



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-18-02/2013

P/13/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/020 – Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87280 z dnia 12 listopada 2013 r. 2. Beata Pawłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87281 z dnia 12 listopada 2013 r. 3. Beata Palinowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87286 z dnia 15 listopada 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-6]
Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku (zwany dalej „PUW” lub „Urzędem”), 15-213 Białystok, ul. A. Mickiewicza 3
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Żywno, Wojewoda Podlaski ¹ (zwany dalej „Wojewodą”)

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² realizację przez Wojewodę zadań w zakresie polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie³.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności prawidłowe i terminowe prowadzenie postępowań w sprawach stwierdzenia lub potwierdzenia posiadania przez repatriantów obywatelstwa polskiego, uznania za repatrianta oraz uznania za obywatela polskiego, a także efektywne wykorzystanie środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące terminowości prowadzenia postępowań w sprawie udzielania zezwoleń na osiedlenie się, na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji⁴, nie mają wpływu na ogólną ocenę kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie zadań realizowanych na podstawie rozwiązań przyjętych w aktach prawnych odnoszących się do cudzoziemców deklarujących pochodzenie polskie

1.1. Postępowania w sprawie stwierdzenia lub potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez repatriantów

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2012 i w I półroczu 2013 r. w PUW prowadzono łącznie 21 postępowań w sprawach dotyczących potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez repatriantów. Wszystkie postępowania zakończyły się wydaniem decyzji o stwierdzeniu posiadania obywatelstwa polskiego. Na podstawie 10 zbadanych postępowań stwierdzono, że:

- osoby ubiegające się o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przedkładały do Urzędu: odpisy skrócone aktów stanu cywilnego, potwierdzenie zameldowania

¹ Od 29 listopada 2007 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Kontrolą objęto lata 2009-2012 i I półrocze 2013 r.

⁴ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

na pobyt stały, paszport oraz wizę krajową w celu repatriacji wraz z datą przekroczenia granicy, a także kopie biletów potwierdzających datę przyjazdu do Polski;

- w dokumentacji siedmiu spraw nie było wniosków o wydanie decyzji w sprawie stwierdzenia obywatelstwa polskiego. Kierownik Oddziału ds. Rejestracji Stanu Cywilnego Obywatelstwa i Repatriacji PUW wyjaśniła, że: „Mając na uwadze dobro osób przybywających do naszego kraju w ramach repatriacji oraz dążąc do maksymalnego uproszczenia procedury wydawania ww. osobom potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji – Wojewoda Podlaski nie żądał od ww. osób składania wniosków o wszczęcie postępowania w przedmiotowej sprawie”;
- wszystkie zbadane sprawy zostały załatwione w dniu, w którym repatriant zgłosił się do Urzędu;
- wydane decyzje potwierdzające posiadanie obywatelstwa polskiego zawierały elementy wymagane art. 107 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, z wyjątkiem pouczenia czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie. Z wyjaśnień Kierownika Oddziału ds. Rejestracji Stanu Cywilnego Obywatelstwa i Repatriacji PUW wynika, że wydawane decyzje są zgodne ze wzorem przekazanym do Wojewody Podlaskiego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia 10 stycznia 2001 r. [Dowód: akta kontroli str. 10-41, 127-128]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli fakt, że wzór decyzji został przekazany Wojewodzie do stosowania przez organ zwierzchni, nie zwalnia go z obowiązku stosowania określonych w Kpa wymagań dotyczących decyzji administracyjnych. Pouczenie czy i w jakim trybie służy odwołanie jest niezbędnym elementem decyzji administracyjnej określonym w art. 107 § 1 Kpa i powinno się znaleźć we wszystkich wydawanych przez Wojewodę decyzjach potwierdzających posiadanie obywatelstwa polskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 10-41, 127-128]

1.2. Postępowania w sprawie uznania za repatrianta

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2012 i w I półroczu 2013 r. w PUW prowadzone były dwa postępowania w sprawie uznania za repatrianta na podstawie art. 41 ustawy z dnia 9 listopada 2001 r. o repatriacji⁶. Pierwsze z nich zakończyło się wydaniem decyzji o odmowie uznania za repatrianta, natomiast drugie wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania na wniosek strony. W obu przypadkach wnioskodawcy nie spełnili wymogu określonego w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji; wnioski były złożone po upływie ustawowego terminu.

