



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-17-01/2013

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 Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Wilhelm Dmytrów – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88189 z dnia 12 listopada 2013 r., 2. Cezary Paciura – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88188 z dnia 12 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, 40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25, zwany dalej Urzędem
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zygmunt Łukaszczyk – Wojewoda Śląski (Wojewoda) (dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> realizację przez Wojewodę zadań z zakresu polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie w latach 2009 – 2013 (I połowa).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła prawidłowość działań Wojewody w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach o stwierdzenie (lub potwierdzenie) posiadania obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji, o uznanie za repatrianta oraz o uznanie cudzoziemców za obywateli polskich na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. *o obywatelstwie polskim*<sup>2</sup>, tj. przebywających nieprzerwanie na terytorium Polski, co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, które uzyskali w związku z polskim pochodzeniem.

Najwyższa Izba Kontroli oceniając realizację działań w zakresie osiedlania się na terytorium Polski osób polskiego pochodzenia na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji<sup>3</sup> stwierdza, iż przy wydawaniu decyzji Wojewoda opierał się na zasadach i trybie określonym w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach*<sup>4</sup>, a za osobę polskiego pochodzenia uznawał osoby deklarujące

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> (Dz.U. z 2012 r., Nr 161).

<sup>3</sup> (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>4</sup> (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.).

narodowość polską i spełniające warunki określone w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 o repatriacji<sup>5</sup>, zwanej dalej U.o.r. Stosując ten tryb postępowania Wojewoda postępował zgodnie z wytycznymi Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z 8 września 2003 r., rozstrzygnięciem Prezesa Rady Ministrów z 28 stycznia 2005 r. oraz wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Odmowy udzielenia zgody na osiedlenie się na terytorium Polski dotyczyły osób, które nie udokumentowały polskiego pochodzenia.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wojewody w zakresie wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną repatriantom.

Według Najwyższej Izby Kontroli zasadnym jest dokonanie zmian w przepisach prawnych regulujących stosunki repatriacji, w szczególności w zakresie uproszczenia postępowań prowadzonych przez Wojewodę w sprawach o udzielanie pomocy dla repatriantów, w tym uwzględniających realne terminy dla wykonania wszystkich czynności (procedur) właściwych dla toku tych postępowań.

Ustalony - w tym kontekście - stan faktyczny, wykazał, że Wojewoda nie mógł wywiązać się z terminów wymienionych w przepisach § 9 i § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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 gminie*<sup>6</sup>, zwanego dalej rozporządzeniem, (określających wypłaty dotacji w okresie „30 dni od dnia otrzymania wniosku”), które nie uwzględniały czasu niezbędnego, na uprzednie wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministra Spraw Wewnętrznych) o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej. Stwierdzone w kontroli naruszenia 30-dniowych terminów wypłat dotacji w zakresie form pomocy, o których mowa w przepisach art. 21 i art. 22 U.o.r. – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – nie były zawinione przez kontrolowanego, bowiem powodowane były m.in. uprzednią koniecznością stosowania procedury w sprawie zmiany budżetu Wojewody. Zgodnie z przyjętą regulacją w § 2 rozporządzenia, polegała ona na sporządzeniu wniosku do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministra spraw Wewnętrznych) o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej, który następnie występował do Ministra Finansów o dokonanie podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”. W przypadku pomocy udzielanej w formie określonej w przepisie art. 21 U.o.r. (gdzie przekazanie dotacji następowało na podstawie porozumienia zawartego z gminą) okresy dokonywania zmian w budżecie Wojewody, niejednokrotnie przekraczały 100 dni. Oceniając działalność Wojewody w powyższym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła fakt, że stosowana w Urzędzie praktyka, polegająca – między innymi – na wszczynaniu postępowania przed wpływem formalnego wniosku lub niekompletnego wniosku gminy - była podyktowana koniecznością dokumentowania wypłaty dotacji w terminie 30 dni od daty wpływu wniosku gminy, oraz wolą rzeczywistego realizowania celów określonych w U.o.r. Ustalony w kontroli rezultat działań Wojewody w sprawie pomocy udzielanej w ramach procesu repatriacji, pozwolił stwierdzić, że wykształcony w Urzędzie sposób procedowania w tych sprawach, nie szkodził w osiąganiu tychże celów. Badanie wybranej próby 55 postępowań z tego zakresu dowiodło, że ogół wniosków powiatów i gmin odnoszących się do wszystkich form pomocy wymienionych w U.o.r., został załatwiony pozytywnie,

<sup>5</sup> (Dz.U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.).

<sup>6</sup> (Dz.U. Nr 229, poz. 2279).

a działania Wojewody – w obowiązującym stanie prawnym – cechowała rzetelność i gospodarność.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Działania Wojewody odnoszące się do cudzoziemców deklarujących pochodzenie polskie

##### 1.1. Postępowania w sprawie uznana za obywatela polskiego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wpłynęło do Urzędu 9 wniosków (3 w 2012 r. i 6 w I półroczu 2013 r.) w sprawie uznania 11 cudzoziemców za obywateli polskich w związku z polskim pochodzeniem.

Wojewoda rozpatrzył wszystkie wnioski, z czego w 7 przypadkach stwierdził nabycie przez 9 cudzoziemców obywatelstwa polskiego. Za obywateli polskich Wojewoda uznał osoby, które spełniały warunki określone w art. 30 ust. 1 pkt 7 i art. 30 ust. 2 ustawy o *obywatelstwie polskim*, tj. przebywały nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP), co najmniej od 2 lat na podstawie zezwoleń na osiedlenie się, które uzyskały w związku z polskim pochodzeniem oraz posiadały znajomość języka polskiego potwierdzoną urzędowym poświadczeniem, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 7 października 1999 r. o *języku polskim*<sup>7</sup> lub świadectwem ukończenia szkoły w Polsce.

Jednego cudzoziemca Wojewoda nie uznał za obywatela polskiego ze względu na niespełnienie wymogu dwuletniego nieprzerwanego pobytu na terytorium Polski. Urząd – na podstawie art. 10 § 1 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>8</sup>, zwanej dalej Kpa – wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia informacji odnośnie zameldowania w Polsce oraz uaktualnienia danych zawartych we wniosku. Cudzoziemiec z możliwości tych jednak nie skorzystał.

Jedno postępowanie – ze względu na wycofanie wniosku przez cudzoziemkę – Wojewoda umorzył.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o *obywatelstwie polskim* – wszystkie postępowania wszczynano w oparciu o wnioski cudzoziemców złożone na odpowiednich formularzach. Wnioski (poza jednym) zawierały niezbędne dane wnioskodawców. Stosownie do art. 33 ust. 4 ww. ustawy, wnioskodawcy dołączali do nich dokumenty potwierdzające dane i informacje w nich zawarte, tj. decyzje właściwych wojewodów zezwalające cudzoziemcom na osiedlenie się na terytorium RP, dokumenty potwierdzające znajomość języka polskiego oraz fotografie osób objętych wnioskiem. Do wniosków cudzoziemcy dołączali również kopie umów o pracę, informacje urzędów skarbowych o niezaleganiu w opłacie podatków, kopie umów najmu lokali mieszkalnych oraz potwierdzenia zameldowania w aktualnym miejscu zamieszkania w Polsce.

Przy składaniu wniosków cudzoziemcy wypełniali także (po uprzedzeniu o odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*<sup>9</sup> oraz prawie do odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania w zakresie określonym w art. 83 § 1 i 2 Kpa), odpowiednie oświadczenia „na okoliczność nieprzerwanego pobytu na terytorium” RP, które weryfikowano w oparciu o nadsyłane na prośbę Wojewody - informacje od Straży Granicznej.

