



Warszawa, 21 października 2011r.

Szef

Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Rafał Rogala

WKIN-092-156745/11/BK

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu		
SEKRETARIAT		
WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO		
WPLYNEŁO DZIA	2011-10-27	WPLYNEŁO DZIA
L. dz.	zat.	

SO  
28-10-2011

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu		
KANCELARIA GŁÓWNA		
WPLYNEŁO DZIA	21 PAZ 2011	WPLYNEŁO DZIA
L. dz.	156745/11	
zat.		

Pan

Piotr Florek

Wojewoda Wielkopolski

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu		
Wydział Spraw Ochrony Informacji i Cudzoziemców		
WPLYNEŁO DZIA	28.10.2011	WPLYNEŁO DZIA
L. dz.	156745/11	
zat.	SO. VI	

**WYSTAPIENIE POKONTROLNE**

f. dp. M. Skrzypczak  
p. M. Chojnacka  
- pismo o odmowie  
zł. 10. 11 r. J. Heli

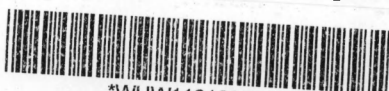
Zgodnie z art. 143 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach /tekst jednolity: Dz.U. z 2006r. nr 234 poz. 1694, z późn. zm./ Wydział Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych Urzędu do Spraw Cudzoziemców przeprowadził, w dniach od 18 do 22 lipca 2011r., kontrolę doraźną w zakresie oceny sposobu prowadzenia przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowań administracyjnych w przedmiocie udzielenia cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w protokole z dnia 12 sierpnia 2011r., przekazanym Wojewodzie Wielkopolskiemu za pismem z tego samego dnia.

Pismem z dnia 31 sierpnia br. wniesione zostały zastrzeżenia do protokołu kontrolnego, które zostały częściowo uwzględnione.

Za pismem z dnia 7 września 2011r. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców ponownie przekazał do podpisu protokół z kontroli wraz ze stanowiskiem kierownika zespołu kontrolnego.

W dniu 13 października 2011r. podpisany protokół wpłynął do Wydziału Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych Urzędu do Spraw Cudzoziemców, dlatego przekazuję Panu Wojewodzie, zgodnie z § 37.3 Zarządzenia Nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2010r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organy



\*WUW110169658\*

i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji /Dz. Urz. MSWiA z 2010r. nr 7 poz. 29 z późn. zm./, niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Podczas oceny pracy Wojewody Wielkopolskiego zespół kontrolny wziął pod uwagę:

- Czas trwania postępowań.
- Sprawdzenie danych wnioskodawców w Wykazie oraz SIS.
- Czynności podjęte w każdej ze spraw oraz ich terminowość.
- Egzekwowanie braków formalnych składanych aplikacji.
- Spójność zgromadzonego materiału dowodowego i adekwatność w stosunku do podjętych decyzji.

Podsumowując wyniki przeprowadzonej kontroli negatywnie oceniam sposób prowadzenia przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowań administracyjnych, które poddane zostały kontroli.

Zespół kontrolny przeanalizował w sumie 60 losowo wybranych spraw o udzielenie zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej spośród 80 przypadków, w których Wojewoda Wielkopolski prowadził postępowania wyjaśniające przez okres dłuższy niż 12 miesięcy i stwierdził wymienione niżej nieprawidłowości.

Wśród skontrolowanych spraw stwierdzono liczne przypadki tzw. „skokowego” prowadzenia postępowań tzn. po wykonaniu jakiejś czynności następował okres bezczynności, co powodowało konieczność nieustannego aktualizowania materiału dowodowego o aktualne dokumenty i dane, powodując dalsze wydłużanie postępowań.

W skontrolowanych postępowaniach odnotowano przypadki naruszania przez Wojewodę Wielkopolskiego art. 36 Kpa, mówiącego, że o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Naruszenia polegały na tym, że aplikujący nie byli wcale o tym fakcie informowani lub informowano ich z opóźnieniem sięgającym nawet kilku miesięcy.

Wśród skontrolowanych spraw zespół kontrolny odnotował również przypadki kilkukrotnego wzywania strony do dostarczenia tych samych dokumentów pomimo, że aplikujący nie wywiązywał się z poprzednich wezwań, okresów w których organ wydawał stronie jedynie wizy proceduralne nie podejmując w tym czasie żadnych innych czynności. Stwierdzono również długie okresy pomiędzy złożeniem podania przez stronę, np. o zawieszenie czy umorzenie postępowania, a czynnością organu będącą odpowiedzią na to

podanie oraz postępowania, w których decyzje wydawano nawet kilka miesięcy po wyznaczonym terminie.

