



KOMENDANT

Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza
tel. 85 7145002, fax. 85 7145701

PD - NK / 8378 / 14
.....
Nr ewidencyjny
22 12 2014
.....
Data

Białystok, dnia 13 grudnia 2014 r.

Egz. nr 2

Pan mjr SG Marek BIELAWSKI

KOMENDANT
Placówki Straży Granicznej
w Białowieży

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „Prowadzenie i dokumentowanie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP” zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Białowieży, z siedzibą, 17-230 Białowieża ul. Sportowa 29 ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej na 2014 r.

Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) przeprowadził w dniach od 13 października do 08 grudnia 2014r. zespół kontrolny w składzie:

kierownik zespołu:

- mjr SG Aneta MALINOWSKA – starszy specjalista Wydziału kontroli i Audytu Wewnętrznego, upoważnienie nr 27/WKiAW/XI/14 z dnia 07 października 2014r.

członkowie:

- pplk SG Wojciech KALIŃSKI – starszy specjalista Wydziału kontroli i Audytu Wewnętrznego, upoważnienie nr 26/WKiAW/XI/14 z dnia 07 października 2014r.

Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej przeprowadzono w dniach 15 października 2014r. oraz 01 grudnia 2014r.

Funkcję kierownika w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił: mjr SG Marek BIELAWSKI

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Białowieży prowadzonej wg rejestru dokumentów nr RTDN nr Pf-21/06, strona 42, pozycja 2.

I. Zakres kontroli.

1. Przedmiotem kontroli było:

- Planowanie i dokumentowanie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP,
- Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne w zakresie prowadzenia i dokumentowania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP,
- Nadzór służbowy sprawowany nad realizacją zadań związanych z przeprowadzeniem kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

2. Kontrolą objęto okres od 01 stycznia 2013r. do 31 sierpnia 2014r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była:

1. Ocena działalności jednostki w obszarze prowadzenia i dokumentowania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP poprzez dokonania oceny pod względem legalności i rzetelności.
2. Ujawnienie ewentualnych uchybień i nieprawidłowości podczas planowania kontroli oraz wypełniania dokumentacji związanej z przeprowadzonymi działaniami mającymi na celu kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP.
3. W przypadku stwierdzenia niedociągnięć ustalenie przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych.

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Podstawą do dokonania ustaleń były: materiały źródłowe, wyniki weryfikacji dokumentów zebranych w trakcie wykonywania czynności służbowych, wyjaśnienia przyjęte od funkcjonariuszy PSG w Białowieży oraz przyjęte w programie kontroli mierniki.

Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń wynikających z przeprowadzonych czynności kontrolnych oraz ocen częściowych dotyczących poszczególnych obszarów objętych kontrolą:

1. W zakresie planowania i dokumentowania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

W okresie objętym kontrolą, funkcjonariusze przeprowadzili 6 kontroli legalności pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej klp). W wyniku przeprowadzonych klp sporządzono 4 protokoły kontroli oraz 2 notatki. Zgodnie z przyjętymi założeniami dokonano sprawdzenia całości sporządzonej dokumentacji.

W toku kontroli ustalono, iż funkcjonariusze PSG w Białowieży nie przeprowadzali kontroli, o której mowa w § 1 ust. 2 rozporządzenia MSWiA z dnia 19 listopada 2009r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹, w związku z powyższym nie był wymagany plan kontroli wymieniony w § 2 powyższego rozporządzenia.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z dnia 19 listopada 2009r. niezwłocznie po przeprowadzeniu klp w przypadku stwierdzenia nielegalnego pobytu cudzoziemca na terytorium RP funkcjonariusz sporządza protokół kontroli, natomiast w przypadku stwierdzenia legalności pobytu funkcjonariusz odnotowuje fakt przeprowadzenia kontroli w notatniku służbowym albo sporządza notatkę. Zespół kontrolny stwierdził, że po przeprowadzeniu klp funkcjonariusze każdorazowo sporządzali właściwą dokumentację.

