

Kętrzyn, dnia ... czerwca 2021 r.

**WARMIŃSKO-MAZURSKI ODDZIAŁ
STRAŻY GRANICZNEJ**

im. gen. bryg. Stefana Pasławskiego

Egz. nr ...

WM-NK-SSAM.0910.4.2021

ppłk SG Jarosław WĘGRZYŃSKI

KOMENDANT

Placówki Straży Granicznej

w Olsztynie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Rocznym planie kontroli Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej na rok 2021 na temat „**Wydawanie decyzji w sprawie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu na podstawie art. 320 ustawy o cudzoziemcach**”, przeprowadzonej w Placówce Straży Granicznej w Olsztynie, ul. Augustowska 23 A, 10-683 Olsztyn. Ww. podmiot jest jednostką organizacyjną Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej 11-400 Kętrzyn, ul. Sikorskiego 78, NIP 742 000 73 89, REGON 510207605. W-MOSG podlega Komendzie Głównej Straży Granicznej w Warszawie.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej* (t.j. Dz. U. z 2020r. poz. 224) przez zespół kontrolerów Wydziału Kontroli w składzie:

- kierownik zespołu - kpt. SG Agnieszka Mazur-Kłok - starszy specjalista Wydziału Kontroli W-MOSG, na podstawie upoważnienia nr 5/2021 z dnia 19 marca 2021 r.
- członek zespołu - kpt. SG Martine Stępień-Borek – starszy specjalista Wydziału Kontroli W-MOSG, na podstawie upoważnienia nr 5/I/2021 z dnia 19 marca 2021 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika komórki kontrolowanej pełnił ppłk SG Jarosław Węgrzynowski - Komendant Placówki Straży Granicznej w Olsztynie.

Czynności kontrolne przeprowadzono w siedzibie zarządzającego kontrolę w okresie od 24 marca 2021 r. do 14 maja 2021 r.

Zakres kontroli obejmował:

1. Przedmiot kontroli:

Przedmiotem kontroli były następujące zagadnienia:

- a) Rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne w zakresie realizacji czynności związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP.
- b) Prowadzenie postępowań w zakresie wydawania decyzji administracyjnych o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP oraz nadzór służbowy sprawowany nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji w ww. zakresie.

2. Kontrolą objęto okres: 2020 rok.

Zagadnienia poddane ocenie:

- a) Rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne w zakresie realizacji czynności związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych o cofnięciu zakazu wjazdu, w tym:
 - uwzględnienie obowiązku realizacji ww. zadań w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy faktycznie realizujących powyższe zadania;
 - realizacja powyższych zakresów w oparciu o wydane upoważnienia do wykonywania określonych czynności związanych z wydawaniem decyzji w imieniu organu administracji publicznej.
- b) Prowadzenie postępowań w zakresie wydawania decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu wynikające z art. 320 ustawy *o cudzoziemcach* oraz ich dokumentowanie, w tym:
 - postępowanie dowodowe poprzedzające wydanie decyzji o cofnięciu orzeczonego wcześniej zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP, oraz warunki formalno-prawne wydawania decyzji.
- c) Nadzór służbowy sprawowany nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji w ww. zakresie.

Celem kontroli było:

1. Ocena działalności Placówki Straży Granicznej w Olsztynie na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli.
2. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli było również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

Ocena kontrolowanej działalności:

Na podstawie uzyskanych danych analitycznych ustalono, że w okresie objętym sprawdzeniem uprawnieni funkcjonariusze Placówki SG w Olsztynie procedowali 21 postępowań administracyjnych w sprawach o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen.

Badaniem kontrolnym objęto okres od 1stycznia 2020 r. do 31grudnia 2020 r. Do osiągnięcia zamierzonego celu kontroli, zespół kontrolny jako próbę kontrolną do badania przyjął 100% spraw podejmowanych na podstawie wniosku w sprawach o cofnięcie zakazu wjazdu cudzoziemca na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen, który został orzeczony w decyzji Komendanta Placówki SG w Olsztynie. Powyższe stanowiło podstawę do

ustalenia stanu faktycznego, a następnie dokonania oceny obszarów objętych kontrolą. W toku czynności kontrolnych oparto się przede wszystkim na dokumentacji postępowań w sprawach o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen wynikające z art. 320 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 35)¹. Ocenie poddano zakres sprawowanego nadzoru służbowego nad prowadzeniem ww. procedur.

