



**KOMENDANT**  
**NADBUŻAŃSKIEGO ODDZIAŁU**  
**STRAŻY GRANICZNEJ**  
*im. 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej*

Chełm, dnia 22 listopada 2024r.



Egz. nr 2.

**pplk SG Mariusz Bosowski**

Komendant  
Placówki Straży Granicznej  
w Dołhobyczowie

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „*Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu.*” zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Dołhobyczowie, 22-540 Dołhobyczów, ul. Partyzantów 15B, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na rok 2024.<sup>1</sup> Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224 t.j.)<sup>2</sup> w terminie od 24 czerwca 2024 r. do dnia 30 września 2024 r. przeprowadził zespół kontrolerów w składzie<sup>3</sup>:

- 1) st. chor. szt. SG [REDACTED] Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 24/2024 z dnia 24 czerwca 2023 r., przedłużone do dnia 30.09.2024 r. – kierownik zespołu kontrolerów;
- 2) st. chor. szt. SG [REDACTED] Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 25/2024 z dnia 24 czerwca 2023 r., przedłużone do dnia 30.09.2024 r.<sup>4</sup>

Z uwagi na rodzaj i formę dokumentacji kontrola prowadzona była w oparciu o pozyskane materiały<sup>5</sup> oraz dostępne bazy teleinformatyczne. Czynności kontrolne przeprowadzono w dniu 04.09.2024 r. w siedzibie jednostki kontrolowanej, natomiast pozostałe w wybranych dniach roboczych w pomieszczeniach służbowych Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.<sup>6</sup>

W przyjętym okresie kontroli obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej pełnił pplk SG Mariusz Bosowski. Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w [REDACTED]  
[REDACTED] zarejestrowanej pod numerem [REDACTED]

#### I. Zakres kontroli:

Zakres kontroli związany był z potrzebą sprawdzenia poziomu prawidłowości oraz podstaw prawnych do podjęcia czynności związanych z prowadzeniem postępowania

<sup>1</sup> Kontrola wynika z „Rocznego planu kontroli do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2024 roku”, z dnia 22.11.2023 r. (RPW/83164/2023) - l.p. 7 planu.

<sup>2</sup> Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

<sup>3</sup> Akta kontroli, dowód nr 2.

<sup>4</sup> Akta kontroli, dowód nr 3 i 4

<sup>5</sup> Kompletna dokumentacja na potrzeby kontroli została dostarczona przez Placówkę SG w Dołhobyczowie.

<sup>6</sup> Średni czas kontroli oraz przerwy w realizacji czynności kontrolnych zawiera notatka służbowa załączona do akt kontroli.

administracyjnego w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

- 1) sprawdzenie rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych przyjętych w jednostce kontrolowanej w zakresie objętym tematem kontroli oraz przyjętych form sprawowanego nadzoru służbowego.
- 2) stosowanie właściwych przepisów prawa w zakresie wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych w stosunku do cudzoziemców skutkujące wydaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu.
- 3) rzetelność oraz kompletność sporządzania i prowadzenia dokumentacji służbowej w zakresie objętym kontrolą.

Kontrolą objęto okres: 1.07.2023 r. – 31.03.2024 r.

## **II. Cel kontroli.**

Celem kontroli była ocena, czy zagadnienia objęte jej zakresem realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi. Realizacja powyższego celu ogólnego wymagała dokonania oceny poprawności pod względem prawnym i rzetelności przeprowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Sprawdzeniu została poddana legalność, celowość i rzetelność realizacji zagadnień objętych zakresem kontroli oraz sporządzonych dokumentów.

Weryfikacji poddane zostały wszystkie postępowania administracyjne w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wszczęte i zakończone w okresie od 01.07.2023 r. do 31.03.2024 r. W oparciu o kryterium legalności, weryfikacji została poddana również dokumentacja organizacyjno - funkcjonalna sporządzona w kontrolowanej Placówce Straży Granicznej określająca zadania jednostki kontrolowanej związanej z realizacją zadań objętych przedmiotem kontroli. Sprawdzeniu poddane zostały również formy i poziom realizowanego nadzoru służbowego w powyższym zakresie. Dodatkowo istniała potrzeba zebrania informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej jednostki organizacyjnej w kontrolowanej tematyce, ujawnienia ewentualnych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu, skutków wraz z ustaleniem osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także sformułowanie ewentualnych zaleceń zmierzających do ich usunięcia.

## **III. Ocena skontrolowanej działalności.**

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację udostępnioną kontrolerom, przekazane informacje, wyjaśnienia, notatki służbowe, protokoły przyjęcia ustnych wyjaśnień.

Z danych zgromadzonych na etapie analizy przedkontrolnej wynikało, że w okresie objętym kontrolą w Placówce SG w Dolhobyczowie wszczęto i zakończono 13 postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wydając decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (100% populacji).

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli sprawdzeniu poddano 100% postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wszczętych i zakończonych w okresie od 1 lipca 2023 r. do 31 marca 2024 r.

Sprawdzeniu podlegała również prowadzona w przedmiotowym zakresie ewidencja elektroniczna oraz dokumenty obejmujące przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne, m.in. wewnętrzny podział zadań, szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej oraz wydane upoważnienia. Kontrolą objęto także poziom i sposób sprawowania nadzoru służbowego nad realizacją zadań w zakresie objętym kontrolą.

Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości pod względem prawnym i rzetelności przeprowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz stosowania przepisów i procedur wewnętrznych obowiązujących w przedmiotowym zakresie.

Ocena końcowa kontrolowanej działalności została sporządzona w oparciu o takie czynniki jak okres i zakres kontroli oraz przyjęte kryteria kontroli. Przedmiotowa ocena oparta została o profesjonalny osąd kontrolerów, co pozwoliło na skuteczne wykorzystanie uzyskanych w trakcie czynności kontrolnych informacji i sformułowanie właściwych wniosków pokontrolnych.

Z uwagi na zaistniałe okoliczności sformułowanie oceny ogólnej według skali ocen przyjętej w programie kontroli nie ukazałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, w związku z tym zespół kontrolerów dokonał oceny działalności podmiotu kontrolowanego stosując opisową ocenę ogólną.

Zgodnie z zastosowaną oceną: obszar przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych **oceniono pozytywnie**.

Poziom sprawowanego nadzoru z uwagi na ujawnione podczas kontroli okoliczności **oceniono negatywnie**.

Stosowanie właściwych przepisów prawa w zakresie wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych w stosunku do cudzoziemców skutkujące wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości - w oparciu o przyjęte kryteria **oceniono negatywnie**. Ocena zastosowana w przedmiotowym obszarze miała zasadniczy wpływ na ostateczną działalność podmiotu kontrolowanego w kontrolowanym zakresie.

