcjonariuszem, wspólnie „przeprowadzili wywiad”.

Należy zaznaczyć, że na żadnym etapie kontroli zespół kontrolny nie zakwestionował uprawnień Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców do wydawania poleceń podległym funkcjonariuszom, wynikających z obowiązującego regulaminu organizacyjnego (zadania Wydziału), a podyktowanych potrzebami służby. W omawianym przypadku ujęcie w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień funkcjonariusza choćby ogólnego zapisu dotyczącego obowiązku „wykonywania innych czynności zleconych przez przełożonych, wynikających ze stosunku służby” byłoby akceptowalne i uznane przez zespół kontrolny.

Brak ujęcia w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień st. kontrolera Sekcji ds. migracji zadania obejmującego m.in. potrzebę wsparcia zadań sekcji ds. działań weryfikacyjnych w czynnościach wywiadu środowiskowego lub ogólnego zadania dotyczącego wykonywania innych czynności zleconych przez przełożonych, wynikających ze stosunku służby oraz brak określenia podległości służbowej funkcjonariusza w trakcie realizacji tego rodzaju czynności należy zakwalifikować w kategoriach nieprawidłowości o charakterze organizacyjnym, za którą odpowiedzialność ponosi [REDAKTOWANE] Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców. Ustalenia stanu faktycznego poczynione w przedmiotowym zakresie nie wykazały negatywnych następstw w działalności kontrolowanego podmiotu.

Weryfikacja zapisów zawartych w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień osób bezpośrednio związanych z realizacją zadań z zakresu objętego kontrolą, dokonana w pozostałym zakresie, niezależnie od braku aktualności dokumentacji (od 20.06.2020 r.) i stwierdzonych nieprawidłowości wykazała, że poddane kontroli dokumenty zawierały określony zakres czynności odnoszący się do obowiązków i uprawnień mieszczący się w zakresie kontroli.

Ustalono, że w ramach przyjętych rozwiązań organizacyjnych, kierownictwo komórki organizacyjnej posiadało upoważnienia Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej m.in. do przekazywania w imieniu Komendanta Oddziału informacji dotyczących przeprowadzonych wywiadów środowiskowych oraz sprawdzenia lokalu na podstawie art. 11

⁴¹ Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego (...) – 1. Wywiad przeprowadza się w miejscu zamieszkania lub pobytu cudzoziemca wskazanym przez niego, w miejscu jego pracy lub nauki lub w miejscu prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. 2. Wywiad może być przeprowadzany we wskazanym przez cudzoziemca miejscu zamieszkania lub pobytu jego małżonka lub innego członka rodziny, a także osoby, z którą cudzoziemca łączy więzi o charakterze rodzinnym.

⁴² § 18 ust. 2 i 5 zarządzenia nr 119 KGSG:

2. (...) kierownicy komórek organizacyjnych komendy oddziału, (...) określą szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych(...)

5. Zakresy obowiązków i uprawnień, o których mowa w ust. 2 i 4 odpowiadają zadaniom określonym w regulaminach organizacyjnych komend oddziałów Straży Granicznej.

⁴³ m.in. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach. (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 1470, z późn. zm.).

i 12 ustawy o cudzoziemcach. Upoważnienia na poziomie Wydziału ds. Cudzoziemców posiadała Naczelnik Wydziału oraz Zastępca Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców.⁴⁴

Czynności kontrolne wykazały przypadek przekazania informacji z wywiadu środowiskowego z upoważnienia Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej bez wymaganego umocowania organu. Powyższe dotyczy wywiadu środowiskowego opisanego [REDAKTOWANE]. Z czynności kontrolnych wynika, że pismo przewodnie przesyłające informację z wywiadu środowiskowego z upoważnienia organu zostało podpisane w dniu 3.03.2020 r. (przesłanie 11.03.2020 r.).⁴⁵ Z dokumentacji kontroli oraz danych kadrowych wynika, że umocowanie w przedmiotowym zakresie Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców posiadała dopiero od dnia 17.03.2020 r. (obowiązujące od dnia podpisania).⁴⁶

Wyjaśniając przyczynę podpisania w dniu 3.03.2020 r. pisma przewodniego do LUW z upoważnienia Komendanta Oddziału w zakresie przeprowadzonego wywiadu środowiskowego przez funkcjonariuszy wydziału Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców wskazała, że powyższa czynność była incydentalna i niezamierzona, co miało związek z pomyłkowym przedłożeniem ww. dokumentu do podpisu.⁴⁷

Pomimo potwierdzenia incydentalności stwierdzonego przypadku, biorąc pod uwagę zleceniodawcę tj. Wojewodę Lubelskiego, w tym mając na względzie zapisy § 1 i 2 załącznika do zarządzenia nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej imienia 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej z siedzibą w Chelmie⁴⁸ oraz zadań przypisanych terenowemu organowi Straży Granicznej, rangi Komendanta Oddziału, stwierdzone w powyższym zakresie odstępstwo w postaci podpisania w imieniu organu pisma z dokumentacją z przeprowadzonych czynności bez stosownego umocowania uznano w kategoriach nieprawidłowości mającej wpływ na przyjęte kryteria kontroli, za którą odpowiedzialność ponosi Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców. Przeprowadzone czynności kontrolne jednocześnie nie wykazały, aby wykryta nieprawidłowość wywarła zasadniczy wpływ w działalności podmiotu kontrolowanego.