<sup>7</sup> (Dz. U. Nr 90, poz. 999 ze zm.).

<sup>8</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 267 j.t.).

<sup>9</sup> (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Organ prowadzący postępowanie weryfikował informacje zawarte we wnioskach. Wojewoda wywiązał się z obowiązku określonego w art. 36 ust. 2 ustawy *o obywatelstwie polskim* i w każdym przypadku przed wydaniem decyzji zwracał się do Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz do dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Katowicach o udzielenie informacji czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Decyzje Wojewody w sprawie uznania za obywatela polskiego zawierały elementy wymienione w art. 107 Kpa. Postępowania trwały od 1 do 3 miesięcy. O każdym przypadku przedłużenia załatwienia sprawy, Wojewoda – zgodnie z art. 36 Kpa – informował wnioskodawców, podając przyczyny zwłoki oraz wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 6-69, 75-144, 679-684)

## **1.2. Postępowania w sprawie osiedlenia się na terytorium RP osób polskiego pochodzenia na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji**

Opis stanu faktycznego

W latach 2009 – 2013 (I połowa) cudzoziemcy deklarujący polskie pochodzenie złożyli do Wojewody łącznie 190 wniosków o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji, z tego 26 w 2009 r., 34 w 2010 r., 40 w 2011 r., 61 w 2012 r. oraz 29 w I połowie 2013 r.

Wojewoda rozpatrzył wszystkie wnioski, z czego w 161 przypadkach udzielił zgody na osiedlenie się, natomiast 29 wniosków załatwił odmownie. Od decyzji Wojewody cudzoziemcy złożyli 24 odwołania, spośród których Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, zwany dalej Szefem Urzędu, 5 decyzji utrzymał w mocy i 5 uchylił. Na ponowne decyzje Wojewody cudzoziemcy złożyli 2 skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Do końca czerwca br. 163 cudzoziemcom Wojewoda zezwolił na osiedlenie się na terytorium RP, a 27 wnioskodawcom zgody takiej odmówił.

Kontrola wykazała, iż w obecnym stanie prawnym, brak jest jednoznacznej regulacji ustawowej w procesach wydawania zezwoleń na osiedlenie się na terytorium RP, zwłaszcza wobec osób deklarujących polskie pochodzenie, do których stosuje się art. 52 ust. 5 Konstytucji.

Przy wydawaniu zezwoleń na osiedlenie (w zakresie zasad i trybu) Wojewoda posilkował się ustawą *o cudzoziemcach*, zaś osobę polskiego pochodzenia definiował w oparciu o zapis art. 5 ust 1 i 2 U.o.r.

Stosowano również wytyczne Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z 8 września 2003 r., rozstrzygnięcie Prezesa Rady Ministrów z 28 stycznia 2005 r. odnośnie sporu o właściwość między Prezesem Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, a Wojewodą Podkarpackim w zakresie rozpatrzenia wniosku cudzoziemki na osiedlenie się w Polsce, a także wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>10</sup>.

W Urzędzie nie opracowano specjalnej wewnętrznej procedury dotyczącej osiedlenia się osób polskiego pochodzenia na terytorium RP. Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu (Wydział) opracował kartę informacyjną dot. zezwolenia na osiedlenie się ze względu na polskie pochodzenie, w której m.in. określono dokumenty jakie należy złożyć i które mogą być dowodami potwierdzającymi polskie pochodzenie cudzoziemca. Opracowano również Instrukcję dotyczącą „właściwego postępowania” (przez pracowników Oddziału do Spraw Cudzoziemców Wydziału) z dokumentami składanymi przez cudzoziemców

<sup>10</sup> V SA/Wa 1446/09, V SA/Wa 1618/09, oraz V SA/Wa 1833/10

do wniosków o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP ze względu na polskie pochodzenie.

Analiza losowo wybranych 10 postępowań dotyczących osiedlenia się cudzoziemców na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji (2 z 2009 r., 3 z 2010 r., 1 z 2011 r. i 4 z 2012 r.) wykazała, iż wnioskodawcy deklarujący polskie pochodzenie byli zobowiązani do wypełnienia wniosków oraz do złożenia wybranych dokumentów jak w przypadku cudzoziemców ubiegających się na osiedlenie na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

Na podstawie art. 71 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach do wniosków, wnioskodawcy dołączali ważne dokumenty podróży oraz właściwe fotografie. Od cudzoziemców wymagano aby do wniosku załączyli także dokumenty potwierdzające polskie pochodzenie, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 U.o.r.

Wojewoda wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 71b ust. 2 ustawy o cudzoziemcach i przed wydaniem decyzji zezwalającej na osiedlenie się na terytorium RP zwracał się do Komendanta Śląskiego Oddziału Straży Granicznej, Śląskiego Komendanta Wojewódzkiej Policji i do dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Katowicach o przekazanie informacji czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Decyzje zawierały elementy wymienione w art. 107 Kpa. W podstawie prawnej decyzji zezwalających na osiedlenie się cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie Wojewoda powoływał się na art. 52 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji. W decyzjach Wojewoda powoływał również art. 5 ust. 1 i 2 U.o.r. Spośród 10 zbadanych postępowań w 6 przypadkach zezwolenia na osiedlenie się Wojewoda wydał w terminie określonym w art. 71c ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, tj. przed upływem 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

W pozostałych 4 postępowaniach termin ten przekroczone, ale w każdym takim przypadku informowano wnioskodawcę (w oparciu o art. 71c ust. 2 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 36 § 1 Kpa) o przyczynach zwłoki i o nowym terminie załatwienia sprawy.

Analiza wykazała, iż w 7 przypadkach decyzje zezwalające na osiedlenie się Wojewoda wydał osobom spełniającym warunek art. 52 ust. 5 Konstytucji i przesłanki art. 5 ust. 1 i 2 U.o.r.

W 3 przypadkach cudzoziemcom deklarującym polskie pochodzenie Wojewoda nie udzielił zgody na osiedlenie się na terytorium Polski. Jako przyczynę odmowy, Wojewoda podał brak przesłanek, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 U.o.r. Od decyzji tych cudzoziemcy wnieśli odwołania do Szefa Urzędu. Jedną z zaskarżonych decyzji Szef Urzędu utrzymał w mocy, zaś dwie uchylił w całości i przekazał do ponownego rozpatrzenia.

W lutym 2011 r. Szef Urzędu stwierdził, że decyzja Wojewody nr SO/II/5142/106/09 z dnia 23.12.2009 r. wymagała „przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części”. W marcu 2011 r. Wojewoda poinformował wnioskodawczynię o możliwości wznowienia postępowania wyjaśniającego, ale mimo kilkakrotnych wezwań ww. nie dostarczyła nowych dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie. Decyzją z 7.11.2011 r. Wojewoda ponownie odmówił cudzoziemce zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP.

W dniu 9 sierpnia 2013 r. Szef Urzędu stwierdził, iż decyzję odmowną SOII.6152.136.2012 z 31.01.2013 r. na osiedlenie się małoletniej cudzoziemki Wojewoda wydał „z naruszeniem przepisów postępowania”, gdyż nie wezwano przedstawiciela ustawowego cudzoziemki do uzupełnienia braków formalnych

wniosku oraz do uzupełnienia materiału dowodowego. Pełnomocnik małoletniej cudzoziemki braki te uzupełnił, a w listopadzie 2013 r. poinformował, iż wystąpił z wnioskiem do Wojewody Mazowieckiego o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przez babcię cudzoziemki. Postępowanie w toku.