[Dowód: akta kontroli str. 42-47, 127-128]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Postępowania w sprawie uznania za obywatela polskiego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do PUW wpłynęły dwa wnioski o uznanie za obywatela polskiego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁷. W jednym przypadku wniosek, po przeprowadzeniu postępowania, został przekazany zgodnie z właściwością miejscową do Wojewody Mazowieckiego, zaś w drugim przypadku postępowanie zakończyło się wydaniem decyzji o uznaniu za obywatela polskiego. Oba postępowania zakończono przed upływem miesiąca od wszczęcia.

Wnioski o wszczęcie postępowania w obu przypadkach były złożone na formularzu określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączonej do wniosku⁸ i zawierały dane oraz dokumenty je potwierdzające, określone w art. 33 ustawy o obywatelstwie polskim, z wyjątkiem informacji:

- o zajmowanym przez cudzoziemca lokalu i tytule prawnym do tego lokalu w jednym przypadku,

⁵ tj. Dz. U. z 2013, poz. 267. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 53 poz. 532 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o repatriacji”.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 161. Ustawa zwana dalej „ustawą o obywatelstwie polskim”.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 916.

- o działalności politycznej i społecznej wnioskodawcy w drugim z wniosków – wymaganych art. 33 ust. 1 pkt 3.

PUW nie wzywał do ich uzupełnienia. Z przekazanego do wiadomości PUW pisma Dyrektora Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 9 października 2012 r. wynika, że jeżeli wniosek jest niekompletny, ale z pozostałych informacji zawartych we wniosku oraz dołączonych do niego dokumentów wynika, iż cudzoziemiec spełnia co najmniej jedną z wymienionych w art. 30 ust. 1 przesłanek to brakujące informacje nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia i wojewoda nie powinien wzywać strony, w trybie art. 64 § 2 Kpa, do uzupełnienia braków formalnych wniosku, ale mając na względzie przepis art. 7 Kpa rozpatrzyć przedmiotowy wniosek i wydać decyzję.

Obaj wnioskodawcy spełniali wymagania określone w art. 30 ust. 1 pkt. 7 i art. 30 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim: przebywali nieprzerwanie, co najmniej dwa lata na terytorium Polski na podstawie zezwolenia na osiedlenie uzyskanego w związku z polskim pochodzeniem oraz znali język polski, co potwierdzili urzędowym poświadczeniem. Fakt nieprzerwanego pobytu na terytorium Polski, Wojewoda potwierdzał w trakcie postępowania w Komendzie Głównej Straży Granicznej. Występował także do Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, dyrektora Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku o udzielenie informacji, czy nabycie polskiego obywatelstwa przez wnioskodawców nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. [Dowód: akta kontroli str. 48-63, 127-128]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Postępowania w sprawie wydania zezwolenia na osiedlenie się osobom deklarującym polskie pochodzenie

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie do PUW wpłynęło 646 wniosków w sprawie wydania decyzji na osiedlenie się na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji. Zgodę na osiedlenie się otrzymało 648 osób, zaś odmówiono zgody 15 osobom.