W zakresie przyjętych i stosowanych w Wydziale ds. Cudzoziemców form sprawowanego nadzoru, kontrola wykazała, że pomimo braku aktualności zakresów obowiązków i uprawnień, w sposób właściwy dokonano organizacji zasad sprawowania nadzoru służbowego. Do czynności nadzoru nad realizacją zadań oraz sporządzaną dokumentacją z przeprowadzonych czynności kontrolno – weryfikacyjnych (wywiad środowiskowy, sprawdzenie lokalu) oprócz Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców, uprawnieni byli: Zastępca Naczelnika Wydziału⁴⁹ oraz Kierownik Sekcji ds. działań weryfikacyjnych.⁵⁰ W przyjętym okresie kontroli, nadzór nad realizacją oraz sporządzoną dokumentacją z przeprowadzonych czynności kontrolno – weryfikacyjnych (wywiad środowiskowy, sprawdzenie lokalu) odbywał się na dwóch płaszczyznach tj. w sposób bezpośredni nadzór sprawowany był przez kierownika Sekcji ds. działań weryfikacyjnych, który dokonywał sprawdzeń danych sprawozdań oraz notatek z przeprowadzonych wywiadów i sprawdzeń lokalu, które następnie były przedkładane Naczelnikowi Wydziału do podpisu oraz przesyłane na adres zleceniodawcy.

Do obowiązku samokontroli dokumentacji oraz konieczności sprawowania nadzoru ze strony kadry kierowniczej w zakresie poprawności sporządzania sprawozdań/notatek

⁴⁴ Akta kontroli, dowód nr 31 str. 101-115. Naczelnik Wydziału – upoważnienie Komendanta NOSG nr 100 z dnia 17.03.2020 r. – pkt 100; Zastępca Naczelnika Wydziału – upoważnienie nr 410 z dnia 10.12.2018 r. pkt 103; utraciło moc w związku z upoważnieniem nr 97 z dnia 17.03.2020 r. (utraciło moc z dniem 10.02.2021 r.).

⁴⁵ Akta kontroli, dowód nr 42 str. 188.

⁴⁶ Akta kontroli, dowód nr 31 str. 101-105 (verte).

⁴⁷ Akta kontroli, dowód nr 50.

⁴⁸ (Dz.Urz. KGSG z 2014 r., poz. 63, z późn. zm.)

m.in. § 1. Komenda Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej imienia 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej z siedzibą w Chelmie, zwana dalej "komendą oddziału", jest urzędem podległym Komendantowi Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, zwanemu dalej "Komendantem Oddziału", zapewniającym mu merytoryczną, organizacyjną, prawną i kancelaryjno-biurową obsługę do sprawnej i skutecznej realizacji jego ustawowych zadań jako terenowego organu Straży Granicznej.

§ 2. Komendą Oddziału kieruje Komendant Oddziału przy pomocy zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego oraz kierowników komórek organizacyjnych komendy oddziału.

⁴⁹ Akta kontroli, dowód nr 26. Szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień z dnia 1.12.2018 r., z którym funkcjonariusz zapoznał się w dniu 3.12.2018 r. – m.in. pkt 1, pkt 2 ppkt 35; 44-46. Odpowiedzialny za prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i pracowników Wydziału.

⁵⁰ Akta kontroli, dowód nr 28. W okresie objętym kontrolą: szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień z dnia 28.02.2017 r., z którym funkcjonariusz zapoznał się w dniu 28.02.2017 r., aktualny z dnia 8.05.2019 r., z którym funkcjonariusz zapoznał się w dniu 8.05.2019 r. – m.in. pkt 1, 4, 8, 14, 15, 17, 24-26. Odpowiedzialny za nadzór i koordynację nad przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych, dokonywaniem sprawdzeń lokalu w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców.

z wywiadów środowiskowych/sprawdzenia lokalu, nie tylko pod względem formalnym, ale też jakościowym („wizytówka formacji”) obliżowało dodatkowo polecenie Zastępcy Komendanta NOSG właściwego ds. granicznych – Fax nr NA-CU-2469/15/DDB z dnia 25.06.2015 r.⁵¹

Sprawowanie nadzoru oceniono w kontekście stwierdzonych w toku kontroli uchybień o charakterze formalnym oraz nieprawidłowości organizacyjnych. Ustalenia kontroli świadczą co prawda, że nadzór na badaną tematykę był sprawowany, jednak nie doprowadził do wykrycia i wyeliminowania stwierdzonych uchybień o charakterze formalnym w zakresie danych systemowych zawartych w zdarzeniach CBD SG SWK. W związku ze stwierdzonymi i opisanymi wyżej nieprawidłowościami natury organizacyjnej, istnieje potrzeba wypracowania optymalnych zasad zarządzania siłami i zasobami osobowymi w oparciu o stosowne umocowania. Zaznaczyć należy, że stwierdzone odstępstwa od stanu pożądanego nie wpłynęły negatywnie na kontrolowaną działalność, nie wywarły też wpływu na wynik prowadzonych czynności oraz przeprowadzonych procedur przez organ zlecający.

Szczegółowy opis ustaleń w obszarze badawczym został zawarty w notatce służbowej z dnia 27.04.2021 r. (RPW/29631/2021).⁵²

Realizację zadań w kontrolowanym obszarze cząstkowym **oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.**

2) Legalność, celowość i rzetelność realizacji zadań służbowych związanych z przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych i dokonywaniem sprawdzeń lokalu w toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 35, z późn. zm.).⁵³

W powyższym obszarze badawczym ocenie podlegała prawidłowość dokumentowania zrealizowanych czynności wywiadów środowiskowych i dokonywanych sprawdzeń lokalu, oceniania zarówno pod kątem prawnym (legalność/celowość), jak i w zakresie kryterium rzetelności.