Analiza szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy realizujących kontrolowaną problematykę wykazała, że uwzględniono w nich odpowiednie zapisy potwierdzające posiadane uprawnienia do realizacji zadań objętych kontrolą. Ustalono, że funkcjonariusze wydający decyzje administracyjne posiadają pisemne upoważnienia komendanta placówki SG do wydawania w jego imieniu decyzji.

Przeprowadzona kontrola spraw w zakresie wydania decyzji administracyjnej w sprawach cofnięcia zakazu ponownego wjazdu cudzoziemca na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen, nie wykazała żadnych nieprawidłowości.

Sprawowanie nadzoru służbowego w kontrolowanym zakresie zapewniało prawidłowe i rzetelne wykonywanie zadań przez podległych funkcjonariuszy.

Jak ustalono dokumentacja postępowań w sprawach o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen, była prowadzona w sposób uporządkowany, przejrzysty, umożliwiający osobom funkcyjnym sprawującym nadzór bieżącą kontrolę na każdym etapie prowadzenia sprawy.

W świetle dokonanych przez zespół kontrolny ustaleń w oparciu o przyjęte kryteria prawidłowości, tj. legalności i rzetelności, funkcjonowanie Placówki Straży Granicznej w Olsztynie w badanym obszarze i okresie poddanym sprawdzeniu oceniono pozytywnie. Jest to ocena ogólna, która wynika z ustaleń poczynionych w poszczególnych obszarach badanej problematyki.

Ustalenia kontroli:

1. Rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne w zakresie realizacji czynności związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP:

W myśl art. 318 ustawy *o cudzoziemcach* w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu orzeka się o zakazie ponownego wjazdu do RP lub do RP i innych krajów obszaru Schengen, określając termin tego zakazu.

Zgodnie z art. 319 ustawy *o cudzoziemcach* okres, na który orzeka się zakaz wjazdu uzależniona jest od powodu wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Okres orzecanego zakazu wynosi od 6 miesięcy do 5 lat. Natomiast przepis art. 320 ustawy *o cudzoziemcach* wskazuje, iż organ, który wydał decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, na wniosek cudzoziemca, w drodze decyzji, może cofnąć zakaz ponownego wjazdu do RP lub do RP i innych krajów obszaru Schengen, jeżeli cudzoziemiec wykaże, że:

- wykonał obowiązki wynikające z decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, lub

¹ Zwana dalej ustawą *o cudzoziemcach*-stan prawny obowiązujący w okresie objętym kontrolą.

- jego ponowny wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen ma nastąpić ze względu na uzasadnione okoliczności, zwłaszcza ze względów humanitarnych, lub
- została mu przyznana pomoc w dobrowolnym powrocie, o której mowa w art. 334 ustawy *o cudzoziemcach* lub art. 75 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1660 z późn. zm.).

Jednocześnie zgodnie z art. 320 ust. 2 *ustawy o cudzoziemcach* zakazu ponownego wjazdu nie cofa się, gdy:

- wjazd lub pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub naruszyć interes Rzeczypospolitej Polskiej, lub
- cudzoziemiec nie uiścił należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, które był zobowiązany ponieść, lub
- został on orzeczony po wydaniu cudzoziemcowi decyzji o cofnięciu zakazu, o którym mowa w art. 318, i od wydania tej decyzji nie upłynęły 2 lata, lub
- nie upłynęła jeszcze połowa okresu, na jaki został orzeczony.

Zbadanie okoliczności wskazanych w ww. przepisie jest niezbędne do podjęcia decyzji w sprawie cofnięcia zakazu wjazdu. Wobec powyższego zachodzi konieczność przeprowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego, dlatego czynności związane z wydawaniem decyzji realizowane były zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 24 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.)².

Ustalono, że czynności dotyczące postępowań administracyjnych z cudzoziemcami realizowane są przez funkcjonariuszy Zespołu do Spraw Migracji Grupy do Spraw Cudzoziemców Placówki SG w Olsztynie. Wymienieni funkcjonariusze zajmują się realizacją procedur administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych m.in. w zakresie cofania zakazu ponownego wjazdu cudzoziemca na terytorium RP.

W zakresie rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych obejmujących realizację czynności związanych z prowadzeniem postępowań w sprawach o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP ustalono, że szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy zawierały przedmiotowe zadania oraz były aktualne i podpisane.

Biorąc pod uwagę realizację czynności służbowych w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, zgodnie z art. 268 a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* „organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwienia spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”. W związku z powyższym sprawdzono, czy funkcjonariusze wydający decyzje administracyjne posiadają pisemne upoważnienia komendanta placówki SG do wydawania w jego imieniu decyzji. Ustalono, że wszyscy funkcjonariusze wydający przedmiotowe decyzje posiadali upoważnienia organu administracji publicznej do podejmowania czynności w jego

² Zwany dalej *Kodeksem postępowania administracyjnego* - stan prawny obowiązujący w okresie objętym kontrolą.

imieniu.