Przeprowadzone na próbie 10 postępowań (pięciu, w których udzielono zgody na osiedlenie się i pięciu, w których odmówiono zgody) badanie wykazało, że:

- postępowania w sprawie udzielania zezwolenia na osiedlenie się osobom deklarującym polskie pochodzenie prowadzone były na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁹ określających: informacje wymagane we wniosku o udzielenie zezwolenia (art. 71), sposób składania wniosku (art. 71a), zakres prowadzonego postępowania (art. 71b) oraz terminy postępowania (art. 71c)¹⁰, zaś w wydawanych decyzjach powoływano także m.in. art. 52 ust. 5 Konstytucji. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśnił, że brak regulacji ustawowych był najważniejszym problemem w realizacji zadań związanych z cudzoziemcami deklarującymi polskie pochodzenie. Badając kwestie pochodzenia polskiego Wojewoda „/.../ opierał się na rozstrzygnięciach Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz wyrokach NSA.”¹¹;
- polskie pochodzenie osób ubiegających się o zezwolenie na osiedlenie ustalane było przy wykorzystaniu kryteriów określonych w ustawie o repatriacji, na podstawie załączonych do akt sprawy dokumentów takich jak: akty stanu cywilnego, metryki

⁹ Dz. U. z 2011 Nr 264 poz.1573 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o cudzoziemcach”.

¹⁰ Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w uzasadnieniu decyzji z dnia 21 lipca 2004 r. uchylającej zaskarżoną decyzję Wojewody Podlaskiego odmawiającą udzielenia zgody na osiedlenie się stwierdził, że postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się powinno być prowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o cudzoziemcach, z preferencjami osób polskiego pochodzenia udzielonymi przez Konstytucję, zaś polskie pochodzenie wnioskodawcy powinno być ustalane w oparciu o ustawę o repatriacji.

¹¹ Zgodnie z wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r. (sygn. akt V SA/Wa 354/10), z 29 stycznia 2010 r. (sygn. akt V SA/Wa 1618/09) i z 25 stycznia 2010 r. (sygn. akt V SA/Wa 1446/09) nie ma jednoznacznej ustawowej regulacji trybu stwierdzenia polskiego pochodzenia, należy więc bezpośrednio stosować art. 52 ust. 5 Konstytucji, a w jego stosowaniu posilkować się trybem wydawania zezwoleń na osiedlenie się przewidzianym w ustawie o cudzoziemcach oraz w ustawie o repatriacji.

chrztu oraz inne dokumenty potwierdzające związek z polskością (m.in. dokumenty potwierdzające znajomość języka polskiego);

- we wszystkich zbadanych postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na osiedlenie się, wnioskodawcy udowodnili swoje polskie pochodzenie, m.in. dołączonymi do wniosków dokumentami, wykazaniem swoich związków z polskością oraz potwierdzeniem znajomości języka polskiego;
- wydanie dwóch z pięciu zbadanych decyzji o odmowie zezwolenia na osiedlenie się uzasadniono nie wykazaniem przez wnioskodawców związków z polskością (poprzez złożenie m.in. deklaracji o narodowości białoruskiej, nieznaną polskich świąt i tradycji, a także języka polskiego). W trzech pozostałych przypadkach wnioskodawcy spełnili wymóg polskiego pochodzenia, jednak powodem wydania decyzji odmownych było uzyskanie przez Urząd informacji, że pobyt cudzoziemca może stanowić zagrożenie dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (2 decyzje) oraz fałszywe informacje zawarte w złożonym wniosku (art. 66 ust. 1 pkt 4 oraz pkt 6 lit. a ustawy o cudzoziemcach). [Dowód: akta kontroli str. 64-94, 122-125, 137-139]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dwie decyzje (z dziesięciu zbadanych) o odmowie zezwolenia na osiedlenie się zostały wydane po upływie terminu załatwienia sprawy określonego w art. 71c ustawy o cudzoziemcach oraz zasad przedłużania postępowania określonych w art. 36 Kpa. I tak:

- w przypadku wszczętego w dniu 24 sierpnia 2010 r. postępowania OB.II.5142.151.2010.KS przed upływem trzymiesięcznego terminu załatwienia sprawy określonego w art. 71c ustawy o cudzoziemcach zostało wydane na podstawie art. 36 Kpa postanowienie o przedłużeniu postępowania do 22 grudnia 2010 r. Decyzja o odmowie zezwolenia na osiedlenie się została wydana w dniu 31 stycznia 2011 r., tj. 40 dni po upływie wyznaczonego terminu. Przed wydaniem decyzji – pismem z 21 grudnia 2010 r. (doręczonym wnioskodawcy 11 stycznia 2011 r.) – Urząd poinformował wnioskodawcę o wynikającej z art. 10 § 1 Kpa możliwości wypowiedzenia się co do dowodów i materiałów zebranych w sprawie, zaznaczając, że po siedmiu dniach od otrzymania przez wnioskodawcę pisma, zostanie podjęta decyzja administracyjna. W informacji tej nie został jednak precyzyjnie wskazany nowy termin załatwienia sprawy (do kiedy zostanie wydana decyzja), do czego zobowiązywał art. 36 § 1 Kpa. Faktycznie decyzja została wydana po 20 dniach od przekazania pisma i po 13 dniach od upływu siedmiodniowego terminu na zapoznanie się z materiałami postępowania;
- w przypadku postępowania OB.II.DS.5142-123/09 wszczętego w dniu 22 czerwca 2009 r. decyzję o odmowie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się wydano 23 listopada 2009 r., tj. 60 dni po upływie terminu określonego w art. 71c ustawy o cudzoziemcach. Przed wydaniem decyzji – pismem z 2 listopada 2009 r. (doręczonym 6 listopada 2009 r.) – Urząd poinformował wnioskodawców o wynikającej z art. 10 §1 Kpa możliwości wypowiedzenia się co do dowodów i materiałów zebranych w sprawie, zaznaczając, że po siedmiu dniach od otrzymania przez wnioskodawcę pisma, zostanie podjęta decyzja administracyjna. W informacji tej nie został jednak precyzyjnie wskazany nowy termin załatwienia sprawy (do kiedy zostanie wydana decyzja), do czego zobowiązywał art. 36 § 1 Kpa. Decyzję wydano faktycznie po 17 dniach od doręczenia pisma i po 10 dniach od upływu siedmiodniowego terminu na zapoznanie się z materiałami postępowania.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Andrzeja Gawkowskiego wynika, że wymienione sprawy miały skomplikowany charakter i wymagały przeprowadzenia dodatkowych dowodów, co było czasochłonne (zasięgano m.in. opinii w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej oraz Policji). Przekazaną wnioskodawcom informację o zakończeniu postępowania i możliwości wypowiedzenia się w sprawie traktowano jako informację o przedłużeniu postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 65-67, 71-76, 95-97, 98-129, 137-139]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia postępowań w sprawie stwierdzenia lub potwierdzenia posiadania przez repatriantów obywatelstwa polskiego, uznania za repatrianta oraz uznania za obywatela polskiego.

Wobec braku ustawowych regulacji trybu postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji, Wojewoda wydawał decyzje w tym zakresie w trybie przepisów ustawy o cudzoziemcach, zaś polskie pochodzenie osób ubiegających się o zezwolenie na osiedlenie było ustalane, przy wykorzystaniu kryteriów określonych w ustawie o repatriacji. W obszarze tym stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na przekroczeniu terminu załatwienia sprawy.

2. Wykorzystanie środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji

Opis stanu faktycznego

Wojewoda terminowo, zgodnie z § 2 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”, udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie¹², występował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji („MSWiA”) / Ministra Spraw Wewnętrznych („MSW”) o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie wydatków związanych z pomocą dla repatriantów¹³. Określając wysokość zapotrzebowywanych środków w PUW brano pod uwagę kwoty niezbędne do wypłaty powiatom i gminom, m.in. w związku z realizacją (kontynuacją) umów zawartych z pracodawcami zatrudniającymi repatriantów, planowaną aktywizacją zawodową repatriantów, przewidywaną pomocą dla repatriantów, którzy mieli przybyć do Polski w danym okresie. [Dowód: akta kontroli str.140-181]