Elementy, jakie powinna zawierać notatka określone zostały w § 5 ust. 6 i 7 rozporządzenia MSWiA z dnia 19 listopada 2009r. W wyniku analizy przedstawionych do kontroli notatek stwierdzono²:

¹ zwanego dalej rozporządzeniem MSWiA z dnia 19 listopada 2009r.

² Dowód-akta kontroli str. 86-87

- w notatce z dnia 29.04.2014r.³
- nieprawidłowa data sporządzenia notatki,
- brak daty rozpoczęcia i zakończenia kontroli;
- w notatce z dnia 20.11.2013r.⁴
- nieprawidłowa pisownia nazwiska w pkt. 1,
- brak wpisanego obywatelstwa w pkt.3,
- nieprawidłowa pisownia nazwiska w pkt. 3,
- nieprawidłowy numer paszportu cudzoziemca wpisanego w pkt. 4.

Za powyższe uchybienia odpowiedzialność ponosi funkcjonariusz sporządzający notatki – ████████████████████████████████████████ Świadczą one o nierzetelnym wykonaniu przez funkcjonariusza czynności służbowych.

Ponadto stwierdzono, iż dane osobowe cudzoziemców widniejących w systemie informatycznym, jako osoby legitymowane podczas przeprowadzania kłp różniły się od danych wpisanych przez funkcjonariuszy do notatek, tj. błędna data urodzenia lub pomyłka w pisowni nazwiska. Powyższe błędy skutkują sprawdzeniem w systemach informatycznych innych osób niż faktycznie legitymowanych.

Powyższe uchybienia świadczą o nienależytej staranności w trakcie sporządzania dokumentacji przez funkcjonariuszy oraz niewystarczającym nadzorze ze strony osób funkcyjnych.

W toku kontroli stwierdzono, iż wszystkie skontrolowane protokoły kontroli legalności pobytu cudzoziemca na terytorium RP zawierały elementy ujęte w § 5 rozporządzenia MSWiA z dnia 19 listopada 2009r.

W oparciu o przyjęte mierniki kontrolowany obszar oceniono pozytywnie z uchybieniami.

2. W zakresie rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych w zakresie prowadzenia i dokumentowania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

Uprawnienia funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie kontroli pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do dnia 30 kwietnia 2014r. wynikały z art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach natomiast

³ Dowód-akta kontroli str. 44

⁴ Dowód-akta kontroli str. 39-40

od 1 maja 2014r. wynikają z art. 289 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach.

Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do dnia 30 kwietnia 2014r. powinna odbywać się na zasadach określonych w rozdziale VII ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach oraz w rozporządzeniu MSWiA z dnia 19 listopada 2009r.

W okresie objętym kontrolą w Placówce Straży Granicznej w Białowieży obowiązywał Wewnętrzny Podział Zadań z dnia 14 czerwca 2012r., w którym dla Zespołu do Spraw Cudzoziemców przypisano zadanie związane z kontrolą legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP w brzmieniu: „organizowanie i prowadzenie kontroli legalności pobytu na terytorium RP”.⁵

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie od 1 stycznia 2013r. do 31 sierpnia 2014r. zadania związane z klp wykonywali:

- funkcjonariusze Zespołu do Spraw Cudzoziemców (2 kontrole),
- funkcjonariusze Grupy Służby Granicznej (4 kontrole).

Zapisy dotyczące realizowania zadań związanych z klp znalazły odzwierciedlenie w skontrolowanych szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień tylko u funkcjonariuszy Zespołu do Spraw Cudzoziemców. Stwierdzono, iż pomimo faktycznego prowadzenia klp przez funkcjonariuszy Grupy Służby Granicznej w ich szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień nie było stosownych zapisów.⁶ Komendant placówki w piśmie nr PD-BI/1088/14 z dnia 7 listopada 2014r.⁷ wyjaśnił, iż działania wykonywane w ramach kontroli legalności pobytu stanowią jedno z podstawowych zadań Straży Granicznej wynikające wprost z obowiązującej wówczas ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach. Zgodnie z wewnętrznym podziałem zadań kontrole legalności pobytu organizują i prowadzą funkcjonariusze Zespołu do Spraw Cudzoziemców. Zapis powyższy dotyczy sytuacji, w której kontrola legalności pobytu jest planowana na podstawie wcześniej prowadzonego rozpoznania. Zapis „organizują i prowadzą” należy interpretować w ten sposób, że jedynie funkcjonariusze ZdsC są uprawnieni do prowadzenia planowanej kontroli legalności pobytu. Kontrolę, której podstawą są okoliczności ujawnione w toku innych czynności może być przeprowadzona przez każdego funkcjonariusza pełniącego służbę. Ponadto Komendant placówki 1 grudnia 2014r.⁸ do protokołu wyjaśnił, iż tylko funkcjonariusze Zespołu do Spraw Cudzoziemców