Ustalenia stanu faktycznego w kontrolowanym obszarze zostały dokonane na podstawie dokumentacji i informacji udostępnionych kontrolerom przez kierownika komórki kontrolowanej, danych i informacji pozyskanych z Wydziału Kadr i Szkolenia Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, danych spraw prowadzonych w systemie EZD (JRWA – ██████████,⁵⁴ wyjaśnień oraz sporządzonych wykazów i notatek służbowych. W zakresie trzech spraw, na potrzeby kontroli pozyskano dokumentację z Oddziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Delegatury w Chełmie Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.⁵⁵ W trakcie kontroli wykorzystano dane CBD SG SWK ██████████.⁵⁶

Szczegółowy opis ustaleń w obszarze badawczym został zawarty w wykazach z dokonanego sprawdzenia z dnia 14.05.2021 r.⁵⁷

Kompetencje funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie potwierdzania prawdziwości informacji podawanych przez cudzoziemca w toku postępowań toczących się na podstawie ustawy o cudzoziemcach oraz zbierania informacji, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie tego postępowania zostały unormowane w treści art. 11⁵⁸ ustawy o cudzoziemcach. W toku

⁵¹ Akta kontroli, dowód nr 57.

⁵² Akta kontroli, dowód nr 29.

⁵³ W okresie objętym sprawdzeniem – t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2094, z późn. zm. Zwana dalej - ustawą o cudzoziemcach.

⁵⁴ Akta kontroli, dowód nr 16-18. Dostęp do spraw na potrzeby kontroli uzyskano z Wydziału Ochrony Informacji NOSG.

⁵⁵ Akta kontroli, dowód nr 34-38.

⁵⁶ W zakresie dotyczącym okresu objętego kontrolą.

⁵⁷ Akta kontroli, dowód nr 39-40.

⁵⁸ Zgodnie z art. 11 ustawy o cudzoziemcach:

1. W toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy funkcjonariusze Straży Granicznej mogą:

- 1) przeprowadzać wywiad środowiskowy lub
 - 2) ustalać miejsce pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca, a także osoby, z którą cudzoziemca łączą więzi o charakterze rodzinnym.
2. Wywiad środowiskowy obejmuje zebranie informacji dotyczących:
- 1) danych cudzoziemca, wobec którego prowadzone jest postępowanie, o którym mowa w ust. 1;
 - 2) miejsca pobytu cudzoziemca;
 - 3) członków rodziny cudzoziemca oraz osób, z którymi zamieszkuje on we wspólnym gospodarstwie domowym;
 - 4) wykonywania przez cudzoziemca pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej;
 - 5) podjęcia lub kontynuowania przez cudzoziemca nauki lub szkolenia zawodowego;
 - 6) sytuacji materialnej i warunków bytowych cudzoziemca;
 - 7) podjęmowania przez cudzoziemca działań mogących mieć wpływ na ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego albo stanowiących zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa;
 - 8) innych okoliczności, których istnienie mogłoby mieć wpływ na rozstrzygnięcie w postępowaniu prowadzonym wobec cudzoziemca.

postępowania prowadzonych na podstawie przepisów wspomianej ustawy funkcjonariusze Straży Granicznej mogą: przeprowadzić wywiad środowiskowy lub ustalić miejsce pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca, a także osoby, z którą cudzoziemca łączą więzi o charakterze rodzinnym. Poza przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego art. 11 ustawy o cudzoziemcach stanowi także podstawę prawną dla dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu, który cudzoziemiec wskazał jako miejsce swego pobytu. Jest to czynność, którą ustawodawca dopuszcza wyłącznie w przypadku, gdy podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego informacje podane przez cudzoziemca nie zostały potwierdzone lub informacje zgromadzone przez funkcjonariusza Straży Granicznej okazały się sprzeczne lub budzą wątpliwości co do ich prawdziwości.⁵⁹ Sposób przeprowadzania/dokonywania i dokumentowania czynności kontrolno – weryfikacyjnych, został określony w:

- 1) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców;⁶⁰
- 2) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu.⁶¹

Zgodnie z przyjętą próbą badawczą kontroli, szczegółowej weryfikacji i analizie poddano 100 wywiadów środowiskowych przeprowadzonych w stosunku do 38 cudzoziemców z roku 2019 r. oraz 61 wywiadów środowiskowych przeprowadzonych w stosunku do 29 cudzoziemców w roku 2020.

Czynności objęte kontrolą realizowane były na zlecenie organu prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt na terytorium RP. W przyjętym okresie kontroli zlecenia Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w postaci wniosków przesyłane były w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem ogólnopolskiej Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). W okresie objętym kontrolą dokumentacja z przeprowadzonych wywiadów lub sprawdzeń lokalu do końca stycznia 2019 r. ewidencjonowana była w systemie RAC. Następnie, w związku ze zmianą zasad ewidencji, dokumenty rejestrowano w systemie EZD, w tym nadawano kolejne numery RPW oraz zakładano indywidualne sprawy.⁶² Przeprowadzenie wywiadów środowiskowych następowało, co do zasady, niezwłocznie po otrzymaniu wniosku od uprawnionego organu. Jak wynika z poczynionych ustaleń, wpływ na stwierdzone przypadki opóźnień miało tymczasowe ograniczenie do niezbędnego minimum czynności kontrolno – weryfikacyjnych w pionie ds. cudzoziemców w związku z wprowadzonym stanem epidemii na terytorium RP,⁶³ na co z przyczyn oczywistych nie miała wpływu kadra kierownicza i uprawnieni funkcjonariusze Wydziału ds. Cudzoziemców.

