



KOMENDANT

Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej
im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza
w Białymstoku

PS.NK/2617/17

Nr ewidencyjny

09 CZE. 2017

Data

Białystok, dnia 09. czerwca 2017r.

Egz. nr 2.....

Pan mjr SG Michał LANGOWSKI

KOMENDANT

Placówki Straży Granicznej
w Rutce - Tartak

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „Prawidłowość wszczęcia postępowania i wydania cudzoziemcowi decyzji o zobowiązaniu do powrotu” zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Rutce - Tartak, z siedzibą, ul. Wojska Polskiego 13, 16-406 Rutka Tartak ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku na 2017r.

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 22 lutego 2017r. do 28 kwietnia 2017r. zespół kontrolerów w składzie:

kierownik zespołu:

- mjr SG Aneta MALINOWSKA – st. specjalista Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku, upoważnienie nr 3/WK/17 z dnia 22 lutego 2017r.

członkowie:

- mjr SG Jolanta FILIPIUK – st. specjalista Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku, upoważnienie nr 4/WK/2017 z dnia 22 lutego 2017r.

Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej przeprowadzono w dniach 23 lutego 2017r. i 27 kwietnia 2017r.

Funkcję kierownika w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił mjr SG Michał ŁANGOWSKI.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Rutce – Tartak prowadzonej wg rejestru dokumentów nr Pf-36/07, strona 39, pozycja 1.

I. Zakres kontroli.

1. Przedmiotem kontroli było:

- rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych w temacie objętych kontrolą,
- prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu,
- nadzór służbowy sprawowany nad realizacją prowadzonych czynności administracyjnych w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do powrotu.

2. Kontrolą objęto okres od 01 stycznia 2016r. do 31 grudnia 2016r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena:

- legalności działania podmiotu w obszarze prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji;
- rzetelności działania podmiotu w zakresie realizacji zadań o których mowa w przedmiocie kontroli;
- celowości stosowania optymalnych metod i środków do osiągnięcia zamierzonego celu.

Celem kontroli było również ujawnienie ewentualnych uchybień lub nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie.

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, rzetelności i celowości. Kontrolę przeprowadzono zgodnie z programem kontroli na próbie wynoszącej minimum 50% dokumentacji zgromadzonej w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych i wydania decyzji w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP oraz 100% wydanych pouczeń o obowiązku niezwłocznego wyjazdu na terytorium państwa, na którym cudzoziemiec posiada zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie uprawniające go do pobytu.

Podstawą do dokonania ustaleń były: materiały źródłowe obejmujące teczkę akt cudzoziemców z przeprowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu, dokumenty zgromadzone w związku z realizacją art. 314 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach, wyniki weryfikacji dokumentów przedstawionych do kontroli, zebrane w toku czynności pisemne wyjaśnienia, przyjęte w programie kontroli mierniki oraz oceny częściowe.

Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:

1. Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne stosowane w PSG w Rutce-Tartak w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych w temacie objętych kontrolą.

Uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych ujętych w rozdziale 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013r. poz. 1650 z późn. zm.)¹ wynikają między innymi z art. 304, 310, 314, 316, 320, 323, 324 ustawy o cudzoziemcach. Zgodnie z ww. artykułami organ prowadzi postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP oraz wydaje decyzję w powyższym zakresie. Dodatkowo w przedmiotowych przepisach określono obowiązki jakie organ musi wykonać przed wydaniem decyzji oraz po jej wydaniu.

Prowadzenie postępowania administracyjnego powinno odbywać się na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016r. poz. 23 z późn. zm.)².

W okresie objętym kontrolą w PSG w Rutce-Tartak obowiązywał wewnętrzny podział zadań z dnia 16.10.2015r. zatwierdzony przez Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku. W ww. dokumencie dla Zespołu do Spraw Migracji w Grupie do Spraw Cudzoziemców przypisano następujące zadania:

- wydawanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;
- prowadzenie, na wniosek cudzoziemca, postępowań administracyjnych w sprawie przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu określonego w wydanej mu decyzji o zobowiązaniu do powrotu;
- wydawanie decyzji o cofnięciu lub unieważnieniu wizy Schengen lub wizy krajowej wobec cudzoziemców przebywających na terytorium RP w strefie służbowej odpowiedzialności placówki (...);
- wydawanie decyzji o cofnięciu zakazu wjazdu na terytorium RP (...).