⁵ Dowód-akta kontroli str. 118-141

⁶ Dowód-akta kontroli str. 46-82

⁷ Dowód-akta kontroli str. 172-173

⁸ Dowód-akta kontroli str. 188-189

posiadają upoważnienia do przeprowadzania klp, natomiast pozostali funkcjonariusze nie posiadają takiego upoważnienia.

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień złożonych przez komendanta placówki należy podkreślić, iż art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach mówi wprost, kto sprawuje kontrolę legalności pobytu „Organy Straży Granicznej i Policji sprawują kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” natomiast pozostałe artykuły ustawy oraz rozporządzenie MSWiA z dnia 19 listopada 2009r. określają mechanizm przeprowadzania powyższej kontroli. Ustawa z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej precyzuje, kto jest organem Straży Granicznej. W związku z powyższym każdy funkcjonariusz przeprowadzający klp musi posiadać stosowne upoważnienie.

Ponadto zgodnie z opinią Radcy Prawnego Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej funkcjonariusze dokonujący klp w imieniu organu na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach powinni posiadać stosowne umocowanie do kontroli. Umocowanie do kontroli może wynikać z udzielonego przez organ upoważnienia jak i zakresem obowiązków służbowych.⁹

Odpowiedzialność za niedostosowanie organizacyjne komórek w kontrolowanym obszarze ponosi komendant placówki. Wewnętrzny podział zadań placówki winien w sposób rzetelny i rzeczywisty oddawać podział i wykonywanie zadań przez wszystkie komórki wewnętrzne PSG w Białowieży. Ponadto uprawnienia, posiadane przez organ SG (w tym przypadku komendant placówki) powinny znaleźć odzwierciedlenie w upoważnieniach posiadanych przez funkcjonariuszy faktycznie przeprowadzających czynności służbowe w jego imieniu.

W oparciu o przyjęty miernik badany obszar oceniono negatywnie.

3. W zakresie nadzoru służbowego sprawowanego nad realizacją zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

Kontroli poddano szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień pod kątem zawarcia w nich zapisów dotyczących sprawowania nadzoru służbowego.

Ustalono, że w PSG w Białowieży zapisy dotyczące sprawowanego nadzoru nad czynnościami związanymi z kontrolą legalności pobytu znalazły odzwierciedlenie w skontrolowanych szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień nw. funkcjonariuszy:

- Komendanta PSG w Białowieży

⁹ Dowód-akta kontroli str. 193

- pełniącego obowiązki Kierownika Zespołu do Spraw cudzoziemców PSG w Białowieży.

Zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień Komendant placówki odpowiadał za wykonywanie przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych w zakresie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Bezpośrednio nadzorował Zespół do Spraw Cudzoziemców oraz Grupę Służby Granicznej. Natomiast Kierownik ZdsC zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień podlegał bezpośrednio komendantowi placówki i prowadził nadzór nad czynnościami związanymi z klp w placówce.

W oparciu o przyjęty miernik badany obszar oceniono pozytywnie.

Kontroli poddano, czy osoby funkcyjne zapoznawały się z teczkami cudzoziemców, w których znajdowały się dokumenty sporządzone w związku z przeprowadzeniem klp.