(dowód: akta kontroli str. 70-72, 145-260)

### **1.3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia lub potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, nabytego w drodze repatriacji**

Opis stanu faktycznego

W latach 2009 – 2013, w Urzędzie nie obowiązywały procedury dotyczące postępowań w zakresie stwierdzenia/poświadczenia obywatelstwa polskiego repatriantom, uznania za repatrianta, oraz uznania za obywatela polskiego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt. 7 ustawy *o obywatelstwie polskim*.

(dowód: akta kontroli str. 261)

W okresie od 1.01.2009 r. do 30.06.2013 r., do Urzędu wpłynęło ogółem 86 wniosków w sprawach stwierdzenia (lub potwierdzenia) posiadania obywatelstwa polskiego, przez repatriantów. W każdym przypadku, postępowania administracyjne zakończono wydaniem dokumentu stwierdzającego/potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego, nabytego w drodze repatriacji.

(dowód: akta kontroli str. 262)

W wyniku analizy 10 postępowań prowadzonych w sprawach stwierdzenia (potwierdzenia) posiadania obywatelstwa polskiego ustalono, że Wojewoda załatwiał sprawy przez wydanie:

a) w okresie od dnia 1.01.2009 r. do dnia 14.08.2012 r. – poświadczeń obywatelstwa polskiego (do dnia 14.08.2012 r. postępowania prowadzone były w trybie poprzednio obowiązującej ustawy o obywatelstwie polskim<sup>11</sup>, która w art. 17 ust. 4 stanowiła m.in., że posiadanie obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda, a odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego następuje w drodze decyzji). We wskazanym okresie stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego nie następowało w formie decyzji administracyjnej, tylko w formie poświadczenia, które w swej strukturze zawierało elementy przedmiotowo istotne, jak: datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, podpis z podaniem imienia i nazwiska osoby upoważnionej do wydania poświadczenia, podpis z podaniem stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania poświadczenia, oraz

b) od dnia 15.08.2012 r.<sup>12</sup> – decyzji administracyjnych, potwierdzających nabycie obywatelstwa polskiego przez repatriację, które zawierały elementy wymagane przepisem art. 107 Kpa.

W kontroli ustalono, że podstawą wydania przez Wojewodę poświadczeń obywatelstwa polskiego oraz decyzji potwierdzających nabycie obywatelstwa polskiego przez repatriację, były wnioski zawierające co najmniej: odpisy skróconych aktów urodzenia, poświadczone urzędowo kopie wyciągów z paszportów (z datą przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej), oraz potwierdzenia zameldowań na pobyt stały lub czasowy. Ponadto, do niektórych wniosków były dołączone: odpisy skrócone aktu małżeństwa, zaświadczenia o numerze ewidencyjnym PESEL, czy w jednostkowym przypadku: odpis skrócony aktu zgonu męża. W każdym przypadku złożone dokumenty potwierdzały informacje zawarte we wniosku. Nie wystąpił przypadek wymagający przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w przepisie art. 35 § 3 Kpa. Sprawy

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. *o obywatelstwie polskim* (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).

<sup>12</sup> W dniu 15.08.2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. *o obywatelstwie polskim* (Dz.U. 2012.161), która w art. 10 ust. 3 stanowiła m.in., że w sprawach innych niż wymienione w ust. 1 i 2 (tj. w sprawach o nadanie obywatelstwa polskiego i wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz sprawach uregulowanych w ustawie należących do właściwości konsułów) stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej.

były załatwiane w terminie od 6 dni do 9 dni, a w pojedynczych przypadkach w terminach 12 dni i 30 dni od daty złożenia wniosku. Poświadczenia (lub decyzje) były doręczane stronom w terminach od 1 dnia do 8 dni od daty ich wydania. W 1 przypadku (w którym strona odebrała poświadczenie obywatelstwa polskiego - osobiście), doręczenie nastąpiło w terminie 30 dni.

(dowód: akta kontroli str. 263-287, 288)

#### 1.4. Postępowanie w sprawie uznania za repatrianta

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynął 1 wniosek (w dniu 06.06.2011 r.) w sprawie uznania za repatrianta, od osoby, która przed dniem złożenia wniosku posiadała obywatelstwo polskie jako repatriant, na podstawie art. 4 U.o.r. Wojewoda umorzył postępowanie w trybie art. 105 § 1 Kpa. W uzasadnieniu decyzji podał m.in.: „*Będąc już repatriantem (...) nie można uznać za repatrianta po raz wtóry, w związku z czym sprawa jest bezprzedmiotowa (...)*”. Treść decyzji zawierała elementy określone w przepisie art. 107 Kpa. Sprawa została załatwiona w terminie 30 dni, a wnioskodawca nie wnosił odwołania do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Decyzja została wysłana do strony w terminie 5 dni od daty podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 289, 290-292)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach uznania cudzoziemców za obywateli polskich w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy *o obywatelstwie polskim*. Kontrola wykazała, że Urząd prawidłowo prowadził postępowania administracyjne w sprawach dotyczących stwierdzenia (lub potwierdzenia) posiadania obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji oraz uznania za repatrianta. Postępowania na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji w sprawach osiedlenia się na terytorium RP osób deklarujących polskie pochodzenie – z uwagi na nieuregulowanie w obowiązującym systemie prawnym – Wojewoda rozstrzygał w oparciu o przepisy ustawy *o cudzoziemcach*, zaś pochodzenie osób ubiegających się o zezwolenie na osiedlenie, ustalał na podstawie przepisów U.o.r.

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

Opis stanu faktycznego

W kontroli ustalono, że w każdym z pięciu lat objętych kontrolą (2009 – 2013), Wojewoda występował w formie apelu adresowanego do wszystkich gmin województwa śląskiego, o podjęcie „*stosownej uchwały*” w sprawie zaproszenia repatriantów. W treści apelu odnosił się do oczekiwania tysięcy rodzin polskiego pochodzenia żyjących w azjatyckich republikach byłego ZSRR oraz na Syberii na „*zaproszenie gmin i powrót do Ojczyzny swoich przodków*”. Apel z dnia 29.03.2013 r. kończył się słowami: „*Pomoc w repatriacji, czyli powrocie do Ojczystego Kraju jest spełnieniem moralnego obowiązku wynagrodzenia krzywd naszym Rodakom, zamieszkałym na wschodnich terenach byłego ZSRR, którzy znaleźli się tam na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań i nigdy nie mogli się na powrót w Polsce osiedlić. Wyrażam nadzieję, że część z nich – dzięki Państwa życzliwości i zaangażowaniu – znajdzie swój prawdziwy dom na terenie województwa śląskiego*”.

Apele Wojewody w sprawie zaproszenia repatriantów do osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej, były opracowywane i wysyłane do wszystkich gmin województwa śląskiego z własnej inicjatywy Wojewody, bez poleceń MSW.