Opisane praktyki powodowały przewlekłość prowadzonych spraw, a z kolei skutkiem prowadzenia postępowań wyjaśniających przez kilkanaście miesięcy było to, że czasem wnioski strony zmieniały się zasadniczo lub nawet dezaktualizowały, zmieniała się podstawa ubiegania się o zezwolenie na pobyt, ponieważ np. wnioskodawca zdążył zawrzeć związek małżeński z obywatelem polskim lub z powodu przewlekłego prowadzenia postępowania zaszły istotne zmiany dotyczące prowadzonej przez cudzoziemców działalności gospodarczej w stosunku do stanu, jaki miał miejsce przy składaniu wniosku w sprawie.

Zdaniem zespołu kontrolnego w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego trudność sprawiał, narzucony przez art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach, obowiązek oceny korzystności prowadzonej przez cudzoziemców działalności gospodarczej dla gospodarki narodowej. Powodowało to, że cudzoziemców wzywano do uzupełnienia coraz to nowych lub zaktualizowania już dostarczanych dokumentów, co wraz z brakiem egzekwowania wcześniejszych wezwań doprowadzało do znacznego przedłużania postępowań, w skrajnym przypadku nawet do 5 lat i 8 miesięcy. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem oceniając czy dana działalność przynosi korzyści, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach należy brać pod uwagę wynikające z tej działalności korzyści, istniejące w momencie ubiegania się cudzoziemca o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, a nie hipotetyczne korzyści, które działalność ta może przynieść w przyszłości (por. np.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r. II OSK 575/06 LEX nr 337823, z dnia 29 czerwca 2006 r. II OSK 69/06 ONSAiWSA 2007/2/49, LEX 244389). Z orzecznictwa NSA wynika, że przesłanka „korzystności” winna być spełniona w zasadzie w dniu złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (oczywiście najpóźniej w dniu wydania decyzji).

Negatywnie należy ocenić również brak należytej staranności w analizowaniu zarówno akt prowadzonych spraw, jak i zapisów w SI POBYT czy innych ewidencjach. Świadczy o tym, opisany w protokole fakt równoległego prowadzenia, przez Wojewodę Wielkopolskiego, postępowań o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, brak chronologii we wpinaniu dokumentów do akt spraw.

W 3 z 60 skontrolowanych spraw brak było potwierdzenia wręczenia aplikującą pouczeń, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r.

Akta spraw małoletnich cudzoziemców nie zawierały kompletu dokumentów potrzebnych do podjęcia decyzji, a także brak było dokumentów odzwierciedlających czynności podjęte przez organ w sprawach dotyczących ich rodziców czy postanowień o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.

Zespół kontrolny stwierdził także uchybienia w stosowaniu trybu przewidzianego w art. 64 § 2 Kpa, które polegały braku w aktach sprawy pieczęci lub stosownej adnotacji o uzupełnieniu przez stronę braków formalnych wniosku (np.: w postaci braku fotografii), w szczególności braku daty uzupełniania braków formalnych, co uniemożliwia stwierdzenie czy braki zostały uzupełnione w przewidzianym w Kodeksie terminie 7 dni, a także na spóźnionym dokonywaniu wezwań w tym trybie tzn. już po podjęciu czynności w sprawie, co z kolei może skutkować niepotrzebnym wydłużeniem postępowania, a w szczególności niepotrzebnym dokonywaniem czynności procesowych, jeżeli braki formalne nie zostaną uzupełnione i wniosek pozostawiony będzie bez rozpoznania.

W skontrolowanych sprawach odnotowano również nieprawidłową praktykę, iż wysyłane do stron wezwania do złożenia wyjaśnień zawierały żądanie stawienia się z tłumaczem przysięgłym. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ani normy Kodeksu postępowania administracyjnego ani ustawa o języku polskim nie przewidują wprost obowiązku korzystania z usług tłumacza przysięgłego przy przesłuchaniu. Obowiązku takiego nie można również wywieść z treści art. 11 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, który dotyczy jedynie dokumentów składanych w toku postępowania, jako dowód w sprawie. Z uwagi na fakt, iż art. 69 § 2 Kpa nie zawiera jakichkolwiek wymogów odnoszących się do osoby tłumacza, podobnie jak w przypadku biegłego tłumaczem może być każda osoba, która w dostatecznym stopniu posiadała wymaganą wiedzę, w tym przypadku znajomość języka polskiego i obcego. Ani przepisy Kpa dotyczące przesłuchania, ani dotyczące wezwań nie nakładają na przesłuchiwanego, w tym stronę, obowiązku zapewnienia obecności tłumacza. Na osobie wezwanej na przesłuchanie ciąży obowiązek stawiennictwa w zakresie uregulowanym w tym Kodeksie natomiast obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków tego przesłuchania ciąży z zasady na organie, który przesłuchania dokonać zamierza. Co więcej nakładanie na stronę obowiązku zapewnienia udziału w przesłuchaniu tłumacza przysięgłego może być uznane za naruszające art. 50 § 2 Kpa, zgodnie z którym organ obowiązany jest dołożyć starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe.