Rzetelność oraz kompletność sporządzania i prowadzenia dokumentacji służbowej pomimo stwierdzonych pomyłek - **oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Ocena wynika z dokonanych ustaleń stanu faktycznego, w znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej – Placówce Straży Granicznej w Dołhobyczowie, którą kieruje Komendant Placówki Straży Granicznej posiadający status terenowego organu Straży Granicznej.<sup>7</sup>

Ocenę sformułowano na podstawie niżej wymienionych ustaleń.

#### **1) Rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne przyjęte w jednostce kontrolowanej w zakresie objętym tematem kontroli oraz przyjęte formy sprawowanego nadzoru.**

W okresie objętym kontrolą Komendant Placówki SG w Dołhobyczowie zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu realizował na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>8</sup> oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup> z uwzględnieniem aktów normatywnych Straży Granicznej.

Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 12 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*, Komendant placówki wydaje decyzje, prowadzi rejestry określone w ustawie o cudzoziemcach oraz ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 13 Zarządzenia prowadzi postępowania administracyjne i wykonuje zadania, o których mowa w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, a także organizuje i nadzoruje wykonywanie czynności określonych w tych ustawach.

<sup>7</sup> § 21 pkt 16 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik 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, ze zm.).

<sup>8</sup> (Dz. U. z 2023 r., poz. 519 ze zm.) – zwana dalej ustawą o cudzoziemcach.

<sup>9</sup> (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.) – zwana dalej kpa.

Ustalono, że szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień kierownika jednostki kontrolowanej został określony w załączniku nr 39 do decyzji nr 31 Komendanta 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, komendantów placówek, rzecznika prasowego Komendanta Oddziału - kierownika zespołu prasowego, inspektora do spraw przeciwpożarowych WK, pracowników Zespołu do spraw BHS/P WK, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych.<sup>10</sup>

Zgodnie z treścią ww. załącznika Komendant Placówki SG w Dolhobyczowie jest przełożonym funkcjonariuszy i pracowników Placówki oraz odpowiada za prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy i pracowników Placówki.

W zakresie związanym z tematem kontroli do szczegółowego zakresu obowiązków Komendanta Placówki SG w Dolhobyczowie w przyjętym okresie kontroli należało m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz wydawanie decyzji administracyjnych w tych sprawach; organizowanie oraz nadzór nad prowadzeniem określonych rejestrów, a także wykonywanie zadań zawartych w ustawie o cudzoziemcach; nadzór nad realizacją zakresu obowiązków i uprawnień, określonych dla funkcjonariuszy i pracowników<sup>11</sup>.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu, sprawdzeniu poddano całość dostępnej dokumentacji odnoszącej się do rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych uwzględniających realizację zadań wyszczególnionych w temacie kontroli.

W okresie objętym kontrolą, zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonym przez Komendanta Placówki SG w Dolhobyczowie „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej w Dolhobyczowie” z dnia 30.01.2023 r.<sup>12</sup>

Zgodnie z ustalonym podziałem zadań prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz obsługa systemów teleinformatycznych wykorzystywanych przez SG i ewidencjonowanie danych w zakresie realizowanych wobec cudzoziemców czynności w ramach struktury organizacyjnej przypisano do zadań Grupy ds. Cudzoziemców – Zespołowi Postępowań Granicznych oraz Referatowi ds. Migracji (Rozdział 3 § 6).

W okresie objętym kontrolą nadzór nad wykonywaniem zadań obejmujących przedmiot kontroli z tytułu zajmowanego stanowiska pełnił Komendant Placówki Straży Granicznej w Dolhobyczowie. Natomiast w ramach struktury organizacyjnej to zadanie wykonywali również:

- 1) Zastępca Komendanta – nadzorujący, odpowiedzialny i kierujący pracą Grupy ds. Cudzoziemców;
- 2) Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców.

W szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień ww. widniały zapisy dotyczące obowiązku sprawowania nadzoru nad realizacją zadań przez podległych funkcjonariuszy.

Zadanie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu należało do:

- 1) Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców;
- 2) Referatu ds. Migracji Grupy ds. Cudzoziemców;
- 3) Upoważnionych przez Komendanta Placówki funkcjonariuszy Referatu Konwojowo – Ochronnego Grupy ds. Cudzoziemców;
- 4) Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> aktualizacja tytułu ww. aktu nastąpiła w dniu 2.08.2022 r. decyzją nr 42.

<sup>11</sup> Ust. 2 pkt. 16, 52, 62.

<sup>12</sup> Dokument został zatwierdzony przez Komendanta NOSG w dniu 07.02.2023 r.

<sup>13</sup> Akta kontroli, dowód nr 9

Czynności kontrolne wykazały, że poddane kontroli dokumenty w postaci szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców, były aktualne na dzień ich podpisania oraz zawierały ustalony zakres czynności odnoszący się do obowiązków i uprawnień będących przedmiotem kontroli, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za nadzór.

W ramach weryfikacji przyjętych rozwiązań organizacyjnych potwierdzono, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Grupy ds. Cudzoziemców posiadali upoważnienia wydane na podstawie art. 268a kpa przez Komendanta Placówki Straży Granicznej w Dolhobyczowie.<sup>14</sup>

Kontroli poddano ● upoważnień funkcjonariuszy, do wydawania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Upoważnienia zostały udzielone na piśmie, imiennie wskazanym funkcjonariuszom wraz z nazwą zajmowanego stanowiska, miały oznaczoną datę, od której obowiązywały oraz odnosiły się do rodzaju i zakresu spraw uprawniających do wykonywania kompetencji w imieniu organu i na jego odpowiedzialność. Potwierdzono, że funkcjonariusze wydający decyzje w imieniu organu powoływali się w decyzji na fakt działania z upoważnienia. Zakres uprawnień nadanych upoważnieniem znajdował dodatkowo odzwierciedlenie w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy, w części dotyczącej obowiązków na danym stanowisku.<sup>15 16</sup>

Według poczynionych ustaleń, w okresie objętym kontrolą stan osobowy funkcjonariuszy zajmujących się postępowaniami administracyjnymi w sprawie zobowiązania do powrotu wynosił: w Referacie ds. Migracji – [REDAKTOWANE] w Zespole Postępowań Granicznych – [REDAKTOWANE] wraz z kierownikiem ww. zespołu oraz [REDAKTOWANE] z Referatu Konwojowo – Ochronnego. Na podstawie analizy akt przeprowadzonych postępowań administracyjnych ustalono, że w okresie objętym kontrolą decyzje administracyjne o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydawało [REDAKTOWANE] Zespołu Postępowań Granicznych Grupy ds. Cudzoziemców, [REDAKTOWANE] Referatu ds. Migracji Grupy ds. Cudzoziemców oraz [REDAKTOWANE] Referatu Konwojowo – Ochronnego Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Dolhobyczowie.<sup>17</sup>