(dowód: akta kontroli str. 293-317, 318)

Kontrola wykazała, że w latach 2009 – 2013 (I-sze półrocze) do Urzędu wpłynęło ogółem 116 wniosków gmin i powiatów w sprawach udzielenia pomocy dla repatriantów, z tego:

- 67 wniosków dotyczyło jednorazowej pomocy na: pokrycie kosztów przejazdu od najbliższego miejsca zamieszkania repatrianta za granicą stacji kolejowej do miejsca osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 17 ust. 1 pkt 1 U.o.r.), zagospodarowanie i bieżące utrzymanie (art. 17 ust. 1 pkt 2 U.o.r.), pokrycie kosztów związanych z podjęciem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nauki małoletnich, podlegających obowiązkowi szkolnemu (art. 17 ust. 1 pkt 3 U.o.r.), a także pomocy na częściowe pokrycie kosztów związanych z remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatriantów (art. 17 ust. 2 U.o.r.), łącznie na kwotę 979.536 zł,

- 14 wniosków dotyczyło udzielenia dotacji dla gminy, która zapewni lokal mieszkalny repatriantowi i członkom najbliższej rodziny repatrianta, udzielanej na podstawie porozumienia zawartego z właściwym wojewodą (w trybie art. 21 U.o.r.), łącznie na kwotę 2.854.520 zł,

- 3 wnioski dotyczyły udzielenia pomocy, na przeprowadzenie remontu lub adaptacji lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w trybie art. 22 U.o.r.), łącznie na kwotę 56.676 zł,

- 32 wnioski dotyczyły zapewnienia repatriantowi pomocy w formie aktywizacji zawodowej (w trybie art. 23 U.o.r.), łącznie na kwotę 993.273 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 319, 320-340 )

W latach 2009 – 2013 (I połowa) wpłynęło do Wojewody odpowiednio 17, 8, 24, 9, i 9 wniosków od starostów i prezydentów miast na prawach powiatu o przekazanie repatriantom jednorazowej pomocy ze środków budżetu państwa na pokrycie kosztów przejazdu do Polski wraz z najbliższą rodziną, zagospodarowanie i bieżące utrzymanie oraz pokrycie kosztów nauki na terytorium RP przez małoletnie (podlegające obowiązkowi szkolnemu) dzieci repatriantów (17 ust. 1 pkt 1 - 3 U.o.r.) Wpłynęły również wnioski o zwrot częściowych kosztów remontu lub adaptacji lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatriantów (17 ust. 2 U.o.r.). W badanym okresie Wojewoda nie wypłacał repatriantom pomocy na podstawie art. 17 ust. 3 U.o.r.

Wojewoda wszystkie wnioski rozpatrzył pozytywnie i udzielił dotacji celowej w łącznej wysokości 979.534 zł, z tego: 199.708 zł w 2009 r., 150.647 zł w 2010 r., 403.343 zł w 2011 r., 121.362 zł w 2012 r. oraz 104.474 zł w I połowie 2013 r.

Analiza 20 spośród tych wniosków (3 z 2009 r., 3 w 2010 r., 10 w 2011 r. oraz 4 z 2012 r.) wykazała, iż wszystkie spełniały wymogi formalne, o których mowa w § 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia. Do 18 wniosków o pomoc, o której mowa w art. 17 ust. 1 U.o.r., wnioskodawcy dołączyli decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Spraw Wewnętrznych (MSWiA, MSW) ustalające wysokość pomocy repatriantom, zaś do 2 wniosków o pomoc określoną w art. 17 ust. 2 U.o.r. – decyzje prezydenta miasta na prawach powiatu o przyznaniu i ustaleniu wysokości pomocy na częściowe pokrycie kosztów remontu lub adaptacji lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatriantów.

W kontroli stwierdzono, iż wnioski o jednorazową pomoc, wpłynęły do Wojewody po upływie od 45 do 178 dni od nabycia przez repatriantów obywatelstwa polskiego. Skutkowało to tym, iż Wojewoda nie był w stanie wywiązać się z obowiązku określonego w art. 19 ust. 1 U.o.r. i wypłacić jej w terminie 60 dni od dnia nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego.

W 1 przypadku jednorazową pomoc Wojewoda przekazał po 64 dniach od nabycia obywatelstwa polskiego przez repatrianta, w 14 przypadkach po upływie od 103 do

194 dni, a w 3 przypadkach (wnioski z 2009 r.) po upływie od 209 do 262 dni od dnia nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego.

Dwa wnioski o częściowy zwrot kosztów poniesionych przez repatrianta na remont i adaptację lokalu mieszkalnego wpłynęły w terminie określonym w art. 19 ust. 2 U.o.r., tj. po upływie 15 i 7 miesięcy od dnia nabycia przez nich obywatelstwa polskiego. Przedmiotowej pomocy Wojewoda udzielił odpowiednio po 16 i 9 miesiącach od dnia nabycia przez repatriantów obywatelstwa polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 73-74, 341-407)

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Magdalena Szewczuk – Szturc wyjaśniła, że jednorazową pomoc, o której mowa w art. 17 ust. 1 U.o.r. przyznaje i ustala w drodze decyzji MSW. Warunkiem jej udzielenia jest wniosek złożony do Wojewody wraz z kopią decyzji.

W maju 2009 r. do Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu złożono dodatkowe zapotrzebowanie na środki finansowe, dotyczące jednorazowej pomocy dla repatriantów. Ministerstwo Finansów przekazało środki w terminie późniejszym, co spowodowało, że pomoc dla repatriantów wypłacono w lipcu 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 408-416)

W wyniku badania procedur w sprawach udzielenia i wypłaty dotacji w latach 2009 – 2012, określonych w przepisach: art. 21 U.o.r. – 12 spraw i art. 22 U.o.r. – 3 sprawy, ustalono, że Wojewoda procedując w sprawie:

- znak: SO/IV/5024/10/11, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: wnioskował do MSWiA o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej (w trybie przepisu § 2 ust. 4 rozporządzenia) oraz zawarł porozumienie z gminą (o którym mowa w przepisie art. 21 ust. 1 i ust. 6 U.o.r.), przed terminem wpływu wniosku gminy o przyznanie dotacji (określonego w przepisach art. 21 ust. 1 i ust. 4 U.o.r. oraz w § 8 rozporządzenia). Działania Wojewody w powyższym zakresie były prowadzone na podstawie nieformalnej „prośby” gminy o zapewnienie środków, która nie spełniała wymogów wniosku i wobec której Wojewoda nie stwierdził braków ;

- znak: SO/IV/5024/3/11, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: nie zakwestionował uchwały, która nie zawierała wskazania lokalu mieszkalnego i po raz pierwszy została dostarczona przez organ zarządu gminy w dniu 24.01.2011 r., tj. w terminie 105 dni od dnia jej podjęcia (co narusza przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia, w którym postanowiono m.in., że gmina składa wniosek w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały), oraz nie zajął stanowiska wobec wpływu dwóch wniosków w tej samej sprawie: pierwszego wniosku, który wpłynął do Urzędu 16.03.2011 r., tj. 156 dni od dnia podjęcia uchwały, oraz drugiego wniosku, który wpłynął do Urzędu w dniu 7.07.2011 r., tj. 269 dni od dnia podjęcia uchwały. Wniosek do MSWiA o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej, sporządzono w dniu 14.03.2011 r. Ustalono, że termin zawarcia porozumienia z gminą w dniu 4.07.2011 r., poprzedza termin wpływu drugiego wniosku (w dniu 7.07.2011 r.), niezakwestionowanego przez Wojewodę;

- znak: SO/IV/5024/16/11, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: nie stwierdził braku wobec wniosku, który został złożony w Urzędzie w terminie 62 dni od podjęcia uchwały ;

- znak: SO/IV/5024/21/10, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: nie stwierdził braków wobec wniosku, który nie zawierał wskazania kwoty dotacji oraz nie określał wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m<sup>2</sup> na terenie powiatu. Sporządził wniosek do MSWiA o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej w dniu 14.06.2010 r., tj. przed terminem wskazania kwoty dotacji, który nastąpił w dniu 13.09.2010 r., oraz nie stwierdził braku w treści uchwały, która nie zawierała wskazania lokalu mieszkalnego;