¹ zwana dalej ustawą z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach

² zwana dalej k.p.a.

Natomiast dla Zespołu Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych Grupy do Spraw Cudzoziemców przypisano zadanie dotyczące pouczenia cudzoziemca przebywającego na terytorium RP nielegalnie, a posiadającego ważne zezwolenie pobytowe lub inne zezwolenie uprawniające do pobytu, wydane przez inne państwo obszaru Schengen, o obowiązku udania się do państwa członkowskiego, w którym posiada zezwolenie na pobyt.

Ponadto kontroli poddano, czy osoby wydające w imieniu Komendanta PSG w Rutce - Tartak decyzje administracyjne posiadały stosowne pisemne upoważnienia. Stwierdzono, że na podstawie art. 268a k.p.a. Komendant Placówki Straży Granicznej w Rutce – Tartak w formie pisemnej upoważnił wszystkich funkcjonariuszy Zespołu ds. Migracji Grupy do Spraw Cudzoziemców. Upoważnienia poddane kontroli wydane były w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013r. poz. 267). Siedmiu funkcjonariuszy zostało upoważnionych w listopadzie 2015r., natomiast 4 funkcjonariuszy otrzymało przedmiotowe upoważnienia w okresie od lipca do października 2016r. 1 kwietnia 2015r. został zmieniony art. 268a, natomiast od 7 stycznia 2016r. obowiązuje jednolity tekst ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 23). Powyższe zmiany nie zostały uwzględnione w obowiązujących upoważnieniach udzielonych przez organ. Opisane błędy należy potraktować jako uchybienia mające charakter powtarzalny i występujący w znacznej ilości jednakże nie mający zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

Kontrolowany obszar oceniono pozytywnie z uchybieniami.

2. W zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

W okresie objętym kontrolą, funkcjonariusze Placówki Straży Granicznej w Rutce – Tartak wydali 84 decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz wydano 22 pouczenia o obowiązku niezwłocznego wyjazdu na terytorium państwa, na którym cudzoziemiec posiada zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie uprawniające go do pobytu.

Zgodnie z przyjętymi założeniami dokonano analizy minimum 50% dokumentacji zgromadzonej w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych i wydania decyzji w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP oraz 100% wydanych pouczeń o obowiązku niezwłocznego wyjazdu na terytorium państwa, na którym cudzoziemiec posiada zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie uprawniające go do pobytu³. Przeanalizowano 62 sprawy związane z ewentualnym wszczęciem postępowania administracyjnego i wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu na podstawie art. 302 ustawy z dnia

³ zwanych dalej pouczeniami o obowiązku niezwłocznego wyjazdu

12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach oraz 22 pouczenia o obowiązku niezwłocznego wyjazdu.

Analiza przedstawionych do kontroli materiałów wykazała, że wszczęcie i prowadzenie postępowań było uzasadnione. W zakresie wytwarzania dokumentacji służbowej z poszczególnych czynności związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych oraz wydaniem decyzji administracyjnej stwierdzono poniżej wymienione uchybienia i nieprawidłowości:

- w 9 decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu⁴ brak daty doręczenia cudzoziemcowi decyzji. Od przedmiotowej daty rozpoczyna się bieg terminu zobowiązujący cudzoziemca do powrotu oraz termin do wniesienia odwołania. Komendant placówki złożył w dniu 12 kwietnia 2017r. wyjaśnienia w powyższej kwestii⁵, jednakże zespół kontrolerów negatywnie odniósł się do przedstawionego uzasadnienia, gdyż art. 46 k.p.a. w sposób przejrzysty opisuje sposób potwierdzenia faktu doręczenia stronie pisma (w tym przypadku decyzji administracyjnej). Wpisanie przez organ daty jedynie do systemu informatycznego, nie posiadając adnotacji dotyczącej daty odbioru decyzji lub odmowy wpisania daty, należy uznać jako wadliwy sposób procedowania. Powyższe uznano za nieprawidłowość, gdyż doręczenie jest momentem, od którego decyzja trafia do obrotu prawnego. Od momentu doręczenia liczy się terminy do wniesienia odwołania lub wykonania decyzji. Decyzja nieprawidłowo doręczona nie może być uznana za skuteczną i wykonalną.