Jak wskazano, w złożonej na potrzeby kontroli informacji przez kierownika jednostki kontrolowanej, każdy funkcjonariusz Grupy ds. Cudzoziemców, przed rozpoczęciem praktycznego wykonywania obowiązków służbowych związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych, w tym w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, jest do tego odpowiednio przygotowywany oraz szkolony, co odbywa się etapowo. Komendant Placówki SG w Dolhobyczowie wyróżnił cztery etapy: zapoznanie z przepisami dotyczącymi zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP i państw strefy Schengen oraz innymi przepisami dającymi możliwość dokonywania kontroli I linii; praktyczne dokonywanie kontroli granicznej; zapoznanie się z przepisami dotyczącymi zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz państw strefy Schengen oraz innymi przepisami dającymi możliwość dokonywania kontroli granicznej II linii, pod nadzorem wyznaczonego funkcjonariusza, głównie Kierownika Zespołu Postępowań Granicznych; nadanie uprawnień i upoważnień oraz wyznaczenie funkcjonariusza do pełnienia samodzielnej służby na II linii kontroli. Ponadto, w trakcie ostatniego etapu przeszkolenia, każdy funkcjonariusz obligatoryjnie uczestniczy w jednym z kursów związanych z tematyką prowadzenia postępowań administracyjnych w Ośrodku Szkolenia w Lubaniu, a także wymieniony zakres znajduje odzwierciedlenie w prowadzonych w placówce szkoleniach lokalnych.<sup>18</sup>

W ramach prowadzonej kontroli Komendant PSG w Dolhobyczowie przekazał informację o sposobie sprawowania nadzoru nad kontrolowanym obszarem, z której wynika, że po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego związanego z wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu a przed jej wydaniem, funkcjonariusz prowadzący ma obowiązek dokonać samokontroli przeprowadzonych czynności. Po sporządzeniu

<sup>14</sup> Akta kontroli, dowód nr 9

<sup>15</sup> Akta kontroli, dowód nr 9

<sup>16</sup> Akta kontroli, dowód nr 11

<sup>17</sup> Akta kontroli, dowód nr 9

<sup>18</sup> Akta kontroli, dowód nr 9

dokumentacji w prowadzonym postępowaniu administracyjnym oraz po wprowadzeniu danych do baz danych, funkcjonariusz ma obowiązek ponownego sprawdzenia akt sprawy oraz zweryfikowania poprawności uzupełnionych wpisów w systemach teleinformatycznych. Nadzór nad wykonanymi przez funkcjonariuszy czynnościami oraz dokumentami prowadzi Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców, co skutkuje sporządzeniem notatki służbowej w cyklu comiesięcznym (notatka taka zawiera wyniki nadzoru za miesiąc miniony). Ze sporządzoną notatką zapoznaje się Komendant Placówki oraz Zastępca Komendanta Placówki ds. Operacyjno – Śledczych i Cudzoziemskich. Z notatką służbową z przeprowadzonego nadzoru za pośrednictwem █████ zapoznawani są również wszyscy funkcjonariusze Grupy ds. Cudzoziemców, natomiast opisane w niej nieprawidłowości są omawiane na comiesięcznych szkoleniach lokalnych. Zgodnie z przekazanymi przez Komendanta PSG w Dolhobyczowie informacjami, niezależnie od powyższego, Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców, w zależności od sytuacji, poddaje wspomnianą tematykę ponownemu nadzorowi i sporządza notatkę służbową, której obieg jest tożsamy z comiesięczną dokumentacją z tego zakresu.<sup>19</sup>

W zakresie badanego obszaru zweryfikowano przyjęte w podmiocie kontrolowanym formy sprawowanego nadzoru służbowego nad postępowaniami administracyjnymi dot. prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu.

W kontrolowanym okresie nadzór nad prowadzeniem postępowań administracyjnych przez funkcjonariuszy w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do powrotu sprawował bezpośrednio Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców. Jak ustalono, przedmiotowy nadzór obejmował sprawdzenie wszystkich akt przeprowadzonych postępowań administracyjnych w danym miesiącu, półroczu i roku oraz analizę wpisów w systemach teleinformatycznych. Z nadzoru służbowego sporządzano notatki służbowe zbiorcze, z wszystkich rodzajów przeprowadzonych postępowań administracyjnych i czynności wykonanych przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców oraz notatki służbowe nakierowane wyłącznie na postępowania administracyjne będące przedmiotem niniejszej kontroli, z którymi to notatkami zapoznawał się Komendant Placówki i właściwy merytorycznie jego zastępca.<sup>20 21</sup>

W notatkach służbowych dotyczących nadzoru merytorycznego nad postępowaniami administracyjnymi przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Dolhobyczowie, sporządzonych przez kierownika grupy, jako przedsięwzięcia do wykonania ujmowano m.in. potrzebę prowadzenia stałego nadzoru nad właściwą realizacją czynności służbowych oraz prawidłowym rejestrowaniem zdarzeń w systemach teleinformatycznych SG, omawianie stwierdzonych nieprawidłowości oraz jakości postępowań administracyjnych w ramach szkoleń lokalnych.<sup>22</sup> W trakcie sprawowanego nadzoru nad postępowaniami administracyjnymi związanymi z wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu prowadzonymi w 2023 roku, Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców ujawnił dużą ilość nieprawidłowości, które nie miały bezpośredniego wpływu na wszczęcie postępowania, jego przeprowadzenie oraz na wydane rozstrzygnięcie, jednak nie pozostały one bez wpływu na jakość sporządzonej dokumentacji. Jako czynności do podjęcia zarekomendował potrzebę dokonania ponownego przeszkolenia funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców z zasad prowadzenia tego rodzaju postępowań administracyjnych, a także konieczność wszczynania czynności dyscyplinarnych wobec osób nagminnie popełniających błędy i nierzetelnie sporządzających dokumentację.<sup>23</sup>

W wyniku analizy dokumentacji poddanej kontroli zostało ustalone, że nadzór służbowy w obszarze prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu był niewystarczający oraz nie był sprawowany właściwie przez Kierownika Grupy

<sup>19</sup> Akta kontroli, dowód nr 9

<sup>20</sup> Akta kontroli, dowód nr 15

<sup>21</sup> Akta kontroli, dowód nr 16

<sup>22</sup> Akta kontroli, dowód nr 15

<sup>23</sup> Akta kontroli, dowód nr 16

ds. Cudzoziemców Placówki SG w Dolhobyczowie, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości opisane w punkcie 2.

**2) Stosowanie właściwych przepisów prawa w zakresie wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych w stosunku do cudzoziemców skutkujące wydaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu.**

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

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

Na podstawie informacji uzyskanych z Placówki SG w Dolhobyczowie oraz stanu faktycznego ustalono, że w okresie 1.07.2023 r. – 31.03.2024 r. wszczęto i zakończono łącznie [REDAKTOWANE] w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, tj. w lipcu 2023 r. – [REDAKTOWANE] w sierpniu 2023 r. – [REDAKTOWANE] we wrześniu 2023 r. – [REDAKTOWANE] w październiku 2023 r. – [REDAKTOWANE] w listopadzie 2023 r. – [REDAKTOWANE] w grudniu 2023 r. – [REDAKTOWANE] w styczniu 2024 r. – [REDAKTOWANE] w lutym 2024 r. – [REDAKTOWANE] w marcu 2024 r. – [REDAKTOWANE].