3. Jeżeli w wyniku czynności, o których mowa w ust. 1, nie potwierdzono informacji podanych przez cudzoziemca lub zgromadzone informacje okazały się sprzeczne albo nasuwają wątpliwości odnośnie do ich prawdziwości, funkcjonariusze Straży Granicznej mogą dokonać sprawdzenia lokalu, który cudzoziemiec wskazał jako miejsce swego pobytu. Do sprawdzenia lokalu nie stosuje się przepisu art. 79 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

4. Funkcjonariusz Straży Granicznej dokonujący sprawdzenia lokalu, o którym mowa w ust. 3, ma prawo:

- 1) wejścia do lokalu,
- 2) żądania okazania przedmiotów należących do cudzoziemca i zamieszkującego z nim członka rodziny,
- 3) żądania udzielenia wyjaśnień

- w celu potwierdzenia pobytu cudzoziemca w sprawdzanym lokalu.

5. Podczas przeprowadzania czynności, o których mowa w ust. 4, powinien być obecny cudzoziemiec lub osoba trzecia, jeżeli lokal znajduje się w jej posiadaniu, albo inny dorosły domownik. Czynności te są podejmowane i przeprowadzane w godzinach od 6⁰⁰ do 22⁰⁰.

6. Czynności, o których mowa w ust. 4, funkcjonariusze Straży Granicznej przeprowadzają za zgodą cudzoziemca lub osoby trzeciej, jeżeli lokal znajduje się w jej posiadaniu, albo innego dorosłego domownika. Czynności te wymagają późniejszego udokumentowania.

7. W przypadku gdy cudzoziemiec nie wyrazi zgody na dokonanie sprawdzenia lokalu albo utrudnia lub uniemożliwia przeprowadzenie czynności, o których mowa w ust. 4, uznaje się, że informacje o faktycznym miejscu pobytu cudzoziemca nie zostały potwierdzone.

8. Jeżeli dokonanie sprawdzenia lokalu nie jest możliwe z przyczyn niezależnych od cudzoziemca, funkcjonariusze Straży Granicznej informują o tym fakcie organ prowadzący postępowanie oraz przekazują temu organowi informacje zgromadzone w toku czynności, o których mowa w ust. 1.

⁵⁹ Takie ograniczenia są usprawiedliwione tym, że sprawdzenie lokalu stanowi ingerencję w prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji) oraz nienaruszalność mieszkania (art. 50 Konstytucji). Konstytucja w przywołanym art. 50 wymaga podstawy prawnej rangi ustawy dla uznania wkroczenia w sferę nienaruszalności mieszkania za usprawiedliwione.

⁶⁰ (Dz.U. z 2015 r. poz. 274). Zwane dalej rozporządzeniem w sprawie wywiadu środowiskowego.

⁶¹ (Dz.U. z 2015 r. poz. 502).

⁶² Zalecenia Zarządu ds. Cudzoziemców KGSG z dnia 16.11.2018 r. – KG-CU-ZSS.072.12.2018 – pkt 2 odstąpienie od skanowania i załączania dokumentacji do systemu RAC.

⁶³ Pismo Zarządu ds. Cudzoziemców KGSG – KG-CU-IV-1.074.16.2020/1 z dnia 12.03.2020 r., powtórzone pismem Zastępcy Komendanta NOSG – NA-WdsC-SDW.4222.78.2020.; Pismo Zarządu ds. Cudzoziemców – KG-CU-IV.4223.27.2020 z 19.05.2020 r. powtórzone pismem Zastępcy Komendanta NOSG – NA-WdsC-SDW.4222.104.2020 z dnia 22.05.2020 r.

Z ustaleń stanu faktycznego wynika, że przed przystąpieniem do realizacji czynności zleconych w trybie art. 11 *ustawy o cudzoziemcach* funkcjonariusze byli w obowiązku dokonywania sprawdzeń w dostępnych zasobach baz danych w stosunku do cudzoziemców, wobec których prowadzone były czynności administracyjne (wg opracowanego schematu sprawdzeń).⁶⁴ Zgodnie z przyjętą na poziomie komórki organizacyjnej praktyką informacje o dokonanym sprawdzeniu, co do zasady, wpisywano w treści notatki w systemie EZD lub poprzez wpis znajdujący się bezpośrednio na dokumencie znajdującym się w koszulce sprawy.⁶⁵ Przeprowadzone czynności wykazały całkowity brak wpisu dot. wykonanych sprawdzeń w zakresie 4 zdarzeń.⁶⁶

W zakresie potwierdzenia faktu dokonania sprawdzeń opiniowanych cudzoziemców i sposobu ich udokumentowania kierownik komórki organizacyjnej wyjaśniła, że przed przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego obligatoryjnie dokonywano sprawdzenia w systemach informatycznych (ZSE 6), w celu uzyskania informacji, czy wobec cudzoziemca nie dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu lub realizacji określonych czynności zleconych. Nadmieniała, iż brak jest wytycznych odnośnie sposobu dokumentowania i miejsca dokonywania adnotacji o wykonaniu ww. sprawdzeń. W przypadku 4 ujawnionych zdarzeń, kierownik komórki kontrolowanej zapewniła, że stosowne sprawdzenia zostały dokonane, jednakże nie ujęto ich w notatce w systemie EZD.⁶⁷

Biorąc pod uwagę przedłożone na potrzeby kontroli wyjaśnienia kierownika komórki organizacyjnej oraz funkcjonariuszy odpowiedzialnych za dokonanie właściwych sprawdzeń, w tym mając na względzie poddaną kontroli dokumentację, powyższe zostało przyjęte przez zespół kontrolny, jako dostateczne potwierdzenie sprawdzeń dokonanych w poszczególnych sprawach.