- znak: SO/IV/5024/20/11, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: nie stwierdził braku w treści uchwały, która nie zawierała wskazania lokalu mieszkalnego;
- znak: SOVII.6112.19.2012, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: podjął działania (w tym m.in. sporządził wniosek do MSW w dniu 13.06.2012 r.), przed datą wpływu wniosku gminy z dnia 2.07.2012 r., który wpłynął do Urzędu w dniu 5.07.2012 r. W badanym przypadku, uchwała została dostarczona do Urzędu w osobnej korespondencji, w dniu 11.06.2012 r., tj. w terminie 96 dni od dnia jej podjęcia i nie zawierała wskazania lokalu mieszkalnego;
- znak: SO/IV/5024/24/10, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: nie stwierdził braków wobec treści wniosku (w tym uchwały), która: nie zawierała wskazania lokalu mieszkalnego, oraz została dostarczona do Urzędu w terminie 75 dni od dnia jej podjęcia. Wojewoda podjął działania (wystąpił do MSWiA w dniu 14.06.2010 r.) jak na wniosek spełniający wymogi;
- znak: SO/IV/5024/16/09, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: nie stwierdził braków co do terminu przekazania uchwały, która została dostarczona do Urzędu w terminie 78 dni od dnia jej podjęcia;
- znak: SOVII.6112.23.2012, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: nie stwierdził braków wobec uchwały z dnia 25.04.2012 r., która została dostarczona przez organ zarządu gminy, w terminie 114 dni od dnia jej podjęcia (w dniu 17.08.2012 r.);
- znak: SO/IV/5024/8/09, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: sporządził wniosek do MSWiA o przyznanie środków finansowych (w dniu 13.03.2009 r.), tj. przed dostarczeniem uchwały przez zarząd gminy w dniu 17.03.2009 r.;
- znak: SO/IV/5024/15/10, w zakresie pomocy wymienionej w art. 21 U.o.r.: nie stwierdził braków wobec treści uchwały, która nie zawierała wskazania lokalu mieszkalnego;
- z wniosku Gminy Będzin z dnia 10.06.2011 r., który wpłynął do Urzędu w dniu 21.06.2011 r., w zakresie pomocy wymienionej w art. 22 U.o.r.: sporządził wniosek do MSWiA o przyznanie środków z rezerwy celowej (w dniu 14.01.2011 r.) w terminie poprzedzającym o 156 dni wpływ wniosku gminy (21.06.2011 r.), oraz nie stwierdził braków wobec wniosku, do którego nie załączono oświadczenia gminy, że lokal mieszkalny, który podlegał remontowi lub adaptacji, repatriant uzyskał w trybie innym niż określony w art. 21 U.o.r.

(dowód: akta kontroli str. 417-480, 481-489, 490-545)

Odnosząc się do powyższych, stwierdzonych praktyk w postępowaniach prowadzonych w sprawach udzielania pomocy repatriantom, w formach określonych w art. 21 i art. 22 U.o.r., Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - Magdalena Szewczuk-Szturc, udzieliła następujących wyjaśnień:

- „*Przyjęcie wniosku wymienionego w załączniku do rozporządzenia (...) implikuje procedurę zaciągnięcia zobowiązania pieniężnego Skarbu Państwa wobec gminnego, tj. wypłaty dotacji w terminie 30 dni od otrzymania wniosku. Z kolei określona w rozporządzeniu procedura obejmuje zabezpieczenie środków w okresach kwartalnych i nie jest możliwe zrealizowanie powyższego zobowiązania w oparciu o powyższą procedurę. Dlatego też gminy chcąc dostosować się do sprzecznych wewnętrznie przepisów, przysyłają dwa wnioski (lub prośby o zapewnienie/zabezpieczenie środków na dany kwartał). Powyżej opisana praktyka pozwala na uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Wojewodę. Ponadto w związku z art. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w przypadku niedotrzymania terminów gminie przysługują odsetki w wys. ustalonej dla zaległości podatkowych.*”;
- „*(...) Konieczność posiadania przez organy właściwe w sprawie procedur repatriacyjnych danych takich jak wskazanie lokalu mieszkalnego przedstawia art.*

12 ustawy. Art.12 ust.1, 2, 3 ustawy o repatriacji reguluje warunki, jakie muszą być spełnione, by konsul wydał wizę krajową w celu repatriacji, stanowiąc, że: *Konsul wydaje wizę krajową w celu repatriacji, po przedstawieniu ( ...) warunków do osiedlenia się i wymienia dowody potwierdzające spełnienie tych warunków. (...) Przepis ten dotyczy zatem postępowania przed konsulem w sprawie wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Postępowanie to toczy się na zaawansowanym już etapie repatriacji, późniejszym niż przekazanie uchwały o zapewnieniu warunków do osiedlenia się repatriantom - właściwemu wojewodzie*”;

- „*Termin przekazania uchwały (...) do ŚUW nie wpływa na ważność tej uchwały oraz jej przydatność w dalszej procedurze dotyczącej repatriacji. Należy pod uwagę wziąć cel ustawy jakim jest umożliwienie repatriacji Polakom, którzy pozostali na Wschodzie a zwłaszcza w azjatyckiej części b. ZSRR i na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań narodowych lub politycznych nie mogli się w Polsce nigdy osiedlić*”. Odnośnie przypadku opisanego na str. 9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sprawie znak: SO/IV/5024/3/11, w której termin zawarcia porozumienia z gminą, poprzedza termin wpływu drugiego wniosku gminy nie zakwestionowanego przez Wojewodę, Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - pani Magdalena Szewczuk-Szturc wyraziła pogląd, że podstawą zawarcia porozumienia z gminą jest uchwała, w której gmina zobowiązuje się do zapewnienia lokalu mieszkalnego nieokreślonym imiennie repatriantom i do zawarcia, na czas nieokreślony, umowy nadającej im tytuł prawny do lokalu mieszkalnego. Przedmiotowy wniosek nie jest wnioskiem o zawarcie porozumienia, lecz o wypłatę dotacji, oraz, że „*podpisanie porozumienia wymagało przeprowadzenia całej procedury zabezpieczenia środków na dany kwartał na podstawie prośby/zapotrzebowania o środki finansowe*”.

Odnosząc się do przypadków opisanych na str. 9 i 10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sprawach znak: SO/IV/5024/3/11 i SO/IV/5024/21/10, polegających na zawarciu porozumień z gminami: przed wpływem wniosku gminy oraz przed wskazaniem przez gminę kwoty dotacji, Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - pani Magdalena Szewczuk-Szturc podała, że dane które umieszczono w zbiorczym wniosku były przez gminę przekazane faxem. Z uwagi na bieg terminów w niektórych przypadkach oprócz wysyłki pocztą, gminy przekazywały dokumentację faxem lub e- mailem.

Odnosząc się do przypadku opisanego na str. 10 niniejszego wystąpienia znak: SO/IV/5024/21/10, polegającego na braku we wniosku, który nie określał wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> na terenie powiatu, Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - pani Magdalena Szewczuk-Szturc podała, że wymieniony wskaźnik jest Wojewodzie znany, gdyż go sam określa i jest podany do powszechnej wiadomości poprzez publikację. W związku z powyższym „*nie podanie przez gminę tej informacji nie stanowi braku wniosku*”.

Wyjaśniając przypadek opisany na str. 10 niniejszego wystąpienia znak: SO/IV/5024/8/09, w którym Wojewoda sporządził wniosek do MSWiA o przyznanie środków finansowych przed wpływem uchwały, Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - pani Magdalena Szewczuk-Szturc podała, że Wojewoda jest zobligowany złożyć wniosek do MSWiA do 15 marca na II kwartał danego roku. Uchwała została podjęta dnia 26 lutego 2009 r. i treść uchwały oraz dokumentów przesłanych przez gminę była znana organowi w dniu sporządzenia wniosku, w drodze „*kontaktów roboczych (e-mail, fax)*”.

Fakt niezłączenia do wniosku gminy jej oświadczenia, że lokal mieszkalny, który podlegał remontowi lub adaptacji, repatriant uzyskał w trybie innym niż określony w art. 21 U.o.r. (na str. 10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - pani Magdalena

Szewczuk-Szturc wyjaśniła, że oświadczenie gminy w przedmiotowym przypadku dotyczyłoby faktu notoryjnego, „Wojewoda bowiem dysponuje wiedzą w tym zakresie (...) bowiem sam zawiera porozumienia z gminami”.