Zespół kontrolerów poddał sprawdzeniu wszystkie teczki akt postępowań administracyjnych, skutkujących wydaniem decyzji w powyższym zakresie. Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów w przedmiotowym zakresie.

Podstawą do wydania ww. decyzji były przesłanki określone w art. 302 ust.1 ustawy o cudzoziemcach:

- pkt 2 i 10, tj. *cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu jego pobytu na terytorium wszystkich lub niektórych państw obszaru Schengen, do którego był uprawniony bez konieczności posiadania wizy, w każdym okresie 180 dni, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej oraz cudzoziemiec przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 303 ust. 1 pkt 9a – [REDAKTOWANE] w okresie objętym kontrolą;*
- pkt 2, 7, 8 i 10, tj. *cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu jego pobytu na terytorium wszystkich lub niektórych państw obszaru Schengen, do którego był uprawniony bez konieczności posiadania wizy, w każdym okresie 180 dni, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej oraz obowiązuje wpis danych cudzoziemca do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany oraz dane cudzoziemca znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu i pobytu, jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach ruchu bezwizowego lub na podstawie wizy Schengen, z wyłączeniem wizy upoważniającej tylko do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium oraz cudzoziemiec przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 303 ust. 1 pkt 9a – [REDAKTOWANE] w okresie objętym kontrolą;*

- pkt 1, tj. *przebywa lub przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego go do wjazdu na to terytorium i pobytu na nim, jeżeli wiza lub inny dokument są lub były wymagane* [REDAKTOWANE] w okresie objętym kontrolą;
- pkt 2, tj. *nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu jego pobytu na terytorium wszystkich lub niektórych państw obszaru Schengen, do którego był uprawniony bez konieczności posiadania wizy, w każdym okresie 180 dni, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej* [REDAKTOWANE] w okresie objętym kontrolą;
- pkt 1 i 10, tj. *cudzoziemiec przebywa lub przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego go do wjazdu na to terytorium i pobytu na nim, jeżeli wiza lub inny dokument są lub były wymagane oraz przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 303 ust. 1 pkt 9a* – [REDAKTOWANE] w okresie objętym kontrolą.

W powyższym obszarze po uwzględnieniu zebranych materiałów dowodowych w przeprowadzonych postępowaniach nie stwierdzono wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez uzasadnienia prawnego i faktycznego, określonego przepisami ustawy o cudzoziemcach.<sup>24</sup>

W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu określa się termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od 8 do 30 dni, liczony od dnia doręczenia decyzji. W poddanych kontroli decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu określano 10 i 20 - dniowe terminy dobrowolnego wyjazdu. Jak ustalono, w procesie prowadzonych postępowania, każdorazowo wręczano cudzoziemcom pouczenie, w którym znajdowała się informacja o możliwości przedłużenia terminu dobrowolnego wyjazdu nie dłużej niż do 1 roku w sposób i na zasadach określonych w art. 316 ustawy o cudzoziemcach. Niemniej jednak w badanym okresie nie odnotowano takiego przypadku.

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

W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu orzeka się o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen oraz określa się okres tego zakazu.

Zakazy określa się na następujące okresy:

- 1) od 6 miesięcy do 3 lat - w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 1-3, 6-8, 10, 12, 13, 15 lub 16;
- 2) od 1 roku do 3 lat - w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 4 lub 5;
- 3) od 3 do 5 lat - w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 11 lub 14;
- 4) od 5 do 10 lat - w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 9 lub art. 329a ust. 1.

Z racji podstaw, na których organ oparł wydanie decyzji cudzoziemcom o zobowiązaniu do powrotu, określano o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen na następujące okresy: 6 miesięcy - w 9 przypadkach wydanych decyzji; 1 roku - w 3 przypadkach; 3 lat - w 1 przypadku.

Czas trwania zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen był uzależniony od powodów/przyczyn przeterminowania pobytu cudzoziemców na terytorium RP, a także charakteru pobytu oraz form przekroczenia granicy przez objętych postępowaniem cudzoziemców. Ponadto, orzekając wobec cudzoziemca długość zakazu wjazdu organ wziął również pod uwagę postawę cudzoziemca w toku prowadzonego

<sup>24</sup> Akta kontroli, dowód nr 9



postępowania, poziom współpracy w wyjaśnieniu faktów istotnych w sprawie, jak również prognozy jego zachowania w przyszłości.<sup>25</sup>

W wyniku dokonania analizy dokumentacji w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w stosunku do cudzoziemców, skutkujących wydaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu stwierdzono, że odzwierciedla ona przesłanki podjętych rozstrzygnięć, a zgromadzony materiał dowodowy uzasadniał wszczęcie postępowania i podjęcie decyzji.

Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, zobowiązany jest przestrzegać ogólnych zasad postępowania administracyjnego określonych w kpa. Organ rozstrzyga sprawę po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego – zebraniu materiału dowodowego i jego wyczerpującym rozpatrzeniu.

Zgodnie z art. 9 kpa organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Organy administracji publicznej mają obowiązek udzielania stronom informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Ponadto, art. 10 § 1 kpa wskazuje, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych przewidziana jest instytucja odwołania - art. 127 kpa, a także możliwość zrzeczenia się praw do wniesienia odwołania art. 127a kpa.

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

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

W toku przeprowadzonej kontroli ustalono, że o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zobowiązania do powrotu cudzoziemcy byli informowani w formie pisemnego zawiadomienia. Treść zawiadomień poddanych kontroli obejmowała podstawę wszczęcia postępowania wraz z uzasadnieniem, dane organu prowadzącego postępowanie oraz wyczerpującą informację o przysługujących stronie postępowania prawach i ciążących na niej obowiązkach, określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, m.in. z art. 10 § 1, art. 32 i 33, art. 40 § 2, 4 i 5, art. 41, art. 73 § 1, 1a i 2, 35 § 3.

Przeprowadzone czynności w ramach prowadzonej kontroli wykazały dwa przypadki uzupełnienia treści protokołów zapoznania strony z aktami postępowania administracyjnego, już po fakcie kiedy strona postępowania zapoznała się z dokumentem. Dotyczy to postępowań w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr:

- ██████████ - wpisano ilość kart oraz godziny dokonania czynności,
- ██████████ - wpisano ilość kart oraz godziny dokonania czynności.