- w 4 teczkach akt postępowania administracyjnego⁶ stwierdzono, że organ nie umożliwił stronie wypowiedzenia się co do zebranych materiałów przed wydaniem decyzji administracyjnej w przedmiocie cofnięcia/unieważnienia wizy. Strona miała możliwość wypowiedzenia się dopiero przed wydaniem kolejnej decyzji, tj. decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP. Komendant placówki w dniu 14 kwietnia 2017r. ustosunkował się do powyższej kwestii⁷, jednakże zawarte w treści art. 10 § 1 k.p.a. sformułowanie "przed wydaniem decyzji" jednoznacznie wskazuje, że chodzi tu o ten moment postępowania, w którym organ, po zakończeniu postępowania dowodowego, przechodzi do fazy podjęcia rozstrzygnięcia. Możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji jest więc dla strony niejako ostatnią szansą na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska. Ponadto Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku, w piśmie nr Fax PD-CU/1790/14/JP/XV dnia 12 grudnia 2014r. polecił realizować obowiązek organu prowadzącego postępowanie administracyjne wynikające z art. 10 k.p.a. we wszystkich prowadzonych postępowaniach. Po zakończeniu postępowania dowodowego, a przed wydaniem decyzji umożliwić stronie zapoznanie się z materiałem zgromadzony w aktach – co musi być udokumentowane. W związku z powyższym nie uwzględniono wyjaśnień komendanta placówki i powyższe uznano jako nieprawidłowość;

⁴ PD-RT/58/16/ZO, PD-RT/68/16/ZO, PD-RT/120/16/ZO, PD-RT/119/16/ZO, PD-RT/59/16/ZO, PD-RT/99/16/ZO, PD-RT/83/16/ZO, PD-RT/82/16/ZO, PD-RT/79/16/ZO

⁵ akta sprawy str. 47 - 49

⁶ PD-RT/150/16/ZO, PD-RT/98/16/ZO, PD-RT/119/16/ZO, PD-RT/125/16/ZO

⁷ akta sprawy str. 53 - 55

- w 2 teczkach akt postępowania administracyjnego⁸ stwierdzono, że organ nie wpisał w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w przedmiocie cofnięcia/unieważnienia wizy oraz zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP daty wszczęcia postępowania administracyjnego. Powyższy brak stanowi uchybienie, które nie miało wpływu na przebieg postępowania administracyjnego, gdyż decyzje administracyjne wydane były tego samego dnia co zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego. Postępowanie miało charakter krótkotrwały – rozpoczęło się i zakończyło tego samego dnia i strona na bieżąco była zapoznawana z zebranymi dokumentami. W związku z powyższym opisane uchybienie miało charakter wyłącznie formalny, nie powodujący następstw dla kontrolowanej działalności w aspekcie wykonania zadań;

- w 5 teczkach akt postępowania administracyjnego⁹ stwierdzono brak daty odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Postępowanie miało charakter krótkotrwały – rozpoczęło się i zakończyło tego samego dnia i strona na bieżąco była zapoznawana z zebranymi dokumentami. Decyzje administracyjne wydane były tego samego dnia co zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego. W związku z powyższym opisane uchybienie miało charakter wyłącznie formalny, nie powodujący następstw dla kontrolowanej działalności w aspekcie wykonania zadań;

- w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu Nr PD-RT/120/D-ZDP/2016 zmieniono datę wydania decyzji poprzez przekreślenie błędnie wstawionego miesiąca i wpisanie powyżej prawidłowego miesiąca oraz nieczytelnego podpisu osoby dokonującej powyższej zmiany. Zgodnie z art. 113 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach. Dodatkowo na str. 6 przedmiotowej decyzji wpisane są dane osobowe cudzoziemca, którego postępowanie nie dotyczy. Powyższe potraktowano jako uchybienie, bowiem odstępstwo od stanu pożądanego miało charakter wyłącznie formalny i nie spowodowało następstw dla kontrolowanej działalności w aspekcie wykonania zadania;