(dowód: akta kontroli str. 566-579)

W kontroli stwierdzono przypadek (sprawa znak: SO/IV/5024/24/10), w którym po wypłacie gminie dotacji w kwocie 149.670 zł na remont i adaptację lokalu mieszkalnego (forma pomocy określona w art. 21 U.o.r.), oraz zasiedleniu go przez rodzinę repatriantów, prawo własności lokalu mieszkalnego po upływie trzech miesięcy od chwili zasiedlenia go - nabyła osoba prywatna. Pismem z dnia 24.10.2011 r., Zakład Komunalny "PGM" w Chorzowie, powiadomił rodzinę repatriantów, że *"W związku z decyzją MSWiA nr 561 z dnia 13.09.2011 r., przywracającej własność w/w nieruchomości pani Danucie K., Zakład Komunalny "PGM" informuje, że przekazuje zarząd przedmiotową nieruchomość właścicielce z dniem 01.11.2011 r. Sposób uiszczania opłat czynszowych począwszy od 01.11.2011 r. zostanie ustalony przez właściciela"*. W dniu 15.11.2011 r. wpłynęło do Urzędu pismo rodziny repatriantów (Państwa A.), w którym podają m.in., że zgodnie z zaproszeniem lokal mieszkalny winien być własnością komunalną i *"ze względu na to, iż nie wiemy jaką sumę może zażądać nowy właściciel domu za zamieszkanie lokalu, nie jesteśmy pewni, czy potrafimy za niego płacić, bowiem nowy właściciel ma prawo podwyższyć taryfę opłaty za lokal"*. Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie pismem z dnia 5.12.2011 r. zwrócił się do Prezydenta Miasta Chorzowa, w którym podał m.in., że w porozumieniu Miasto Chorzów zobowiązało się do zapewnienia repatriantom mieszkań z zasobów komunalnych gminy i wskazał, że istniejący stan rzeczy jest *"niezgodny z pierwotnymi ustaleniami i zobowiązaniami władz miasta Chorzowa, a repatrianci mają prawo do mieszkania o takim statusie prawnym, które im przedstawiano i przyrzeczono. Jednocześnie podkreślam, iż przedmiotowa dotacja zgodnie z ww. porozumieniem została udzielona dla Miasta na remont mieszkań komunalnych, w celu pomocy repatriantom. Przedstawiając powyższe, uprzejmie proszę Pana Prezydenta o szczegółowe zbadanie przedmiotowej sprawy oraz podjęcie działań w kierunku zgodnym z wcześniejszymi zobowiązaniami"*. Zastępca Prezydenta Miasta Chorzów udzielił odpowiedzi w dniu 9.01.2012 r., w której podał m.in., że *"zarówno w dniu wypełniania ankiety dla Gminy deklarującej wolę przyjęcia repatriantów, jak i w dacie wynajmu mieszkania na rzecz rodziny repatriantów z Kazachstanu, budynek (...) stanowił własność Miasta Chorzów. (... nieruchomość nie została sprzedana, a zmiana właściciela nieruchomości nastąpiła na podstawie Decyzji nr 561 MSWiA z dnia 13.09.2011 r. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Katowickiego z dnia 11 kwietnia 1991, znak: G.II-5/MK/41/91/I/1371. Obecnie oczekuję (...) wyjaśnień w sprawie przebiegu postępowania, w wyniku którego miasto utraciło prawo własności (...). Naszym zdaniem zmiana właściciela nieruchomości nie ma wpływu na sytuację Państwa A. i nie będziemy (...) podejmować żadnych działań w kierunku wynajęcia (...) innego mieszkania"*.

W dniach 23.11.2011 r. i 14.11.2012 r., Radca prawny w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - pani Grażyna Grzelewska zasygnalizowała do komórki kontroli Urzędu o konieczności podjęcia kontroli w Mieście Chorzów, z uwagi na możliwość wystąpienia nieprawidłowości. Kontrola w tej sprawie nie została zrealizowana przez Urząd. Ostatecznie, w wyniku działań Wojewody, gmina przydzieliła repatriantom inne mieszkanie z zasobów komunalnych, gdzie po uprzednim wyremontowaniu go, zostali przeprowadzeni wraz z całym wyposażeniem. Pani Magdalena Szewczuk-Szturc - Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie podała, że *"sytuacja powyższa była wyjątkowa, zdarzają się jednak przypadki, że repatrianci decydują się na*

*zmianę miejsca zamieszkania i wynika to z ich potrzeb i sytuacji życiowych. Przepisy dotyczące repatriacji nie odnoszą się do takich sytuacji”.*

(dowód: akta kontroli str. 481-489, 529-545, 566-579, 685-699)

W wyniku badania 20 procedur w sprawach udzielenia i wypłaty dotacji w latach 2009 – 2012, określonych w przepisach: art. 23 U.o.r., ustalono, że Wojewoda procedując w sprawie:

1) znak: SOIX.3313.7.4.2012 - nie stwierdził braków wobec wniosku z dnia 28.09.2011 r., wniesionego po upływie terminu 30 dni od dnia podpisania umowy pomiędzy gminą i pracodawcą. Wyjaśniając powyższą kwestię, Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - pani Magdalena Szewczuk-Szturc podała, że wniosek Miasta wpłynął do Urzędu 5.10.2011 r., a więc już po terminie granicznym do ujęcia go we wniosku Wojewody do MSW na IV kwartał 2011 roku. W związku z powyższym potrzeby finansowe w nim określone zostały uwzględnione we wniosku zbiorczym Wojewody do MSW na I kwartał 2012 r. Termin przekazania wniosku do Wojewody po upływie 30 dni od zawarcia umowy starosty z pracodawcą nie ma związku z merytoryczną zawartością wniosku starosty o udzielenie dotacji, co do którego to wniosku „Wojewoda jest zobowiązany wszcząć procedurę dotyczącą udzielenia dotacji (...)”;

2) znak: SO/IX/3012/6/2/09 - podjął działania w sprawie (w tym m.in. wniosek do MSWiA o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej z dnia 13.01.2009 r.), przed wpływem wniosku gminy, który nastąpił w dniu 30.01.2009 r.;

3) znak: SOIX.3113.7.10.2012 - nie stwierdził braków wobec niekompletnego wniosku z dnia 27.03.2012 r., który w dacie wpływu do Wojewody, nie zawierał umowy zawartej pomiędzy starostą i pracodawcą (umowa ta, została dostarczona dopiero 23.01.2013 r.), oraz podjął działania w sprawie jak na wniosek spełniający wymogi (w tym wniosek do MSW z dnia 14.03.2012 r., oraz wypłatę dotacji od 17.05.2012 r.);

4) znak: SOIX.3113.7.11.2012 – nie stwierdził braków wobec niekompletnego wniosku z dnia 7.03.2012 r., który – w dacie wpływu do Wojewody - nie zawierał m.in. umowy z pracodawcą, umowy z repatriantem, programu stażu dostosowawczego, których poświadczenie zgodności z oryginałem datowane było dniem 23.11.2012 r., oraz podjął działania w sprawie jak na wniosek spełniający wymogi (w tym wniosek do MSW z dnia 14.03.2012 r., oraz wypłatę dotacji od 17.05.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 546-565, 580-637)