<sup>25</sup> Akta kontroli, dowód nr 9

Ujawniono również dwa przypadki wymiany błędnie sporządzonej notatki urzędowej, stanowiącej materiał dowodowy, z którym strona została zapoznana (wg wpisu w protokole zapoznania strony z aktami postępowania administracyjnego) już po zapoznaniu się z nią przez cudzoziemca na notatkę pozbawioną wad, w postępowaniach w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr:

- [REDAKOWANE]
- [REDAKOWANE],<sup>26</sup>

Z opinii Rady Prawnego NOSG z dnia 03.10.2024 r. wywołanej na potrzeby niniejszej kontroli wynika, że modyfikowanie treści protokołu jest dopuszczalne wyłącznie przed jego podpisaniem. Żaden przepis kodeksu postępowania administracyjnego nie reguluje sposobu postępowania w przypadku, gdy pracownicy/funkcjonariusze organu nie dostosują się do tego wymogu i uzupełnią treść protokołu po jego podpisaniu. Zgodnie z przedmiotową opinią należy zatem wykluczyć możliwość dalszej modyfikacji treści uzupełnionego protokołu, w tym przez przekreślenie naniesionych zmian czy jakkolwiek adnotację w protokole.

Rada Prawny wskazał, że w aktach postępowania administracyjnego powinny znajdować się wszelkie materiały dokumentujące jego przebieg. W związku z powyższym, w przypadkach ujawnionych w trakcie kontroli dotyczących uzupełnienia protokołów zapoznania strony z aktami postępowania administracyjnego oraz zamiany notatek urzędowych stanowiących materiał dowodowy, należy sporządzić i włączyć do akt postępowania notatki funkcjonariuszy określające dokonane przez nich zmiany.

Z opinii wynika również, że włączenie do akt sprawy materiałów po zakończeniu postępowania co do zasady nie jest właściwym działaniem, jednak wspomniane notatki będą dokumentowały postępowanie funkcjonariuszy organu podejmowane w odniesieniu do materiałów zgromadzonych w tych sprawach oraz w pewnym stopniu przyczynią się do naprawy opisanych wyżej nieprawidłowości oraz umożliwią analizę tych akt w sposób odzwierciedlający rzeczywisty przebieg czynności w postępowaniu równocześnie przyczyniając się do odkodowania prawidłowej treści uzupełnionych protokołów i zamienionych notatek w dacie ich sporządzenia.<sup>27</sup>

Zespół kontrolerów stwierdził, że wykazane nieprawidłowości naruszają obowiązki wynikające z art. 71 kpa w brzmieniu, że „*Skreślenie i poprawek w protokole należy tak dokonywać, aby wyrazy skreślone i poprawione były czytelne. Skreślenia i poprawki powinny być stwierdzone w protokole przed jego podpisaniem.*” W dalszej kolejności stwierdzić należy, że zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 08.11.1996 r. (I SA/Lu 150/96, LEX nr 1690166) „*Modyfikowanie treści protokołu jest dopuszczalne wyłącznie przed jego podpisaniem. Uzupełnianie protokołu przez późniejsze oświadczenie pracownika, który sporządził protokół jest niedopuszczalne.*” „*Nie jest również dopuszczalne prostowanie ex post błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych pomyłek w treści protokołu. Protokół, podobnie jak i inne dowody w sprawie, podlega ocenie organu administracji, i na tym etapie jest możliwe dokonanie oceny znaczenia tego rodzaju wad protokołu.*” – komentarz do art. 71 kpa, pochodzący z „Przybysz Piotr Marek, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany.” oraz „Przepis dotyczy zagadnienia o charakterze techniczno-redakcyjnym związanego z procesem sporządzania protokołu, mającego jednak istotne znaczenie z perspektywy zapewnienia autentyczności i wiarygodności dokumentacji postępowania administracyjnego (...) Ingerencja w treść tego dokumentu, o której mowa w art. 71, stanowi w istocie korektę projektu protokołu, gdyż przepis odnosi się do czynności poprzedzających jego podpisanie. Skreślenia i poprawki powinny być stwierdzone w protokole przed jego podpisaniem (...). Po autoryzacji protokołu zmiana jego treści jest już niedopuszczalna (...).” – komentarz do art. 71 kpa pochodzący z „Kmieciak Zbigniew, Wegner Joanna, Wojtuń Maciej, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.”

<sup>26</sup> Szczegółowy opis ustaleń dokonanych w przedmiotowym obszarze został zawarty w treści meldunku z dnia 24.09.2024r.

<sup>27</sup> Akta kontroli, dowód nr 27.

Autor komentarza do art. 71 kpa (Komentarz pod red. R. Hauser, M. Wierzbowski wyd. C.H.Beck 2021 r, s. 699) wskazuje, że przepis dopuszcza pod pewnymi obwarowaniami dokonywanie skreśleń i poprawek w protokole. Regulacja ta wyłącza możliwość dokonywania skreśleń i poprawek protokołu po jego podpisaniu – wszelkie modyfikacje możliwe są tylko do chwili jego podpisania. Należy zwrócić uwagę, że po podpisaniu dokumentu, jakim jest protokół, jego ewentualne przerobienie – wbrew regulacji zawartej w art. 71 kpa – może w niektórych przypadkach stanowić także przedmiot zarzutu prawnokarnego dotyczącego popełnienia przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów.

Podsumowując ustalenia kontroli przyjęto, że za stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi dwoje funkcjonariuszy Referatu ds. Migracji Grupy ds. Cudzoziemców, tj. 1 funkcjonariusz samodzielnie, bez wiedzy i informowania przełożonych, dokonał uzupełnień w dwóch protokołach zapoznania strony z aktami postępowania administracyjnego po stwierdzeniu braków co do wpisu ilości kart i godzin przeprowadzenia czynności oraz 2 funkcjonariuszy dokonało wymiany notatek urzędowych, stanowiących materiał dowodowy, zawierających błędne wpisy, na notatki pozbawione wad. Miało to miejsce po wykazaniu błędów w notatkach z nadzoru służbowego przez Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców PSG w Dolhobyczowie.<sup>28 29</sup>

W ramach sprawowanego nadzoru odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponosi Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG w Dolhobyczowie, który w jednym przypadku w notatce służbowej z przeprowadzonego nadzoru dot. błędnie sporządzonej notatki urzędowej wpisał: „polecono dokonać korekty dokumentu” oraz w czasie objętym kontrolą nie posiadał nadzoru nad wytworzonymi aktami postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania do powrotu oraz nad dokonywaniem zmian/uzupełnień/poprawek w sporządzonej dokumentacji przez podległych mu funkcjonariuszy grupy.<sup>30 31</sup>

Odnosząc się do powyższego, Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców do protokołu przyjęcia ustnych wyjaśnień sporządzonego w dniu 4 września 2024 r. wyjaśnił, iż pomimo takiego zapisu w sporządzonej przez niego notatce służbowej z nadzoru, nie przypomina sobie w jakiej formie miała zostać dokonana korekta dokumentu, a w trakcie sporządzania notatki służbowej zapis o treści: „polecono dokonać korekty dokumentu” mógł znaleźć się omyłkowo ze względu na to, że kierownik grupy nie poleca korygowania dokumentów w innej postaci niż postanowienie o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej lub adnotacja urzędowa. Ponadto, ze złożonych wyjaśnień wynika, że akta postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu po ich zakończeniu do czasu dokonania ich archiwizacji znajdują się w pomieszczeniu służbowym II linii, dostęp do nich mają wszyscy funkcjonariusze Grupy ds. Cudzoziemców oraz nie jest odnotowywane pobranie akt.<sup>32</sup>

Czynności kontrolne nie wykazały aby opisane wyżej nieprawidłowości wywołały negatywne skutki w poddanym kontroli obszarze badawczym, jednakże miały wpływ na legalność i rzetelność realizacji postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu w oparciu o przyjęte kryteria kontroli.