W toku kontroli zweryfikowano materiały świadczące o prowadzeniu nadzoru służbowego wykonywanego przez osoby funkcyjne (4 te czki). Zapoznano się z teczkami cudzoziemców sporządzonymi w związku z przeprowadzeniem i udokumentowaniem klp. Ustalono, na podstawie wpisu do karty kontrolnej, że z dokumentami zapoznawał się Komendant PSG w 3 przypadkach. Stwierdzono 1 teczkę [REDAKTOWANA]¹⁰, z którą nie zapoznała się żadna osoba funkcyjna. Komendant wyjaśnił, iż zapoznał się z teczkami po powrocie z urlopu (w czasie przebywania Komendanta na urlopie teczka została przesłana do ośrodka, w którym umieszczono cudzoziemca).

Ustalono, iż w kartach kontrolnych nie było wpisów kierownika Zespołu do Spraw Cudzoziemców, który w tym zakresie obowiązany był do sprawowania nadzoru zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień. Mając na uwadze, iż każda teczka zawierała kartę kontrolną, fakt zapoznania się z jej zawartością powinien być odnotowany w tym dokumencie.

[REDAKTOWANA] pełnił obowiązki kierownika zespołu w następujących okresach: 01.04.2013r. - 31.03.2014r. i 01.06.2014r. – 31.12.2014r.

Uchybienia stwierdzone w wyniku analizy całości dokumentacji przedstawionej do kontroli wskazują na niewystarczający nadzór ze strony kadry kierowniczej Placówki Straży Granicznej w Białowieży.

W oparciu o przyjęty miernik kontrolowany obszar oceniono pozytywnie z uchybieniami.

¹⁰ Dowód-akta kontroli str. 106

Ponadto ustalono, iż:

- w 4 przypadkach przeprowadzenie klp nie było odnotowane w Centralnej Bazie Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania. Z uwagi na to, że CBD SG SWK jest głównym kanałem wymiany danych o zdarzeniu oraz systemem raportowania zdarzeń, a także jedną z głównych baz do dokonywania analiz sytuacji na granicy oraz działań Straży Granicznej uchybienie to mogło spowodować, że przekazywane dane statystyczne były błędne, a w dalszej konsekwencji mogło przełożyć się na ocenę efektywności działania placówki, jak również na sporządzaną analizę ryzyka w tym zakresie,

- w 3 przypadkach po przeprowadzeniu klp nie pobrano od cudzoziemców odcisków linii papilarnych. Zgodnie z art. 86a ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach odciski linii papilarnych pobiera się od cudzoziemca w celu m. in. ustalenia tożsamości. Powyższą czynność należało wykonać z uwagi na to, iż cudzoziemcy w momencie zatrzymania nie posiadali przy sobie dokumentów potwierdzających ich tożsamości a dane osobowe były ustalone na podstawie ustanego oświadczenia. Wyżej opisane uchybienie powoduje, iż cudzoziemiec nie figuruje w żadnych systemach informatycznych a przy kolejnym zatrzymaniu nie ma możliwości zweryfikowania informacji na jego temat,

- w 4 przypadkach po przeprowadzeniu klp i ustaleniu danych osobowych cudzoziemca nie zaewidencjonowano powyższego faktu w systemach informatycznych dotyczących odprawy i legitymowania. Powyższa praktyka powoduje, iż dane cudzoziemca nie będą odnalezione przez innych funkcjonariuszy SG podczas dokonywania sprawdzeń oraz brak jest możliwości zweryfikowania informacji na temat cudzoziemca,

- podczas przeprowadzania czynności służbowych funkcjonariusze w tym samym czasie sporządzali 3 różne protokoły w stosunku do tego samego cudzoziemca (protokół kontroli legalności pobytu cudzoziemca na terytorium RP - zakończony 31.07.2013r. o godz. 13⁰⁰, protokół zatrzymania zakończony 31.07.2013r. o godz. 13¹⁰ oraz protokół przesłuchania strony zakończony [REDAKTOWANE]). Funkcjonariusz w tym samym czasie nie może sporządzać dwóch różnych protokołów w stosunku do jednego cudzoziemca, natomiast kolejny funkcjonariusz jednocześnie dokonywać przesłuchania strony. Na podstawie powyższego należy stwierdzić, iż podane godziny zakończenia są niewiarygodne, biorąc pod uwagę chociażby to, że powyższe czynności obsługiwał jeden tłumacz. Przeprowadzenie wszystkich opisanych powyżej czynności miało wpływ na rzetelność wykonania przez funkcjonariuszy poszczególnych protokołów (tzn. w protokole kontroli legalności pobytu cudzoziemca na terytorium RP – brak jednoznacznego stwierdzenia przebywania cudzoziemca na terytorium RP nielegalnie; w protokole zatrzymania osoby brak wypełnionej ostatniej strony, tj. czy prokurator był powiadomiony oraz co