Odnosząc się do zagadnień wymienionych w pkt. 2-4, Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - pani Magdalena Szewczuk-Szturc udzieliła następujących wyjaśnień: *„Wniosek starosty (...) wpłynął do ŚUW w dniu 27 marca 2012 r., a umowa pomiędzy starostą a pracodawcą (...) została zawarta w dniu 28 lutego 2012 r., który to fakt, jak również treść umowy była tuż. organowi znana. Podobnie treść dokumentów w pozostałych dwóch przypadkach była tuż. organowi znana. Wyjaśniam, że : znalezienie odpowiedniego pracodawcy dla repatrianta (zazwyczaj jest to ojciec rodziny) jest bardzo trudnym zadaniem dla starosty i gminy. Repatriant czasami zostaje długo bez pracy, gdyż początkowo planowana i zaproponowana repatriantowi praca jest bardzo mało płatna lub nie odpowiada mu charakterem lub nie jest odpowiednia do jego wykształcenia lub zawodu. Gdy zgłosi się odpowiedni pracodawca, starosta sygnalizuje ten fakt tuż. organowi, negocjuje niekiedy warunki pracy dla repatrianta i prowadzi pertraktacje z pracodawcą w celu zawarcia umowy o refundację. Już na tym etapie sprawa jest konsultowana z tuż. organem, wszystkie projekty przygotowywanych dokumentów są faxowane i e-mailowane do tuż. urzędu. Faxy te w toku archiwizacji i przygotowywania akt do archiwizacji, zgodnie z przepisami o archiwizacji podlegają*

zniszczeniu. Ponadto pracownik odpowiedzialny za repatriację prowadzi instruktaż dla pracowników starostw, którzy zazwyczaj po raz pierwszy mają do czynienia z tematem aktywizacji dla repatriantów, z jej procedurą i problemami, o czym świadczy wyciąg z wykazu udzielonych konsultacji, sporządzany w związku z badaniem obciążenia stanowiska pracy. Znalezienie pracodawcy dla repatrianta nie jest czynnością jednorazową ani łatwą. Często starosta sygnalizuje tutaj organowi znalezienie pracodawcy i prosi faxem o zabezpieczenie środków z uwagi na obowiązujące terminy kwartalne na złożenie wniosku zbiorczego do MSW. Nawiązanie kontaktu z odpowiadającym repatriantowi pracodawcą, podjęcie rozmów i uzgodnień jest czasochłonne, a zapewnienie środków na aktywizację jest b. istotne, w przeciwnym przypadku sama gmina obciążona jest dodatkowo kosztami utrzymania repatriantów z własnego budżetu, a długie pozostawanie repatriantów bez pracy wpływa na nich destrukcyjnie i stanowi przeszkodę w prawidłowej adaptacji w naszym kraju. Częstokroć negocjacje z pracodawcą czy zbieranie dokumentów trwają dłużej (czego nie da się przewidzieć) i przekraczają graniczny termin kwartalny, niemniej taki finalny etap jest nieprzerwanie sygnalizowany telefonicznie, faxowo lub mailowo przez Starostę. Nie ujęcie takiego pracodawcy we wniosku zbiorczym np. na pierwszy kwartał danego roku i zaplanowanie go na następny kwartał, spowodowałoby przesunięcie wypłaty środków o kilka miesięcy i skutkowało wycofaniem się pracodawcy (niejednokrotnie tak było), nie mającego środków na wypłatę wynagrodzenia dla repatrianta, tym bardziej, że zatrudniające zakłady pracy są różne jak np. w przypadku repatrianta Władimira K. był to zakład pracy chronionej. Zrezygnowanie pracodawcy w takim przypadku spowodowałoby ogromne perturbacje dla repatrianta, nie mającego z czego utrzymać rodziny, a także zniechęciłoby Gminę do zaproszenia następnych repatriantów, przy czym trzeba wskazać na ogromny wysiłek jaki podjęła Gmina Żory i Będzin zapraszając np. w 2011r. jednocześnie siedem rodzin repatriantów, a w latach poprzednich po 5 rodzin repatriantów. Dlatego w przypadkach jak przedmiotowe, chcąc zapobiec wycofywaniu się pracodawców z aktywizacji zawodowej, tutaj organ dąży do pozytywnego załatwienia spraw aktywizacji zawodowej repatriantów, przy przestrzeganiu przepisów ustawy o repatriacji, mając na względzie cel tej ustawy - to jest pomoc repatriantom”.

(dowód: akta kontroli str. 638-641)

W kontroli ustalono, że Wojewoda terminowo występował do MSWiA i MSW w trybie przepisu § 2 ust. 4 rozporządzenia, o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie wydatków związanych z pomocą dla repatriantów. Po analizach wniosków powiatów i gmin, wysokość zapotrzebowanych do MSW środków korygowano do kwot niezbędnych (wynikających z treści wniosków i załączonych dokumentów), które Wojewoda przekazywał na pomoc dla repatriantów, w formach określonych w przepisach art. 21, art. 22 i art. 23 U.o.r. Ustalono, że w przypadku działań Wojewody prowadzonych w trybie art. 21 U.o.r., okresy pomiędzy:

- a) datami: wniosku Wojewody do MSWiA/MSW i wpływu decyzji Ministra Finansów, wahały się w granicach od 19 dni (w jednym przypadku) do 77 dni (w jednym przypadku), najczęściej wynosiły po 27 i 36 dni,
- b) datami: wpływu do Urzędu decyzji Ministra Finansów i dokonaniem zmiany w budżecie Wojewody, wahały się w granicach od 39 dni w jednym przypadku (w tym: od wpływu decyzji MF do zawarcia porozumienia między Wojewodą a daną gminą upłynęło 35 dni, oraz od zawarcia porozumienia do decyzji Wojewody upłynęło 4 dni), do – przykładowo - 112 dni (w tym: od wpływu decyzji MF do zawarcia porozumienia upłynęło 105 dni, oraz od zawarcia porozumienia do decyzji Wojewody upłynęło 7 dni), 105 dni (w tym: od wpływu decyzji MF do zawarcia porozumienia upłynęło 89 dni, oraz od zawarcia porozumienia do decyzji Wojewody

upłynęło 16 dni), 101 dni (w tym: od wpływu decyzji MF do zawarcia porozumienia upłynęło 85 dni, oraz od zawarcia porozumienia do decyzji Wojewody upłynęło 16 dni), 99 dni (w tym: od wpływu decyzji MF do zawarcia porozumienia upłynęło 93 dni, oraz od zawarcia porozumienia do decyzji Wojewody upłynęło 6 dni), 90 dni (w tym: od wpływu decyzji MF do zawarcia porozumienia upłynęło 85 dni, oraz od zawarcia porozumienia do decyzji Wojewody upłynęło 5 dni), 82 dni (w tym: od wpływu decyzji MF do zawarcia porozumienia upłynęło 75 dni, oraz od zawarcia porozumienia do decyzji Wojewody upłynęło 7 dni).

Czasowo proces dokonywania zmian w budżecie Wojewody, łącznie wynosił od 62 dni (w jednym przypadku), do - przykładowo - 137 dni, 136 dni, 135 dni, 116 dni, 115 dni, 113 dni, 109 dni, 107 dni.