W ramach podjętych czynności naprawczych, w dniu 11.09.2024 r. Komendant Placówki Straży Granicznej w Dolhobyczowie poinformował, że w celu zwiększenia nadzoru nad obiegiem dokumentacji wytwarzanej w Grupie ds. Cudzoziemców, został opracowany i wdrożony do stosowania z dniem 11.09.2024 r. „Algorytm postępowania dot. obiegu dokumentacji służbowej wytwarzanej przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców Placówki Straży Granicznej w Dolhobyczowie”.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Akta kontroli, dowód nr 23

<sup>29</sup> Akta kontroli, dowód nr 24

<sup>30</sup> Akta kontroli, dowód nr 15

<sup>31</sup> Akta kontroli, dowód nr 22

<sup>32</sup> Akta kontroli, dowód nr 22

<sup>33</sup> Akta kontroli, dowód nr 25

### 3) Rzetelność oraz kompletność sporządzania i prowadzenia dokumentacji służbowej w zakresie objętym kontrolą.

W wyniku szczegółowej weryfikacji dokumentacji zawartej w aktach postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu<sup>34</sup>, zespół kontrolerów stwierdził liczne błędy i omyłki pisarskie:

1. wpisanie w „Standardowym formularzu sprawdzeń” w punkcie 4 dot. wywiadu daktyloskopijnego, że sprawdzeń „nie dokonywano”, natomiast w odnośnikach poniżej - „nie figuruje” lub wpisanie wyniku sprawdzeń, a także zastosowanie wzoru formularza odbiegającego od wzoru udostępnionego na stronie intranetowej Zarządu do Spraw Cudzoziemców KGSG w postępowaniach administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr: [REDAKOWANE],  
[REDAKOWANE],  
[REDAKOWANE]

W złożonych wyjaśnieniach odnośnie wymienionego zagadnienia Komendant Placówki SG w Dołhobyczowie wskazał, że w standardowym formularzu sprawdzeń do postępowania administracyjnego w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu w punkcie 4 wpisano „nie dokonywano” w związku z brakiem urządzenia Morpho Touch, co za tym idzie brakiem możliwości uzyskania natychmiastowej odpowiedzi z CLKP, natomiast wpis „nie figuruje” w odnośnikach tego punktu wynika ze sprawdzenia danych cudzoziemca w systemie Pobyt. V.3. Komendant placówki wyjaśnił, że zmiana we wzorze standardowego formularza sprawdzeń wprowadzona przez Zarząd do Spraw Cudzoziemców polega na dodaniu jednego punktu, tj. „8. AC PSZ”, natomiast do postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu sprawdzenia w tym systemie nie są obligatoryjne oraz nie mają wpływu na rozstrzygnięcie prowadzonego postępowania, w związku z powyższym nie były dokonywane. Dodał, że niewłaściwe odnotowanie w standardowym formularzu sprawdzeń było błędem funkcjonariusza sporządzającego dokument oraz że w maju 2024 r. poczyniono kroki mające na celu prawidłowe odnotowywanie dokonywanych sprawdzeń oraz został zastosowany standardowy formularz sprawdzeń zgodny ze wzorem zamieszczonym na stronie intranetowej Zarządu do Spraw Cudzoziemców.<sup>36</sup>

2. wpisanie w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu niepoprawnej konstrukcji podstaw prawnych, niezgodnej ze wzorem decyzji umieszczonej z dniem 05.04.2023 r. na stronie intranetowej Wydziału IV Koordynacji i Nadzoru ZdsC KGSG oraz przywołanie nieaktualnej jednostki redakcyjnej art. 319 ustawy o cudzoziemcach, tj. art. 319 pkt 1, zamiast art. 319 ust. 1 pkt 1 odnosząc się do decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nr [REDAKOWANE],  
[REDAKOWANE],  
[REDAKOWANE]

W złożonych wyjaśnieniach Komendant Placówki SG w Dołhobyczowie wskazał, że błąd dotyczący wskazywania nieaktualnych jednostek redakcyjnych w przywołanych podstawach prawnych wydawanych decyzji powstał na etapie budowania tzw. kreatora do postępowań w sprawie zobowiązania do powrotu, został stwierdzony w ramach nadzoru służbowego, poprawiony w styczniu 2024 roku. Ponadto, powyższe pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie sprawy również w kwestii określenia zakazu ponownego wjazdu. Komendant placówki dodał, że pełne przytoczenie właściwej jednostki redakcyjnej przepisu ma miejsce w uzasadnieniu decyzji w miejscu, w którym organ uzasadnia zakaz wjazdu.<sup>38</sup>

3. rozbieżności w ustaleniach stanu faktycznego pomiędzy notatkami urzędowymi, protokołami przesłuchania strony a decyzjami o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu:

<sup>34</sup> Akta kontroli, dowód nr 18

<sup>35</sup> Akta kontroli, dowód nr 19

<sup>36</sup> Akta kontroli, dowód nr 20

<sup>37</sup> Akta kontroli, dowód nr 19

<sup>38</sup> Akta kontroli, dowód nr 20

- a) w decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wpisano, że cudzoziemiec/emka do protokołu przesłuchania strony podał/a, iż dobrowolnie opuści terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie wyznaczonym w otrzymanej decyzji, podczas gdy w protokołach przesłuchania strony brak jest takiego ustalenia w postępowaniach administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu numer: [REDACTED]

W odniesieniu do powyższego Komendant wyjaśnił, że pomimo braku pytania do protokołu przesłuchania strony o dobrowolne opuszczenie terytorium Polski przez cudzoziemca, informacja taka została zawarta w notatkach urzędowych będących podstawą do wszczęcia postępowań administracyjnych.<sup>40</sup>

- b) w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nr [REDACTED] wpisano, że cudzoziemka przebywała w m. [REDACTED], podczas gdy w Protokole przesłuchania strony zostało ustalone: „Do Polski przyjechałam w dniu [REDACTED] około godziny 13 autobusem do Warszawy, a następnie wsiadłam do drugiego autobusu i przyjechałam na przejście graniczne w Dołhobyczowie.”<sup>41</sup>;

Komendant Placówki SG w Dołhobyczowie w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że w celu naprawy zaistniałej sytuacji, zostało sporządzone postanowienie o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej nr [REDACTED]