dalej działa się z cudzoziemcem; pouczenie o uprawnieniach osoby zatrzymanej – brak wskazanego sądu, do którego cudzoziemiec może złożyć zażalenie na zasadność i legalność zatrzymania; protokół przesłuchania strony – tożsamość ustalono na podstawie paszportu, jednakże brak serii i nr dokumentu) oraz mogło w istotny sposób wpłynąć na informacje przekazywane przez cudzoziemca,

- ustalono, iż godzina zatrzymania cudzoziemca wpisana do CBD SG SWK jest niezgodna z godziną wpisaną do protokołu zatrzymania (np. ██████████ - wpisano 19³⁰, powinna być 20³⁰),

- ustalono, iż 2 funkcjonariuszy pełniących służbę w Zespole do Spraw Cudzoziemców, który zgodnie z wewnętrznym podziałem zadań placówki jest odpowiedzialny za planowanie i przeprowadzanie klp nie posiadali tych czynności wpisanych do szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień (██████████ ██████████ – w terminie 01.01.2013 – 15.05.2013r. i ██████████ w terminie 01 - 31.01.2014r.).

Powyższe nieprawidłowości stwierdzone w wyniku analizy całości dokumentacji przedstawionej do kontroli mają charakter powtarzalny i występują w znacznej ilości co wskazuje na nierzetelne wykonywanie czynności przez funkcjonariuszy sporządzających dokumentację z klp oraz niewystarczający nadzór ze strony kadry kierowniczej Placówki Straży Granicznej w Białowieży.

IV. Zalecenia:

1. Dostosować wewnętrzny podział zadań Placówki Straży Granicznej w Białowieży w zakresie przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez komórki organizacyjne placówki faktycznie realizujące te czynności.
2. Nadać upoważnienia funkcjonariuszom faktycznie przeprowadzającym kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej polskiej.
3. Wzmocnić nadzór nad funkcjonariuszami sporządzającymi dokumentację z kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w zakresie rzetelności i prawidłowości wpisywanych danych.
4. Zwiększyć nadzór służbowy nad poprawnością wprowadzania danych osobowych cudzoziemca do systemów informatycznych funkcjonujących w Straży Granicznej.
5. Wypracować skuteczne formy informowania służby dyżurnej placówki o czynnościach przeprowadzanych wobec cudzoziemców.
6. Dokumentować w karcie kontrolnej zapoznanie się osób funkcyjnych z materiałami znajdującymi się w teczce.
7. Zwiększyć intensywność szkoleń funkcjonariuszy dokumentujących kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć zarządzającemu kontrolę w terminie do 30 stycznia 2015r. za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Podlaskiego oddziału Straży Granicznej w Białymstoku.

VI. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla kierownika jednostki kontrolowanej.


płk SG Andrzej RYTWIŃSKI

Zaproszeniem sdy. Paweł zaproszenie Neka Wyodr. ds. Androsimowa PDSG.

Zaproszeniem sdy

24 GRU. 2014

ZASTĘPCA KOMENDANTA
Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
w Białymstoku

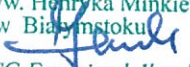

płk SG Mirosław Doroszkiewicz

NACZELNIK
WYDZIAŁU DO SPRAW CUDZOZIEMCÓW
Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku

30 GRU. 2014


płk SG Mirosław Lis

Wykonano w 2 egz.
Egz. nr 1 – Komendant Placówki Straży Granicznej w Białowieży,
Egz. nr 2 – ad acta.
Wykonał/Sporządził: zespół kontrolny
Dnia 18.12.2014r.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego
Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza
w Białymstoku

płk SG Franciszek Ilczuk