Badany obszar oceniono pozytywnie.

2. Prowadzenie postępowań w zakresie wydawania decyzji administracyjnych o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP. Nadzór służbowy sprawowany nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji w ww. zakresie:

Kontrolą została objęta dokumentacja postępowań w sprawach o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu cudzoziemcom na terytorium. Badaniem kontrolnym objęto wszystkie sprawy prowadzone w tym zakresie w 2020 roku.

W okresie objętym sprawdzeniem funkcjonariusze Placówki SG w Olsztynie procedowali 21 wniosków w sprawach o cofnięcie zakazu wjazdu cudzoziemca na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen, który wcześniej został orzeczony w decyzji Komendanta Placówki SG w Olsztynie.

Na podstawie akt postępowań administracyjnych wynika, że funkcjonariusze Placówki Straży Granicznej w Olsztynie wykonywali czynności związane z cofnięciem zakazu ponownego wjazdu orzeczonego w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu na podstawie art. 320 ustawy *o cudzoziemcach*.

Komendant Placówki SG w Olsztynie jako organ, który wcześniej wydał decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, może na pisemny wniosek cudzoziemca cofnąć zakaz ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen, zawarty w wydanym orzeczeniu. Cofnięcie zakazu ponownego wjazdu następuje w formie decyzji.

W toku kontroli sprawdzono 21 zbiorów akt w zakresie art. 320 ustawy *o cudzoziemcach*. Spośród skontrolowanych spraw, 3 postępowania zakończyły się wydaniem decyzji o odmowie cofnięcia zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen, z przyczyn określonych w treści art. 320 ust. 2 pkt 4 ustawy *o cudzoziemcach*, który stanowi, iż zakazu, o którym mowa w art. 318, nie cofa się gdy nie upłynęła jeszcze połowa okresu, na jaki został orzeczony. W odniesieniu do 4 wniosków o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia cudzoziemcowi zakazu wjazdu, z uwagi na fakt, iż wnioskujący cudzoziemiec składając wniosek o uchylenie zakazu orzeczonego w decyzji o zobowiązaniu do powrotu, równoległe złożył odwołanie od niniejszej decyzji. Wniesienie odwołania wstrzymało wykonanie decyzji Komendanta Placówki SG w Olsztynie powodując, iż nastąpiło wstrzymanie wykonania decyzji, a co za tym idzie zakaz wjazdu nałożony na cudzoziemca nie obowiązywał w chwili złożenia przez niego wniosku o cofnięcie zakazu wjazdu na terytorium RP. Natomiast w 14 przypadkach, cudzoziemcy złożyli wnioski o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu w terminie potwierdzającym, iż upłynęła już połowa okresu orzeczonego w decyzji o zakazie wjazdu do RP. Wobec powyższego, w oparciu o przeprowadzone ustalenia organ wydał w tych przypadkach decyzję o cofnięciu orzeczonego wcześniej zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP lub innych państw obszaru Schengen.

Analiza akt postępowań w sprawach o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu wykazała, że sprawy były wszczynane z chwilą upływu wniosku cudzoziemca do siedziby Placówki

Straży Granicznej w Olsztynie. We wszystkich badanych sprawach strona wnioskująca przekazywała pisemne dowody potwierdzające uiszczenie przez wnioskodawcę opłaty skarbowej określonej przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. *o opłacie skarbowej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1546, z późn. zm.).

Zespół kontrolny stwierdził, że we wszystkich przypadkach wszczęcia postępowania administracyjnego, organ doręczył zawiadomienia przeznaczone dla strony. W myśl art. 61 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, data wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Stwierdzono, iż w treści zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego wskazywano datę wszczęcia, która była jednocześnie datą wpływu wniosku do organu. Informacja ta dała stronie możliwość właściwego określenia biegu terminów prowadzonej sprawy.

Ustalono, że strony postępowania były pisemnie zawiadamiane o przysługujących im prawach i obowiązkach w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym, m.in. o możliwości czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym oraz możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych materiałów oraz zgłoszonych żądań wynikających z treści art. 10 § 1 kpa.

W treści zawiadomienia określono organ prowadzący postępowanie, stronę postępowania oraz jego przedmiot. Do akt sprawy załączono zwrotne potwierdzenie odbioru korespondencji i zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, co potwierdza skuteczność doręczenia.