Na pomoc dla repatriantów Wojewoda każdorazowo uzyskał środki o jakie występował, tj.: w 2009 roku ogółem 390 tys. zł, w 2010 roku – 120 tys. zł, w 2011 roku – 46,9 tys. zł, w 2012 roku – 53,5 tys. zł, a w I półroczu 2013 roku – 56,4 tys. zł¹⁴ (w całym okresie 666,8 tys. zł). Niezwłocznie (w ciągu 1-2 dni) od otrzymania decyzji Ministra Finansów w sprawie zwiększenia planu wydatków z rezerwy celowej o ww. środki, dokonywane były stosowne zmiany w planie wydatków Wojewody. [Dowód: akta kontroli str. 140-182]

W latach 2009-2013 (I półrocze) do PUW wpłynęło 16 wniosków jednostek samorządu terytorialnego w sprawie przyznania/przekazania środków na pokrycie wydatków związanych z pomocą dla repatriantów na łączną kwotę 420,4 tys. zł, w tym:

- 11 wniosków powiatów o środki na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1-3 ustawy o repatriacji (jeden w 2009 roku, cztery w 2010 roku, dwa w 2011 roku, trzy w 2012 roku i jeden w I półroczu 2013 roku) na łącznie 225,1 tys. zł;
- 4 wnioski powiatów o środki na aktywizację zawodową repatriantów, o której mowa w art. 23 ustawy o repatriacji (jeden w 2009 roku i trzy w 2010 roku) na łącznie 49 tys. zł;
- jeden wniosek gminy o dotację, o której mowa w art. 21 ustawy o repatriacji, w wysokości ustalonej na 146,3 tys. zł.

Wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie. [Dowód: akta kontroli str. 183,234, 253-255]

¹² Dz. U. Nr 229, poz. 2279. Rozporządzenie zwane w dalszej treści „rozporządzeniem w sprawie środków na pomoc dla repatriantów”.

¹³ Jeżeli w PUW nie przewidywano wydatków związanych z pomocą dla repatriantów lub niewykorzystana kwota z poprzedniego okresu zabezpieczała bieżące potrzeby w zakresie wydatków na pomoc dla repatriantów, ministrowi przekazywano informację, że wniosek o przyznanie dotacji na dany kwartał nie będzie składany.

¹⁴ Za I półrocze 2013 roku podano kwotę, o którą Wojewoda wystąpił do MSW do końca czerwca 2013 roku. Część z tych środków (31 tys. zł) uzyskał decyzją z lipca 2013 roku.

Badanie realizacji wszystkich 16 ww. wniosków wykazało, że:

- stosownie do § 6 ust. 5, § 8 ust. 5 i § 10 ust. 7 *rozporządzenia w sprawie środków na pomoc dla repatriantów*, w ciągu 14 dni od wpływu wniosków do PUW dokonywano ich analizy i w razie stwierdzenia braków – zwracano do uzupełnienia. Braki stwierdzono w jednym przypadku: do złożonego 23 października 2009 r. wniosku Starosty Grajewskiego o środki na zwrot kosztów poniesionych przez repatrianta na remont lokalu mieszkalnego nie dołączono kopii decyzji, wymaganych przepisem § 10 ust. 5 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie środków na pomoc dla repatriantów*. Wniosek został uzupełniony w wyznaczonym terminie;
- do 8 z 9 wniosków o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji, wnioskodawcy nie dołączyli kopii decyzji MSWiA/MSW w sprawie przyznania i ustalenia wysokości pomocy oraz/lub nie określono w nich liczby repatriantów i członków ich najbliższej rodziny osiadłych na terytorium danego powiatu (wymóg § 10 ust. 3 pkt 1 i § 10 ust. 5 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie środków na pomoc dla repatriantów*). W Urzędzie dysponowano jednak, w dniu wpływu wniosku, własnym egzemplarzem ww. kopii decyzji oraz posiadano brakujące informacje o liczbie repatriantów, dlatego mimo braków formalnych nie zwracano wniosków do uzupełnienia w ww. zakresie. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśnił: „*W związku z tym, iż pomoc o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji, powinna być wypłacona w terminie 60 dni od dnia nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego (art. 19 ust. 1 ustawy o repatriacji) natomiast praktycznie wszystkie wnioski o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy wpływały do Wojewody średnio kilka dni przed upływem ww. terminu bądź kilka dni po jego upływie – Wojewoda kierując się dobrem repatriantów dążył do jak najszybszego wypłacenia należnej im pomocy. W związku z powyższym Wojewoda uznał, iż nie będzie zwracał przedmiotowych wniosków do uzupełnienia, co skutkowałoby znacznym opóźnieniem wypłaty pomocy względem terminu ustawowego*”.
W okresie objętym kontrolą wnioski o środki na pomoc, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji wpływały do PUW w terminie od 47 do 84 dni od dnia nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego;
- środki związane z pomocą dla repatriantów przekazywane były jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie sprawdzonego wniosku, w prawidłowych wysokościach, wynikających z:
 - decyzji MSWiA/MSW lub decyzji starosty w sprawie przyznania i ustalenia wysokości pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1-3 ustawy o repatriacji, z uwzględnieniem limitów określonych w art. 17 ust. 1 pkt 1-3 oraz art. 17 ust. 4 tej ustawy,
 - umów zawartych między starostą a pracodawcą lub między starostą a repatriantem (w przypadku środków przekazywanych w związku z aktywizację zawodową repatrianta, o której mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o repatriacji) z uwzględnieniem zasad określonych w art. 23 ust. 4 oraz art. 23a ust. 3 ustawy,
 - porozumienia zawartego między Wojewodą i Gminą Mielnik w sprawie dotacji w związku z zapewnieniem przez tę gminę lokalu mieszkalnego repatriantowi i członkom najbliższej jego rodziny, zgodnie z zasadami określonymi w art. 21 ust. 1 ustawy o repatriacji;
- przekazywanie środków jednostkom samorządu terytorialnego następowało co do zasady terminowo, tj. zgodnie z zasadami określonymi w § 7, § 9 i § 11 *rozporządzenia w sprawie środków na pomoc dla repatriantów*. Odstępstwa w tym zakresie opisano w dalszej części Wystąpienia, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. [Dowód: akta kontroli str. 183-207, 235-238, 256-263, 314-319]

W jednym przypadku do realizacji przyjęty został wniosek w sprawie przekazania środków na pomoc repatriantom¹⁵, złożony 14 listopada 2011 r., tj. po terminie określonym w § 10 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie środków na pomoc dla repatriantów*. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśnił, że decyzję o przyjęciu wniosku podjęto: „*kierując się dobrem repatrianta i dążąc do jak najszybszego wypłacenia należnej mu pomocy*” oraz dodał, że:

- Wojewoda dysponował niezbędnymi środkami do wypłaty przedmiotowej pomocy, gdyż uwzględnił je we wniosku o środki z rezerwy celowej na IV kwartał 2011 roku,
- przedmiotowy wniosek został złożony w dniu, gdy decyzja MSWiA dotycząca przyznania pomocy ze środków budżetu państwa stała się ostateczna,
- nieprzyjęcie wniosku, skutkowałoby możliwością wypłaty należnej repatriantowi pomocy dopiero po uruchomieniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa na I kwartał 2012 roku, tj. po około 6 miesiącach od nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego. [Dowód: akta kontroli str.198-199, 208-217, 314-319]

Ogółem w latach 2009-2013 (I półrocze) jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki związane z pomocą dla repatriantów w wysokości 426,7 tys. zł (6,3 tys. zł z tytułu kontynuacji umów zawartych z pracodawcami w 2008 roku oraz 420,4 tys. zł na podstawie wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą), tj. o 240,1 tys. mniej niż ujęto we wnioskach do MSWiA/MSW. Najwięcej z przyznanych środków nie wykorzystano w 2009 roku (192,8 tys. zł), głównie ze względu na wycofanie się Gminy Trzcianna z zamiaru przystosowania mieszkania dla repatriantów i tym samym nieskorzystania z możliwości uzyskania dotacji celowej na podstawie art. 21 ustawy o repatriacji.