- c) w postępowaniu administracyjnym w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr [REDACTED] w notatce urzędowej wpisano, że cudzoziemiec przebywał na terytorium [REDACTED], w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nr [REDACTED] wpisano, że na terytorium Estonii przebywał do dnia [REDACTED] r., a następnie do Polski przyjechał w dniu [REDACTED] r., natomiast w protokole przesłuchania strony znalazła się informacja: „Po raz ostatni wjechałem do Polski w dniu [REDACTED] r. autobusem kursowym relacji [REDACTED] – Warszawa, ale nie wiem w którym miejscu dokładnie przekroczyłem granicę.” oraz w notatce urzędowej i w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nr [REDACTED] wpisano ostatnią datę wjazdu na terytorium RP - [REDACTED] r., podczas gdy z danych zamieszczonych w [REDACTED] wynika, iż cudzoziemiec do Polski po raz ostatni przyjechał w dniu [REDACTED] r.<sup>43</sup>;

Kierownik jednostki organizacyjnej poinformował w dniu 11.09.2024 r., że w ramach czynności naprawczych do decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nr [REDACTED] sporządzono sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej nr [REDACTED]

- d) w postępowaniu administracyjnym w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr [REDACTED] w Protokole przesłuchania strony wpisano: „Do Polski przyjechałam w dniu [REDACTED] około godziny 08:00 autobusem do Opola, a następnie wsiadłam do drugiego autobusu i przyjechałam na przejście graniczne w Dołhobyczowie.”, natomiast w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, zostało zapisane, że cudzoziemka granicę z [REDACTED] do Polski przekroczyła w dniu [REDACTED] r. około godz. 08:00<sup>45</sup>;

W złożonych wyjaśnieniach odnośnie wymienionych wyżej zagadnień Komendant Placówki SG w Dołhobyczowie wskazał, że są to omyłki popełnione przez funkcjonariuszy prowadzących postępowania administracyjne, będące wynikiem m.in. pełnienia służby w pojedynkę, pracy w warunkach uniemożliwiających skupienie się tylko na prowadzonym

<sup>39</sup> Akta kontroli, dowód nr 19

<sup>40</sup> Akta kontroli, dowód nr 20

<sup>41</sup> Akta kontroli, dowód nr 19

<sup>42</sup> Akta kontroli, dowód nr 25

<sup>43</sup> Akta kontroli, dowód nr 19

<sup>44</sup> Akta kontroli, dowód nr 25

<sup>45</sup> Akta kontroli, dowód nr 19

postępowaniu z uwagi na natężenie czynności służbowych, presji czasu.<sup>46 47</sup>

4. rozbieżności pomiędzy wpisami w bazie danych [REDACTED]<sup>48</sup> a dokumentacją znajdującą się w aktach prowadzonych spraw, polegające między innymi na: błędnym podaniu kraju urodzenia cudzoziemca [REDACTED], błędzie w adresie zamieszkania cudzoziemca [REDACTED], błędnym wpisaniu imion rodziców cudzoziemców [REDACTED] błędnym wpisaniu miejsca urodzenia [REDACTED].<sup>49 50</sup>

Odnosząc się do powyższego Komendant Placówki Straży Granicznej w Dolhobyczowie wyjaśnił, powstałe błędy są wynikiem omyłek pisarskich funkcjonariuszy prowadzących postępowania administracyjne, spowodowanych natłokiem podejmowanych czynności podczas pełnionej jednoosobowo służby na II linii kontroli i prowadzeniem postępowań administracyjnych na kierunku wjazdowym i wyjazdowym, odbieraniem telefonów od kontrolerów z I linii kontroli.<sup>51</sup> Dodatkowo, w dniu 11.09.2024 r. Komendant Placówki poinformował, że w odniesieniu do powyższego, dokonano właściwych modyfikacji w [REDACTED] oraz zawnioskowano [REDACTED] a także dokonano korekt w dokumentacji, tam gdzie było to możliwe.<sup>52</sup>

5. błędy w dokumentacji zawartej w aktach postępowań administracyjnych, polegające m.in. na: błędnych numerach postępowań administracyjnych wpisanych w standardowym formularzu sprawdzeń [REDACTED]; niewłaściwej dacie ważności paszportu cudzoziemca wpisanej w notatce urzędowej [REDACTED]; błędnym terminie przebywania cudzoziemca na terytorium Polski [REDACTED]; wpisaniu niewłaściwej daty stawienia się na kierunku wyjazdowym z RP [REDACTED]; błędzie w kraju urodzenia w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego [REDACTED]; błędnym wpisie w decyzji o zobowiązaniu do powrotu, że cudzoziemiec jest posiadaczem paszportu wydanego przez władze Mołdawii [REDACTED]; wpisaniu w karcie identyfikacyjnej błędnego numeru paszportu [REDACTED]; wpisaniu w karcie identyfikacyjnej błędnej daty jej sporządzenia [REDACTED]; błędnym wpisaniu adresu w karcie identyfikacyjnej [REDACTED]; wpisaniu w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego informacji o wszczęciu postępowania w dniu [REDACTED] r., podczas gdy faktyczna data wszczęcia postępowania administracyjnego to [REDACTED].<sup>53</sup>

Odnosząc się do powyższych zagadnień Komendant Placówki SG w Dolhobyczowie uzasadnił błędy popełnione przez funkcjonariuszy prowadzących postępowania administracyjne w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu omyłkami pisarskimi spowodowanymi m.in. pośpiechem, presją czasu, natłokiem podejmowanych czynności podczas pełnionej jednoosobowo służby na II linii kontroli, pracą w warunkach uniemożliwiających skupienie się na prowadzonym postępowaniu, prowadzeniem postępowań administracyjnych z obu kierunków – wjazdowego i wyjazdowego lub korzystania z gotowych wzorów dokumentów.<sup>54 55</sup>

Ponadto, kierownik jednostki organizacyjnej poinformował w dniu 11.09.2024 r., że w przypadku omyłek pisarskich zaistniałych w decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca

<sup>46</sup> Akta kontroli, dowód nr 20

<sup>47</sup> Akta kontroli, dowód nr 25

<sup>48</sup> Zwana dalej: [REDACTED]

<sup>49</sup> Akta kontroli, dowód nr 19

<sup>50</sup> Akta kontroli, dowód nr 18

<sup>51</sup> Akta kontroli, dowód nr 20

<sup>52</sup> Akta kontroli, dowód nr 25

<sup>53</sup> Akta kontroli, dowód nr 19

<sup>54</sup> Akta kontroli, dowód nr 20

<sup>55</sup> Akta kontroli, dowód nr 25

do powrotu sporządzono Postanowienia o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej, natomiast w innych określonych wyżej przypadkach dokonano korekty danych w kartach identyfikacyjnych.<sup>56</sup>