- w 3 teczkach akt postępowania administracyjnego¹⁰ stwierdzono, że organ pomimo pouczenia strony o prawie wynikającym z art. 10 § 1 k.p.a nie zapewnił cudzoziemcowi czynnego udziału w postępowaniu oraz nie umożliwił wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Komendant placówki w wyjaśnieniach przesłanych dnia 27.04.2017r. stwierdził, iż czynny udział cudzoziemca w postępowaniu i wypowiedzaniu się, co do zebranych materiałów, w prowadzonych postępowaniach, w których organ w całości uwzględnia interes strony jest bezcelowym z punktu widzenia strony, która przebywa za granicą. Organ administracji nie może wypowiadać się w imieniu strony, natomiast może odstąpić od omawianej zasady tylko wówczas, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną

⁸ PD-RT/98/16/ZO, PD-RT/146/16/ZO

⁹ PD-RT/82/16/ZO, PD-RT/81/16/ZO, PD-RT/15/16/ZO, PD-RT/30/16/ZO, PD-RT/28/16/ZO

¹⁰ PD-RT/147/16/ZO, PD-RT/131/16/ZO, PD-RT/146/16/ZO

(art. 10 § 2), a przyczyny odstąpienia od tej zasady organ powinien utrwalić w formie adnotacji w aktach sprawy (art. 10 § 3). Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest pouczenie strony o prawie do zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia; organ ma także obowiązek wstrzymać się od wydania decyzji do czasu złożenia tego oświadczenia w wyznaczonym terminie (wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2007 r., II SA/Kr 569/07, LEX nr 479288). Powyższe potraktowano jako nieprawidłowość, gdyż zachowanie zasad określonych w art. 10 k.p.a. nie jest pozostawione dla uznania organowi, lecz stanowi jego bezwzględny obowiązek niezależnie od treści i wagi przeprowadzonego dowodu. W szczególności organ nie może pozbawić strony udziału w postępowaniu administracyjnym, np. z uzasadnieniem, że jej udział w przeprowadzeniu dowodu nie jest konieczny;

- w 6 teczkach akt postępowania administracyjnego¹¹ zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie unieważnienia wizy zawierało podstawę prawną dotyczącą cofnięcia wizy (art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach). Decyzja administracyjna dotyczyła także cofnięcia wizy. Powyższe potraktowano jako nieprawidłowość, gdyż przedmiot postępowania w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania musi być podany jednakowy zarówno w podstawie prawnej jak i faktycznej. Dodatkowo wydana decyzja administracyjna musi dotyczyć przedmiotu zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania;

- w 3 sprawach dotyczących zobowiązania do powrotu obywateli UE¹², którzy zostali ujawnieni w związku z przestępstwem określonym w art. 264 § 3 Kodeksu karnego zatrzymano cudzoziemca oraz wystąpiono do sądu z wnioskiem o umieszczenie w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Sąd Rejonowy w Suwałkach nie uwzględnił powyższych wniosków uzasadniając, że wskazane przez Komendanta placówki we wniosku argumenty są nieprzekonujące, a tym samym nie zasługują na uwzględnienie. W związku z powyższym Komendant placówki został poproszony o wyjaśnienie przedstawionej kwestii i powyższą procedurę oparł o wytyczne przesłane przez Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej z dnia 04.03.2016r. Nr KG-CU-1446/IV/DS/16. Jednakże z przytoczonego pisma wynika, że organ, który zatrzymał cudzoziemca przesyła do zarządu ds. Cudzoziemców wnioski o wydanie decyzji w sprawie wydalenia obywatela UE, który następnie jest kierowany do właściwego wojewody. Przedmiotowe akta nie zawierały realizacji polecenia dotyczącego wniosku o wydanie decyzji w sprawie wydalenia obywatela UE. Powyższe potraktowano jako uchybienie, tj. odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym;

- w dokumentacji dotyczącej sprawy nr PD-RT/151/16/ZO brak sposobu obliczenia kwoty 263,28 PLN związanej z kosztami przejazdu cudzoziemca do granicy. Powyższa kwota została uwzględniona w decyzji administracyjnej jednakże nie została udokumentowana przez funkcjonariuszy placówki. Powyższe potraktowano jako uchybienie, tj. odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym;