Funkcjonariusze w trakcie prowadzonych wywiadów środowiskowych, uzyskiwali informacje wskazane we wnioskach organów prowadzących postępowania administracyjne.⁶⁸ Należy przy tym wskazać, że zakres informacji które powinny zostać ustalone podczas przeprowadzanego wywiadu był określany przez organ w sposób różnorodny i ściśle dostosowany do indywidualnej sytuacji cudzoziemca, w stosunku do którego prowadzone było postępowanie. Potwierdzono, że każdorazowo, po przeprowadzeniu wywiadów środowiskowych, niezwłocznie sporządzano stosowne sprawozdania.⁶⁹ Dokumentacja w postaci sprawozdań zawierała elementy wymagane § 6 ust. 2 pkt 1-10 rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego. Zawarta w sprawozdaniach rubryka „Uwagi” bardzo często zawierała uwagi i spostrzeżenia własne funkcjonariuszy dokonujących czynności.⁷⁰

Z treści rekomendacji i sugestii organów zlecających wywiady środowiskowe, popartych wewnętrznymi poleceniami podmiotu kontrolowanego i Zastępcy Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej wynikało dodatkowo, że w dokumentacji z prowadzonych czynności

⁶⁴ Zalecenia Zarządu ds. Cudzoziemców KGSG – KG-CU-ZSS.072.12.2018 z dnia 16.11.2018 r.

⁶⁵ Akta kontroli, dowód nr 45 – przykłady.

⁶⁶ Akta kontroli, dowód nr 41 str. 151, nr 43. Dotyczy zdarzeń: [REDAKTOWANE]

⁶⁷ Akta kontroli, dowód nr 50.

⁶⁸ Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej - Funkcjonariusz przeprowadzający wywiad zbiera informacje, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, od:

- 1) rodziny cudzoziemca;
- 2) osób zamieszkujących z cudzoziemcem;
- 3) sąsiadów cudzoziemca;
- 4) przełożonych cudzoziemca w jego miejscu pracy;
- 5) nauczycieli lub wychowawców cudzoziemca w szkole;
- 6) innych osób lub instytucji, które mogą posiadać wiedzę o cudzoziemcu.

⁶⁹ Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej -

1. Po zakończeniu wywiadu funkcjonariusz niezwłocznie sporządza sprawozdanie. 2. Sprawozdanie zawiera:

- 1) imię i nazwisko funkcjonariusza przeprowadzającego wywiad;
- 2) nazwę jednostki organizacyjnej Straży Granicznej, w której funkcjonariusz przeprowadzający wywiad pełni służbę;
- 3) imię i nazwisko cudzoziemca;
- 4) imię i nazwisko osoby udzielającej informacji;
- 5) miejsce przeprowadzenia wywiadu;
- 6) wyjaśnienia i informacje ustalone w toku wywiadu;
- 7) ewentualne uwagi;
- 8) datę przeprowadzenia wywiadu;
- 9) datę sporządzenia sprawozdania z wywiadu;
- 10) podpis funkcjonariusza przeprowadzającego wywiad.

3. Sprawozdanie sporządza się w formie pisemnej w jednym egzemplarzu.

4. Sprawozdanie z wywiadu dołącza się do akt postępowania, w którego toku przeprowadza się wywiad.

⁷⁰ Akta kontroli, dowód nr 39 – 40 – wg danych wykazów.

wywiadu środowiskowego oprócz elementów wymaganych obowiązującymi przepisami należało zamieszczać również m.in. daty urodzenia opiniowanych.⁷¹ Czynności kontrolne wykazały szereg braków w przedmiotowym zakresie.⁷²

Odnosząc się do stwierdzonych odstępstw Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców wyjaśniła, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 roku w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców data urodzenia opiniowanego cudzoziemca nie jest wymagany elementem składowym sprawozdania. Jednocześnie nadmienila, iż praktyka ujmowania daty urodzenia w dokumentacji wynikała z sugestii Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, a niezamieszczenie dat urodzenia opiniowanych osób w sprawozdaniach nie było zamierzonym działaniem funkcjonariuszy.⁷³

W kwestii powyższego, stwierdzić należy, że brak dat urodzenia, co prawda nie wywarł negatywnego wpływu na przyjęte kryteria kontroli legalności i celowości, w tym nie wpłynął na prawidłowość przeprowadzanych czynności służbowych, a także na wydanie decyzji przez organ prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia zezwolenia dla cudzoziemców aplikujących o pobyt na terytorium RP, miał jednak wpływ na rzetelność sporządzanej dokumentacji w zakresie zasad, które komórka kontrolowana samodzielnie narzuciła do stosowania.

Dokumentację z realizacji czynności wywiadu środowiskowego, zgodnie z § 6 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego, sporządzano w formie pisemnej w jednym egzemplarzu i przesyłano pocztą na adres Wojewody Lubelskiego (wg adresu delegatury/urzędu) celem dołączenia do akt postępowania, w którego toku przeprowadzano wywiad. Przedmiotowe akta postępowania były przechowywane w organie prowadzącym postępowanie tj. Wojewody Lubelskiego. Przekazując informacje, poza jednym przypadkiem przesłania dokumentacji wywiadu bez stosownego umocowania (opis str. 8 – 9), były osoby posiadające właściwe umocowania w postaci pisemnego upoważnienia Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej tj. Naczelnik i Zastępca Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców.⁷⁴

Czynności służbowe w zakresie wywiadu środowiskowego ewidencjonowano w systemie CBD SG SWK [redacted] wg numerów zdarzeń. Dokonana weryfikacja i szczegółowa analiza zgromadzonej dokumentacji wykazała uchybienia o charakterze formalnym w zakresie opisu zdarzenia [redacted]. Z dokumentacji czynności wynikał brak wpisu obejmującego przeprowadzenie wywiadu środowiskowego z ob. RP (żoną opiniowanego). Dane zdarzenia zawierały natomiast wpis w zakresie czynności wywiadu środowiskowego przeprowadzonego z ob. Ukrainy (opiniowanym), których jak wynikało z dokumentacji nie realizowano.⁷⁵