Wśród skontrolowanych postępowań zespół kontrolny stwierdził również dwa przypadki wydania przez Wojewodę Wielkopolskiego rozstrzygnięć z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

W pierwszej ze spraw stronę wezwano do uzupełnienia dokumentu, który już wcześniej znajdował się w aktach sprawy i na tej podstawie pozostawiono sprawę bez

rozpoznania. W tej sprawie błędem było pozostawienie wniosku cudzoziemca bez rozpoznania także z uwagi na brak poprawnego doręczenia wezwania w trybie art. 64 § 2 Kpa. Za takie nie sposób uznać zwrotu korespondencji przez operatora pocztowego z adnotacją „adresat nieznan”, co szczegółowo opisano w protokole z kontroli.

W drugim postępowaniu Wojewoda Wielkopolski udzielił cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z naruszeniem art. 57 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o cudzoziemcach, który mówi, że cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jeżeli w postępowaniu o udzielenie tego zezwolenia złożył wniosek lub dołączył do niego dokumenty zawierające nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje. Kopia dokumentów z tego postępowania przekazana została do Departamentu Legalizacji Pobytu Urzędu do Spraw Cudzoziemców celem rozważenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Wielkopolskiego w trybie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa.

Reasumując należy zaznaczyć, że zespół kontrolny stwierdził różnego rodzaju uchybienia w 80% ze skontrolowanych spraw. Prowadzenie postępowań administracyjnych przez Wojewodę Wielkopolskiego w opisany sposób narusza zasady ogólne zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, a zwłaszcza, zawartą w art. 8 Kpa, zasadę pogłębiania zaufania do organów Państwa mówiącą, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej jak również zasadę szybkości postępowania wyrażoną w art. 12 Kpa, który stanowi, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Zdaniem zespołu kontrolnego osobami odpowiedzialnymi za taki stan rzeczy są nie tylko pracownicy prowadzący poszczególne postępowania wyjaśniające, ale również kierownictwo Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Oddziału ds. Cudzoziemców, ponieważ to na kierownictwie, zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu ciąży obowiązek nadzoru, nie tylko organizacyjnego ale również merytorycznego, nad podległymi im pracownikami.

Biorąc pod uwagę powyższe należy negatywnie ocenić wykonywanie przez Wojewodę Wielkopolskiego, w skontrolowanych sprawach, zadań dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zalecić spowodowanie usunięcia wskazanych w niniejszym wystąpieniu uchybień poprzez zastosowanie wymienionych niżej wniosków pokontrolnych:

- ✓ 1. Należy wzmocnić nadzór kierownictwa Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego nad prowadzonymi przez pracowników Oddziału ds. Cudzoziemców postępowaniami wyjaśniającymi, aby wyeliminować ryzyko przewlekania postępowań administracyjnych.
- ✓ 2. Należy zwrócić uwagę na prawidłowe stosowanie art. 36 Kpa.
- ✓ 3. W przypadkach uporczywego uchylania się stron postępowania administracyjnego od obowiązku uzupełnienia dokumentacji wymienionej w wysyłanych wezwaniach należy rozpatrywać wnioski na podstawie posiadanej dokumentacji.
- ✓ 4. Należy zwrócić szczególną uwagę na postępowania, w których cudzoziemcy powołują się na fakt prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Polski, ewentualnie opracować wskazówki ułatwiające pracownikom prowadzącym postępowania wyjaśniające ocenę korzystności prowadzonej przez aplikującego działalności gospodarczej.
- ✓ 5. Należy dokładnie analizować zarówno informacje zawarte we wnioskach cudzoziemców jak i Systemie Informatycznym POBYT.
- ✓ 6. Należy wręczać cudzoziemcom, zgodnie z art. 10 ustawy o cudzoziemcach, pouczenia o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach sporządzone w języku dla nich zrozumiałym.
- ✓ 7. Każda ze spraw winna zawierać komplet dokumentacji potrzebnej do wydania rozstrzygnięcia zgodnego z żądaniem strony.
- ✓ 8. Należy zwrócić uwagę na prawidłowe stosowanie art. 64 § 2 Kpa oraz na fakt odnotowywania daty wpływu uzupełnianych dokumentów czy fotografii.
- ✓ 9. Należy odstąpić od wzywania cudzoziemców do zgłoszenia się z tłumaczem przysięgłym.
- ✓ 10. Protokoły winny zawierać, zgodnie z art. 68 § 1 Kpa, dane z których wynika kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby.

Jednocześnie informuję, iż zgodnie z § 40 cytowanego powyżej Zarządzenia kierownik podmiotu kontrolowanego, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania, pisemnie poinformować zarządzającego kontrolę o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

URZĘDU do SPRAW CUDZOZIEMCÓW  
SZEF  
  
Rafał ROGAŁA