¹¹ PD-RT/150/16/ZO, PD-RT/83/16/ZO, PD-RT/82/16/ZO, PD-RT/92/16/ZO, PD-RT/91/16/ZO, PD-RT/28/16/ZO

¹² PD-RT/124/16/WD, PD-RT/145/16/WD, PD-RT/123/16/WD

- w 2 teczkach akt postępowania administracyjnego¹³ metryki sprawy nie były prawidłowo wypełnione (brak oznaczenia osoby podejmującej daną czynność lub podjęta czynność była zapisana ołówkiem). Powyższe potraktowano jako uchybienie, tj. odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym;
- w dokumentacji znajdującej się w teczkach postępowania administracyjnego i w decyzjach administracyjnych funkcjonariusze podawali nieprawidłowe źródła publikacji aktów normatywnych, na które się powoływali. W orzecznictwie podkreśla się, że podstawa prawna powinna zostać powołana dokładnie, ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego oraz z podaniem źródeł ich publikacji. Podając podstawę prawną organ powinien wskazać miejsce publikacji tekstu pierwotnego lub tekstu jednolitego danego aktu prawnego oraz podać dane dotyczące jego ostatniej nowelizacji, gdyż spełnienie tego wymogu umożliwi stronom pełną identyfikację przepisu w kontekście całego obowiązującego aktu prawnego. W związku z powyższym organ powinien stosować ujednolicony, tzw. „urzędowy” (zgodnie z zasadami techniki prawodawczej) zapis identyfikatorów powoływanych aktów prawnych. Powyższe uznano za uchybienie, które miało charakter powtarzalny i występowało w znacznej ilości;
- w dokumentacji dotyczącej sprawy nr PD-RT/30/16/ZO stwierdzono, że organ nie przesłał Egz. nr 2 wydanej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia wcześniej wydanej decyzji do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Komendant placówki w złożonych w dniu 14.04.2017r. wyjaśnieniach stwierdził, że Szef urzędu do spraw Cudzoziemców nie jest organem kontrolnym, a jedynie odwoławczym w sprawie wydawanych decyzji i w związku z powyższym nie ma potrzeby przesłania mu decyzji, której stwierdzono wygaśnięcie. Przedmiotowy obieg dokumentów należy uznać za nieprawidłowość, gdyż w art. 441 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach obliuguje organ, który wydał decyzję, na podstawie której umieszcza się dane cudzoziemca w wykazie albo usuwa się dane cudzoziemca z wykazu przekazuje Szefowi Urzędu tę decyzję, gdy stanie się ostateczna wraz z posiadaną fotografią cudzoziemca;
- w dokumentacji dotyczącej sprawy nr PD-RT/30/16/ZO stwierdzono, że organ wydał decyzję o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji nr PD-RT/40/D-SWD/2016 bez przeprowadzenia postępowania administracyjnego, tj. nie wydano zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, nie pouczone strony o prawach i obowiązkach oraz uniemożliwiono stronie skorzystania z prawa wynikającego z art. 10 k.p.a. Powyższe należy uznać jako nieprawidłowość, gdyż wydana decyzja stanowi odrębne postępowanie administracyjne a na wynik końcowy opisany w decyzji służy odwołanie;
- w dokumentacji dotyczącej sprawy nr PD-RT/130/16/ZO stwierdzono brak adnotacji o przetłumaczeniu na język zrozumiały dla cudzoziemca oświadczenia o otrzymaniu pouczenia o zasadach i trybie postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu oraz o możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Komendant w oświadczeniu przesłanym dnia 12.04.2017r. stwierdził, że przedmiotowe

¹³ PD-RT/151/16/K, PD-RT/130/16/ZO

oświadczenie zostało przetłumaczone na język tamilski i brak podpisu tłumacza w żaden sposób nie wywołał negatywnych skutków w prowadzonym postępowaniu. Powyższy tok postępowania należy uznać jako uchybienie. W przypadku, gdy cudzoziemiec nie posługuje się językiem polskim i korzystamy z pomocy tłumacza, dokumentacja musi zawierać adnotację o dokonaniu tłumaczenia na język zrozumiały dla cudzoziemca. Powyższa czynność stanowi potwierdzenie wykonania danej czynności przez tłumacza.