W prowadzonych postępowaniach, w każdym przypadku cudzoziemcy składający wniosek o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP wskazywali na dobrowolne wykonanie uprzednio wydanej decyzji o zobowiązaniu do powrotu i opuszczeniu terytorium RP we wskazanym terminie. Jednocześnie wykazywali okoliczności uzasadniające ponowny ich wjazd na terytorium RP lub terytorium państw obszaru Schengen. Prowadzący postępowanie rozpatrując wniosek o cofnięcie zakazu, o którym mowa w art. 318 ustawy *o cudzoziemcach* rozpatrzył wszystkie przedstawione przez cudzoziemca okoliczności, a także badał okoliczności, w jakich cudzoziemcowi została wydana decyzja o zobowiązaniu go do powrotu.

Do każdego postępowania dołączono zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pozwalający na wydanie decyzji. Dokumentacja zawiera m.in. wniosek cudzoziemca dotyczący cofnięcia zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP, kopie dokumentacji, na podstawie której wydano decyzję zobowiązującą do powrotu, oraz kopię decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu, w której orzeczono zakaz ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen, ze wskazanym terminem obowiązywania tego zakazu, z którą wniosek o cofnięcie zakazu ponownego wjazdu jest związany bezpośrednio. Do teczek spraw zostały także dołączone inne dokumenty dostarczone przez cudzoziemca, a mające ścisły związek z prowadzonym postępowaniem administracyjnym.

Analiza kontrolowanych spraw wykazała, iż prowadzący postępowania, oprócz weryfikacji przesłanek określonych w art. 320 ust. 1 i art. 1a ustawy *o cudzoziemcach*, rozpatrywali także występowanie przesłanek negatywnych określonych w art. 320 ust. 2 pkt 1-4 ustawy *o cudzoziemcach*. Między innymi na powyższe wskazywał materiał dowodowy w postaci analizy akt i formularza sprawdzeń w sprawie cofnięcia zakazu wjazdu cudzoziemca. W każdym przypadku funkcjonariusz prowadzący daną sprawę, przeprowadzał czynności sprawdzające w dostępnych bazach danych. Formularz sprawdzeń zawiera nazwy baz danych, w których dokonano sprawdzeń oraz wynik tych sprawdzeń.

Decyzje administracyjne objęte kontrolą zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 107 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. W kontrolowanych sprawach organ wydał decyzję w terminie przewidzianym w art. 35 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Decyzje zawierały właściwe podstawy prawne, a także uzasadnienie prawne i faktyczne mające odzwierciedlenie w zebranych materiale dowodowym.

Odnosząc się do kwestii nadzoru służbowego sprawowanego nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji w ww. zakresie, sprawdzeniem objęto, czy w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień osób pełniących funkcje kierownicze na poszczególnych szczeblach, zawarto sformułowania dotyczące sprawowania nadzoru służbowego. Ustalono, że działania dotyczące sprawowania nadzoru nad postępowaniami administracyjnymi objętymi kontrolą realizują: Kierownik Grupy do Spraw Cudzoziemców, oraz Kierownik Zespołu do Spraw Migracji Placówki SG w Olsztynie, podlegający bezpośrednio Kierownikowi Grupy do Spraw Cudzoziemców. Osobą odpowiedzialną za sprawowanie nadzoru służbowego zawiązanego z organizacją i realizacją zadań ww. osób funkcyjnych oraz funkcjonariuszy tego pionu jest Zastępca Komendanta Placówki SG w Olsztynie.

W oparciu o przyjęte mierniki ustalono, że w podmiocie kontrolowanym dokonano właściwego podziału kompetencyjnego pomiędzy osoby funkcyjne poprzez naniesienie odpowiednich zapisów w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień.

Zespół kontrolny ustalił, iż nadzór sprawowany był na każdy etapie prowadzonych postępowań, na co wskazują adnotacje o dokonanym sprawdzeniu dokumentacji przez wskazane wyżej osoby kadry kierowniczej.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia stwierdzić należy, że w zakresie nadzoru służbowego sprawowanego przez osoby funkcyjne nie stwierdzono uwag.

W związku z powyższym badany obszar oceniono pozytywnie.

Wniosków i zaleceń nie formułowano.

gen. bryg. SG Robert INGLÓT

Wyk. w 2 egzemplarzach:

Egz. Nr 1 – Komendant PSG w Olsztynie.

Egz. Nr 2 – akta kontroli.

Wyk. Agnieszka Mazur-Kłok, ☎ 6643067.

Dnia: 9 czerwca 2021r