[Dowód: akta kontroli str. 269-313]

Wojewoda zachęcał gminy i powiaty do udziału w procesie repatriacji poprzez przekazywanie im zapytań (pism) osób zwracających się do PUW z prośbą o rozważenie możliwości zaproszenia ich w ramach repatriacji do Polski. W latach 2011-2013 (I półrocze) pisma takie kierowane były jednak tylko do 13 (zawsze tych samych) gmin województwa podlaskiego, które za każdym razem udzielały odpowiedzi negatywnej. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśnił, że pisma osób zainteresowanych repatriacją: „*przekazywane były jedynie do większych gmin województwa podlaskiego, które to gminy mogłyby być ewentualnie zainteresowane zaproszeniem repatriantów na swój teren. Mniejsze gminy województwa podlaskiego z uwagi na trudną sytuację głównie na rynku pracy, ale także i mieszkaniową nie są w stanie na dzień dzisiejszy zapewnić repatriantom warunków do osiedlenia się.*” [Dowód: akta kontroli str. 264-268, 314-319]

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wynika, że w latach 2009-2013 Wojewoda nie otrzymywał z MSWiA/MSW żadnych zaleceń w zakresie zachęcania gmin i powiatów do udziału w procesie repatriacji.

[Dowód: akta kontroli str. 314-319]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W 2009 r. przyjęto do realizacji wnioski Gminy Mielnik, o udzielenie dotacji, o której mowa w art. 21 ustawy o repatriacji, który został złożony do PUW 25 sierpnia 2009 r., tj. blisko dwa lata po podjęciu przez Radę Gminy Mielnik uchwały w sprawie zapewnienia warunków do osiedlenia się polskiej rodziny z Kazachstanu (28 września 2007 roku). Zgodnie z § 8 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie środków na pomoc dla repatriantów* Gmina powinna złożyć przedmiotowy wniosek w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie zapewnienia lokalu mieszkalnego nieokreślonym imiennie repatriantom i członkom ich najbliższej rodziny, nie później jednak niż do końca 30 września roku budżetowego. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśnił, że: „*uchwała Rady Gminy Mielnik będąca podstawą złożenia przedmiotowego wniosku była uchwałą ważną, zaś okres prawie dwóch lat od jej podjęcia do złożenia wniosku przeznaczony został przez Gminę Mielnik na adaptację i wyposażenie budynku komunalnego na cele mieszkalne (co z kolei było niezbędne do wykazania kosztów poniesionych przez gminę w związku*

¹⁵ Wniosek Starosty Białostockiego w sprawie przekazania środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji, przyznanej decyzją MSWiA Nr DOI.R.II/640-1114/07/11MG z dnia 16 września 2011 roku.

z zapewnieniem repatriantowi i członkom najbliższej jego rodziny lokalu mieszkalnego). W związku z powyższym oraz faktem iż wniosek spełniał wszystkie wymogi formalne, uchybiono jedynie terminowi do jego wniesienia określone w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie środków na pomoc dla repatriantów – Wojewoda uznał, iż wniosek ten zostanie przyjęty do realizacji.”

[Dowód: akta kontroli str. 235-252, 314-319]

Obowiązujące przepisy nie wskazują sposobu postępowania Wojewody, w przypadku otrzymania wniosku złożonego z naruszeniem terminu określonego w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie środków na pomoc dla repatriantów.