W dokumentacji dotyczącej wykonywania przez organ czynności określonych w art. 314 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach stwierdzono:

- w 2 sprawach¹⁴ nie zostały dołączone do akt egz. nr 2 pisemnych pouczeń dla cudzoziemca posiadającego zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie uprawniające go do pobytu, udzielone przez inne państwo obszaru Schengen o obowiązku niezwłocznego wyjazdu na terytorium tego państwa. Z oświadczenia Komendanta placówki złożonego dnia 12.04.2017r. wynika, że nie ma obowiązku wydawania dwóch egzemplarzy pouczenia, z których jeden pozostaje w dokumentacji placówki, nie ma też potrzeby gromadzenia takiej dokumentacji. Jeżeli jest to czynione, to tylko na potrzeby placówki w razie ewentualnych skarg podróżnych.¹⁵ Powyższy tok postępowania uznano za nieprawidłowość, gdyż zgodnie z art. 428 ust. 1 pkt 6 oraz art. 429 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach Komendant placówki prowadzi rejestr w systemie informatycznym Pobyt 2 ww. pouczeń. Wytyczne Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku nr PD-CU/1479/14/TS/XV z dnia 18.08.2014r. regulują sposób numeracji omawianych pouczeń. Dodatkowo wytyczne Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku nr PD-CU/1790/14/JP/XV z dnia 12.12.2014r. precyzuje w jaki sposób należy zamieszczać na znajdujących się w aktach sprawy dokumentach, które ewidencjonuje się w systemie informatycznym Pobyt 2, adnotacji o dokonaniu ich rejestracji. Ponadto przedmiotowe pouczenia posiadają wpisane numery egzemplarzy wraz z adnotacją, gdzie powinny się znajdować. Jednocześnie egz. Nr 2, który pozostaje w dokumentacji placówki potwierdza prawidłowość wykonania przez funkcjonariuszy określonych czynności służbowych;

- w 10 sprawach¹⁶ stwierdzono brak pisemnego odzwierciedlenia w dokumentacji dokonania zarejestrowania w systemie informatycznym Pobyt 2 pouczenia o obowiązku niezwłocznego wyjazdu, które zgodnie z poleceniem wydanym dnia 12.12.2014r. przez Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku powinno zawierać następujące dane: nr osoby, nr systemowy wniosku oraz imię i nazwisko funkcjonariusza dokonującego tej czynności. Powyższe potraktowano jako uchybienie, które było powtarzalne i występowało w znacznej ilości.

Podczas dokonywania analizy materiałów źródłowych znajdujących się w teczkach obejmujących akta cudzoziemców z przeprowadzonych postępowań

¹⁴ 10/2016, 11/2016

¹⁵ akta kontroli str. 39

¹⁶ 6/2016, 10/2016, 11/2016, 15/2016, 16/2016, 17/2016, 18/2016, 19/2016, 20/2016, 21/2016

administracyjnych w sprawach o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu stwierdzono niżej wymienione uchybienia:

- brak nadzoru Zespołu do spraw Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych lub kierownika Zespołu do spraw Migracji nad dokumentacją sporządzaną przez funkcjonariuszy podczas realizacji czynności związanych z art. 314 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach;
- brak realizacji przez funkcjonariuszy art. 297 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach (protokoły kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP nie zawierały wszystkich elementów wymienionych w powyższym artykule),
- błędnie podana data sporządzenia protokołu z kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP,
- nieprawidłowo wypełnione pouczenie o którym mowa w art. 314 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach,
- w protokołach zatrzymania osoby brak wypełnionych miejsc dotyczących m.in. powiadomienia prokuratora, zwolniono/przekazano, itp.,
- data sporządzenia protokołu kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP jest późniejsza niż data sporządzenia protokołu zatrzymania osoby (czynnością, która zapoczątkowała dalsze postępowanie była kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP).

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia spowodowane były niedostateczną wiedzą funkcjonariuszy prowadzących poszczególne czynności służbowe oraz stosowaniem złej praktyki i niewłaściwą realizacją wytycznych. Odpowiedzialność za nie ponoszą funkcjonariusze bezpośrednio realizujący wskazane czynności oraz osoby ich nadzorujące, tj. Kierownik Zespołu ds. Migracji, Kierownik Zespołu Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych, Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców, Zastępca komendanta placówki, Komendant placówki.