(dowód: akta kontroli str. 417-489, 580-637)

Odnosząc się do długości okresów, w których Wojewoda dokonuje zmiany budżetu (już po wpływie do Urzędu decyzji Ministra Finansów), Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędzie - pani Magdalena Szewczuk-Szturc podała, że : „Okres czasu, jaki mija od wpływu decyzji Ministra Finansów do ŚUW, a datą wydania decyzji Wojewody w sprawie zmian w budżecie Wojewody Śląskiego zależy przede wszystkim od terminu, w jakim zostanie sfinalizowane porozumienie z daną gminą, to jest od podpisania porozumienia przez obydwie strony: wojewodę i gminę. Zgodnie bowiem z art. 21 ustawy o repatriacji Gminie, która zapewni lokal mieszkalny repatriantowi i członkom najbliższej rodziny repatrianta, udziela się dotacji z budżetu państwa na podstawie porozumienia zawartego z właściwym wojewodą. Porozumienie takie może być zawarte, a wcześniej jeszcze przygotowane i sygnowane przez głównego księgowego budżetu wojewody tylko jeśli są zabezpieczone w budżecie środki na jego realizację, to jest: jeśli jest decyzja Ministra Finansów o zwiększeniu budżetu na cele repatriacji. Po otrzymaniu decyzji MF pracownik WSOiC przygotowuje projekt porozumienia, który podlega uzgodnieniu z pionem księgowości ŚUW (...). Po akceptacji głównego księgowego budżetu wojewody porozumienie przesyła się listem poleconym do gminy celem podpisania przez wójta/burmistrza/prezydenta. O ile gmina nie zgłasza uwag do treści porozumienia to ww. organ podpisuje porozumienie i przekazuje do tut. Urzędu. Zaraz po otrzymaniu podpisanego przez wójta/burmistrza/prezydenta porozumienia - jest ono podpisywane przez wojewodę. Przeważnie gminy realizują zadanie repatriacyjne po raz pierwszy (często też jedyny) a wiąże się to z różnymi obowiązkami, również w zakresie prawidłowego rozliczenia i wykorzystania dotacji – więc przeanalizowanie treści porozumienia zajmuje im tyle czasu, ile potrzeba na dokonanie rzetelnych wewnętrznych analiz i uzgodnień”.

(dowód: akta kontroli str. 566-579)

Ustalono, że w przypadku działań Wojewody prowadzonych w trybie art. 23 U.o.r., okresy pomiędzy datami wpływu do Urzędu decyzji Ministra Finansów i dokonaniem zmiany w budżecie Wojewody, wynosiły: 19 dni (jednokrotnie), 20 dni (jednokrotnie), 21 dni (pięciokrotnie), 23 dni (pięciokrotnie), oraz 24 dni (dwukrotnie).

(dowód: akta kontroli str. 580-637)

W przypadkach działań prowadzonych w trybie art. 21 U.o.r., Wojewoda wypłacał gminom dotacje w terminach: 21 dni, 140 lub 189 dni (dotyczy sprawy, do której wpłynęły 2 wnioski w różnych datach), 173 dni, 167 dni, 102 dni, 149 dni, 131 dni, 98 dni, 114 dni, 70 dni i 108 dni, liczonych od daty wpływu do Urzędu wniosku gminy. W jednej sprawie, znak: SO/IV/5024/20/11, problemem było wskazanie daty wpływu wniosku, gdyż dokumenty składające się na jego treść były kompletowane w okresie od 1.06.2011 r. do 30.04.2012 r., tj. na przestrzeni ponad 10-ciu miesięcy. Przy założeniu, że wnioskiem (choć niekompletnym) było pismo doręczone do

Urzędu w dniu 1.06.2011 r., to okres od jego wpływu do daty wypłaty dotacji (17.05.2012 r.), wynosił 334 dni.

W treści porozumień zawieranych w poszczególnych sprawach, pomiędzy Wojewodą i gminami, w § 4 określono, że „(...) środki finansowe podlegają przekazaniu na podstawie (...) harmonogramu zawierającego kwotę i termin przekazania”.

W kontroli ustalono, że pomimo, iż terminy wypłat dotacji przekraczały 30 dni od dat wpływów wniosków gmin (o czym stanowi przepis § 9 rozporządzenia), to nie przekraczały terminów wymienionych w harmonogramach, stanowiących integralną część porozumień.

W przypadkach działań prowadzonych w trybie art. 22 U.o.r., Wojewoda wypłacił gminom dotacje w terminach: 77 dni, 108 dni i 43 dni, od dnia otrzymania wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 417-480, 481-489, 580-637, 642-678 )

Ustalenia kontroli wykazały, że dotacje były wypłacane gminom i powiatom w prawidłowej wysokości, oraz były prawidłowo rozliczane, z zachowaniem terminu. W kontroli ustalono, że w Urzędzie nie dokumentowano czynności z analizy wniosków powiatów i gmin w sprawach udzielania pomocy repatriantom, o których mowa w przepisach § 6 ust. 5, § 8 ust. 14, § 10 ust. 7 i § 12 ust. 5 rozporządzenia, odnoszących się do wszystkich form pomocy przewidzianych w U.o.r. Brak regulacji prawnych co do formy tych czynności, uniemożliwił ustalenie ich wykonania w terminie 14-dni.

(dowód: akta kontroli str. 417-480, 481-489, 580-637)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej  
działalności

Badanie próby 15 spraw dotyczących form pomocy, o których mowa w przepisach art. 21 (12 spraw) i art. 22 U.o.r. (3 sprawy), wykazało, że okresy wymienione w przepisach § 9 i § 12 rozporządzenia, określające wypłaty dotacji w terminach „30 dni od dnia otrzymania wniosku” - nie były możliwe do zrealizowania. W kontroli ustalono, że procedura zabezpieczenia środków na ten cel wymagała wystąpienia Wojewody do MSWiA (MSW) z wnioskiem o przyznanie środków z rezerwy celowej. Pierwszy wniosek Wojewoda składał (zgodnie z przepisem § 2 rozporządzenia) w terminie do dnia 15 stycznia, a kolejne wnioski – do 15 dnia każdego ostatniego miesiąca kwartału poprzedzającego kwartał, którego wniosek dotyczył. MSWiA (MSW) przekazywał przedmiotowe wnioski do Ministra Finansów, który dokonywał zmian w budżecie państwa.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że okres pomiędzy zdarzeniami: sporządzenia wniosku do MSWiA (MSW) i wpływu do Urzędu decyzji Ministra Finansów, w połowie badanych przypadków osiągał, bądź przekraczał 30 dni. Z kolei okresy pomiędzy wpływem decyzji Ministra Finansów do Urzędu, a zawarciem porozumienia z gminą i wydaniem decyzji Wojewody w sprawie zmiany jego budżetu - na przykładzie 8 postępowań prowadzonych w trybie art. 21 U.o.r. – w 3 przypadkach przekroczyły 100 dni, w 2 przypadkach osiągały, bądź przekroczyły 90 dni, w 1 przypadku przekroczyły 80 dni, w 2 przypadkach przekroczyły 70 dni.

W kontroli ustalono, że procedura dokonywania zmian w budżecie Wojewody (od chwili złożenia wniosku do MSWiA (MSW) do wydania jego decyzji w sprawie zmiany budżetu), w ośmiu przypadkach trwała od 107 dni do 137 dni.

Wykazane w kontroli działania Urzędu w zakresie sporządzania wniosków do MSWiA (MSW) o przyznanie środków z rezerwy celowej, podejmowane: przed wpływem wniosku gminy, na niekompletny wniosek, lub na wniosek gminy

Ocena  
częstkowa

o zabezpieczenie środków finansowych, czy też, na podstawie dwóch wniosków złożonych w tej samej sprawie - były podyktowane chęcią otrzymania właściwego wniosku możliwie późno, aby dochować krótkiego terminu na wypłatę dotacji. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, 30-dniowy termin wypłaty dotacji, określony w przepisach § 9 i § 12 rozporządzenia, był krótszy od realnego czasu, jaki Wojewoda potrzebował na wykonanie wszystkich czynności charakteryzujących przedmiotowe postępowania.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wojewody dotyczące wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną repatriantom.

#### **IV. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Rzeszowie.

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.

Rzeszów, dnia        lutego 2014 r.

Kontrolerzy

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Wilhelm Dmytrów  
Gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Wiesław Motyka

Cezary Paciura  
Gł. specjalista kontroli państwowej