2. W trzech przypadkach środki na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji nie zostały przekazane starostom do 10 dnia miesiąca po dacie stwierdzenia poprawności złożonego wniosku (mimo zasady określonej w § 11 rozporządzenia w sprawie środków na pomoc dla repatriantów):

- na dwa wnioski Starostwa Powiatowego w Siemiatyczach z 14 stycznia 2010 r.¹⁶ środki przekazano 18 lutego 2010 r., zamiast do 10 lutego 2010 r.;
- na wniosek Miasta Białystok z 28 marca 2013 r.¹⁷ środki przekazano 13 maja 2013 r., zamiast do 10 maja 2013 r.

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśnił, że przekazanie nastąpiło niezwłocznie po uruchomieniu środków z rezerwy celowej oraz dodał, że:

- wnioski Starostwa Powiatowego w Siemiatyczach z 14 stycznia 2010 r., dotyczyły repatriantów, którzy przyjechali do Polski 17 listopada 2009 r., dlatego kwotę niezbędną do wypłacenia pomocy uwzględniono w zapotrzebowaniu na środki finansowe, skierowanym do MSWiA dopiero w I kwartale 2010 r. (z 7 stycznia 2010 r.);
- wniosek Miasta Białystok z 28 marca 2013 r. „dotyczył rodziny repatriantów, których przyjazd na teren województwa podlaskiego nie był znany Wojewodzie w dniu wnioskowania do MSW o zabezpieczenie środków finansowych na wypłatę repatriantom pomocy ze środków budżetu państwa na I kwartał 2013 roku – repatrianci do Polski przyjechali 25 stycznia 2013 roku. Według informacji uzyskanych z MSW ww. rodzina repatriantów miała osiedlić się na terenie województwa mazowieckiego. W związku z powyższym kwotę niezbędną do wypłacenia pomocy repatriantom uwzględniono wnioskując do MSW o zabezpieczenie środków finansowych na wypłatę repatriantom pomocy ze środków budżetu państwa na II kwartał 2013 roku”. Wojewoda wystąpił o środki na wypłatę pomocy repatriantom we wniosku do MSW z 13 marca 2013 r., na podstawie uzyskanej informacji o przyjeździe do Polski ww. repatriantów a przed wpływem wniosku Miasta Białystok.

Przekazanie środków starostom na wypłatę pomocy nastąpiło w ciągu 7 dni roboczych od zwiększenia planu wydatków z rezerwy celowej, dokonanego przez Wojewodę na podstawie decyzji Ministra Finansów.

Wnioski w ww. sprawach wpłynęły do Wojewody odpowiednio 58 i 62 dni po wjeździe repatriantów do Polski, nie było więc możliwe przekazanie starostom, a następnie wypłacenie repatriantom przyznanych im w decyzjach MSWiA/MSW środków w terminie określonym w art. 19 ust. 1 ustawy o repatriacji, tj. w terminie 60 dni od nabycia przez repatriantów obywatelstwa polskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 183-185, 314-319]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody Podlaskiego w celu efektywnego wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji. Stwierdzone uchybienia nie mają wpływu na ogólną ocenę badanego obszaru.

¹⁶ W związku z decyzjami MSWiA nr DOI.R.II/640-69-70/08/09/AF i nr DOI.R.II/640-71/08/09/AF z 10 grudnia 2009 r.

¹⁷ W związku z decyzją MSW nr DOI.R.II/640-31,32/10/13MG z 22 lutego 2013 r.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o realizację postępowań w sprawie wydawania decyzji na osiedlenie się na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji w terminach wynikających z art. 71c ustawy o cudzoziemcach, zaś w przypadkach braku możliwości dotrzymania wskazanych terminów, przedłużanie postępowań na zasadach określonych w art. 36 Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 8 stycznia 2014 r.

Kontrolerzy:

Tomasz Suchowierski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Beata Pawłowska
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Beata Palinowska
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
z up. p. o. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz

.....
podpis

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.