Wyjaśniając powody zaistniałej rozbieżności Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców wskazała, że w systemie CBD SG SWK w zdarzeniu [redacted] został wprowadzony wywiad środowiskowy, dotyczący ob. UA. Czynności służbowe zostały przeprowadzone z trzema obywatelami RP, w tym z żoną opiniowanego, co wynika z systemu EZD oraz stanu faktycznego. W złożonych wyjaśnieniach ww. potwierdziła, że w systemie CBD SG SWK nastąpił błąd w postaci omyłkowego „zatytułowania” rubryki odnoszącej się do sporządzenia sprawozdania z danymi opiniowanego, która powinna być „zatytułowana” sporządzeniem sprawozdania wskazującymi na dane żony opiniowanego. [redacted]

[redacted] poinformowała dodatkowo, że mając na uwadze powyższe w dniu 20.05.2021 r. na poziomie komórki organizacyjnej dokonano korekty powyższego błędnego wpisu w systemie CBD SG SWK.⁷⁶

Powyższe odstępstwo zakwalifikowano w kategorii incydentalnego uchybienia o charakterze formalnym, mającego wpływ na kryterium rzetelności, ale pozostającego bez negatywnego wpływu na kontrolowaną działalność.

⁷¹ Polecenie Wydziału ds. Cudzoziemców NOSG – Fax nr NA-CU-2264/17/DDB z dnia 11.12.2017 r. Zalecenia w przedmiotowym zakresie zawiera również polecenie Zastępcy Komendanta NOSG właściwego ds. granicznych – Fax nr NA-CU-2469/15/DDB z 25.06.2015 r.

⁷² Akta kontroli, dowód nr 44.

⁷³ Akta kontroli, dowód nr 50.

⁷⁴ Akta kontroli, dowód nr 31 str. 101-115.

⁷⁵ Akta kontroli, dowód nr 46.

⁷⁶ Akta kontroli, dowód nr 50, nr 46 str. 287 (korekta).

Procedurę przeprowadzenia sprawdzenia lokalu określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 kwietnia 2015 r. w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu. Jak wcześniej wskazano sprawdzeniu podlegały dwa wywiady środowiskowe przeprowadzone przez funkcjonariuszy Wydziału ds. Cudzoziemców w okresie objętym kontrolą (1/2019; 1/2020).⁷⁷

Czynności kontrolne przeprowadzone w powyższym zakresie potwierdziły, że dokonując sprawdzenia lokalu, funkcjonariusze Straży Granicznej posiadali pisemne, imienne upoważnienia wydane przez osobę upoważnioną przez komendanta oddziału tj. Zastępcę Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej właściwego ds. granicznych.⁷⁸ Dokumenty będące podstawą czynności zostały wydane zgodnie z wymogami formalnymi wzoru zgodnego z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia.⁷⁹ Do realizacji czynności sprawdzenia lokalu wyznaczano dwóch funkcjonariuszy, czego dowodem są wydane w okresie objętym kontrolą upoważnienia nr 678 i 679⁸⁰ z dnia 27.11. 2019 r. oraz upoważnienia nr 19 i 20 z dnia 9.03.2020 r.⁸¹ Przyjęty tryb organizacji czynności był zgodny z wymogami § 3 i 4 ust. 1 rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 kwietnia 2015 r. w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu. Jak wynika z poddanej kontroli dokumentacji, upoważnieni funkcjonariusze dokonywali sprawdzenia lokalu zgodnie z celem przeprowadzenia tej czynności,⁸² z zachowaniem ustawowego warunku dokonywania sprawdzenia lokalu w godzinach od 6.00 do 22.00. W zakresie opisywanych czynności, ustawodawca zdecydował, że do sprawdzenia lokalu nie ma zastosowania przepis art. 79 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.⁸³ Tym samym funkcjonariusz Straży Granicznej nie ma obowiązku zawiadomienia cudzoziemca o zamiarze przeprowadzenia sprawdzenia lokalu.⁸⁴ Czynności kontrolne nie wykazały zaistnienia przypadków braku zgody albo innych działań cudzoziemców, które utrudniałyby lub uniemożliwiałyby przeprowadzenie sprawdzenia lokalu.

Sprawdzenie lokalu dokumentowano w formie notatki służbowej wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia.⁸⁵

Czynności kontrolne przeprowadzone w obszarze cząstkowym wykazały nw. uwagi, które dotyczyły:

- 1) braku wskazywania w dokumentacji służbowej (np. w upoważnieniu/zdarzeniu CBD SG SWK/notatce z przeprowadzonego sprawdzenia lokalu) funkcjonariusza wyznaczonego na dowódcę przez organ Straży Granicznej udzielający upoważnienia, wg wymogów § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 kwietnia 2015 r. w sprawie sposobu

⁷⁷ Akta kontroli, dowód nr 47-48.

⁷⁸ Akta kontroli, dowód nr 51-54. W okresie podlegającym sprawdzeniu upoważnienie do tego rodzaju czynności posiadał również Zastępca Naczelnika WCU tj. upoważnienie nr 408 z dnia 10.12.2018 r. – w okresie objętym kontrolą nie wydawał upoważnień w przedmiotowym zakresie. – Akta kontroli, dowód nr 27.

⁷⁹ Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu.

⁸⁰ Po służbowym wykorzystaniu z powodu braku akt postępowania, upoważnienie nr 678 zostało zniszczone protokołem brakowania/niszczenia dokumentów nr 23/20, poz. 109 z dnia 09.03.2020 r. (RPW 797/20)

⁸¹ Akta kontroli, dowód nr 31 str. 116-117.