Kontrolowany obszar oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

3. W zakresie nadzoru służbowego sprawowanego nad realizacją prowadzonych czynności administracyjnych w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do powrotu.

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Wewnętrzny Podział Zadań Placówki Straży Granicznej w Rutce Tartak z dnia 16 października 2015r. zatwierdzony przez płk. SG Andrzeja RYTWIŃSKIEGO – Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku¹⁷. Z powyższego dokumentu wynika, że nadzór nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi prowadzi Komendant placówki, jego zastępca, kierownik Grupy do spraw Cudzoziemców oraz kierownik Zespołu do spraw Migracji. Natomiast ze szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień wynika, że przedmiotowe zagadnienie nadzoruje także kierownik Zespołu do spraw Działań

¹⁷ zwany dalej wewnętrznym podziałem zadań placówki

Kontrolnych i Weryfikacyjnych. Niezgodność pomiędzy zakresem zadań ustalonym w wewnętrznym podziale zadań placówki, a szczegółowymi zakresami obowiązków Komendant placówki uzasadnił prowadzeniem nadzoru nad czynnościami administracyjnymi przez kierownika Zespołu do spraw Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych w przypadku nieobecności kierownika Grupy ds. Cudzoziemców¹⁸. Powyższe obowiązki są ujęte w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień kierownika Zespołu do spraw Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych w pkt. 3 (pod nieobecność kierownika Grupy ds. Cudzoziemców (...)).¹⁹ Natomiast dodatkowe ujęcie w pkt. 10 nadzoru i prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wydawania decyzji administracyjnych w sprawach (...)²⁰ jednoznacznie wskazuje, że kierownik Zespołu ds. Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych nadzoruje prawidłowość wykonywania przez funkcjonariuszy placówki czynności administracyjnych niezależnie od kierownika Zespołu do spraw Migracji oraz kierownika Grupy do spraw Cudzoziemców.

Osoby funkcyjne zapoznawały się z dokumentacją sporządzaną w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. Ustalono, że nadzór służbowy upoważnieni funkcjonariusze placówki sprawowali poprzez bieżącą analizę dokumentacji. Fakt wykonania powyższych czynności przez kadrę kierowniczą placówki potwierdzony był w kartach kontrolnych znajdujących się w aktach postępowania. Z dokumentacji skontrolowanej w ramach przeprowadzonych czynności wynika, że ze sprawą nr PD-RT/151/16/ZO nie zapoznała się żadna osoba funkcyjna. Z informacji przesłanej dnia 27 kwietnia 2017r. przez Komendanta placówki wynika, że brak zapoznania się w karcie kontrolnej osoby funkcyjne wynika z przeoczenia²¹.

Na podstawie wpisów do kart kontrolnych stwierdzono, że w Placówce Straży Granicznej w Rutce - Tartak z dokumentami zapoznawali się: Komendant placówki, Zastępca Komendanta, Kierownik Grupy do Spraw Cudzoziemców oraz Kierownik Zespołu do spraw Migracji Grupy do spraw Cudzoziemców.

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta placówki nadzór nad prowadzonymi czynnościami administracyjnymi i wydanymi decyzjami w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do powrotu prowadzony jest przez kierownika Zespołu do spraw Migracji, kierownika Zespołu do spraw Działań kontrolnych i Weryfikacyjnych, kierownika Grupy do spraw Cudzoziemców, zastępcę komendanta i komendanta placówki²². Pomimo 5 osób sprawdzających poprawność wykonywania przez funkcjonariuszy zadań będących przedmiotem kontroli, nadzór był nieskuteczny, gdyż nie wyeliminował stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień i nieprawidłowości.