6. błędy w uzupełnianiu danych dot. postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu w [REDAKTION] w postępowaniu administracyjnym w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr [REDAKTION] w zakładce „Czynności”, Rodzaj czynności: „Realizacja decyzji – odnotowanie przekroczenia granicy” w zakładce „Szczegóły” gdzie jako datę przekroczenia granicy: [REDAKTION] r., podczas gdy w wyniku dokonanych sprawdzeń ustalono, iż cudzoziemiec opuścił terytorium Polski w dniu [REDAKTION] r.; w postępowaniu administracyjnym w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr [REDAKTION] wpisano datę zakończenia postępowania: [REDAKTION] r., podczas gdy datą wszczęcia postępowania jest: [REDAKTION].<sup>57</sup>

W złożonych wyjaśnieniach Komendant Placówki SG w Dołhobyczowie wyjaśnił, że były to omyłki funkcjonariuszy prowadzących postępowania, a błędy takie wynikają z faktu, że służba na II linii kontroli jest pełniona w pojedynkę, w trakcie prowadzonych postępowań odbierane są telefony od funkcjonariuszy dokonujących kontroli granicznej, co utrudnia skupienie i powoduje problemy w prawidłowym prowadzeniu postępowań.<sup>58</sup> Ponadto, w dniu 11.09.2024 r. kierownik jednostki organizacyjnej poinformował o dokonaniu modyfikacji w [REDAKTION] poprzez wprowadzenie poprawnych danych.<sup>59</sup>

Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej zostały uznane w tym zakresie za wystarczające, niemniej jednak stwierdzone w kontrolowanym obszarze przypadki należy zakwalifikować w kategorii uchybień, które nie wywarły negatywnego wpływu na kontrolowaną działalność ale miały wpływ na przyjęte kryteria kontroli.

Z formalnego punktu widzenia należy uznać, że nadzór nad prowadzonymi postępowaniami był sprawowany, niemniej stwierdzona w toku kontroli ilość uchybień wskazuje, że nie może zostać uznany za wystarczający i skuteczny. Nadzór służbowy nie doprowadził do wykrycia i wyeliminowania powstałych uchybień a tym samym nie zapewniono możliwości ich skorygowania i zwrócenia uwagi funkcjonariuszom na prawidłowość i rzetelność realizacji powierzonych zadań. Odpowiedzialność za stwierdzony stan rzeczy z tytułu nadzoru służbowego ponoszą: Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców Placówki Straży Granicznej w Dołhobyczowie, Zastępca Komendanta Placówki ds. Operacyjno – Śledczych i Cudzoziemskich oraz Komendant Placówki.

Jak wynika z przekazanej informacji, w dniu 7 maja 2024 r. funkcjonariusze Wydziału ds. Cudzoziemców NOSG przeprowadzili nadzór merytoryczny nad częścią dokumentacji objętej niniejszą kontrolą (postępowania administracyjne w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr: [REDAKTION], [REDAKTION], [REDAKTION] wskazując m.in.: niewłaściwe odnotowywanie w standardowym formularzu sprawdzeń dokonanych sprawdzeń oraz wykorzystanie nieaktualnego wzoru formularza sprawdzeń, nieaktualne jednostki redakcyjne w przywołanych podstawach prawnych wydawanych decyzji, udostępnianie stronie do zapoznania dokumentacji zgromadzonej przed wszczęciem postępowania administracyjnego, brak odzwierciedlenia zawartości zebranego materiału dowodowego w treści uzasadnienia decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, merytoryczne błędy oraz brak dokonania ustaleń, odnośnie korzystania ze statusu beneficjenta ustawy z dnia 12 marca 2020 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, występowanie błędów redakcyjnych pozostających bez wpływu na zasadność decyzji oraz błędy ewidencyjne w rejestrowaniu postępowań w stosownych systemach teleinformatycznych.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Akta kontroli, dowód nr 25

<sup>57</sup> Akta kontroli, dowód nr 19

<sup>58</sup> Akta kontroli, dowód nr 20

<sup>59</sup> Akta kontroli, dowód nr 25

<sup>60</sup> Akta kontroli, dowód nr 14

W oparciu o powyższe, stosowanie właściwych przepisów prawa w zakresie wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych w stosunku do cudzoziemców skutkujące wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, w oparciu o przyjęte kryteria oceniono negatywnie, rzetelność oraz kompletność sporządzania i prowadzenia dokumentacji służbowej pomimo stwierdzonych pomyłek - oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, natomiast poziom sprawowanego nadzoru z uwagi na ujawnione podczas kontroli okoliczności oceniono negatywnie.

#### IV. Wnioski i zalecenia.

W celu wyeliminowania przyczyn stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz zapobieżenia ich powstania w przyszłości, polecam:

- 1) Podjąć działania polegające na zintensyfikowaniu nadzoru przez kadre kierowniczą Grupy ds. Cudzoziemców, w zakresie opracowywania decyzji administracyjnych i urzędowej dokumentacji oraz ich kompletności i rzetelności przez podległych funkcjonariuszy w związku z prowadzeniem postępowań administracyjnych w celu skutecznego wykrywania błędów i nieprawidłowości.
- 2) Zobowiązać funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców prowadzących postępowania administracyjne objęte przedmiotem kontroli do wzmożenia samokontroli w procesie sporządzania dokumentacji, w celu wyeliminowania błędów i omyłek pisarskich.
- 3) Akta postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nr ██████████, ██████████ oraz ██████████ uzupełnić o materiały dokumentujące ich przebieg, tj. notatki funkcjonariuszy określające dokonane uzupełnienia w treści protokołów oraz wymianę notatek urzędowych.
- 4) Wdrożyć do służbowego stosowania wytyczne Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej nr KG-CU-ZSS.074.5.2024 z dnia 12.01.2024 r. dot. kwestii właściwego sporządzania protokołu z czynności zapoznania strony z aktami sprawy oraz przesłuchania strony.
- 5) Przeprowadzić szkolenie lokalne w Placówce dot. tematyki prowadzenia postępowań administracyjnych objętych przedmiotem kontroli.

V. Pisemną informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień należy przedłożyć w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli.

VI. Zgodnie z treścią art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

VII. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których egzemplarz nr 1 jest przeznaczony dla kierownika jednostki kontrolowanej.

KOMENDANT  
Str. Gran. ...  
.....  
stopień, imię i nazwisko oraz podpis zarządzającego kontrolą

*Przyznaniem zgodny na udostępnienie nr BIP  
pod komisariatem, podstawa § 4 ust. 1 Decyzji  
Komendanta NBS nr 55 z dn 19.06.2019r.*

Wykonano w 2 egzemplarzach  
Egz. nr 1 - Komendant PSG w Dolhobyczowie  
Egz. nr 2 - aa.  
Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów, tel. IP: ██████████  
Dnia 22.11.2024 r.

NACZELNIK  
Wydziału Kontroli  
Naribużańskiego Oddziału Straży Granicznej  
ul. 27 Wiosnych Dziejaków  
27.12.2024  
SG Janusz KORKOŠZ