⁸² Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu - Funkcjonariusze dokonują sprawdzenia lokalu zgodnie z celem przeprowadzenia tej czynności, z zachowaniem umiaru i poszanowaniem godności osób, których sprawdzenie dotyczy. Podejmowane przez nich czynności polegają na:

- 1) obejrzeniu sprawdzanego lokalu i okazanych przedmiotów należących do cudzoziemca i zamieszkującego z nim członka rodziny;
- 2) przeprowadzeniu rozmów z osobami obecnymi podczas sprawdzania lokalu w związku z żądaniem udzielenia wyjaśnień w sprawie pobytu cudzoziemca w tym lokalu.

⁸³ (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 735) Zwany dalej kpa. Art. 79- § 1. Strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem.

⁸⁴ Kodeks postępowania administracyjnego w art. 79 § 1 wymaga przekazania stronie informacji o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. W odniesieniu do sprawdzenia lokalu miejsce przeprowadzenia tej czynności jest cudzoziemcowi znane, ponieważ dotyczy lokalu, który sam wskazał jako miejsce swego pobytu. Zakres wyłączenia stosowania art. 79 § 1 kpa. został zatem ograniczony do zwolnienia funkcjonariusza Straży Granicznej z obowiązku poinformowania cudzoziemca o terminie przeprowadzenia sprawdzenia lokalu.

⁸⁵ Zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu:

1. Po dokonaniu sprawdzenia lokalu dowódca sporządza notatkę służbową.
2. Notatka, o której mowa w ust. 1, zawiera:
 - 1) numery i daty upoważnień uprawniających do dokonania sprawdzenia lokalu;
 - 2) adres lokalu podlegającego sprawdzeniu;
 - 3) stopnie, imiona i nazwiska funkcjonariuszy, którzy dokonali sprawdzenia lokalu;
 - 4) imię i nazwisko, datę urodzenia oraz obywatelstwo cudzoziemca, który wskazał lokal jako miejsce swojego pobytu;
 - 5) wskazanie osób, w których obecności dokonano sprawdzenia lokalu;
 - 6) datę oraz godzinę rozpoczęcia sprawdzania lokalu i jego zakończenia;
 - 7) fakty ustalone w toku sprawdzania lokalu;
 - 8) stanowiska, stopnie, imiona i nazwiska oraz podpisy funkcjonariuszy dokonujących sprawdzenia.
3. Wzór notatki służbowej jest określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu, na którym po dokonaniu sprawdzenia lokalu spoczywał także obowiązek sporządzenia notatki służbowej;

- 2) wpisów w systemie CBD SG SWK [REDAKTOWANO] co do osób, w stosunku do których prowadzono czynności kontrolno – weryfikacyjne w zakresie sprawdzeń lokalu tj.:
- ✓ dane zdarzenia [REDAKTOWANO] (wywiad środowiskowy/ sprawdzenie lokalu) obejmowały błędne dane osoby (kobiety), jako osoby z którą przeprowadzono czynności tj. sporządzono sprawozdanie/notatkę służbową dotyczącą sprawdzenia lokalu. W zdarzeniu wpisano również błędne nazwisko innej osoby, z którą przeprowadzono czynności;⁸⁶
 - ✓ dane zdarzenia nr [REDAKTOWANO] obejmowały przeprowadzenie czynności wywiadu oraz sprawdzenia lokalu z opiniowanym ob. UA, jako dwie policzalne czynności odzwierciedlone w kodzie [REDAKTOWANO]

W odniesieniu do pkt 1 kierownik podmiotu kontrolowanego wyjaśniła, że na dowódcę w zakresie realizacji zadań związanych ze sprawdzeniem lokalu zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu, „wyznacza organ Straży Granicznej udzielający upoważnienia”. Powyższe przekazywane było funkcjonariuszom w formie ustnej i nie było nigdzie odnotowywane. W zakresie omawianego zagadnienia zastosowanie miała zasada wyznaczania na dowódcą funkcjonariusza sekcji posiadającego wyższy stopień służbowy oraz posiadane doświadczenie i kwalifikacje.⁸⁸

Powyższe w ocenie zespołu kontrolnego wymaga wypracowania rozwiązań, które sformalizują czynność wyznaczania dowódcy do czynności sprawdzenia lokalu.

W kwestii wymienionego w pkt 2 zdarzenia [REDAKTOWANO] Naczelnik Wydziału wyjaśniła, że w zakresie zdarzenia został wprowadzony wywiad środowiskowy oraz sprawdzenie lokalu, dotyczące ob. UA. Czynności w powyższym zakresie przeprowadzono z udziałem dwóch obywaterek RP. W pisemnych wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału wskazała, że w systemie CBD SG SWK nastąpił błąd pisarski polegający na zatytułowaniu rubryki sporządzenie sprawozdania z błędnym nazwiskiem. Ponadto odnosząc się do stwierdzonego braku dokumentacji z przeprowadzenia czynności służbowych z ob. RP poinformowała, że wskazane w zdarzeniu jako dwie osoby (z innym imieniem) obejmują zdarzenie i przeprowadzone czynności z jedną i tą samą osobą, co ma odzwierciedlenie w sporządzonej dokumentacji służbowej. W przedłożonych wyjaśnieniach potwierdziła dokonanie korekty omyłkowych „zatytułowań” w systemie CBD SG SWK.⁸⁹

Stwierdzone w opisanym wyżej zakresie odstępstwa, z uwagi na brak wpływu na liczbę przeprowadzonych czynności oraz prawidłowość przeprowadzanych czynności służbowych, zakwalifikowano w kategorii uchybień o charakterze formalnym mających wpływ na kryterium rzetelności kontroli.