Kontrolowany obszar oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

¹⁸ akta kontroli str. 60

¹⁹ akta kontroli str. 207

²⁰ akta kontroli str. 207

²¹ akta kontroli str. 72 - 75

²² akta kontroli str. 59 - 60

Należy dodać, że w trakcie trwania kontroli, w związku ze stwierdzonymi uchybieniami, Komendant Placówki Straży Granicznej w Rutce – Tartak poinformował o podjęciu następujących czynności naprawczych poprzez:

- wzmożenie nadzoru nad poprawnością wykonywania przez funkcjonariuszy dokumentacji służbowej,
- polecenie sporządzania w dwóch egzemplarzach dokumentacji związanej z wykonaniem zapisu art. 314 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach,
- polecenie uaktualnienia w dokumentacji służbowej aktów normatywnych z miejscami ich publikacji,
- zobligowanie funkcjonariuszy, aby za każdym razem, gdy w czynnościach uczestniczył tłumacz był on ujęty w sporządzonej dokumentacji,
- polecenie, aby za każdym razem, gdy cudzoziemiec otrzymuje decyzję było to potwierdzone podpisem cudzoziemca wraz z datą otrzymania,
- podjęcie działań w celu uaktualnienia zakresu obowiązków funkcjonariuszy.

IV. Wnioski/zalecenia.

1. Przestrzegać zasady wymienionej w art. 46 k.p.a. dotyczącej skutecznego doręczenia stronie decyzji.
2. Realizować obowiązek wynikający z art. 10 k.p.a. we wszystkich prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Po zakończeniu postępowania dowodowego, a przed wydaniem decyzji umożliwić stronie zapoznanie się z materiałem zgromadzonym w aktach i pisemnie udokumentować przedmiotową czynność.
3. Wpisywać w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego wszystkie niezbędne elementy, a w szczególności daty wszczęcia przedmiotowego postępowania.
4. Przestrzegać zasady, aby otrzymane przez stronę zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego było udokumentowane poprzez datę oraz podpis.
5. Przestrzegać przepisu zawartego w art. 113 k.p.a. dotyczącego prostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz oczywistych omyłek.
6. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego wskazywać podstawę prawną adekwatną do okoliczności stanowiących przyczynę wszczęcia tego postępowania.
7. Realizować w całości wytyczne przesłane przez Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców KGSG pismem nr FAX KG CU-1446/IV/DS/16 z 04.03.2016r. określonych w pkt. II ppkt 1 i 2.
8. Pisemnie dokumentować wszystkie kwoty, które zostały ujęte w decyzji administracyjnej.
9. Prawidłowo wypełniać metryki spraw znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego.
10. Powoływać się na prawidłowe źródła publikacji aktów normatywnych oraz stosować ujednolicone ich zapisy, tzw. „urzędowe” (zgodne z zasadami techniki prawodawczej) w każdej dokumentacji sporządzonej przez organ.
11. W kontekście art. 441 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach przestrzegać zasady przekazywania Szefowi Urzędu do spraw Cudzoziemców

- decyzji, na podstawie której umieszcza albo usuwa się dane cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany.
12. Każdorazowo wydawać stronie zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego (w przypadku przeprowadzenia przedmiotowego postępowania).
 13. W przypadku korzystania z pomocy tłumacza, zamieszczać na dokumentach adnotację o dokonaniu tłumaczenia na język zrozumiały dla cudzoziemca.
 14. Dołączać do akt egz. nr 2 pisemnego pouczenia wydanego cudzoziemcowi posiadającemu zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie uprawniające go do pobytu, udzielone przez inne państwo obszaru Schengen o obowiązku niezwłocznego wyjazdu na terytorium tego państwa.
 15. Zamieszczać na dokumentach, które ewidencjonuje się w systemie informatycznym Pobyt 2, adnotacji o dokonaniu ich rejestracji zgodnie z poleceniem Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku przesłanym dnia 12.12.2014r. za pismem nr Fax PD-CU/1790/14/JP/XV.
 16. Zmienić szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień kierownikowi Zespołu do spraw Migracji oraz kierownikowi Zespołu do spraw Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych w zakresie wyeliminowania jednoczesnego sprawowania nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi.

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć zarządzającemu kontrolę w terminie do 31 lipca 2017r. za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku.

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


ppik SG Grzegorz BIZIUK

Wykonano w 2 egz.

Egz. nr 1 – Komendant Placówki Straży Granicznej w Rutce - Tartak – ZPO²³

Egz. nr 2 – ad acta.

Wykonał/Sporządził: zespół kontrolerów
Dnia 08.06.2017r.

²³ Skrót od: zwrotne potwierdzenie odbioru.