W odniesieniu [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] wyjaśniła, że wpis w tym zdarzeniu obejmuje dwie czynności zarówno wywiad środowiskowy jak i sprawdzenie lokalu dotyczące ob. UA. Zaewidencjonowanie dwóch wspomnianych czynności w jednej rubryce „sporządzone sprawozdania” wynika z powodu braku technicznej możliwości odrębnego zarejestrowania notatki służbowej z przeprowadzonego sprawdzenia lokalu. Wobec powyższego zakres danych „sporządzone sprawozdania” obejmuje ilość sprawozdań oraz notatek. Wpisy te wynikają z braku wartości słownikowej w systemie CBD SG SWK, tj. notatka służbowa, notatka urzędowa.⁹⁰ Po dokonanej weryfikacji, wyjaśnienia w powyższym zakresie zostały przyjęte przez zespół kontrolny.

Poza opisanym w treści wystąpienia uchybieniami o charakterze formalnym mającymi wpływ na kryterium rzetelności, przeprowadzone ustalenia potwierdziły, że czynności służbowe w zakresie zadań objętych kontrolą ewidencjonowano w systemie CBD SG SWK [REDAKTOWANO] (czynności kontrolno – weryfikacyjne). Realizowane czynności, niezależnie od treści zlecenia

⁸⁶ Akta kontroli, dowód nr 47.

⁸⁷ Akta kontroli, dowód nr 48.

⁸⁸ Akta kontroli, dowód nr 50.

⁸⁹ Akta kontroli, dowód nr 50.

⁹⁰ Akta kontroli, dowód nr 50.

(indywidualnego/zbiorczego dot. grupy cudzoziemców) w celach statystycznych klasyfikowano wg ilości cudzoziemców (odrębne wywiady), natomiast ilość sporządzonych sprawozdań z wywiadów środowiskowych odpowiadała ilości czynności przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Wydziału ds. Cudzoziemców. Przyjęty sposób ewidencji był zgodny z zaleceniami Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców KGSG – Fax nr KG-CU-3095/MB/11 z dnia 18.05.2011 r.

Wywiady środowiskowe/sprawdzenia lokalu przeprowadzano zgodnie z wymogami art. 35 § 1 kpa.⁹¹

Uwzględniając przyjęte kryteria kontroli, badany obszar cząstkowy związany z legalnością, celowością i rzetelnością realizacji zadań służbowych związanych z przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych i dokonywaniem sprawdzeń lokalu w toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*, **oceniono pozytywnie z uchybieniami.**

Podsumowując, wynik poczynionych w trakcie kontroli ustaleń uzasadnia w całym obszarze działalności zastosowanie **oceny pozytywnej z nieprawidłowościami**, na co w sposób znaczący wpłynęły nieprawidłowości stwierdzone w obszarze organizacyjno – funkcjonalnym.

Naczelnik Wydziału ds. Cudzoziemców, korzystając z przysługujących uprawnień, w dniu 29.06.2021 r. (RPW/38323/2021), w przewidzianym terminie, wniosła pisemne zastrzeżenia do wybranych treści projektu wystąpienia pokontrolnego. Mając na względzie to, że przytoczone argumenty nie wniosły nowych ustaleń i okoliczności, które miałyby jakkolwiek wpływ na zastosowaną ocenę oraz ustalenie źródła (przyczyn) powstania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, po zatwierdzeniu stanowiska Naczelnika Wydziału Kontroli, wniesione zastrzeżenia podlegały oddaleniu. Zgodnie z trybem wynikającym z § 29 ust. 3 wytycznych stanowiących załącznik do decyzji nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. *w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych*, pisemne stanowisko kierownika komórki kontroli, po zatwierdzeniu przez zarządzającego kontrolę, zostało przekazane do wiadomości podmiotu kontrolowanego w dniu 5.07.2021 r. (RPW/38323/2021).

IV. Zalecenia i wnioski pokontrolne:

Treść zaleceń miała stanowić konieczność podjęcia niezwłocznych działań naprawczych i korygujących ze strony kierownika podmiotu kontrolowanego, w zakresie wynikającym z poczynionych w trakcie czynności kontrolnych ustaleń stanu faktycznego. Z uwagi jednak na wdrożenie właściwych działań naprawczych i korygujących odstąpiono od formułowania zaleceń/wniosków pokontrolnych w obszarze braku aktualności dokumentacji organizacyjno – funkcjonalnej w postaci wewnętrznego podziału zadań czy potrzeby dokonania korekt danych systemu CBD SG SWK. Niezależnie od powyższego, mając na uwadze ustalenia kontroli, w celu usprawnienia działalności kontrolowanej komórki, polecam:

- 1) zaktualizować zakresy obowiązków i uprawnień poszczególnych stanowisk służbowych, przewidzianych do realizacji czynności w ramach wywiadu środowiskowego i sprawdzenia lokalu;
- 2) w zależności od zaistniałych warunków i potrzeb służby dostosowywać szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień podległych stanowisk do realizowanych zadań komórki organizacyjnej, z uwzględnieniem rzeczywistej podległości służbowej funkcjonariuszy w trakcie realizacji właściwych czynności służbowych;
- 3) przestrzegać rzetelności i kompletności w zakresie przyjętego trybu ewidencjonowania zdarzeń w systemie CBD SG SWK (czynności kontrolno – weryfikacyjne [REDACTED]);
- 4) ustalenia kontroli zawarte w niniejszym wystąpieniu wykorzystać w bieżącej działalności służbowej w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi funkcjonariuszami i pracownikami.

⁹¹ Art. 35. § 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

- V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie 15 dni od otrzymania wystąpienia, za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.
- VI. Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.
- VII. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla kierownika podmiotu kontrolowanego.

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
Im. 27 Węgierskiej Dywizji AK

.....
/stopień, imię i nazwisko oraz podpis zarządzającego kontrolę/

Wykonano w 2 egz.
Egz. nr 1 – Naczelnik WCU
Egz. nr 2 –WK NOSG - ad acta.
Sporz. zespół kontrolny tel. 66 55 127
Dnia 20.07.2021 r.